

Oportunidades de las alianzas público-privadas en Guatemala

Luis Pablo San José

Guatemala, diciembre 2021



Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2021
10a. calle 7-48, zona 9. PBX: 2201-6300
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Autor

Luis Pablo San José

Equipo de investigación DICE

Jimena López
Pedro Prado

Grupo Editorial

Ana Lucía Blas
Pablo Hurtado
Lilliana López Pineda
Guisela Mayén
Ana María de Specher

Corrección estilo

Rosa Amelia González

Diseño y diagramación

Cesia Calderón

Imágenes e ilustraciones

freepik.com bajo licencia premium

Impresión

Centro de Impresiones Gráficas
Guatemala, diciembre 2021

La investigación y publicación se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS). Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que se cite la fuente.



Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento - No Comercial - Sin Obra Derivada 3.0 Unported.

 /asiesgt

 @ASIES_GT

 /ASIESGTNew



DESCARGUE ESTA PUBLICACIÓN EN

WWW.ASIES.ORG.GT

GRACIAS POR SU INTERÉS EN ESTA PUBLICACIÓN DE ASIES.

SI DESEA RECIBIR INFORMACIÓN OPORTUNA SOBRE NUESTROS PRODUCTOS EDITORIALES Y ACTIVIDADES, LE INVITAMOS A REGISTRARSE CON NOSOTROS. PODRÁ ENCONTRAR MATERIAL DE SU INTERÉS Y ACCEDER A NUESTROS PRODUCTOS EN OTROS FORMATOS.

Índice

Introducción.....	3
¿Qué son las alianzas público-privadas?.....	4
Beneficios y problemas de las APP.....	5
Situación actual de las APP en Guatemala.....	6
Conclusiones.....	11
Referencias.....	12

Introducción

Los países alrededor del mundo siempre han buscado diferentes mecanismos para cumplir con sus obligaciones y lograr mejorar el nivel de vida de su población. Es dentro de este mismo aspecto que han surgido diferentes modelos para alcanzar un mayor bienestar para sus habitantes. Las crisis económicas han dado paso a diversas dinámicas para afrontarlas, tal es el caso de las alianzas público-privadas (APP) que surgen en una etapa de fuertes complicaciones para el gobierno británico de los años 90, y a partir de ese momento han jugado un papel importante en diversas naciones, principalmente en proyectos de infraestructura.

Este estudio busca identificar los tipos de alianzas que existen y cómo pueden llegar a concretarse. Es necesario mencionar que no hay una fórmula exacta para determinar un contrato de esta naturaleza, puesto que, las condiciones llegan a variar dependiendo el fin que se quiera alcanzar. Existen dos modalidades de APP, las que pueden generar sus propios ingresos y las que no pueden hacerlo. Las primeras están ligadas a los proyectos de infraestructura que no buscan rentabilidad y en donde se acordó una no explotación comercial, las segundas requieren de un cobro por su uso, como es el caso de los servicios de transporte que deben de cobrar por el servicio y en ocasiones requieren de un aporte adicional, como un subsidio para que el pago sea asequible para la población.

Adicionalmente, se realiza una revisión de los principales beneficios y los obstáculos que pueden surgir de los acuerdos de APP, entre estos destaca la oportunidad de generar infraestructura productiva de una manera más rápida y sin las limitaciones de un presupuesto ajustado. También se presentan algunas complicaciones, una de las principales es la difícil implementación de estos acuerdos derivados de dificultades políticas y sociales. Aunado a esto, se presenta información sobre la situación actual de las alianzas y los proyectos presentados a la fecha en Guatemala, en conjunto con las conclusiones y recomendaciones. Se hace necesario mencionar que para el desarrollo de este estudio se realizó una revisión de información documental y estadística especializada en el tema.



¿Qué son las Alianzas Público-Privadas?

