



COOPERACIÓN INTERNACIONAL



Municipalistas por
la Solidaridad
y el Fortalecimiento
Institucional

Javier Marcelo Arroyo Jiménez.
Economista Senior del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo – PNUD.



FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO Y OPORTUNIDADES PARA LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS EN LOS MUNICIPIOS DE BOLIVIA

Resumen

El presente artículo analiza las oportunidades y desafíos del financiamiento para el desarrollo en los municipios de Bolivia, con énfasis en las Alianzas Público-Privadas (APP) como un mecanismo innovador para movilizar recursos privados complementarios a los públicos. Se examina el contexto económico actual, la necesidad de cerrar brechas en la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la importancia de un marco legal e institucional adecuado para la implementación de APP en el país. A través de una revisión del estado del financiamiento municipal y los retos que enfrentan los gobiernos locales, se identifican áreas de oportunidad para fortalecer la capacidad fiscal y la inversión estratégica en infraestructura y servicios. Finalmente, se presentan propuestas para mejorar el espacio fiscal municipal y consolidar condiciones que viabilicen las APP como una herramienta efectiva para el desarrollo sostenible en Bolivia.

Palabras Clave: Financiamiento para el desarrollo; alianzas público-privadas; municipios; inversión sostenible; Objetivos de Desarrollo Sostenible; financiamiento innovador.



Abstract

This article analyzes the opportunities and challenges of development financing in Bolivia's municipalities, focusing on Public-Private Partnerships (PPPs) as an innovative mechanism to mobilize private resources complementary to public funds. It examines the current economic context, the need to bridge financing gaps for the Sustainable Development Goals (SDGs), and the importance of an adequate legal and institutional framework for implementing PPPs in the country. Through a review of municipal financing conditions and local government challenges, key opportunities are identified to strengthen fiscal capacity and strategic investment in infrastructure and services. Finally, proposals are presented to enhance municipal fiscal space and establish conditions that enable PPPs as an effective tool for sustainable development in Bolivia.

Keywords: Development financing; public-private partnerships; municipalities; sustainable investment; sustainable development goals; innovative financing.

1. CONTEXTO ECONÓMICO

En un contexto de nuevas y viejas capas de incertidumbre y de alta volatilidad, Bolivia enfrenta desafíos para avanzar hacia la recuperación económica.

En 2023 los países de América Latina y el Caribe enfrentan un escenario macroeconómico complejo. Se prevé que durante el año continúe el bajo crecimiento económico. Para 2023 se prevé que América Latina y el Caribe continúe en una senda de bajo crecimiento, con una tasa del 1,7%. Todas las subregiones mostrarían un menor crecimiento en 2023 respecto de 2022: América del Sur crecería un 1,2% (3,7% en 2022), el grupo conformado por Centroamérica y México un 3% (3,4% en 2022) y el Caribe (sin incluir Guyana) un 4,2% (6,3% en 2022).

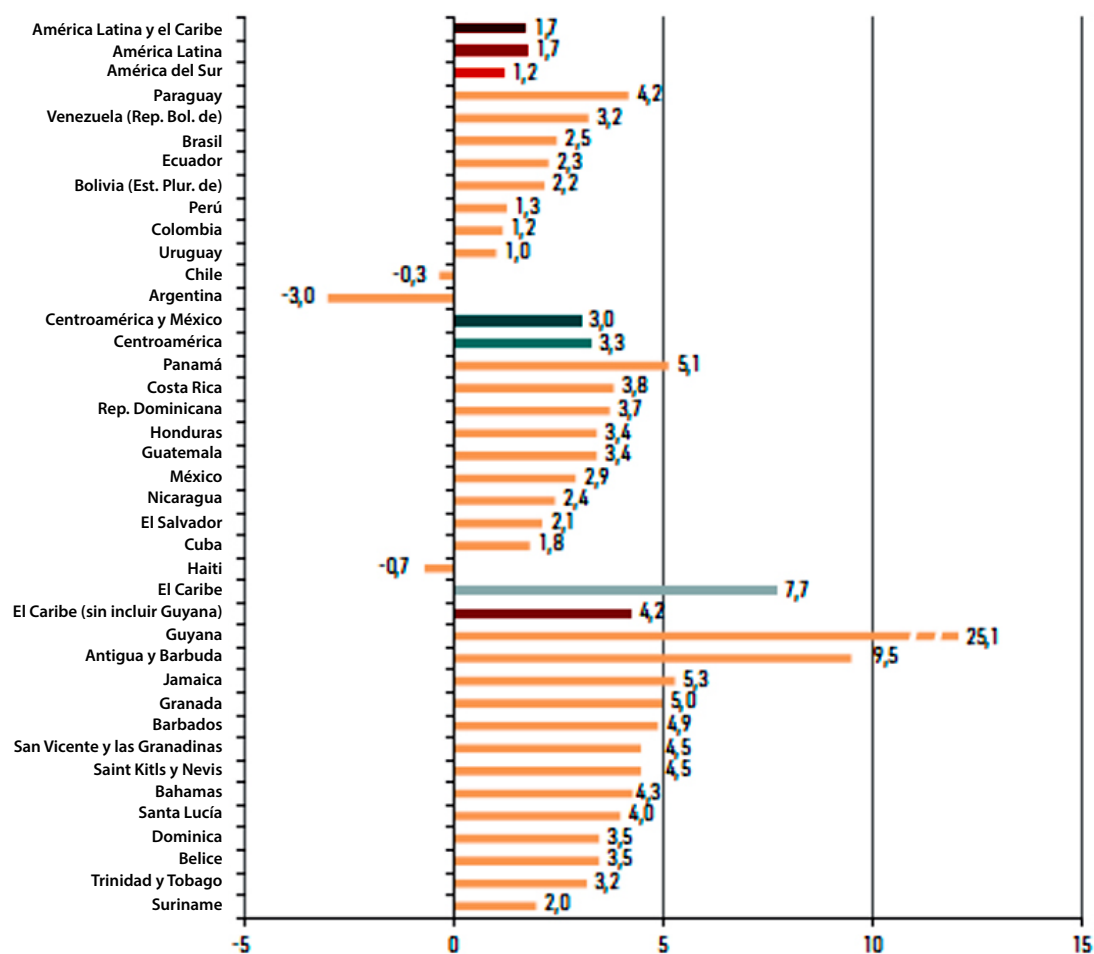
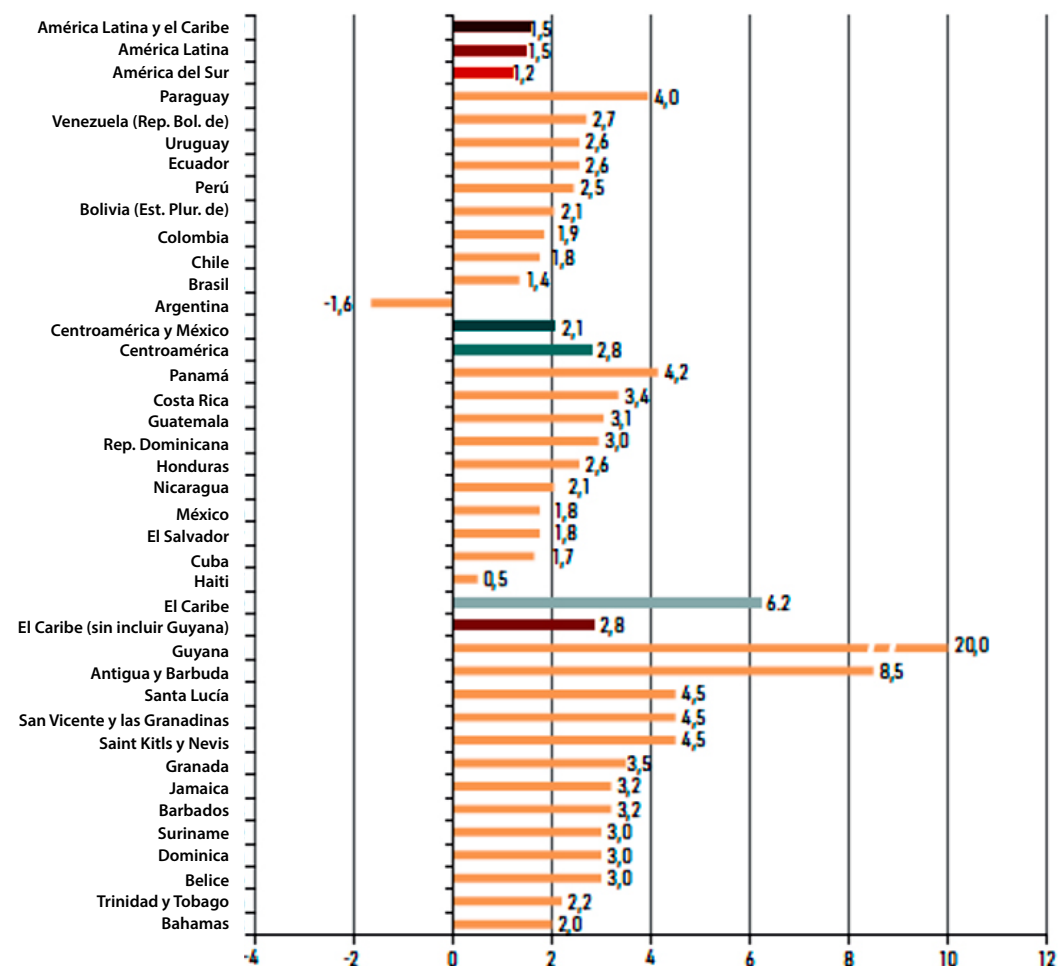
Para 2024 se espera que la tasa de crecimiento del PIB sea del 1,5% para América Latina y el Caribe en promedio, manteniéndose la dinámica de bajo crecimiento (CEPAL, 2023).

