

JUNIO 2021

NUEVOS RETOS PARA LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

Resumen Ejecutivo

El futuro hacia el que debe caminar América Latina no es el de la vieja y ya añeja polaridad entre lo público y lo privado sino hacia una **profundización, adaptación y modernización** de una herramienta con más de tres décadas de existencia como son las **alianzas público-privadas (APP)**.

El modelo APP se empezó a implantar en América Latina entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, proceso que se ha acentuado hacia la profundización de la cooperación público-privada en políticas públicas, lo que implica alianzas entre actores gubernamentales, empresas privadas y organizaciones sociales para la construcción de agendas, la toma de decisiones y la gestión de proyectos de interés común en ámbitos como el de las infraestructuras, el gobierno local, el acceso a financiación etc. De cara a la integración de la región en la **IV Revolución industrial**, existen dos requisitos previos para que esas alianzas público-privadas funcionen en el nuevo marco internacional que se está gestando:

a-. **Desde el ámbito de lo público que existan estados eficientes.** capaces de garantizar a largo plazo la seguridad jurídica y que cuenten con administraciones bien dotadas personal, financiera y materialmente para impulsar políticas públicas eficaces, así como coordinarse con el sector privado. Sin unas administraciones públicas eficaces y eficientes para poner en marcha políticas públicas efectivas y un estado capaz de preservar la seguridad jurídica uno de

los dos componentes esenciales de las APP desaparece.

Por eso, se alza como esencial la construcción de unos estados bien financiados, dotados de suficientes recursos materiales y humanos, así como transparentes. Los países de la región son conscientes de que el déficit de capacidades estatales le ha quitado efectividad a la hora de responder a las demandas de sus ciudadanos y que este problema debe ser atendido adecuadamente porque resta legitimidad a esos mismos estados.

b-. **Desde el ámbito de lo privado, debe existir una elite empresarial, un sector productivo y una red de emprendedores no solo con visión de negocio sino con visión de país, sensibilidad social y vocación de servicio.** Una elite no extractiva sino constructiva volcada en el reforzamiento de las instituciones democráticas y de la sustentabilidad social y medioambiental.

Eso supone que el sector privado debe involucrarse en la construcción de pactos sociales que incluyen un mayor pago de impuestos, pero también un rol más protagónico en el diseño de las agendas país. La contraparte de este mayor compromiso fiscal por parte del sector privado supone que los estados garanticen la seguridad jurídica, impulsen políticas consensuadas de largo plazo y creen foros donde escuchar las voces y demandas del sector empresarial.

DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

El futuro hacia el que debe caminar América Latina no es el de la vieja y ya añeja polaridad entre lo público y lo privado sino hacia una profundización, adaptación y modernización de una herramienta con más de tres décadas de existencia como son las alianzas público-privadas.

En los últimos lustros en América Latina se ha acentuado la tendencia hacia la profundización de la cooperación público-privada en políticas públicas, lo que implica alianzas entre actores gubernamentales, empresas privadas y organizaciones sociales para la construcción de agendas, la toma de decisiones y la gestión de proyectos de interés común en ámbitos como el de las infraestructuras, el gobierno local, el acceso a financiación etc.

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) se han impulsado a escala mundial como la solución para que los Estados puedan suplir las necesidades de los países en infraestructura y servicios públicos con la

participación y colaboración del sector privado. América Latina ha entrado plenamente en esa tendencia convirtiéndose en los últimos años en una de las regiones líder en el desarrollo de las APP con respecto al resto de las regiones en desarrollo.

El modelo APP se empezó a implantar en América Latina entre finales de los años ochenta y principios de los noventa. La primera generación de proyectos de alianza público-privada se desarrolló en México, Colombia, Argentina y Chile, y años más tarde en Brasil, Perú y Costa Rica. Los gobiernos de la región han estado recurriendo a las APP como método de adquisición desde fines de los años 80, pero la evolución y nivel de sofisticación de los diversos mercados de APP no han sido uniformes: Chile y México cuentan con los programas de mayor éxito de la región, especialmente en el sector transporte. Brasil, Colombia y Perú también tienen un extenso historial en la utilización de proyectos de APP.