Las alianzas público-privadas (APP) pueden definirse en términos generales como un contrato o convenio entre el sector público y privado, donde ambas partes llegan a un mutuo acuerdo para construir una obra o brindar algún servicio. Esto coincide con la descripción del Banco Mundial (BM) que indica que las APP son un mecanismo para que el gobierno adquiera e implemente infraestructura o servicios públicos utilizando los recursos y la experiencia del sector privado (BM, 2021).

Las primeras APP se remontan al Reino Unido en el año 1992, donde se buscaba financiamiento para la construcción de la conexión del Canal de la Mancha¹. Los recursos financieros para la edificación de esta red requerían de £ 16,000 millones, que fueron recaudados en mercados internacionales y la administración de este fue destinada a una empresa privada por 60 años a partir de su construcción. (Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE), s.f.)

Esta primera acción dio paso a una serie de intervenciones de este tipo que permitieron la implementación de diferentes proyectos, principalmente de infraestructura que mejoraron las condiciones de vida para la ciudadanía del Reino Unido. El resto de los países del mundo comenzó a visualizar este modelo como una alternativa para brindar productos o servicios relacionados al quehacer público, sin estar atados a las restricciones presupuestarias y las condiciones para el endeudamiento gubernamental.

Los países de la Unión Europea² fueron los pioneros en aplicar este modelo; hasta el 2016, según el *Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo (2018)*, se han aplicado 1,749 proyectos en la modalidad de APP que representan un valor de € 336,000 millones, principalmente en el sector de transportes, carreteras y aeropuertos. Es posible que el alivio en las finanzas públicas permitiera que los recursos disponibles se orientaran a otro tipo de gastos sin detener las inversiones necesarias para avanzar en términos de productividad.

Partiendo de los ejemplos anteriores, se hace necesario definir los componentes que podrían identificar un acuerdo de este tipo. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (2009), una APP puede desarrollarse bajo distintas fórmulas jurídicas que varían dependiendo de las necesidades a cubrir y las condiciones necesarias para una operación.

Se pueden identificar dos modalidades de APP, el primer tipo se le identifica con proyectos que no generan sus propios ingresos, lo que significaría que dentro de las negociaciones no se contempló la explotación de la infraestructura de manera comercial. El segundo se refiere a los proyectos que generan sus propios ingresos, esto significa que los usuarios llegan a pagar una parte del uso de dicho servicio; como ejemplo se puede referir a los servicios de transporte masivo de personas, tales como los

¹ Conocido también como el Eurotúnel, es una conexión ferroviaria que permite un transporte de vehículos y personas conectando los países de Reino Unido y Francia en un aproximado de 2 horas y 20 minutos.

² Los principales países en aplicar estos modelos son Francia, España, Portugal y Alemania.

metros aéreos y subterráneos. Asimismo, este tipo de APP podrían requerir un apoyo monetario para su operación, esto puede ser cargado por el aliado público según convenga el contrato.

Beneficios y problemas de las APP

Una vez cubiertos los conceptos básicos de las APP se pueden determinar los beneficios que podrían representar. Primero y que constituye un aspecto fundamental, es el hecho de permitir una flexibilidad en términos presupuestarios. Según la información del Tribunal de Cuentas Europeo (2018), este esfuerzo en conjunto por generar una obra resulta en un proyecto más asequible, puesto que, reduce los niveles de financiación requeridos. Esto resulta importante para países como Guatemala en donde no se ha podido incrementar la carga tributaria de forma significativa.

Adicionalmente, el Banco Mundial (2021), recalca que, a partir de la crisis financiera del 2008, el interés por estos mecanismos se incrementó exponencialmente entre los diferentes países alrededor del globo, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Esta creciente inclinación por el modelo de APP puede estar relacionado a la presión que se tenía en varias vías relacionadas con los ingresos y el incremento de la tasa de desempleo; la infraestructura siempre ha jugado un papel importante para generar crecimiento económico y una contratación considerable de mano de obra, revirtiendo en muchas ocasiones los efectos de una crisis.