Gráfico 1.A. América Latina y el Caribe, proyección de la tasa de crecimiento del PIB 2023 (En porcentaje).

Gráfico 1.B. América Latina y el Caribe, proyección de la tasa de crecimiento del PIB 2024 (En porcentaje).



Fuente: CEPAL, con cifras oficiales





El Estado Plurinacional de Bolivia, con la caída del PIB en -8,8% en 2020, registró una importante recuperación en 2021 (6,1%) gracias a las medidas implementadas desde el Estado. No obstante, la recuperación se ralentizó en 2022 con un crecimiento de la economía que alcanzó un 3,5%. En 2023, las estimaciones de distintos organismos ratifican esta ralentización en el desempeño económico (el Banco Mundial identifica un crecimiento de 2%, el Fondo Monetario Internacional apunta al 1,8% y la CEPAL en su última actualización proyectó un 2,2%), frente a la posición del Gobierno Nacional que reporta un crecimiento del PIB de 2,28% al primer trimestre de 2023, con una expectativa de 4,8% hacia el cierre de la gestión.

Bolivia es una de las excepciones regionales, que registra una tasa de inflación acumulada a julio de 2023 de 1,2%, la más baja en América del Sur. Si bien estos resultados son loables, es importante señalar algunos elementos no contemplados en el análisis como la subvención y subsidios a los combustibles, la informalidad laboral, el tipo de cambio fijo en el país y la devaluación de la moneda en los países vecinos.

Bajo el contexto señalado el país necesita aplicar medidas, para afianzar la estabilidad económica y consolidar sus expectativas de crecimiento, sin embargo, para este fin son necesarias correcciones fiscales relacionadas a la gestión de los subsidios, el redimensionamiento del empleo público, reducir la reducción del déficit en los déficits de las empresas públicas y la gestión de los subsidios. En este sentido, se hace necesario establecer plataformas de dialogo con los actores que recibirán el impacto de las medidas, principalmente las referidas a la disminución de los subsidios a los combustibles, para construir acuerdos y reformas que viabilicen su aplicación en el mediano plazo.

Es fundamental recomponer las fuentes de generación de riqueza con cambios estructurales que estimulen la inversión e iniciativas desde el sector privado. Además, promover las exportaciones del agro, la industria y la minería que hasta el momento son sectores de mayor contribución a la economía. Lamentablemente, los grandes proyectos de industrialización relacionados con el litio, hierro y plata, la venta de energía e incluso la sustitución de los combustibles por etanol son proyectos a largo plazo que no tendrán efectos en 2023.

2. DESAFÍOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA AGENDA 2030

En los últimos tres años, la pandemia por coronavirus (COVID 19), la guerra en Ucrania y los desastres relacionados con el clima han hecho flaquear aún más tales avances, que ya eran precarios de por sí. En medio de nuestro camino hacia 2030,



los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) están experimentando graves problemas. La evaluación de alrededor de 140 metas sobre las que se dispone de datos de tendencias indica que aproximadamente la mitad de estas metas están moderada o gravemente desencaminadas; y más del 30 % no han avanzado o han involucionado hasta situarse por debajo de la base de referencia de 2015.

El informe sobre ODS 2023, presenta un examen de la realidad de los progresos alcanzados a mitad del camino hacia el año 2030 revela retos importantes. Los últimos datos y evaluaciones a nivel mundial de los organismos custodios dibujan un panorama preocupante: de las aproximadamente 140 metas que pueden evaluarse, la mitad presentan desviaciones moderadas o graves de la trayectoria deseada. Además, más del 30 % de estas metas no experimentaron ningún avance o, peor aún, retrocedieron por debajo de la línea de base de 2015. Esta evaluación subraya la urgente necesidad de intensificar los esfuerzos para garantizar que los ODS mantengan su rumbo y avancen hacia un futuro sostenible para todos (ONU, 2023).

Gráfico 2.A. Evaluación general del progreso de los ODS, 2023 (En porcentaje)

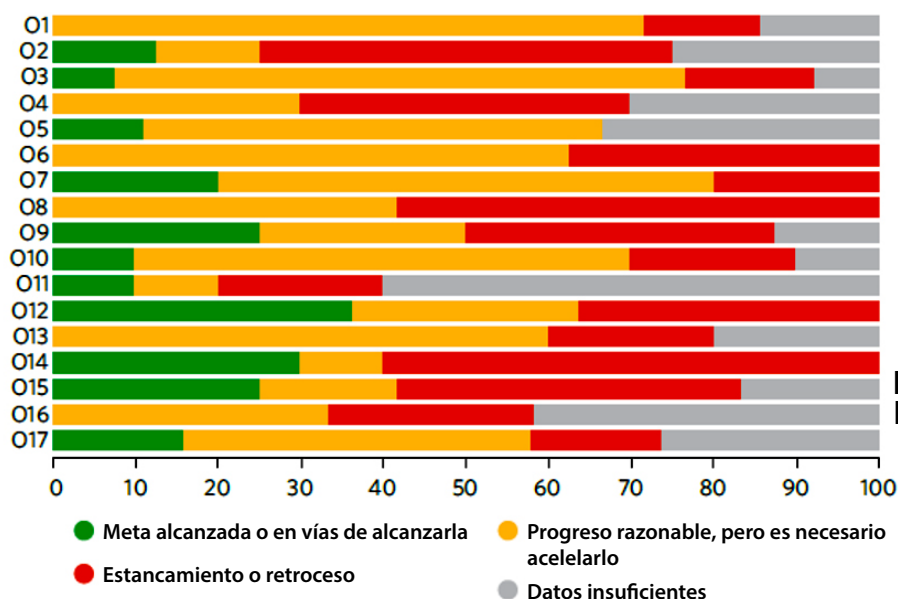


Gráfico 2.B. Evaluación del progreso de los 17 ODS, 2023 (En porcentaje)

Fuente: Informe ODS 2023, Edición especial



La falta de progresos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible es universal, pero es evidente que los países en desarrollo y las personas más pobres y vulnerables del mundo son los que sufren las peores consecuencias de nuestro fracaso colectivo, lo cual es consecuencia directa de injusticias mundiales que llevan vigentes cientos de años. Los efectos combinados del clima, la COVID-19 y las injusticias económicas están dejando a muchos países en desarrollo menos opciones y menos recursos todavía para hacer realidad los Objetivos.

3. FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Las necesidades de financiamiento para la recuperación económica han puesto en evidencia la estrechez fiscal en los países de la región.

Recuperar los avances para el cumplimiento de la Agenda 2030 y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requiere una mayor movilización de recursos, sobre todo de flujos privados. En consecuencia, el principal desafío para los gobiernos, consiste en canalizar los recursos privados de manera complementaria a los recursos públicos e impulsar programas y proyectos orientados a la generación de impactos en el desarrollo sostenible. Según la OCDE, la brecha de financiamiento de los ODS asciende a entre U\$ 3 y 14 billones por año. Esta cifra se traduce en un desafío de financiamiento para los países de ingresos bajos e ingresos medios (CEPAL, 2017).

Cuadro 1. Estimación de las necesidades anuales de financiamiento de los ODS priorizados (En miles de millones de dólares).

