



LECCIONES APRENDIDAS

Y MEJORES PRÁCTICAS EN
PROYECTOS DE ASOCIACIÓN
PÚBLICO-PRIVADA

RAMÓN ESPELT
ABRIL 2015



Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID



ACERCA DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

Con el financiamiento de 39 países donantes, el FOMIN, miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apoya el crecimiento que encabeza el sector privado con el objetivo de fortalecer a emprendedores dinámicos y a poblaciones pobres y en condiciones de vulnerabilidad. Su misión es acercarles herramientas a sus negocios, sus cultivos y sus hogares con el objetivo de producir un incremento en sus ingresos: acceso a los mercados y a las habilidades para competir en ellos, acceso al financiamiento, a los servicios básicos y a la tecnología verde.

Una misión central del FOMIN es actuar como un laboratorio para el desarrollo: experimentar, innovar y asumir riesgos con miras a fortalecer y apoyar modelos de negocios exitosos para las micro, pequeñas y medianas empresas. A fin de aprovechar sus recursos de un modo eficaz, el fondo se ha comprometido a elaborar mediciones basadas en resultados y evaluaciones de impacto. Asimismo, tiende a promover intercambios activos de conocimiento que permitan difundir ampliamente las soluciones más prometedoras y, posteriormente, llevarlas a escala.

El FOMIN emplea recursos no reembolsables para asistencia técnica, inversiones de capital y préstamos. También recurre a la combinación de estos instrumentos cuando se requieren actividades de fortalecimiento de capacidades y financiamiento de riesgo compartido. El FOMIN es el mayor proveedor internacional de asistencia técnica para el sector privado en América Latina y el Caribe, y siempre trabaja con socios para financiar y ejecutar proyectos piloto. En la región, trabaja con socios locales del sector privado, principalmente con quienes colaboran con una parte importante en los costos de los proyectos y con los recursos básicos para llevar a cabo las operaciones. También realiza su labor con socios a nivel global que comparten sus objetivos, como grandes empresas, fundaciones y otras organizaciones multilaterales. Ellos unen sus recursos, tanto financieros como no financieros, a los del FOMIN para resolver conjuntamente los desafíos de desarrollo.

AGRADECIMIENTOS



Este informe fue elaborado por **Ramón Espelt**, por encargo del FOMIN. Se trata de una evaluación independiente de las lecciones aprendidas a partir del trabajo del Fondo a lo largo y a lo ancho de América Latina y el Caribe para promover las asociaciones publico-privadas. El personal del FOMIN que colaboró en él incluye a **Ana Castillo** y **David Bloomgarden**, que coordinaron el proyecto; **Katherine Hutt Scott**, quien editó el informe; y **Claudia M. Sáenz**, que coordinó el diseño y la composición tipográfica.



Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>). Puede ser reproducida con fines no comerciales siempre que se indique la atribución al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa vinculada al uso de los trabajos del BID que no pueda dirimirse pacíficamente se someterá a arbitraje de conformidad con las normas de CNUDMI. El uso del nombre del BID para cualquier otro propósito que no sea con fines de atribución, así como el uso del logotipo del BID, estarán sujetos a un acuerdo de licencia aparte, establecida por escrito, acordada entre el BID y el usuario, y no está autorizada como parte de esta licencia CC-IGO.

Nótese que el enlace indicado arriba incluye términos y condiciones adicionales sobre esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, sus directorios o de los países que representan.





CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	6
2	LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	7
3	LECCIONES APRENDIDAS	12
4	MEJORES PRÁCTICAS	20



INTRODUCCIÓN

Tanto el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reciben solicitudes de países y gobiernos locales que buscan apoyo para lanzar programas de asociaciones público-privadas (APP). Algunas de esas solicitudes provienen de gobiernos pequeños y poco desarrollados que carecen de la capacidad necesaria para seleccionar, ejecutar y administrar una APP.

La experiencia colectiva de los socios que han trabajado con este tipo de contrato podría ser muy valiosa para quienes quieran empezar a desarrollar marcos de APP. Por lo tanto, el FOMIN ha recogido las lecciones aprendidas y las mejores prácticas como herramientas útiles para identificar y resolver problemas, y para mejorar la toma de decisiones durante el ciclo de implementación de una APP.

Para analizar las lecciones aprendidas, el FOMIN seleccionó proyectos, en los cuales apoyó casi todas las fases de desarrollo, en ambientes de APP consolidados de Brasil, Colombia, México y Uruguay.

Con el propósito de reunir consejos útiles, en 2013 se realizaron entrevistas a personas que jugaron un papel significativo en el desarrollo de proyectos, tanto del mismo FOMIN como de las agencias gubernamentales a las cuales benefició. Además, con el propósito de identificar las mejores prácticas, se evaluaron los productos generados, ya fueran nuevas leyes y regulaciones, o manuales, normas y procedimientos.

Las principales fuentes de información utilizadas para preparar estas lecciones aprendidas fueron las observaciones y las conclusiones que surgieron de las entrevistas. El resultado aquí expuesto puede ayudar a informar a los gobiernos acerca de cómo crear y poner en práctica las organizaciones, las regulaciones y el know-how necesario para llevar a cabo de manera exitosa proyectos de APP para el desarrollo de infraestructura pública.