Aunado a esto, se pueden mencionar otros beneficios derivados de las APP que no están ligados en su totalidad a jugar un papel contra cíclico. El BM (2021), también destaca otras posibles bondades de este modelo, como son:

- La introducción de tecnología e innovación en los servicios públicos por parte del sector privado.
- Un complemento efectivo a las capacidades del sector público para satisfacer la demanda de infraestructura y servicios.
- Como incentivo para que el sector privado entregue proyectos a tiempo y dentro de un presupuesto pactado.

Los beneficios anteriormente listados podrían resultar importantes para solventar algunos de los problemas actuales del país; puesto que las APP permitirían avanzar en términos de competitividad, ya que se mejoraría la productividad con los consecuentes efectos en el desarrollo económico y social, revirtiendo los impactos negativos que dejó la pandemia. Por ejemplo, en el mercado laboral, según los datos presentados por López (2021), la tasa de desempleo alcanzó un 4.6 % durante el 2020, lo que indicaría que los ingresos de los agentes económicos disminuyeron durante la pandemia, lo cual se tradujo en una caída del comercio y demanda de servicios, si bien, se ha visto una recuperación durante el 2021, esta difícilmente se aprecia en negocios más pequeños y personas individuales.

Es en este contexto donde la situación laboral se encuentra en condiciones precarias y el presupuesto estatal es cada vez más limitado para la inversión y poco flexible, el modelo de las APP podría resultar importante para una reactivación económica rápida y efectiva. Bajo esta misma línea Chamorro, Prado

& San José (2020) plantean dentro de los lineamientos de una hoja de ruta para una mayor integración regional, lo importante que resulta crear una cartera de proyectos que estén amparados bajo el formato de APP y en el caso de infraestructura deben ser proyectos destinados a una mayor creación de cadenas de valor y un mayor bienestar en la población. Es necesario comprender que una reactivación económica en sí no será suficiente ya que se requiere de un abordaje con visión de mediano y largo plazo que incluya el bienestar social.

Si bien, los beneficios de las APP parecen bastante positivos, es necesario hacer mención de que existen algunos problemas asociados a este tipo de contratos, lo cual podría dificultar un desempeño eficiente. Adicionalmente, el BM (2021) menciona algunas complicaciones, que son:

- El costo de financiación, si bien, para el sector privado existe una facilidad de adquirir fondos, el desempeño de las empresas asociadas debe mantener un flujo de efectivo rentable para continuar con estas intervenciones, si los proyectos no son rentables, difícilmente el modelo podría despegar.
- Debido a la complejidad de los acuerdos y tratados, es necesario contar con una legislación fuerte y eficiente para poder adaptarse a las diferentes modalidades que puedan surgir dentro de la aplicación de este.
- Si los proyectos no son presentados y comunicados de manera efectiva, pueden causar muchas dificultades en su implementación. Esto derivado del desgaste social y político que podría representar un malestar en la población.