Principales Objetivos de Desarrollo Sostenible	Financiación estimado necesario
Desarrollo social	
Erradicar pobreza extrema	66
Eliminar el hambre	50
Acceso a la salud universal	37
Educación primaria universal	42
Medio Ambiente	
Océanos	30-80
Bosques	50-100
Biodiversidad	300-750
Mitigación del cambio climático	750-3.000
Adaptación al cambio climático	70-750



Principales Objetivos de Desarrollo Sostenible	Financiación estimado necesario
Energía	
Acceso universal a la energía	40-100
Energía renovable	400-750
Eficiencia energética	500-700
Tierras y agricultura	70-300
Infraestructuras (no energética)	800-7.000
Objetivos de Desarrollo del Milenio¹	70-400

Fuente: Naciones Unidas, Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible (A/69/315), Nueva York, octubre de 2014. 1) Se ha incluido la información sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio a modo de referencia para ayudar a dimensionar las necesidades de financiamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Al reto de la movilización de recursos, públicos y privados de manera conjunta para alcanzar los ODS, se suma la necesidad de tener en cuenta los cambios acaecidos en el panorama del financiamiento para el desarrollo en la última década. Estos cambios están relacionados con la importancia creciente de los nuevos actores y fuentes de financiamiento para el desarrollo, entre los que figuran donantes que no son países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, organizaciones no gubernamentales (ONG), fondos para el clima, mecanismos de financiamiento innovadores e iniciativas de cooperación Sur-Sur. Asimismo, el capital privado se ha erigido en una importante fuente de financiamiento, con un conjunto diversificado de instrumentos.

Dado el desafío para la región de recuperar los avances en el logro de los ODS, es de vital importancia explorar métodos innovadores para cerrar las brechas de desarrollo que enfrentan los países. Una solución innovadora es el del financiamiento combinado o "*Blended finance*", que se define como el uso estratégico de recursos públicos para movilizar capital privado en mercados emergentes. El financiamiento combinado permite: el apalancamiento de capitales, incrementar los impactos, atraer a inversionistas privados y lograr una rentabilidad de la inversión ajustada a los riesgos.

Uno de los modelos más conocidos y confiables para el financiamiento combinado son las Asociaciones Público-Privadas (APP); este mecanismo no solo ofrece una forma innovadora de acceder a los fondos, sino que también responde a ciertas ineficiencias en la inversión pública. Otra alternativa, son los bonos verdes, sociales y sostenibles, los cuales son emitidos por inversionistas privados con el objetivo de generar impactos ambientales o sociales; es importante que su estructuración sea



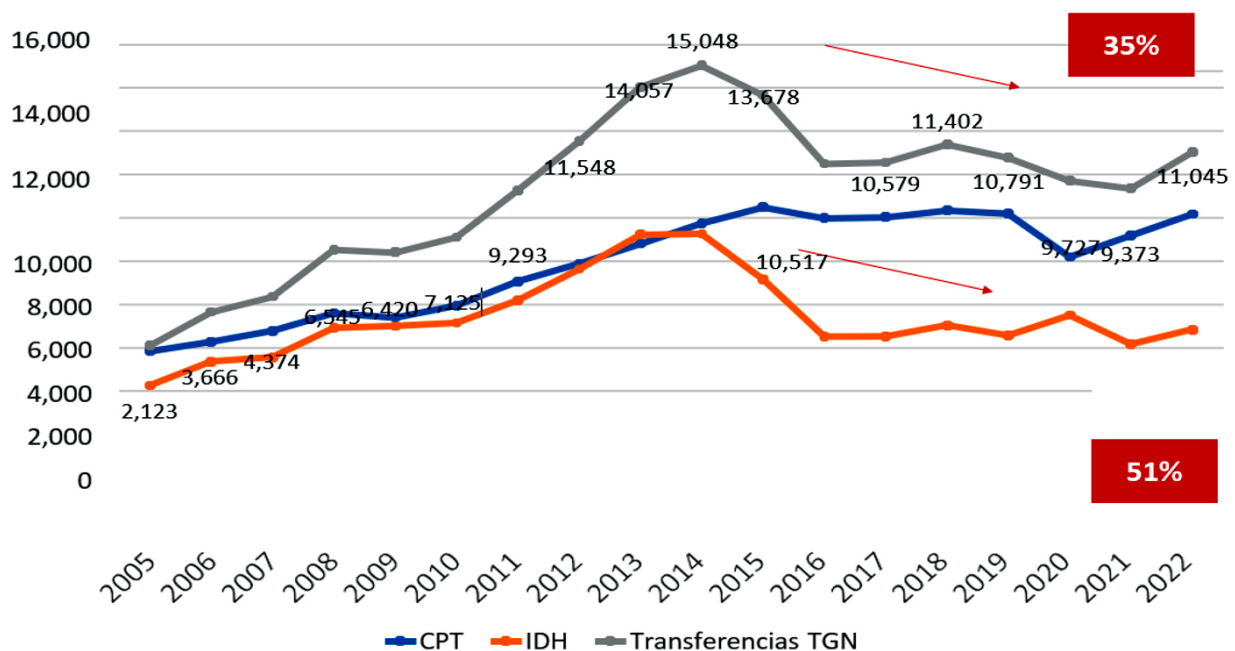
concordante con principios internacionales, las mejores prácticas y marcos regulatorios integrales establecidos en los países.

El financiamiento para el desarrollo precisamente se preocupa de analizar la evolución de los flujos de financiamiento señalados anteriormente, con los que cuenta una economía para atender sus necesidades de gasto en consumo e inversión, incluyendo la movilización de recursos domésticos y recursos externos, tanto de origen público como privado. El hecho de que flujos de financiamiento puedan catalogarse como “financiamiento para el desarrollo” implica que la asignación de estos recursos sean potenciales generadores de impactos en el crecimiento económico, la equidad social y el medio ambiente.¹

4. ¿CUÁL ES EL ESCENARIO Y EL CONTEXTO SUBNACIONAL EN BOLIVIA?

En el país existen dos fuentes de financiamiento que son claves para los Gobiernos Municipales y ambas tienen que ver con las transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN). La primera corresponde a las transferencias por concepto de Coparticipación Tributaria (CPT) y la segunda esta referida al Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Gráfico 3. Transferencias del Tesoro General de la Nación 2005 al 2022 (En millones de bolivianos).



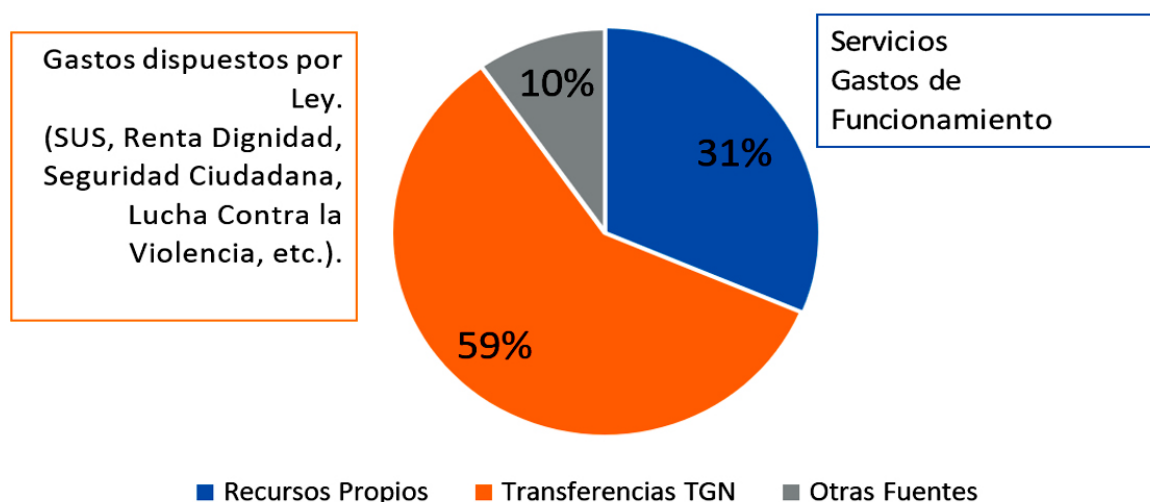
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

¹ MARCELO ARROYO, PNUD (2022). “Financiamiento para el desarrollo. Una oportunidad para la recuperación económica”.



El gráfico 3 destaca dos hitos importantes en el comportamiento de las transferencias en los años 2014 y 2020, este último año marcado por la pandemia. Durante este período, se pudo ver que las transferencias del TGN cayeron un 35% y los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) disminuyeron más del 50%. Si bien el gráfico muestra una ligera recuperación entre 2021 y 2022, es importante tener la claridad de que estos recursos están llegando o han llegado a un límite. ¿Esto qué quiere decir? El pico de recursos que se percibieron en el año 2014 en términos de transferencias, hoy por hoy son insuficientes en función de las demandas y las necesidades que se dan en los territorios

Gráfico 4. Presupuesto promedio de los Gobiernos Autónomos Municipales, según fuente de financiamiento, 2023 (En porcentaje).