Además, en julio de 2012 el FOMIN lanzó un programa de asistencia técnica, de cinco años de duración y un financiamiento total de US\$8 millones, dirigido a países pequeños y gobiernos locales que necesitan ayuda para lanzar proyectos de APP al mercado. El programa, que se implementa en coordinación con el Sector de Infraestructura y Medio Ambiente del BID, fue diseñado para ser pionero en el desarrollo de las APP a nivel municipal. Un componente es la capacitación para los sectores público y privado, con la esperanza de que esto aliente al sector privado a participar en el financiamiento y la provisión de infraestructura. La meta es brindar al mercado proyectos innovadores con financiamiento completo en las áreas de salud y educación.

Se espera que el programa genere nuevos conocimientos acerca de cómo estructurar las APP en países pequeños y en gobiernos más descentralizados, o bien en los países que tienen un ingreso per cápita menor que aquellos a los que tradicionalmente apoya el FOMIN. Este conocimiento se diseminará a través de diferentes canales, incluyendo la Conferencia PPPAméricas del FOMIN, un evento bianual dedicado al intercambio de conocimiento técnico sobre APP en América Latina y el Caribe.

2

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las APP son una alternativa financiera y de gestión para ofrecer infraestructura y servicios públicos, usando una concepción amplia del concepto de "gestión", que incluye la construcción, la operación y el mantenimiento de la infraestructura. La concesión es la forma de contratación más común para las APP en muchos países.

Consideramos APP a todas las asociaciones público-privadas destinadas al desarrollo de la infraestructura pública y/o del desempeño de un servicio público, de acuerdo con los siguientes criterios:

- ▲ participación privada (en financiamiento y gestión)
- ▲ transferencia de riesgo
- ▲ relación contractual de largo plazo

La construcción no es necesariamente el objetivo clave de una APP; el objetivo puede ser la administración de un servicio público, como la atención de la salud. Las APP se han convertido en una herramienta esencial para proveer nueva infraestructura, posibilitar que el sector privado gestione el ciclo de vida del proyecto, asumir una gran parte de los riesgos y brindar financiamiento para desarrollar el proyecto. Por esta razón, como fórmula para desarrollar y financiar infraestructura, sus beneficios son básicamente dos:

- (I) Recursos adicionales para acelerar el desarrollo de infraestructura nueva o mejorar la existente, en situaciones de restricción presupuestaria.
- (II) Mayor eficiencia, basada en la hipótesis (en algunos países, basada en evidencia empírica) de que la gestión del sector privado es más eficiente, como queda demostrado por su mayor capacidad para las siguientes tareas:
 - ▲ maximizar los ingresos del proyecto (para aquellos donde los usuarios pagan por el servicio ofrecido);
 - ▲ aplicar técnicas de control de costos y de gestión de riesgos;
 - ▲ usar innovación tecnológica; y
 - ▲ construir la infraestructura a tiempo y dentro del presupuesto.

El éxito o el fracaso de las APP depende, en gran medida, del desarrollo de organizaciones de gobierno y de leyes apropiadas, así como de un know-how adecuado para posibilitar un trabajo de preinversión y estructuración de proyectos. Las APP también dependen de un control adecuado del contrato. Además, hay dos factores más, que comúnmente se pasan por alto: la capacidad del sector privado para manejar este tipo de relaciones complejas de largo plazo y la existencia de un mercado financiero (no solo entidades bancarias, sino también inversores institucionales, tenedores de bonos, etc.) capaz de proveer los recursos necesarios para este tipo de proyectos.



En 2011, América Latina y el Caribe invirtió el 2% de su PIB total en infraestructura. Este porcentaje debería elevarse al 5% y permanecer allí para reducir el déficit de infraestructura existente en un periodo de tiempo razonable.

—Naciones Unidas



Existe una clara necesidad de incrementar las inversiones en infraestructura en América Latina y el Caribe, a fin de mejorar la competitividad de la región y la calidad de vida de sus habitantes. Las APP pueden jugar un papel decisivo en este escenario, porque movilizan recursos privados y así aceleran el proceso de obtención del financiamiento requerido.

Esto ha sido crucial en Chile, donde las APP, desde principios de los años noventa, han gozado de un fuerte desarrollo, que se ha convertido en un ejemplo para los otros países de la región. Los gobiernos de México, Colombia y Brasil ya han implementado numerosos proyectos de APP, aunque en algunos casos, todavía se encuentran bajo un plan de concesiones.

En estos países (en una menor medida en Uruguay), están previstos proyectos importantes de infraestructura, en los cuales el modelo de APP será la estructura principal. Estos proyectos se seleccionaron para ser implementados dentro de los próximos años y principalmente se ocupan de infraestructura productiva, como carreteras y puertos, pero también de infraestructura social, como hospitales, escuelas y cárceles.

2.1. EL PAPEL DEL GRUPO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y EL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

El FOMIN brinda apoyo significativo a los gobiernos de América Latina y el Caribe para mejorar su capacidad de planificar, diseñar y gestionar proyectos de APP en infraestructura productiva básica y social, y servicios relacionados.