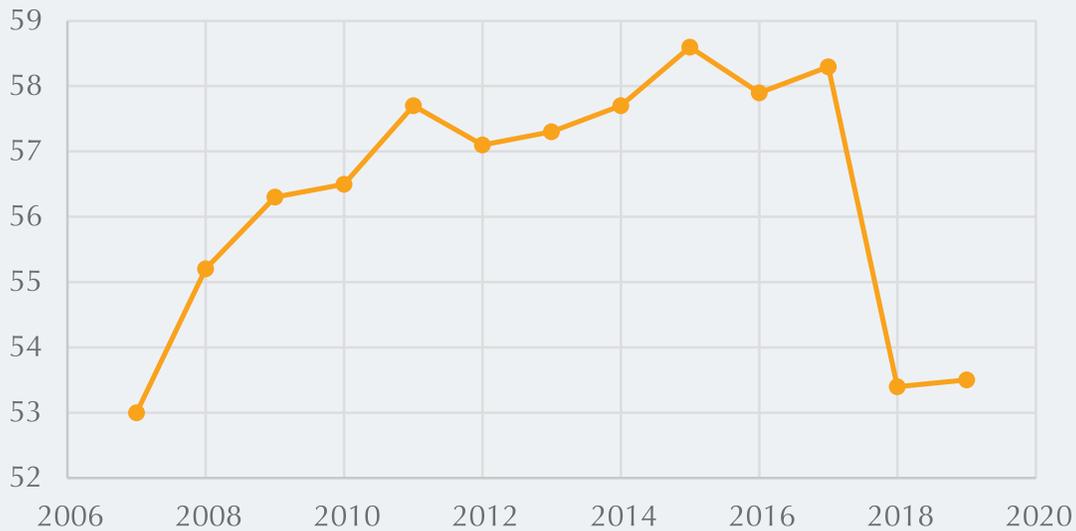
Como se puede apreciar, los riesgos anteriormente listados podrían complicar el pleno desarrollo de una APP y los países que deseen implementar este tipo de modelo deben de contar con un marco jurídico claro e instituciones capaces de brindar una buena comunicación y credibilidad, especialmente en términos de transparencia, puesto que, si los proyectos no cuentan con una buena recepción de parte de la población y no poseen un marco legal capaz de buscar una solución a los posibles conflictos derivados de una mala percepción, difícilmente se vea un verdadero avance en esta materia.

Situación actual de las APP en Guatemala

En los últimos años el país ha presentado diversas complicaciones³ para mejorar algunos aspectos relacionados a la competitividad. La gráfica 1 presenta los resultados de Guatemala en el Índice Global de Competitividad⁴ (ICG), donde se puede apreciar que a partir del año 2007 la puntuación se incrementaba de manera constante; sin embargo, a partir del 2015 comenzó a disminuir hasta caer de forma abrupta en el 2018. Este comportamiento puede estar ligado a diversos factores de índole político que comenzaron en el 2015.

³ Dentro de estas se pueden mencionar la dificultad para generar empleos formales, un mercado interno debilitado y una tasa de informalidad muy alta. (San José & Carrillo, 2020)

⁴ Este es un indicador elaborado por el Foro Económico Mundial, donde se toma a consideración diversos factores que afectan la competitividad en un país estos son políticos, institucionales y de infraestructura entre otros. (Bolaños, 2020)

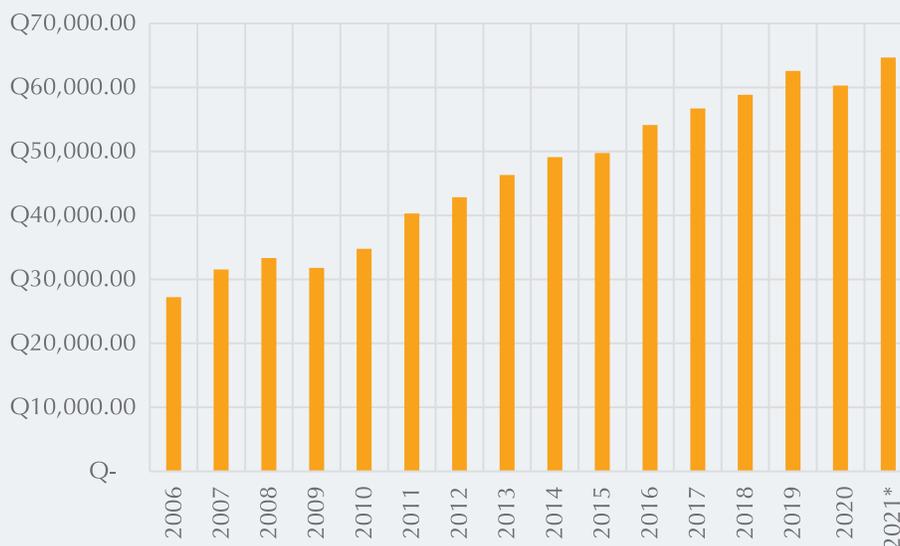
Gráfica 1*Puntaje de Guatemala en el Índice Global de Competitividad**De 2007-2019*

Nota. Adaptado de Datos Macro (S.F.) con información del Foro Económico Mundial.