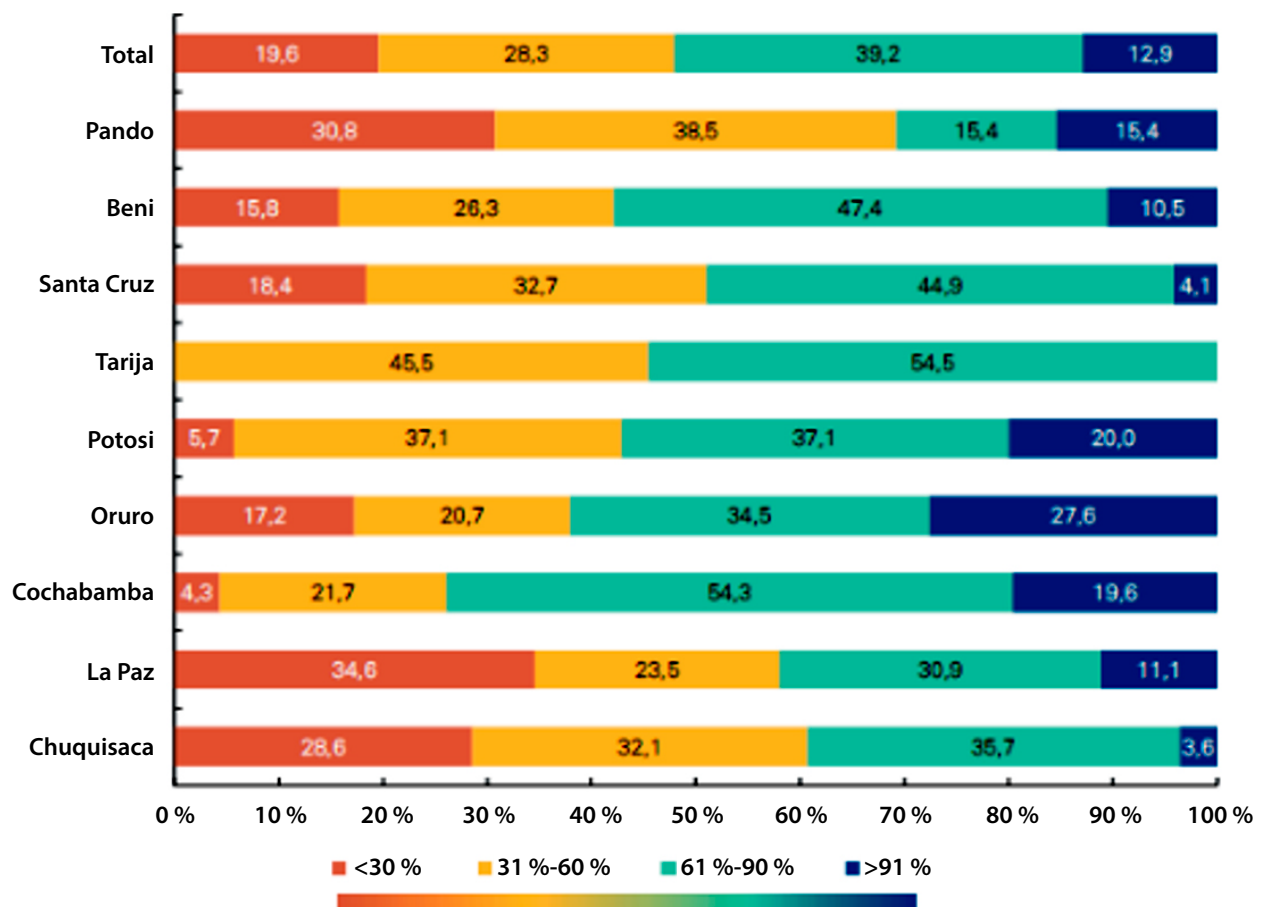


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Gran parte de los municipios dependen en casi un 60 % de estas transferencias de recursos del nivel central. Además, se establece por normas que estos fondos deben destinarse al pago de programas como ser el Seguro Universal de Salud, la renta dignidad, seguridad ciudadana, etc. El 30 % restante del presupuesto proviene de los recursos propios del municipio y se utiliza para cubrir servicios públicos y gastos de funcionamiento. Es en este punto donde surge la pregunta: ¿Qué es lo que no se está logrando financiar a partir de este ejercicio?

La respuesta es concreta: existe una falta de financiamiento adecuado en los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) y en proyectos estratégicos que tienen que ver principalmente con temas de residuos sólidos, movilidad y transporte, saneamiento básico e infraestructura de impacto para los municipios.

Gráfico 5. Ejecución promedio de la inversión pública municipal, 2023 (En porcentaje).



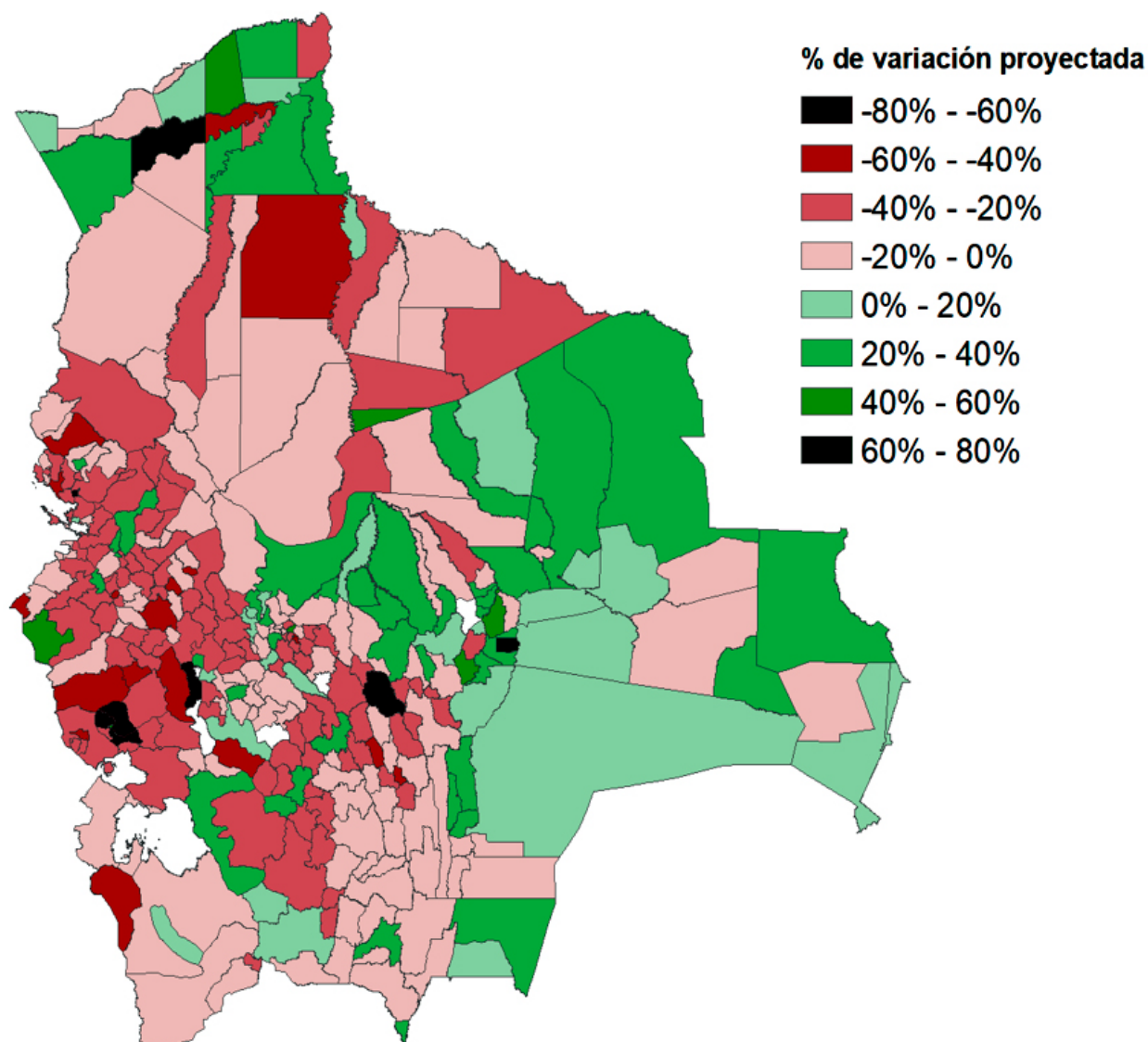
Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo – Ministerio de Planificación del Desarrollo.