En las últimas dos décadas, la mayor parte de los países de

Latinoamérica han mejorado sus marcos legales y políticas para las APP. Un total de 19 países ha promulgado ya legislación de APP y 17 países cuentan con algún tipo de entidad dedicada a coordinar y gestionar las APP. Naciones como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú han revisado sus estrategias respecto de las garantías financieras, iniciativas privadas, asignación de riesgos, gobernanza y selección de proyectos, contabilidad y gestión de obligaciones contingentes, resolución de conflictos y renegociación de contratos. Perú ha ampliado sus requisitos de presentación de condiciones comerciales como topes a los compromisos financieros del gobierno, ya sea mediante fondeo o por obligaciones contingentes. Desde 2000, el gobierno chileno cuenta con un sofisticado modelo de valorización de las obligaciones contingentes de los proyectos de APP. A nivel subnacional, el estado de São Paulo, del Brasil, ha creado la Corporación de Asociaciones de São Paulo para otorgar y rendir cuentas de las garantías fiduciarias otorgadas a proyectos de APP.

LOS RETOS DE FUTURO DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

De cara al futuro, a la integración de la región en la IV Revolución industrial, existen dos requisitos previos y condiciones sine qua non para que las alianzas público-privadas funcionen en el nuevo marco internacional que se está gestando y que se transformen en herramientas para alcanzar semejante vínculo:

a-. Desde el ámbito de lo público que existan estados eficientes capaces de garantizar a largo plazo la seguridad jurídica y que cuenten con administraciones bien dotadas personal, financiera y materialmente, con posibilidad para impulsar políticas públicas eficaces.

b-. Desde el ámbito de lo privado, debe existir una elite empresarial, un sector productivo y una red de emprendedores no solo con visión de negocio sino también con visión de país, sensibilidad social y vocación de servicio. Una élite no extractiva sino constructiva volcada en el reforzamiento de las instituciones democráticas y de la sustentabilidad social y medioambiental.

a-. El factor de lo público en las APP

Sin unas administraciones públicas eficaces y eficientes para poner en marcha políticas públicas efectivas y un estado capaz de preservar la seguridad jurídica desaparece uno de los

dos componentes esenciales de las APP. Por eso, se alza como esencial la construcción de unos estados bien financiados, dotados de suficientes recursos materiales y humanos y transparentes.

Un informe de CAF de 2015 señalaba que **un estado para ser efectivo requiere poseer capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas.** Es decir “una burocracia como un actor transversal en el diseño y la implementación de políticas, los sistemas de compras públicas como una herramienta crucial en la etapa de implementación, la participación ciudadana como un ingrediente del proceso de rendición de cuentas del Estado fundamental para mejorar las políticas y, por último, la transformación de las experiencias de políticas en conocimientos y aprendizajes que permitan aumentar su efectividad”.

Los aparatos administrativos, para desplegar toda su potencialidad dentro de las APP y contribuir a su buen funcionamiento, deben basarse, por lo tanto, en una carrera administrativa clara y transparente, ajena a injerencias partidistas, con una estructura salarial que permita una mayor vinculación del salario y el desarrollo de la carrera con las competencias y el esfuerzo del trabajador con el objetivo de atraer a los mejores y más preparados e incentivarlos a un mejor desempeño. Una burocracia que requiere

funcionarios idóneos, honestos y motivados, así como un control institucional para evitar la corrupción. Además de recursos humanos y financieros, la implementación de políticas públicas requiere de un sistema de compras públicas capaz de proveer los insumos necesarios en cantidad y calidad suficientes y en el momento oportuno. Mecanismos de control inapropiados o falta de incentivos que promuevan los comportamientos correctos pueden llevar a que no se maximice la calidad o la cantidad de bienes públicos dados los recursos asignados

Por lo tanto, las capacidades del Estado necesarias para mejorar el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas abarcan muchos elementos:

Empezando por **el diseño de esquemas de contratación y regulaciones del servicio civil** que seleccionen a aquellos funcionarios y empleados que tengan las capacidades técnicas y aptitudes requeridas para las tareas asignadas, y que además los motiven a maximizar su esfuerzo.