Otro elemento importante que está relacionado al modelo de las APP son los ingresos fiscales, una de las ventajas de suscribir un contrato o acuerdo bajo esta modalidad sería la posibilidad de construir obras o brindar servicios sin comprometer muchos fondos estatales. La gráfica 2 muestra el comportamiento de los ingresos tributarios netos en Guatemala, a partir del año 2006 se puede apreciar un crecimiento sostenido de los ingresos tributarios, lo cual se traduce en un crecimiento promedio anual del 6.7 % esto puede evidenciar que ha tenido un crecimiento muy leve en los últimos años, con importantes caídas como la del año 2020, comportamiento que estuvo ligado a la pandemia.

Gráfica 2

Ingresos tributarios netos de Guatemala 2006-2021
En millones de quetzales



Nota. *Los datos de 2021 responden a una proyección de ingresos. Adaptado de Superintendencia de Administración Tributaria (SAT, 2021).

Este poco crecimiento en los ingresos tributarios y la falta de competitividad son factores importantes que pueden sustentar una aplicación del modelo de APP para generar mejores condiciones en la nación. Actualmente, en Guatemala existe una legislación especial para el tema de APP que se aprobó en el 2010⁵. Este Decreto cuenta con 114 artículos, destaca el artículo 3, donde se da la creación de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE), ente encargado de dar cumplimiento a la mencionada ley y a su reglamento⁶.

Adicionalmente, la ley contempla entre otros aspectos la creación del Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (CONADIE), las definiciones de contrato, un acuerdo de voluntades jurídicas vinculantes entre el Estado y el contratista privado, y las fases que se consideran en los proyectos. Respecto a estas últimas, son dos, una de construcción que inicia desde que se dicta una fecha para el inicio de la construcción hasta la entrega efectiva de la obra. Y la segunda, llamada periodo de explotación que inicia una vez concluida la anterior y culmina en la fecha acordada según convinieran ambas partes en el acuerdo.

La ANADIE cuenta con una cartera de proyectos que se encuentran en diferentes procesos y solamente uno se ha aprobado, la tabla 1 detalla los proyectos que se encuentran en diferentes fases y procesos.

⁵ Se refiere al Decreto 16-2010 del Congreso de la República de Guatemala, conocido como Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica.

⁶ Dentro de las conclusiones se hace mención sobre la necesidad de profundizar en el marco jurídico de la ley y como debería de abordarse.

Tabla 1*Nombre, fase y estimado de inversión de los proyectos de ANADIE*

Nombre	Estatus	Descripción	Estimado de inversión
Sistema de Transporte Público Masivo del Eje Oriente-Occidente del Área Metropolitana de Guatemala.	Estudios previos	El proyecto busca implementar un sistema de transporte público masivo que se interrelacione con otras iniciativas de transporte y movilidad.	Por determinar
Centro Administrativo del Estado en la Ciudad de Guatemala (CAE)	Preclasificación de licitantes	Este contempla el diseño, financiamiento, construcción y operación de edificios con capacidad para albergar entre 8 mil y 10 mil empleados públicos.	\$ 240 Millones
Vía exprés nororiente	Estudios previos	Consiste en el diseño, financiamiento, construcción y operación de una nueva carretera de 27.6 kilómetros con dos carriles, que comunicará la CA-01 oriente con la CA-09 norte	\$ 300 Millones
Puerto seco intermodal Tecún Umán II	Estudios previos	El desarrollo de este puerto permitirá contar con un centro logístico intermodal con operaciones tren-camión y camión-camión. Este se operará con el equipamiento adecuado para las operaciones de carga y descarga de las mercaderías y sistemas de inspecciones no intrusivas.	\$ 40 Millones
Modernización aeropuerto internacional La Aurora	Ampliación de estudios de factibilidad	Diseño, financiamiento, construcción de obras del lado aire y conservación, mantenimiento y operación de la infraestructura del lado aire y lado tierra del aeropuerto.	\$ 158 Millones
Metroriel	Estudios previos	Implementación de un sistema de transporte masivo para una interconexión entre Centra Norte y Centra Sur utilizando el derecho de vía férrea existente.	\$ 770 Millones