El gráfico 5, revela el nivel de ejecución promedio de la inversión pública subnacional a 2022. Vemos que el 48 % de los gobiernos locales tuvieron una ejecución de inversión pública inferior al 60%. Este bajo nivel de inversión, sumado a un contexto fiscal limitado y debilidades institucionales en cuanto a la capacidad de ejecución, indican que es necesario tomar otro tipo de estrategias para poder avanzar en el desarrollo y gestión de proyectos a nivel subnacional.

Ante esto, el PNUD-Bolivia ha desarrollado un estudio en términos de prospectiva, de cómo los resultados del Censo de Población y Vivienda podría influir negativamente en la asignación de recursos a cerca del 83,8% de los gobiernos locales (284 municipios y autonomías indígenas) los cuales tendrían disminución de sus Carteras de recursos por concepto de coparticipación tributaria. El mapa siguiente refleja este comportamiento.



Mapa 1. Variación de recursos de coparticipación tributaria.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Este resulta un tema bastante complejo y se debe precisamente al desafío del desarrollo que se tiene producto de los procesos de expansión urbana y de los procesos de urbanización. Entonces, ¿Cómo financiar esta creciente demanda de servicios y bienes públicos de calidad ante un espacio fiscal reducido?

En este marco planteamos seis áreas de oportunidad:

- Mejora de capacidades, coordinación, transparencia y fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales: Un camino sumamente importante para generar vínculos y canales de comunicación mucho más directos entre los diferentes niveles de gobierno.



- Impulsar temas transversales: hoy existen problemas que trascienden los límites político-administrativos y la solución puede pasar por pensar a nivel de regiones metropolitanas.
- Gasto subnacional: debe ser más eficiente y debe contribuir a indicadores de crecimiento y de impacto.
- Transferencias que incorporen criterios y principios de equidad e igualación fiscal: proponer una ecualización fiscal a partir de otro tipo de parámetros que permita ser más eficientes en la asignación de recursos.
- Acceso subnacional a financiamiento con responsabilidad fiscal.
- Gobiernos subnacionales con mayor capacidad de generar ingresos propios.

Por lo antes mencionado y en concordancia con estas áreas de oportunidad se plantean cinco propuestas para mejorar el espacio fiscal municipal en Bolivia:

- Aprovechar el impuesto predial.
- Optimizar la eficiencia tributaria de competencia municipal, como alternativa eficaz en la captación de recursos.
- Aprovechar el uso y recuperación de las plusvalías pensando en la expansión urbana y,
- Establecer una propuesta para un nuevo escenario de ecualización fiscal (pacto fiscal)
- Crear y consolidar condiciones para viabilizar las alianzas público-privadas.

5. LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Las Alianzas Público Privadas (APP) fueron desarrolladas e implementadas desde inicios de los 90, donde el Reino Unido fue el pionero en esta materia. Desde su lanzamiento han ido ganando popularidad entre los diferentes países como una herramienta adicional de financiamiento para proveer servicios o bienes públicos a la sociedad. Esta asociación entre el sector público y privado es considerada un punto medio entre la privatización y un proyecto de inversión pública, donde rescata la eficiencia que caracteriza al sector privado al momento de proveer un servicio o bien público que es de responsabilidad del Estado. A pesar de haber ganado popularidad a nivel mundial en los últimos años, las APP no están libres de controversias. Los casos de éxitos como los de fracasos de las últimas décadas permiten a aquellos países que todavía no han aplicado las APP, beneficiarse de estas experiencias para construir un marco legal y financiero apropiado.



Es importante mencionar que no se puede aplicar la estructura de una APP a todos los proyectos que proveen un bien o servicio público, cada país decide en qué tipo de proyectos podrá participar el privado. Una gran ventaja es que cuando participa el privado aporta capital y financiamiento que libera recursos al Estado, los cuales pueden ser utilizados en otros proyectos que sean netamente de inversión pública. En tal sentido, las APP pueden coadyuvar a la provisión de servicios y bienes públicos sin aumentar el endeudamiento del Estado (Vladimir & Romero, 2020).

5.1. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

Existen diferentes definiciones de lo que es una APP:

“Es 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 encuentren alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende en una adecuada transferencia de riesgos del sector privado” (OCDE).

“Es un instrumento de vinculación de **capital privado y conocimiento técnico**, que se materializa en un contrato o convenio de objetivos compartidos, entre una **Entidad Pública** y una **persona natural o jurídica de derecho privado**, para brindar un activo, servicio público, la ejecución de planes y proyectos en alguna o todas sus fases y/o componentes” (BID).

“En líneas generales, una asociación público-privada se refiere a 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. Usualmente”. (BM).

Las APP se pueden utilizar para proyectos totalmente nuevos, como por ejemplo la construcción de una carretera, y para proyectos ya existentes, como por ejemplo la explotación de un sistema de provisión de agua potable ya implantado, donde el contrato de APP prevea una inversión de mejora de la red de infraestructura por parte del operador, que también se hará cargo de garantizar el servicio de abastecimiento de agua.

En todo caso, los proyectos de APP se distinguen de la contratación pública tradicional por el empaquetamiento de tareas, es decir, por la contratación de una serie



de servicios a un solo concesionario en vez de hacerlo por separado a diferentes contratistas (CAF, 2018).

5.2.

PRINCIPALES RAZONES PARA APLICAR LAS APP

Razón 1. En las últimas décadas, ha surgido un intenso debate sobre los límites del sector público y cómo hacerlo más eficiente. Existe un reconocimiento generalizado de que una intervención pública eficiente y con alta calidad institucional es un ingrediente básico de una economía moderna. Al mismo tiempo, hay tendencias demográficas y socioeconómicas (como el propio proceso de globalización, que impulsa la libertad de movimientos de factores productivos, lo que dificulta una fiscalidad elevada) que llaman a mejorar la productividad de los Gobiernos a todos los niveles, es decir, que invitan a hacer el mejor uso posible de los recursos existentes.

Razón 2. Existe cierta insatisfacción sobre el modelo de privatización indefinida. Tanto en países en vías de desarrollo como en los desarrollados, se ha pasado de una euforia inicial -a finales del siglo XX- a un cuestionamiento por parte de sectores importantes de la opinión pública, que asocian privatización a poner objetivos públicos en manos de intereses privados que no van a tener en cuenta el interés general.

Razón 3. La principal ventaja que los Gobiernos siguen encontrando en esta fórmula de colaboración en proyectos controlados por el sector público es la participación de empresas con experiencia en mercados diversos, lo cual permite atraer talento y tecnología.

Razón 4. Los proyectos que son objeto de contratos de APP se centran, habitualmente, en grandes infraestructuras, para las que existe una creciente demanda global debido a un triple continuo crecimiento:

- El demográfico, en el conjunto del planeta, por la lucha contra la mortalidad infantil y las mejoras en los tratamientos médicos para la tercera edad.
- El económico, elevado en países emergentes, especialmente asiáticos.
- El proceso de urbanización continuo, por el que cada vez más personas del ámbito rural se trasladan a vivir a las grandes metrópolis, especialmente en países como China, pero también en América Latina y África, donde se está produciendo un gran crecimiento económico y un cambio estructural de una economía rural a otra dominada por los sectores industrial y de servicios.

5.3.

LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ENFOQUE "PRIMERO LAS PERSONAS"

Las APP Primero las personas se pueden percibir como un tipo de Asociaciones Público-Privadas diseñadas para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este sentido, las APP Primero las personas tienen un enfoque mejorado que debiera superar algunas de las debilidades del modelo tradicional de APP.

Un proyecto de APP Primero las personas, puede definirse como aquel que fomenta el acceso a los servicios públicos esenciales para todos, con el objetivo de lograr resultados de desarrollo sostenible y situar a las personas en primer lugar en el centro. Con la adopción de la Agenda 2030, el reto para los gobiernos y el sector privado es implementar las APP de acuerdo con un conjunto de criterios holísticos y emprender proyectos que desde su inicio hasta su finalización creen *"valor para las personas"*. En su octava sesión en octubre de 2016, el Equipo de Especialistas en Asociaciones Público-Privadas de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) lanzó 10 principios rectores sobre las Asociaciones Público-Privadas "Primero las personas" (CEPAL, 2020).

Cuadro 2. Los 10 principios rectores sobre las APP "Primero las personas".