Desde 2004, el FOMIN ha apalancado US\$20 millones en 18 proyectos de cooperación técnica, sirviendo como catalizador para otros US\$671 millones de inversión privada y más de US\$4 mil millones en inversiones privadas anticipadas a través de APP.

Hasta la fecha, el programa del FOMIN para apoyar la capacidad de las APP en los gobiernos nacionales y locales ha estado activo, en mayor o menor medida, en ambos niveles de gobierno de 12 países.

EL APOYO DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES MULTILATERAL A LA CAPACIDAD DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

12 PAÍSES

18 PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA EN 7 PAÍSES

15 EVALUACIONES TÉCNICAS PARA 8 GOBIERNOS

US\$20 MILLONES en donaciones totales

A través de estos proyectos, el FOMIN ha ayudado a mejorar las leyes y las regulaciones en estos países, así como su capacidad para gestionar contratos de APP. Como resultado, los países se convirtieron en mercados atractivos para la inversión privada en infraestructura.

EL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

-  EVALUACIÓN
-  COOPERACIÓN TÉCNICA
-  ESPECIALISTAS CAPACITADOS
-  UNIDADES DE APP
-  LEYES Y REGULACIONES
-  CONFERENCIAS INTERNACIONALES



22
unidades de AAP
establecidas

+2.200
especialistas
capacitados

28
leyes y
regulaciones
creadas

FOMIN
Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID

<http://ppp.fomin.org>

Además de las cifras de inversión ya mencionadas, se aprobaron 28 leyes y regulaciones, y se capacitaron más de 2.200 especialistas del sector público. Asimismo, se establecieron 22 unidades de APP –unidades de gobierno específicas que son responsables de liderar el desarrollo y la implementación de una asociación de este tipo– a nivel local y nacional.

El FOMIN ha promovido el intercambio de conocimiento técnico en la región a través de **PPPAméricas**,¹ una conferencia que, desde la primera vez que se realizó, en 2008, se ha convertido en un evento influyente sobre las tendencias innovadoras en materia de APP en América Latina y el Caribe. Además, junto con la Economist Intelligence Unit, ha creado *Infrascopio*,² una herramienta de aprendizaje interactivo que analiza los entornos nacionales para APP.

Como resultado de este proceso, América Latina y el Caribe ha avanzado significativamente durante los últimos años en la adopción de modelos de APP. De acuerdo con *Infrascopio*, más países han actualizado sus leyes y regulaciones, y han comenzado a desarrollar unidades de gobierno específicas con experiencia en APP. Pero las APP todavía están lejos de alcanzar su máximo potencial. La mayoría de los contratos todavía se concentran solo en unos pocos países (Brasil, México, Chile y Perú). El grupo BID sigue comprometido en apoyar a países que estén interesados en el desarrollo de marcos que alienten el desarrollo de APP.

Las siguientes son las etapas principales en el ciclo de implementación de proyectos de APP que apoya el FOMIN:



Otros miembros del Grupo BID también trabajaron con los sectores público y privado para crear entornos favorables para el desarrollo de APP, y para asegurar el financiamiento de este tipo de proyectos, aportando tanto estructuras financieras innovadoras como mecanismos de mitigación del riesgo político.

¹ Para más información sobre PPPAméricas, véase www.pppamericas.org

² *Infrascopio* es una herramienta interactiva destinada a evaluar la capacidad de un país para desarrollar e implementar APP. Fue desarrollada por la Economist Intelligence Unit, con el apoyo del FOMIN y del gobierno de España. Está disponible en: <http://www.fomin.org/Knowledge/EconomicData/Infrascopio/tabid/434/language/en-US/Default.aspx>

3

LECCIONES APRENDIDAS

3.1. CREACIÓN DE LEYES Y ESTRUCTURACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN GUBERNAMENTAL

Una de las preocupaciones naturales de los países y los gobiernos locales analizados radica en cómo formular leyes que fomenten las APP y cómo organizar la participación del gobierno en esos proyectos, tanto en lo que concierne a dónde ubicar la unidad de APP en la estructura de gobierno como al modo de interactuar con el resto de las dependencias del mismo.³ Además, las administraciones nacionales y locales deben fijar políticas de acuerdo al tamaño de las APP que desarrollarán y a los sectores que cubrirán estos proyectos. A su vez, necesitan establecer procedimientos para su evaluación y aprobación. En la mayoría de los casos de los gobiernos nacionales y locales analizados, ya existían leyes adecuadas que permitían la participación del sector privado en el financiamiento, la prestación y el aprovechamiento de infraestructura y servicios públicos, pero estaban limitadas a modelos con concesiones, en los que la viabilidad financiera del proyecto dependía de los ingresos provenientes de los usuarios y, generalmente, implicaban solo subsidios gubernamentales limitados a complementar esos ingresos.

Ley específica de APP. Confeccionar el borrador de una ley específica de APP –que pueda abarcar todos los métodos de participación privada, o bien restringirse únicamente a la regulación de aquellos proyectos que requieren apoyo público– permite clarificar el entorno legal y, a su vez, informa al sector privado que existe un sistema estable para este tipo de contrataciones. Asimismo, la ley posibilita distinguir las APP de los proyectos totalmente privatizados, que han sido muy criticados porque durante la década 1990 no siempre fueron ideales o transparentes.