Nombre	Estatus	Descripción	Estimado de inversión
Autopista Escuintla – Puerto Quetzal	Fase de licitación	El desarrollo de la autopista incluye la construcción de siete distribuidores a desnivel, carriles de aceleración de cámaras de seguridad e iluminación en lugares estratégicos y otras mejoras a la seguridad vial.	\$ 80 Millones

Nota. Adaptado de ANADIE (s.f.).

Los siete proyectos actuales se encuentran en su mayoría en la fase de prefactibilidad. Lo que significaría que estos están en un análisis riguroso para determinar las ventajas y desventajas con sus respectivas previsiones financieras y jurídicas, por lo que, aún se encuentran muy lejos de llegar a un proceso de ejecución. En el caso del CAE, este presenta ya la precalificación de licitantes, esto indicaría que debe montarse un proceso para encontrar a los posibles operadores del centro en mención. Finalmente, de todos solamente la Autopista Escuintla – Puerto Quetzal está en fase de licitación y estaría pasando a construcción luego de la aprobación por parte del Congreso de la República en el año 2021⁷.

El desarrollo actual de las APP en Guatemala demuestra dificultad en su implementación, esta situación se evidencia en el hecho de que a pesar de que la ley tiene una vigencia de diez años, solamente se ha podido aprobar un proyecto que requirió de dos presentaciones en el pleno para su aprobación; esto puede indicar que a pesar de contar con las necesidades y el entorno para considerar el modelo, muchos de los proyectos no han llegado a concretarse, principalmente, por complicaciones de índole político, puesto que, por ahora es el cuello de botella identificado en el único proceso aprobado.

⁷ Este proyecto se aprobó con 105 votos a favor el día 24 de noviembre de 2021, con lo cual se da inicio con la rehabilitación, administración y operación de un tramo de 42 kilómetros que comprende la ruta de Escuintla a Puerto Quetzal. (Montenegro y Pérez Marroquín, 2021)

Conclusiones

Las APP presentan una oportunidad para llevar a cabo inversiones necesarias en infraestructura y prestación de servicios, esto sin comprometer muchos recursos del presupuesto público. Adicionalmente, existen posibles beneficios de llevar a cabo estas intervenciones y uno de los más importantes podría ser la capacidad de hacer que diversos procesos sean eficientes y mejorar las condiciones de competitividad, principalmente, en el terreno de infraestructura y servicios. Sin embargo, las complicaciones de aplicar este modelo están latentes y una de las principales puede ser la falta de comunicación y el desgaste político, lo que claramente pone en riesgo toda inversión de este tipo.

Es importante mencionar que un aspecto en el que no se profundizó fue en el análisis de la ley correspondiente y se recomienda que, a partir del mismo, se identifiquen los cambios que son necesarios realizar para una mejor implementación de los proyectos que el modelo de las APP implica. Dentro de este estudio se presentaron las principales complicaciones que ocurren con los acuerdos, en el marco de este modelo, en ese sentido, las soluciones a estas requieren de certeza jurídica que permita asegurar el financiamiento de los proyectos, las obligaciones y las sanciones correspondientes en caso de que una de las partes no cumpla con el contrato. Es necesario también que se tome a consideración herramientas accesibles para la población en temas de transparencia y una comunicación efectiva para evitar un desgaste que afecte el desarrollo de los proyectos.