Principio 1: Incorporar a las estrategias de infraestructura la agenda transformadora de Primero las personas, asegurándose de que se escuchen las necesidades de las personas.	Principio 2: Entregar más, mejores y más simples proyectos de Primero las personas uniéndose al gobierno y permitiendo que las ciudades y otros niveles locales desarrollen proyectos ellos mismos.	Principio 3: Aumentar las habilidades de los funcionarios en la ejecución de proyectos de Primero las personas, particularmente asegurando que los gobiernos sepan cómo empoderar mejor a las mujeres en los proyectos, así como alentar al sector privado a contribuir a la transferencia necesaria de habilidades.	Principio 4: Establecer marcos legales y de políticas más inclusivos que permitan la participación activa de las comunidades y centrarse también en un enfoque de tolerancia cero frente a la corrupción.	Principio 5: Revelar más información sobre proyectos a la sociedad, especialmente sobre los compromisos asumidos con varios socios en el proyecto.
<ul style="list-style-type: none"> • Desafío 1.1: Aumento de la demanda de servicios • Desafío 1.2: Desarrollo sostenible. • Desafío 1.3: Satisfacer las "necesidades reales". • Desafío 1.4: Demostrando impacto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desafío 2.1: Entrega del proyecto. • Desafío 2.2: Mejorar el clima de inversión. • Desafío 2.3: Coordinación dentro de los gobiernos. • Desafío 2.4: De arriba hacia abajo - De arriba hacia abajo. • Desafío 2.5: Importancia de la infraestructura social. • Desafío 2.6: Priorizar proyectos para impacto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desafío 3.1: Falta de capacidad dentro de los gobiernos. • Desafío 3.2: Estandarización. • Desafío 3.3: Pasos de entrenamiento. • Desafío 3.4: Representación insuficiente de las mujeres y falta de perspectiva de género. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desafío 4.1: Priorizar la política y la legislación para las Primero las personas PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desafío 5.1: Información sobre acuerdos de proyectos. • Desafío 5.2: Mejora de la confianza de los inversores. • Desafío 5.3: Lista de verificación para mejorar la responsabilidad.



Principio 6: Eliminar riesgos de los proyectos al proporcionar más previsibilidad en el entorno propicio.	Principio 7: Establecer claramente los criterios de selección de los proyectos para promover el "Valor para las personas" para que se puedan seleccionar los mejores proyectos de Primero las personas.	Principio 8: Lograr que la sostenibilidad ambiental sea un componente clave de la evaluación, adjudicación e implementación de proyectos de Primero las personas PPP.	Principio 9: Asegurar que la financiación mixta catalice a los socios privados para invertir en proyectos de Primero las personas.	Principio 10: Evitar las trampas de endeudamiento garantizando la sostenibilidad fiscal de los proyectos.
<ul style="list-style-type: none"> • Desafío 6.1: Distribución equilibrada de riesgos. • Desafío 6.2: Países de alto riesgo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desafío 7.1: Agregar características a los criterios de selección. • Desafío 7.2: Costos de licitaciones competitivas. • Desafío 7.3: Especificaciones de salida. • Desafío 7.4: Cambios tecnológicos durante el plazo contractual. • Desafío 7.5: Participación de los stakeholders. • Desafío 7.6: Procedimientos anticorrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desafío 8.1: Sostenibilidad ambiental. • Desafío 8.2: "Valor para las personas". • Desafío 8.3: Evaluación del impacto ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desafío 9.1: Financiación mixta. • Desafío 9.2: Ampliación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desafío 10.1: Préstamos a países de bajos ingresos.

Fuente. Elaboración sobre UNECE (2019), Principios rectores Asociaciones Público-Privadas "Primero las personas" en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. ECE/CECI/2019.

Las APP necesitan ser medidas de acuerdo con una serie de impactos que están en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta herramienta de evaluación de impacto puede ser utilizable por los gobiernos, sector privado, prestamistas privados y organizaciones internacionales, y es aplicable a todos los sectores de APP y todas las categorías de proyectos APP, ya sean de pequeña o gran escala, nacionales o transfronterizos.

Cuadro 3. Indicadores de evaluación de la herramienta de evaluación de impacto de las “APP Primero las personas”.

Acceso y Equidad	Efectividad económica y sostenibilidad fiscal	Resiliencia y sostenibilidad ambiental	Replicabilidad	Involucrar a todos los stakeholders o partes interesadas
<ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios básicos. • Asequibilidad económica y acceso universal. • Avance en equidad y justicia social. • Acceso y equidad para el largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas anticorrupción y contratación abierta y transparente. • Viabilidad económica y sostenibilidad fiscal de la infraestructura. • Maximizarla viabilidad fin anciera de largo plazo. • Empleo de calidad y oportunidades económicas para todos. • Contribución a la innovación y la transferencia de tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la eficiencia energética. • Reducir el desperdicio y restaurar la tierra degradada. • Sostenibilidad ambiental del agua. • Sostenibilidad de la biodiversidad. • Estrategia para el manejo de desastres. • Fortalecimiento de la capacidad institucional y comunitaria para la mitigación de desastres. • Programa de desarrollo comunitario People-first. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la replicabilidad y adaptabilidad de proyectos APP. • Mejorar la capacidad del gobierno, la industria y la comunidad. • Apoyar la innovación y la transferencia de tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan para la participación de los interesados y la participación pública; 5.2 Maximizar el compromiso de las partes interesadas y la participación pública; 5.3 Proporcionar información transparente y de calidad del proyecto; y 5.4 Gestionar las quejas públicas y comentarios de los usuarios.

Fuente. Elaborado por los [autores sobre la base de la información](#).

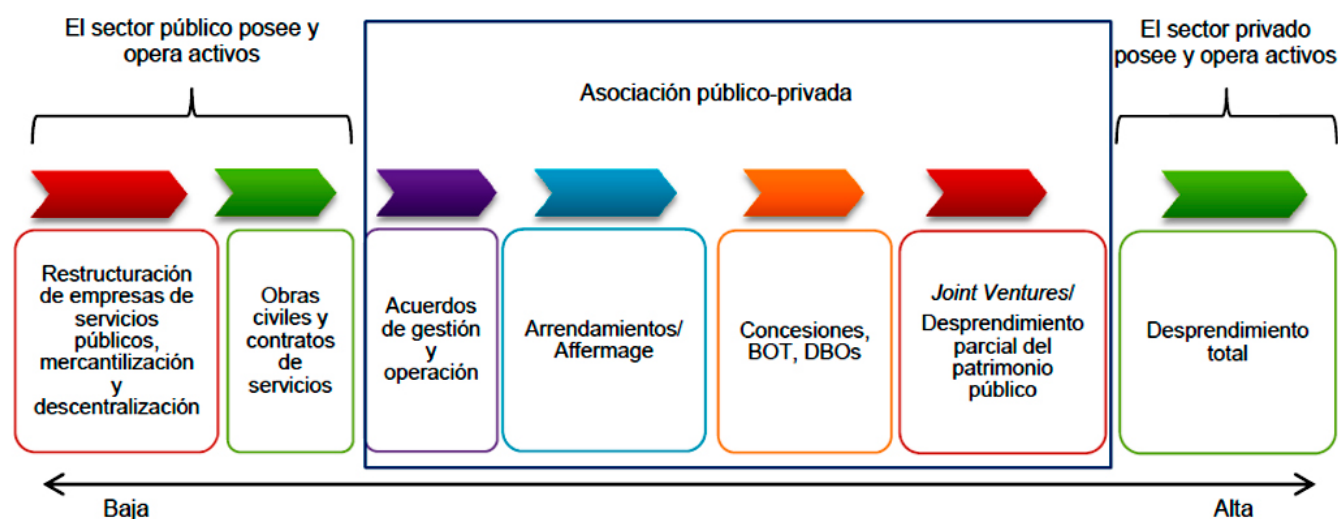
5.4.

MODALIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS APP

Las asociaciones público-privadas forman parte de un espectro de posibilidades de acuerdos, que tienen al sector público y al sector privado en sus extremos, para la provisión de infraestructura, bienes y servicios públicos. En efecto, entre el sector público y el privado existen diversas opciones de interacción, como los acuerdos de gestión y operación, los arrendamientos, las concesiones, los proyectos Construcción Operación-Traspaso (BOT), los proyectos Diseño-Construcción-Operación (DBO) y las Joint Ventures.



Diagrama 1. Asociaciones público-privadas específicas y productivas: escala y alcance de la responsabilidad pública y privada.



Fuente. Basado en Banco Mundial, [Tipos de Asociaciones Público-Privadas](#).

Los resultados documentados en diversas publicaciones entre 1990 y 2011 (Roe-hrich, Lewis y George (2014) sobre los beneficios y riesgos de este tipo de asociaciones público-privadas son heterogéneos, ya que algunos destacan los beneficios y otros enfatizan las desventajas.

Cuadro 4. Principales beneficios y riesgos potenciales de las asociaciones público privadas.