Participación de los gobiernos en las APP. Con el objetivo de organizar adecuadamente la participación, resulta fundamental considerar las capacidades y asignar los roles a las distintas organizaciones gubernamentales involucradas en ofrecer infraestructura: desde quienes están a cargo de los temas financieros, de planificación y economía hasta las instituciones responsables de invertir en proyectos de APP específicos.

Unidades de APP. Como parte de este rediseño institucional, se recomienda que el gobierno establezca una unidad de APP. Sus objetivos principales radican en asegurar que el diseño de las APP se ajuste a criterios sólidos; que permita una transferencia adecuada de riesgos entre el sector público y el privado; y que genere una mejor relación entre precio y calidad,⁴ en comparación con formas más tradicionales de promoción de proyectos.

³ Para más información sobre los componentes jurídicos e institucionales del marco de una APP, véase Yong, H. K., ed. 2010. *Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide*. Londres: Commonwealth. Esta publicación ofrece una revisión abarcadora sobre las políticas de APP alrededor del mundo, así como una guía para diseñar políticas destinadas a las APP. Además, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2010. *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures*. París, OCDE proporciona un panorama acerca de las unidades dedicadas a APP en países de la OCDE.

⁴ "Relación precio-calidad" se define como la diferencia de costo para el Estado entre la opción de promover un proyecto como contrato de obra pública o como APP.



Las funciones tradicionales de las unidades de APP pueden abarcar un amplio rango de responsabilidades, como la implementación y el desarrollo de políticas de APP, la capacitación especializada, la identificación de una cartera de proyectos, la estructuración de proyectos, los llamados a licitación y el monitoreo de los contratos.

—David Bloomgarden, jefe de la Unidad de Acceso a Servicios Básicos y Crecimiento Verde del Fondo Multilateral de Inversiones



Todas estas actividades podrían ser asumidas por distintos organismos de gobierno o por consultores externos, sin la necesidad de crear una unidad específica de APP. Sin embargo, se recomienda el establecimiento de dicha unidad, ya que permite generar solidez y eficiencia, así como garantizar la calidad de las transacciones.

Por otra parte, la presencia de una unidad de APP autorizada, que pueda estructurar transacciones en distintos sectores, parece ser más eficiente que el modelo de diversos equipos independientes dedicados a las APP, que trabajan de manera separada en diferentes organismos de gobierno para estructurar “sus proyectos”.

ROLES Y FUNCIONES DE LAS UNIDADES DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y DE LOS MINISTERIOS DE GOBIERNO RELACIONADOS

Unidades de APP

Análisis, evaluación y estructuración de proyectos



Equipo de APP en el organismo de gobierno participante

Colaboración con la unidad de APP, principalmente en cuestiones técnicas

Departamento de Hacienda, Ministerio de Finanzas o Ministerio de Planificación

Control y aprobación de los proyectos y su clasificación, de acuerdo con las cuentas nacionales y conforme a las prioridades de gobierno

No existen reglas estrictas sobre la elección de la institución en la que la unidad de APP debería establecerse, aunque se recomiendan los ministerios de Hacienda o de Economía. En la mayoría de los casos analizados se dispuso esta opción, debido a que estos ministerios están a cargo de las políticas de gasto y control fiscal. No obstante, las unidades de APP también pueden ubicarse en el Ministerio de Planeamiento o, directamente, en la Presidencia.

A continuación presentamos un conjunto de lecciones sobre la formulación de leyes que alientan la conformación de APP y estructuran la participación del gobierno en estos proyectos, las cuales se derivan de las entrevistas realizadas:

- **La existencia de leyes sobre APP no asegura el éxito de estos proyectos.** Algunos gobiernos, como por ejemplo algunos estados mexicanos, poseen leyes de APP desde hace más de una década y, sin embargo, aún no han desarrollado proyectos de esta índole. Por el contrario, a nivel nacional, México ha implementado numerosos proyectos de APP bajo legislación precedente al respecto y, solo después de que esta experiencia revelara falencias, se elaboró el borrador de una nueva ley en la materia. Si la legislación vigente apoya el desarrollo de estos proyectos, la creación de una nueva ley de APP podría enriquecerse a partir de las lecciones obtenidas de la experiencia previa.
- **Los proyectos de ley sobre las APP deben someterse a un amplio debate.** Siempre se sugiere que los representantes del Poder Ejecutivo y del sector privado financiero discutan cada uno de los borradores de la ley con el fin de alcanzar un consenso amplio. Un debate de estas características tuvo lugar en Colombia y en Uruguay, donde las leyes promulgadas alcanzaron una aceptación extendida.

“Antes de elaborar el proyecto de ley, se publicó el informe CONPES n° 3615, un documento de política pública que recomienda diseñar una herramienta para la preparación y la evaluación de proyectos de APP, así como revisar las leyes vigentes. Gracias a ese documento, se hizo evidente la intención del gobierno de apoyar las APP y se envió una señal clara al mercado que permitió iniciar un debate público en busca de consenso”.⁵

—Luis Eduardo Niño y María Patricia Sandoval, entonces con el Departamento Nacional de Planeación, Colombia

⁵ Las citas que se incluyen fueron extraídas de las distintas entrevistas realizadas por Ramón Espelt. Los nombres de los participantes se mencionan al final del informe.