Para el caso de Guatemala existen posibilidades para potenciar un crecimiento económico por medio del modelo de desarrollo de infraestructura económica; sin embargo, después de diez años solamente un proyecto ha sido aprobado y como se mencionó anteriormente, la voluntad política juega un papel importante, principalmente en los procesos de licitación y aprobación de los proyectos; el mal manejo de estos puede estar afectando el pleno desarrollo de las alianzas por lo que para mejorar la percepción de la población respecto a las mismas, podría plantearse la aprobación de infraestructura completamente nueva y campañas de concientización que permitan percibir estas como una alternativa a la infraestructura actual.

El panorama actual para las APP es complicado, no obstante, la pandemia podría representar una oportunidad de dinamizarlas desde una perspectiva que propicien la consolidación de la recuperación económica por medio de los proyectos que en ese marco se ejecuten. Se debe trabajar con transparencia, eficacia y voluntad para avanzar con las intervenciones necesarias que permitan mejorar la conectividad y competitividad del país y a su vez generar mejores condiciones y un aumento significativo de inversiones que permita un mayor crecimiento de la economía.

Referencias

- Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica [ANADIE]. (s.f.). *¿Qué son las APP?* <https://anadie.gob.gt/apps/>
- Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica [ANADIE] (a). (s.f.). *Proyectos*. <https://anadie.gob.gt/proyectos/>
- Banco Mundial. (19 de enero de 2021). *¿Qué son las asociaciones público-privadas?* <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/que-son-las-asociaciones-publico-privadas> <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/que-son-las-asociaciones-publico-privadas>
- Banco Mundial (a). (19 de enero de 2021). *Objetivos del Gobierno: beneficios y riesgos de las Asociaciones Público-Privadas*. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/objetivos-del-gobierno-beneficios-y-riesgos-de-las-asociaciones-publico-privadas>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (14 de octubre de 2009). *Experiencia española en concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructuras públicas: marco general*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Experiencia-espa%C3%B1ola-en-concesiones-y-asociaciones-p%C3%ABlico-privadas-para-el-desarrollo-de-infraestructuras-p%C3%ABlicas-Marco-general.pdf>
- Bolaños, R. M. (16 de diciembre de 2020). *10 desventajas que hacen a Guatemala menos competitiva, según el Foro Económico Mundial*. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/economia/10-desventajas-que-hacen-a-guatemala-menos-competitiva-segun-el-foro-economico-mundial/>
- Chamorro, E., Prado, P., y San José, L. (septiembre de 2020). *Las oportunidades del comercio intrarregional en el marco de la integración centroamericana*. Guatemala: ASIES http://www.asies.org.gt/download.php?get=las_oportunidades_del_comercio_intrarregional.pdf
- Datos Macro. (2019). *Guatemala - Índice de Competitividad Global*. <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-competitividad-global/guatemala>
- López, J. (15 de junio de 2021). *Efectos de la pandemia en el mercado laboral centroamericano*. Guatemala: ASIES. <http://www.asies.org.gt/efectos-de-la-pandemia-en-el-mercado-laboral-centroamericano/>. <http://www.asies.org.gt/efectos-de-la-pandemia-en-el-mercado-laboral-centroamericano/>
- Montenegro, H., y Pérez Marroquín, C. (24 de noviembre de 2021). Congreso aprueba proyecto de construcción de la autopista Puerto Quetzal-Escuintla con cobro de peaje. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/congreso-aprueba-proyecto-de-construccion-de-la-autopista-puerto-quetzal-escuintla-con-cobro-de-peaje-breaking/>
- San José, L., y Carrillo, J. L. (diciembre de 2020). *La situación actual del mercado interno en Guatemala*. Guatemala: ASIES. http://asies.org.gt/pdf/la_situacion_actual_del_mercado_interno_en_guatemala.pdf
- Superintendencia de Administración Tributaria [SAT]. (2021). *Estadísticas Tributarias SAT*. <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-tributarias-sat/#1506903647232-dff79679-679a>
- Tribunal de Cuentas Europeo. (septiembre de 2018). *Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/es/>