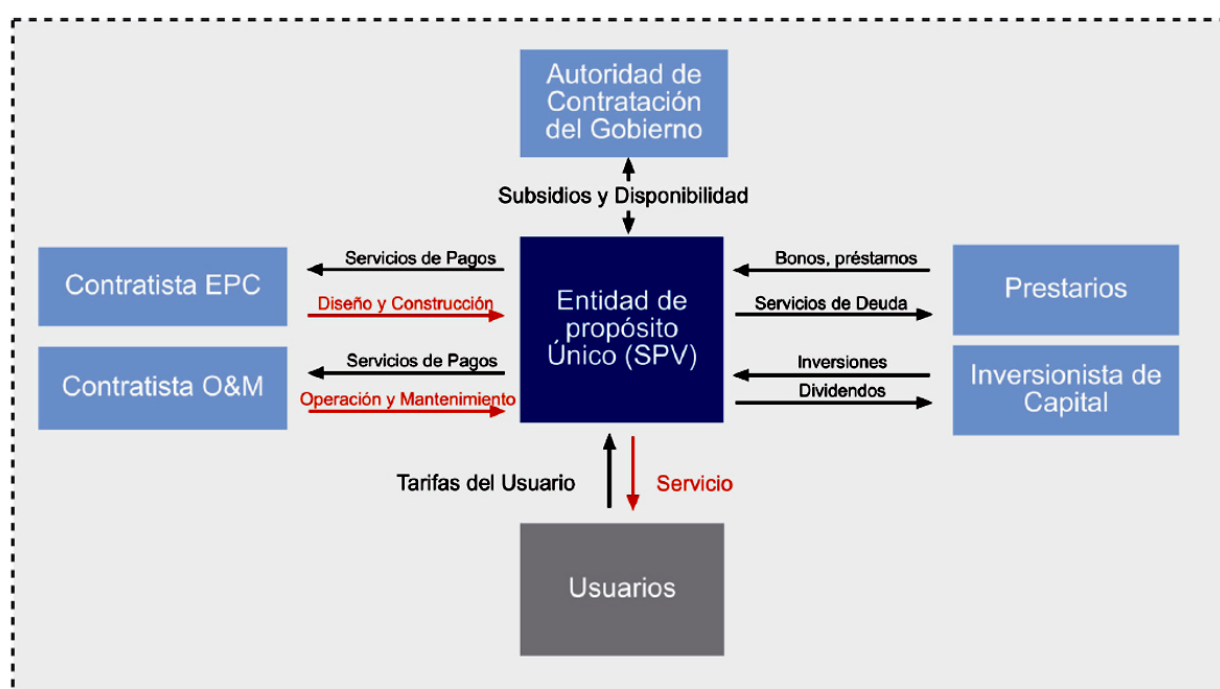
Beneficios potenciales	Riesgos potenciales
Multiplicar el impacto en objetivos.	Costos mayores a los procesos tradicionales.
Fortalecer instituciones.	Poca competencia debido a los altos costos de las licitaciones.
Captar recursos financieros, técnicos y de conocimiento.	Costo asociado a la deuda (amortización del costo).
Optimizar riesgos entre el sector público y el sector privado.	Existen proyectos más fáciles de financiar que otros.
Reducir costos del ciclo de vida del proyecto y el tiempo de su implementación.	Existen proyectos políticamente o socialmente desafiantes.
Facilitar la innovación y el desarrollo de infraestructura.	No hay riesgo ilimitado. El sector privado esperará un mayor control de las operaciones si el riesgo es alto.
Promover el crecimiento económico local.	Incertidumbre vinculada a los contratos de largo plazo.

Beneficios potenciales	Riesgos potenciales
Promover la transparencia y buena gestión.	Los proyectos de largo plazo presentan contingencias.
Generar ingresos adicionales por el mejor aprovechamiento de activos.	Pueden resultar en monopolio y como resultado se tienen bienes y servicios más costosos para la población.
Mejorar la calidad del servicio.	Crea alicientes para la corrupción.

Fuente. Banco Mundial, 2017; Comisión Europea, 2003; Hoon y otros, 2009; Hall, 2015.

El contrato de una APP crea una entidad de propósito única (SPV, por sus siglas en inglés) que no puede diversificar sus funciones y existe tanto como la duración del contrato. Es la SPV que firma los contratos para el financiamiento y contratistas y cobra los peajes, subsidios o pagos por disponibilidad por brindar el servicio o bien público.

Diagrama 2. Estructura de actores y flujo de fondos de una APP.



Fuente. Retos y ventajas de las asociaciones público-privadas en Bolivia.



5.5.

MARCO LEGAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS APP

5.5.1.

Normativa Comparada en América Latina y el Caribe

Los países que han venido aplicando APP para la provisión de bienes y servicios públicos cuentan con una estructura administrativa especializada y una ley específica para la ejecución de este tipo de contratos.

Para la implementación de las APP, es necesario un marco legal robusto que garantice la seguridad jurídica de los contratos de APP a lo largo de la vida del proyecto. Este marco tiene que estar alineado con la legislación internacional y recoger los diferentes aspectos que son esenciales para disponer de un contrato en condiciones de una APP, esto es, que clarifique cómo se contrata al operador privado, cómo se obtienen los terrenos, cuáles son los procedimientos administrativos necesarios para ejecutar una inversión o cómo se llevará a cabo la resolución de conflictos, entre otros. Asimismo, tiene que establecer de forma clara las sanciones vinculadas a la corrupción, el tráfico de influencias y el abuso de poder.

Para que un inversionista privado esté interesado en encarar un proyecto APP tendrá que sentirse protegido por el marco legal que tiene el país; pero, a su vez, necesita de un interlocutor estatal que coordine con las diferentes entidades públicas involucradas en el proyecto, ya que el inversionista no puede ser objeto de la burocracia institucional (CAF, 2018).

5.5.1.

Normativa a nivel Nacional - Bolivia

Bolivia, a la fecha del presente documento, no cuenta con una ley de APP; sin embargo, no es necesario tener una ley específica para poder hacer una APP en el país. Lo que se podría hacer es llevar adelante un proyecto piloto bajo la modalidad de APP que sirva como experiencia para poder trabajar en un marco legal e institucional adecuado en el país.

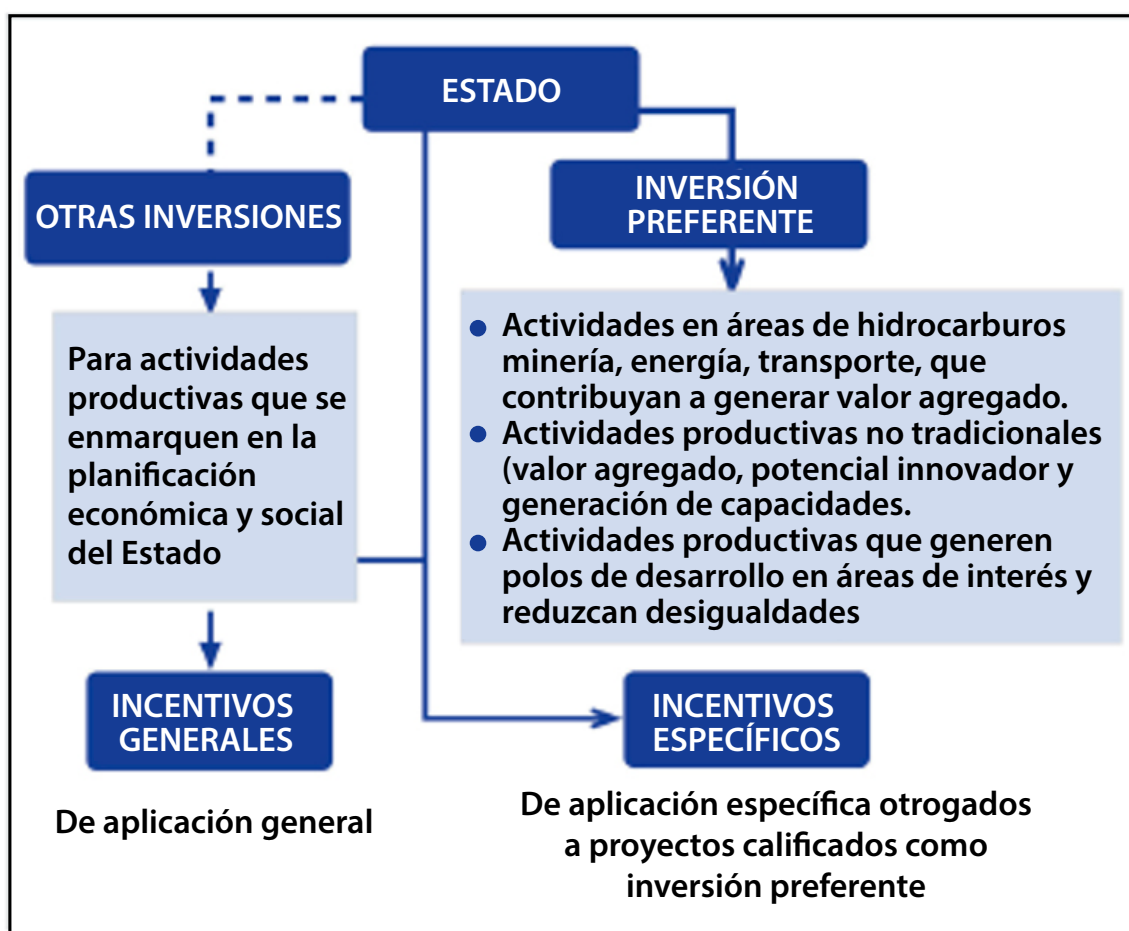
La entidad que debería coordinar y articular una APP es la Dirección de Promoción de Inversiones que depende del Viceministerio de Planificación Estratégica del Estado que pertenece al Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Uno de los principales componentes de una APP son los incentivos o garantías que se pueden ofrecer al inversionista, y para esto el mecanismo que otorga la Ley 516