- **Asegurar la aprobación parlamentaria de una ley de APP puede verse como un desafío debido a ideas preconcebidas de los legisladores.** A menudo estas ideas se apoyan en antecedentes negativos, como la asociación de las APP con las privatizaciones que tuvieron lugar en América Latina y el Caribe durante la década de 1990 y que se considera que condujeron a la pérdida de puestos de trabajo. Las APP no son privatizaciones. A diferencia de una privatización en la que el gobierno vende el activo al sector privado, en una APP, el gobierno conserva la propiedad de la infraestructura. A su vez, algunos legisladores pueden no valorar adecuadamente la importancia de las APP como instrumento para mejorar la calidad de la infraestructura y los servicios públicos. En Colombia y Uruguay, la aprobación de las leyes de APP enfrentaron obstáculos debido a que los trámites parlamentarios se iniciaron sin que los legisladores contaran con la información necesaria para comprender su importancia; incluso, en algunos casos, carecían de información básica acerca de los proyectos.

“Hubiera sido bueno que las otras partes interesadas en el proceso, como los representantes parlamentarios o los ministros, hubiesen tenido acceso a las mejores prácticas internacionales vinculadas a este tema, antes de comenzar el proceso”.

-Luis Porto, Corporación Nacional para el Desarrollo, Uruguay

- **Se requiere un amplio apoyo para la aprobación de una ley de APP.** Es importante obtener un amplio apoyo parlamentario para transmitir estabilidad política en un país. En muchos de los países estudiados, hubo una figura pública con importante peso político que catalizó y lideró el amplio apoyo a las acciones necesarias para implementar los cambios jurídicos y para estructurar la participación de los gobiernos en las APP.
- **El proceso de diseño de una unidad de APP y la asignación de roles para el resto de los organismos de gobierno involucrados pueden presentar dificultades y producir confrontaciones.** No existe una norma única y, en cada caso, se debe tener en cuenta la estructura de gobierno existente para que el diseño de la unidad de APP resulte eficiente y plausible. La experiencia de Uruguay mostró que una unidad de APP no solo debe contar con capacidad técnica, sino además con un peso considerable dentro de la estructura del gobierno nacional: en ese país, para estructurar una APP, los organismos de gobierno no están obligados a trabajar con la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), que funciona como la unidad de APP nacional. Mientras, la experiencia colombiana muestra que la delegación poco clara de roles puede obstaculizar el desarrollo de este tipo de proyectos:

En Colombia, no existe una unidad de APP específica, sino que las funciones están divididas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y otros organismos. Ángela Martín Cáceres, del Ministerio de Hacienda, señaló en una entrevista: “Nosotros éramos partidarios de crear una unidad de APP, porque tal como está, todo está disperso. Para el sector de transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura es la unidad de APP, pero el problema está en el resto de los sectores a nivel local”. Y María Patricia Sandoval, entonces en el Departamento Nacional de Planeación, explicó: “Una de las lecciones más importantes que aprendimos fue que luego de que desarrollamos rápidamente las regulaciones, deberíamos haber proseguido al mismo ritmo con la estructuración de la participación del gobierno, en especial en otros sectores fuera del transporte”.

No todas las funciones vinculadas a la APP deben estar bajo la responsabilidad de la unidad de APP. En Colombia, los roles están distribuidos entre el Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En Uruguay, si bien el papel principal está asumido por la Corporación Nacional para el Desarrollo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto desempeña otras funciones. En estos casos –de acuerdo con las personas entrevistadas en Colombia–, se recomienda que los roles se definan claramente y que haya un alto grado de coordinación entre las organizaciones involucradas. De este modo, está claro que la toma de decisiones debe ser manejada por el organismo central y que los otros deben compartir el resto de las responsabilidades.

- **A menudo los funcionarios de los organismos de gobierno participantes de APP y otros funcionarios tienen ciertas reservas** sobre las funciones y las responsabilidades de las unidades de APP. En ocasiones, perciben que las contrataciones de obra pública o las tradicionales concesiones generan una pérdida de control y de poder en la toma de decisiones. Esta duda inicial está más difundida en los organismos responsables de proyectos viales porque, en muchos casos, disponen de personal experimentado en la estructuración de concesiones de peaje y pueden percibir a la unidad de APP como una competencia por los escasos recursos del gobierno, en lugar de verla como una fuente de apoyo técnico. Por lo tanto, es recomendable dotar a la unidad de APP de autoridad ejecutiva suficiente para liderar los procesos y crear equipos de trabajo en conjunto con los departamentos de gobierno en los sectores participantes. México –especialmente a nivel local– es un buen ejemplo del modo en que los equipos de trabajo colaboran para resolver estas tensiones.
- **Los equipos especializados facilitan la comunicación entre los organismos de gobierno participantes de APP y la unidad de APP.** Estos equipos deben crearse en los organismos a cargo y en otros organismos de gobierno que interactúan con la unidad de APP, debido a la complejidad de estos proyectos en general y las principales diferencias en los distintos sectores económicos. En México, según las entrevistas con directores de unidades de APP estatales, el diálogo entre los equipos de APP y los organismos de gobierno a cargo, fue un factor clave para alcanzar el éxito. En Brasil, la formación de grupos de trabajo con miembros provenientes de la unidad de APP y del organismo a cargo es una práctica habitual que ha producido resultados altamente positivos.
- **Es necesario evitar conflictos de intereses cuando las unidades APP están ubicadas en el Ministerio de Hacienda.** Es importante impedir el conflicto que puede surgir de la posible duplicación de roles en el ministerio, de control fiscal, y supervisión o asesoramiento sobre los contratos de APP y su evaluación impositiva.
- **La difusión de experiencias a nivel local a través de la creación de unidades de APP regionales que –además de orientar las APP a nivel local– puedan actuar como negociadoras con organizaciones nacionales.** Una posibilidad es crear unidades de APP que apoyen varios estados (provincias o departamentos, según el país). Esta alternativa debería llevarse a cabo en países que no posean –ni proyecten a mediano plazo– una cantidad lo suficientemente importante de proyectos de APP, que justifique la creación de unidades de APP independientes en cada estado, como fue el caso en la región sur de México.