También es importante **que se asignen los recursos financieros necesarios, no solo para sustentar estas contrataciones de personal, sino también las compras públicas** que facilitan el acceso a los insumos requeridos para la producción de los bienes y servicios públicos.

Estas contrataciones y compras públicas deben estar sujetas a regulaciones y organismos de control interno que velen por la eficiencia y el buen uso de los recursos.

Además, **la gestión pública puede mejorarse en términos de eficiencia y eficacia a través de la rendición de cuentas y la participación ciudadana.** Para fortalecer la participación ciudadana es necesario difundir información adecuada sobre el desempeño del Estado y empoderar a la ciudadanía para hacer más efectiva su participación. **Asimismo, las capacidades estatales pueden afianzarse a partir del establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan aprender sobre la propia experiencia y generar conocimiento que sirva para mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas.**

Los países de la región son conscientes de que el déficit de capacidades estatales le ha quitado efectividad a la hora de responder a las demandas de sus ciudadanos y que este problema debe ser atendido adecuadamente porque resta legitimidad a esos mismos estados. Como señala Luis Rubio para el caso mexicano pero que es extrapolable al resto de la región, “las instituciones son clave para generar un entorno de certidumbre. Sin embargo, ésta no vendrá en la medida en que los términos que establezca el gobierno sigan siendo anacrónicos. Tan importantes son

estas instituciones para el funcionamiento de la economía, hay un costo menos fácil de determinar en el corto plazo, pero trascendental en el largo: el menoscabo institucional también afecta a la ciudadanía ... La destrucción institucional que ha tenido lugar, que podría parecer peccata minuta, ha eliminado mecanismos que, por dos o tres décadas, sirvieron para consolidar confianza por parte de la sociedad y de inversionistas”.

b-. El factor de lo privado en las APP

Construir ese estado eficaz y eficiente requiere de una contraparte y aliado: una elite no extractiva, involucrada en el reforzamiento de la institucionalidad democrática, la disminución de los equilibrios sociales y del crecimiento con desarrollo.

Eso supone que **el sector privado debe involucrarse en la construcción de pactos sociales que incluyen un mayor pago de impuestos, pero también un rol más protagónico en el diseño de las agendas país.** Los países latinoamericanos, para atender los déficits sociales y las crecientes demandas y expectativas de la población, que han aumentado a causa de la pandemia, necesitan el acceso a nuevos recursos, no solo provenientes de las exportaciones de materias sino también de un incremento de la presión fiscal para que los estados posean mayor espacio fiscal. Salvo Cuba, todos los países de la región tienen una presión fiscal