de Promoción de Inversiones del 4 de abril de 2014 define la modalidad. En la ley se establece que se pueden ofrecer incentivos específicos o generales para un proyecto de inversión, en otras palabras, se puede “confeccionar” un incentivo a la medida del proyecto de inversión (Vladimir & Romero, 2020). En el siguiente gráfico se puede ver los tipos de inversión e incentivos que otorga la ley:

Diagrama 3. Inversiones y tipos de incentivos.



Fuente. Retos y ventajas de las asociaciones público-privadas en Bolivia.

Una vez definido bajo qué marco se podrían otorgar los incentivos al inversionista, se debe identificar el mecanismo para la elaboración del contrato. Para este efecto, tenemos la Ley 466 de Empresas Públicas que establece que las empresas públicas podrán suscribir contratos para establecer alianzas estratégicas de inversión conjunta con empresas públicas o privadas constituidas en el país y/o empresas públicas o privadas extranjeras. Adicionalmente, constituye una modalidad de alianza estratégica de asociación accidental, que tiene carácter transitorio y es utilizada para el desarrollo o ejecución de una o más operaciones específicas a cumplirse mediante inversiones conjuntas. La reglamentación de las alianzas estratégicas de inversión conjunta se promulga el 24 de enero de 2018 mediante el Decreto Supremo 3469.



Este decreto supremo tiene por objeto establecer los preceptos y el contenido mínimo de los contratos de alianzas estratégicas de inversión conjunta (CAEIC) mencionados en la Ley 466 de Empresas Públicas y la Ley 516 de Promoción de Inversiones.

A nivel subnacional, producto de la estreches en el espacio fiscal y las crecientes necesidades de financiamiento que se presentan principalmente en los municipios capitales de departamento, varios de ellos han promovido iniciativas para la implementación de las APP en procura de dar viabilidad a proyectos estratégicos para sus territorios. En este sentido y producto de una revisión normativa comparada se presenta el siguiente cuadro.

Cuadro 6. Marco legal comparado para la aplicación de las APP en municipios de Bolivia.

ENTIDAD	LEGISLACIÓN SOBRE APP	ASPECTOS IMPORTANTES
Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz de la Sierra-GAM SCZ	Ley Autonómica Municipal N° 1456, de 6 de septiembre de 2021. Reglamento: Decreto Municipal N° 20/2021 de 15 de octubre de 2021.	Prevé la constitución de alianzas público-privadas mediante Convenios y Contratos administrativos. Estos últimos en el marco de las NB-SABS. Sus fuentes son la iniciativa pública y privada.
Gobierno Autónomo Municipal de Sucre-GAM Sucre	Ley Autonómica Municipal N° 244/2022, de 10 de mayo de 2022.	Prevé la constitución de alianzas público-privadas mediante Contratos administrativos, previo proceso de contratación. Establece como medios las Iniciativas pública y privada.
Gobierno Autónomo Municipal de La Paz-GAM LPZ	Texto Ordenado del Reglamento de Concesiones – Decretos Municipales 10/2014 y 10/2017.	Establece el procedimiento, condiciones, plazos y responsables para la contratación de concesiones administrativas (bienes, obras y servicios públicos municipales). A la fecha el GAM LPZ, se encuentra en proceso de formulación de un nuevo marco normativo para incorporar iniciativas público-privadas.
Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba-GAM CBBA	Ley Municipal 1179 de Alianzas Público Privadas - Decreto Municipal 330 Reglamento APP.	El objetivo de esta norma es buscar financiamiento de inversores privados para la ejecución de obras de alto costo económico que la Alcaldía no podría financiar. El GAM CBBA, aprobó el cambio de alumbrado público en todos los distritos, con una empresa colombiana, bajo la modalidad de APP.

6. CONDICIONES PARA EL ÉXITO DE LAS APP

Las Alianzas Público-Privadas (APP) son contratos complejos y de largo plazo que utilizan instrumentos financieros sofisticados. Es crucial identificar y definir adecuadamente la asignación de riesgos, ya que existe la posibilidad de que estos contratos no alcancen los objetivos para los cuales fueron promovidos, o que los alcancen, pero no en las condiciones económicas y/o temporales previstos inicialmente. Por ello, en esta sección se presentan algunas de las condiciones sugeridas por diversos autores e iniciativas, consideradas necesarias para llevar a cabo «buenas» APP. Es importante señalar que, aunque estas condiciones son necesarias, no deben entenderse como suficientes. También deben considerarse otros elementos acordes a las características institucionales, territoriales y de gobernanza de los proyectos objeto de las APP.

- **Condición 1.** Generación de Valor.
- **Condición 2.** Definir un espacio estable de gobernanza y transparencia.
- **Condición 3.** Garantizar la innovación y la flexibilidad contractual.
- **Condición 4.** Tener en cuenta las externalidades y los efectos de las aglomeraciones territoriales (procesos acelerados de urbanización).
- **Condición 5.** Fomentar la participación.
- **Condición 6.** Revisar los sistemas de pago y valorar potenciales nuevos modelos de negocio.
- **Condición 7.** Consolidar y aprovechar los sistemas de información disponibles (Big Data).

Para llevar a cabo una APP con éxito, esta debería cumplir las condiciones planteadas en el apartado anterior. Sin embargo, también es necesario que, además de esas condiciones internas propias, el entorno político, jurídico, económico y social en el que se desarrollen cuente con unas mínimas garantías de cumplir también determinadas condiciones. Así, entendemos que el entorno necesario para que una APP se desarrolle con éxito debería cumplir las condiciones descritas a continuación:

- Marco legal robusto.
- Entorno político estable.
- Fortalecimiento de capacidades.
- Economía de mercado, abierta y competitiva.



Las APP no son un instrumento nuevo. Durante generaciones, el sector público y el sector privado han trabajado juntos con el fin de materializar proyectos vitales para el desarrollo de las infraestructuras y los servicios públicos tales como carreteras, redes de transmisión, ferrocarriles, prisiones, escuelas, hospitales y sistemas de tratamiento de agua, entre otros.

En la actualidad, la dimensión y el alcance de los desafíos a los que se enfrenta la humanidad, especialmente en los entornos urbanos, reclaman unos esfuerzos conjuntos del sector público y los operadores privados.

Para el sector privado, esta puede ser una oportunidad, pero estará condicionada por su capacidad de adaptarse a los cambios del entorno y de encontrar equilibrios entre los intereses de sus accionistas y las necesidades de las comunidades urbanas. En este sentido, el sector público desempeñará un papel capital para dinamizar al sector privado, mediante la promoción de proyectos de APP, manteniendo una supervisión de los proyectos, y garantizando que estos sean en beneficio de la ciudadanía y que aportan un valor añadido para la comunidad en su conjunto, tanto a corto como a largo plazo.

7. BIBLIOGRAFÍA

CAF (2018). Asociación Público Privada en América Latina: Guía para gobiernos regionales y locales. Caracas: CAF.

CEPAL (2017). Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

CEPAL (2020). Las Asociaciones Público Privadas bajo la mirada Primero las Personas. Santiago: CEPAL.

CEPAL (2023). Estudio económico de América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

ONU. (2023). Informe de los Objetivos 2023 Edición Especial. Nueva York: ONU.

VLADIMIR, F. & ROMERO, H. (2020). Retos y ventajas de las asociaciones.