El escaso desarrollo de las APP a nivel local parece tener un correlato con la ausencia de una unidad de APP a ese nivel. Cuando existe una unidad en cada gobierno regional (con algunas excepciones en México y en Brasil), se desarrolla una mayor cantidad de proyectos de APP.

3.2. LA CAPACITACIÓN LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

Resulta esencial la capacitación en los sectores público y privado para asegurar el éxito de la aplicación de proyectos de APP. Las etapas, el alcance y la profundidad del programa de capacitación deben depender de sus beneficiarios. Con el objetivo de apoyar a las APP, el FOMIN se ha centrado en el ofrecimiento de cursos de capacitación con expertos e instituciones educativas especializadas. En primera instancia, fueron destinados a funcionarios de unidades de APP emergentes y luego, de un modo más general, a organismos de gobierno y ministerios. En algunos casos, como en Uruguay, también han participado miembros del sector privado.⁶

De las entrevistas realizadas se han extraído los siguientes consejos para optimizar la capacitación:

- **Aplicar la capacitación continua para asegurar la permanencia de los trabajadores públicos en sus empleos.** Con el fin de reducir al mínimo la movilidad laboral de funcionarios públicos o trabajadores especializados en APP cuando se abre la oferta de empleos mejor remunerados en el sector privado, la capacitación en las instituciones públicas debe tener continuidad y desarrollarse en múltiples niveles. La rotación laboral constante impide contar con profesionales formados de un

6 Véase Farquharson, Edward, Clemencia Torres de Mastle, E. R. Yescombe y Javier Encinas. 2011. *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*. Washington, D.C., Banco Mundial. El capítulo sobre gestión de contratos hace hincapié en la necesidad de implementar una agencia de ejecución de presupuesto destinada a la capacitación y a las habilidades de gestión de contratos y conocimiento. Estas habilidades poseen importancia para la capacidad del gobierno de gestionar la asociación y asegurar que los proyectos alcancen objetivos económicos o sociales a largo plazo. El libro puede descargarse en: <http://pppnetwork.ning.com/>

modo sólido y significativo en el tema. Asimismo, se recomienda que los empleados elegidos para la capacitación se desempeñen en tareas que incluyan el seguimiento y el monitoreo de los proyectos.

La política de “emprendedores públicos” promovida por la administración brasileña para atraer profesionales con conocimientos técnicos en APP hacia el sector público ha mostrado excelentes resultados. Estos profesionales colaboran en la capacitación de los otros miembros del grupo (aunque es necesario destacar que la iniciativa cuenta con salarios más atractivos respecto a los de la administración pública, lo que claramente constituye un factor decisivo).

“No solo es importante ofrecer capacitación a los funcionarios públicos, sino también capturar el conocimiento del sector privado. Este objetivo también se logró gracias al programa de emprendedores públicos”.

—Marcos Siqueira, director de la unidad de APP de Minas Gerais, Brasil

- **Complementar la capacitación general con capacitación específica.** Luego de la capacitación general, se deberían ofrecer cursos especializados para el sector privado y el público. Esta preparación debería orientarse a distintos sectores económicos, destacando las características particulares de cada uno (transporte, salud, servicios urbanos, etc.). Desde esta perspectiva, las unidades de APP han creado programas de capacitación específicos, como por ejemplo aquellos destinados al personal de la Corporación Nacional para el Desarrollo en Uruguay y, en Brasil, el programa para empleados públicos de Minas Gerais.
- **Ofrecer capacitación en APP a los legisladores.** Resulta fundamental que los legisladores responsables de la discusión sobre los nuevos proyectos de ley de APP reciban un curso de capacitación básica acerca de los principios de estas asociaciones, lo cual permitirá enriquecer y facilitar los debates parlamentarios. Esta necesidad ha sido señalada por los directores de las unidades de APP del sector público en Colombia, México y Uruguay.