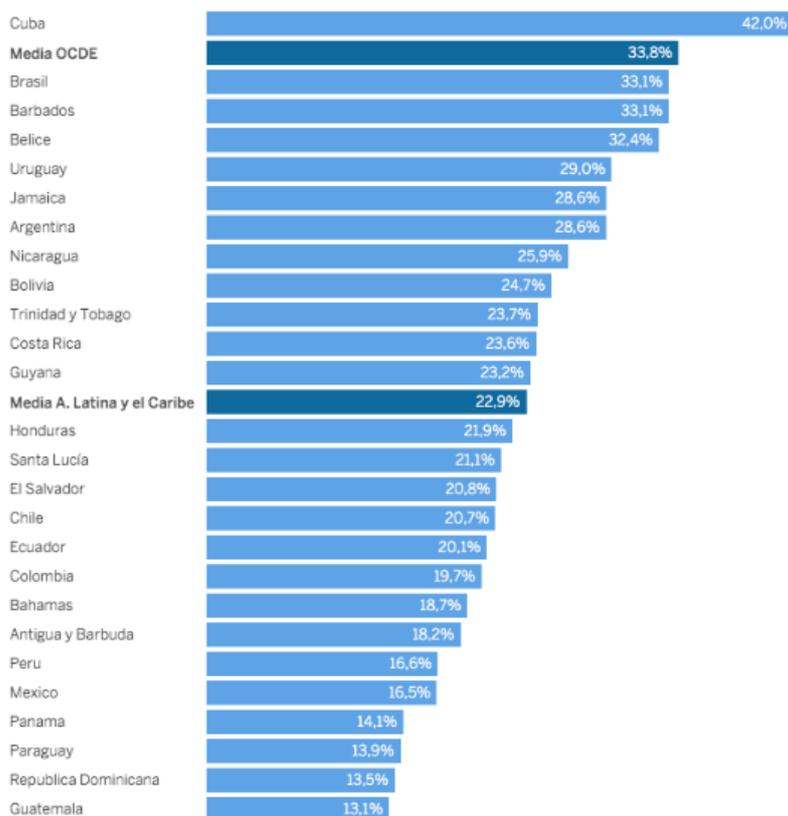
por debajo de la media de la OCDE: la recaudación media no llega aún al 23% del PIB en América Latina y el Caribe, lejos del 34% del promedio.

El gasto social se convierte en más urgente en la presente coyuntura ya que la brecha entre extrema riqueza y pobreza que caracteriza históricamente a América Latina y el Caribe, ha aumentado tras la pandemia. En el informe *“Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe”*, el PNUD señala que los países de la región son más desiguales que los de otras regiones con niveles similares de desarrollo, y sus indicadores sociales aún se encuentran por debajo de los esperados para su nivel de ingreso promedio.

“El informe hace un llamado a los latinoamericanos para que comprendan la conexión entre todos estos factores y destaca un punto de entrada que puede servir para liberarse del bajo crecimiento y alta desigualdad: la implementación de sistemas universales de protección social que sean redistributivos, fiscalmente sostenibles y más favorables al crecimiento,” destaca el subsecretario general adjunto de Naciones Unidas y director regional del PNUD, Luis Felipe López Calva.

Fiscalidad en América Latina y el Caribe

% de recaudación tributaria con respecto al PIB



Fuente: OCDE, EL PAÍS

El organismo internacional destaca que, para reducir la desigualdad, la protección social debería universal, con idéntica fuente de financiamiento para cada programa y la misma calidad lo cual supone mejorar las políticas fiscales, poco eficaces para la redistribución de ingresos. **Según el organismo de Naciones Unidas, resulta vital impulsar reformas tributarias que cuenten con el apoyo y la implicación del sector privado para que no continúe ese rezago, aunque sucesos como los ocurridos en Ecuador en 2019 o Colombia en 2021 demuestran las dificultades que tienen los gobiernos para impulsar reformas fiscales cuya implementación desata**

protestas sociales que impiden ensanchar e incrementar los ingresos tributarios.

En esa misma línea, un informe del Banco Mundial *El auge gradual y el rápido declive de la clase media en América Latina y el Caribe*. señala que la pandemia ha provocado que casi 5 millones de personas dejen de ser de clase media en la región y la clase media se contrajo al 37% de la población en 2020, mientras que las personas vulnerables aumentaron al 38,5%.

De hecho, desde otros organismos se apela a un mayor compromiso por parte del sector

privado. El director del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional (FMI), Alejandro Werner, ha instado a los gobiernos de América Latina a hacer que los sectores más acomodados paguen "mucho más" en términos tributarios, con el objetivo de alcanzar un sistema económico más justo en la región más desigual del mundo. Werner ha explicado que las recientes protestas sociales en la región han puesto de relieve la necesidad de una distribución de ingresos "mucho más justa".