3.3. El proceso de implementación de una APP

3.3.1. Desarrollo de lineamientos y metodologías

El proceso de implementación de APP requiere la aplicación de lineamientos y metodologías para identificar, seleccionar, evaluar y estructurar los proyectos.⁷

- **El desarrollo de manuales gubernamentales sobre planificación, diseño e implementación de APP, sin desarrollar experiencia previamente, puede resultar contraproducente.** En Brasil, prevalece la idea de que es poco inteligente desarrollar manuales antes de generar un conjunto de experiencias prácticas. Sin embargo, puede resultar valiosa la creación de breves notas técnicas sobre temas específicos. Es decir, ofrecer un compendio sintetizado de los diversos procedimientos a seguir (por ejemplo, análisis de costos sin un desglose detallado) y un esquema sencillo de acciones. La excesiva burocratización de los procedimientos antes de la obtención de experiencia práctica puede ser un obstáculo para el despegue del proyecto.

⁷ Una fuente confiable de información sobre metodologías, políticas y manuales de APP, acerca de temas que van desde el diseño hasta la implementación, es: European PPP Expertise Centre. 2011. *The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects*. Luxembourg. La publicación puede encontrarse en el siguiente sitio online: www.eib.org/eppec/resources/guide-to-guidance-en.pdf

“Cuando comenzamos la implementación de los proyectos de APP, pensamos que no sería conveniente la creación de numerosas reglas y manuales, ya que podrían demorar y dificultar su desarrollo. De modo que nos limitamos a ofrecer lineamientos generales preparados sobre las necesidades del caso... Existe un momento en el que cobra sentido estandarizar los documentos, pero esto debe ocurrir luego de haber adquirido la experiencia práctica que resulta de los diversos proyectos ejecutados”.

—*Marcos Siqueira, unidad de APP de Minas Gerais, Brasil*

- **Es fundamental adaptar los manuales y la capacitación de los equipos de trabajo.** Aunque, por lo general, los manuales y las metodologías son similares para los diferentes países y la mayor parte de ellos puede estandarizarse, la labor principal de los asesores, más allá de la adaptación del manual a cada país, consiste en capacitar a las unidades de APP en la utilización del manual.

“La capacitación posterior fue fundamental... Si has contratado a una consultora para preparar el manual, probablemente haya sido costoso. Sin embargo, si la contratación incluye el servicio de capacitación, termina siendo barato. En definitiva, el costo del manual es menos importante si se lo compara con el valor que posee la capacitación y la adaptación a la realidad local”.

—*Marcelo Pérez, unidad de APP de la Corporación Nacional para el Desarrollo, Uruguay*

- **Se recomienda la aplicación obligatoria de las metodologías oficiales.** Este requisito debe cumplirse independientemente del organismo de gobierno que estructure el proyecto. En Uruguay y Brasil, solo las unidades de APP están obligadas a seguir las metodologías oficiales, mientras que el resto de las instituciones no lo están. Como resultado, las APP no se diseñan ni se implementan a partir de procedimientos consistentes.
- **La complejidad teórica de las metodologías demanda instrucciones simples.** Debido a que algunas metodologías establecidas revisten una alta complejidad, en algunos países como Colombia, se ha recomendado el desarrollo de manuales más sencillos. Estas versiones simplificadas permiten facilitar el uso de las metodologías, especialmente en organismos locales.

“Es cierto que los manuales son demasiado teóricos, en especial para los usuarios no especializados. En el comparador público-privado [una metodología que compara la misma inversión en cada uno de los sectores], al hablar con los departamentos de planeamiento de los organismos locales, el personal muestra dificultades para manejar los conceptos”.

—*Luis Eduardo Niño, Departamento Nacional de Planeación, Colombia*

“Resulta dificultoso lograr que todos lean y comprendan un documento técnico complejo y, además, otras 50 páginas de información adicional...”

—*Rodrigo Velasco, Corporación Nacional para el Desarrollo, Uruguay*

3.3.2. Los proyectos iniciales

Los primeros proyectos de un programa de APP fijan parámetros para el futuro éxito del programa en su conjunto. Si bien el apoyo político es necesario, no debe ser determinante en la selección final de un proyecto. Por el contrario, esta debe basarse en objetivos estándares y en la relación precio-calidad. Asimismo, es importante desarrollar una estrategia de comunicación amplia destinada a que todas las partes interesadas comprendan los beneficios del proyecto.⁸

- **La selección de los proyectos es crucial, especialmente en el caso de los proyectos piloto.** Esto se pudo observar claramente en la edición 2012 del *Infrascope*, el cual evalúa la aptitud y la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para implementar proyectos de APP: “En los países con poca experiencia previa en APP, los proyectos emblemáticos son altamente visibles y el futuro de su modelo de APP depende del éxito de dichos proyectos”.
- **Los proyectos piloto iniciales deben seleccionarse según criterios objetivos.** La amplia experiencia revela que los proyectos iniciales se seleccionan según criterios políticos derivados de limitaciones presupuestarias y que, por lo tanto, no fueron sometidos a una evaluación pormenorizada de su viabilidad.
- **Los proyectos de APP no deben difundirse antes de tiempo.** Es fundamental que, durante el proceso de estructuración de un proyecto de APP, exista una comunicación fluida entre el sector privado y los organismos financieros con el fin de asegurar la posterior aceptación del proyecto en el mercado. Sin embargo, cuando la estructuración del proyecto se prolonga en el tiempo –especialmente en el caso del proyecto piloto– las demoras en la apertura del proceso de licitación pueden generar dudas fundadas o infundadas en el sector privado acerca del compromiso del sector público con el proyecto. Este fue el caso de Uruguay, donde el proceso de licitación de APP se anunció mucho antes de que el primer proyecto se convirtiera en realidad.