En este escenario, ha enfatizado en la necesidad de unos mayores aportes tributarios por parte de la

población más rica. En especial, Werner ha apuntado que América Latina puede ser un buen lugar para comenzar a aplicar los "subutilizados" impuestos sobre la propiedad. Werner ha subrayado que es necesario un sistema tributario "mucho más progresivo" de cara a tener un sistema y una competitividad económica "mucho más sólida de

lo que es hoy". "Latinoamérica no puede ser la región más desigual en el mundo y saltar a la próxima etapa de desarrollo económico".

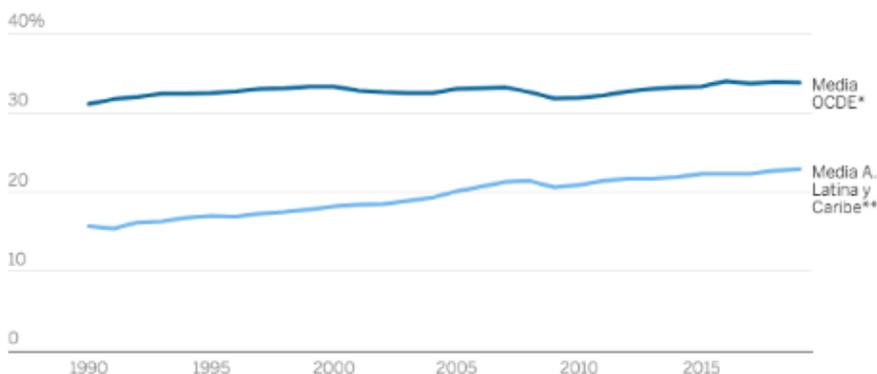
Sin duda, la contraparte de este mayor compromiso fiscal por parte del sector privado debe ir por el camino de que los estados garanticen la seguridad jurídica, impulsen políticas consensuadas

de largo plazo y creen foros donde escuchar las voces y canalizar de forma efectiva las demandas del sector empresarial.

El punto de partida: a la zaga en recaudación

Diferencias de fiscalidad entre la OCDE y América Latina y el Caribe

% de recaudación tributaria con respecto al PIB



*Chile, Colombia y México forman parte de la OCDE. **No incluye a Venezuela por falta de datos.

Fuente: OCDE. EL PAÍS

CONCLUSIONES

Solo una vez asentadas estas dos precondiciones (estados más eficaces y eficientes y elites involucradas y no extractivas) será posible pasar a una segunda fase en el diseño de las nuevas alianzas público-privadas más acordes con los nuevos retos.

Los viejos debates entre público vs privado son cosa del pasado. El futuro va a venir determinado por la estrecha colaboración y alianza entre el sector público y el privado por ejemplo en la construcción de nuevas estrategias para dirigir lo público (el GovTech). En esa coyuntura, las alianzas público-privadas poseen la capacidad de generar cambios y, muy especialmente, innovación en la gestión pública. Esta nueva estrategia institucional y de administración de lo público posee la virtualidad para estimular, crear y generar innovación en la gestión pública.

Las alianzas público-privadas se han instalado en el ámbito público como una de las formas a través de la cual el sector público y el privado se unen para resolver problemas comunes. Este tipo de instrumentos de política pública aspira a resolver problemas específicos como el de los déficits de infraestructura, enfrenta la pobreza y vulnerabilidad en una región o zona determinada o aúna fuerzas para resolver problemas de interés colectivo.

Las alianzas público-privadas se alzan como generadoras de innovación en la gestión pública que de esta forma gana en eficiencia y efectividad en sus políticas públicas y, por otro lado, involucra al sector privado en la mejora económica y social del país y en el diseño de un proyecto-país.