⁸ Véase Yescombe, E. R. 2013. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, 2nd edition. Oxford: Elsevier Science. Este libro ofrece un análisis de las APP que incluye una guía para profesionales acerca de aspectos clave de diseño e implementación de políticas y proyectos de APP. El capítulo 5 proporciona información sobre evaluación y selección de estos proyectos. Otra fuente importante de información sobre cómo seleccionar proyectos viables en el mercado y atraer a los socios privados correctos es Farquharson, Torres de Mastle, Yescombe y Encinas (2011).

MEJORES PRÁCTICAS

En todos los países estudiados para este informe se están desarrollando proyectos de APP que, en gran medida, cumplen con los estándares internacionales y con las mejores prácticas. Nuestro análisis ha revelado que las prácticas que siguen son altamente recomendables.⁹

1. Diagnóstico de las leyes vigentes y de las estructuras de gobierno

Como primer paso, se aconseja realizar siempre un diagnóstico minucioso de las leyes vigentes que rigen las APP y del sistema de participación del gobierno en estos proyectos, con el propósito de ayudar a detectar fortalezas y debilidades, y para evaluar los cambios necesarios que permitan su desarrollo exitoso. Por ejemplo, un análisis semejante fue llevado a cabo en Uruguay para evaluar mejor qué acciones llevar a cabo y las alternativas disponibles para conectar al Estado con las herramientas necesarias para implementar estos proyectos.

2. Diseño de nuevas leyes

Las leyes y regulaciones desarrolladas para reglamentar las APP son muy similares en los diferentes países y abordan los principales aspectos de estos proyectos:

1. La definición de APP debería ser lo suficientemente amplia como para abarcar las diferentes alternativas posibles; las fórmulas restrictivas deberían evitarse.
2. Transferir el riesgo desde el sector público al privado es un elemento esencial en los proyectos de APP y ha sido una característica general de todas las leyes y políticas aprobadas.
3. Las leyes de APP (o las leyes generales de presupuesto) deberían contener una cláusula explícita que establezca pagos multianuales, preferentemente utilizando un plan de pago basado en la disponibilidad, por el cual el sector público pague al proveedor privado de acuerdo con la disponibilidad de un servicio de infraestructura de o por encima del nivel de calidad preacordado. Esto hará viables ciertos proyectos que, de otra manera, tendrían ingresos insuficientes o no estarían dispuestos a recargar las tarifas de los usuarios para generar ingresos. Esta cláusula de pago presupuestario multianual debe ser explícita, con el fin de reducir el riesgo percibido de posibles faltas de pago bajo futuros gobiernos.¹⁰
4. La legislación debería incluir criterios claros para renegociar un contrato de APP y debería convenir cómo se ponen de acuerdo el gobierno y el contratista privado sobre las potenciales modificaciones que se hagan al contrato. Por ejemplo, si las condiciones económicas cambian y el contratista pierde dinero

⁹ Una importante fuente de recomendaciones para los especialistas en APP es la *PPP Reference Guide*, desarrollada en conjunto por el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La guía expone los temas principales, revisa las cuestiones clave que se deben abordar y brinda importantes referencias a las que pueden recurrir los especialistas en APP para encontrar respuestas y para aumentar su propio conocimiento y puntos de vista. Para más información, véase www.fomin.org/en-us/HOME/Projects/Access-to-Basic-Services/Public-Private-Partnerships

¹⁰ El estudio de Abrantes de Sousa, "Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal, from Problems to Solutions," <http://ppplusofonia.blogspot.com/>, 30 de octubre de 2011, describe cómo un control inadecuado de los procesos de APP terminó generando que el gobierno de Portugal enfrentara una exposición fiscal significativa de sus contratos de APP y, de esa manera, contribuyó a su crisis fiscal de 2011. El trabajo destaca los riesgos que se corren cuando los gobiernos recurren a APP porque enfrentan presupuestos ceñidos.

sin responsabilidad propia, el contrato podría ser modificado para darle un rendimiento adecuado. Se consideró especialmente importante abordar esta cuestión durante la elaboración del borrador de la reciente ley de APP de Colombia.

- Reglas y regulaciones claras deberían explicar en detalle la compensación al promotor y a los financiadores de un proyecto de APP, en los casos en que un gobierno decida finalizar el contrato unilateralmente, o cuando una razón de fuerza mayor y fuera de su responsabilidad impida al contratista cumplir sus obligaciones.

LAS APP SE MULTIPLICARON EN LOS ESTADOS MEXICANOS LUEGO DE QUE EL FOMIN AYUDARA A ESTABLECER LEYES EN LA MATERIA

El FOMIN se propuso abordar cuestiones vinculadas a la implementación de las APP al nivel de los estados en México. El proyecto montó unidades de APP para planificar y diseñar este tipo de asociaciones, capacitó a funcionarios de gobierno para trabajar en las unidades y ayudó a los estados a bosquejar leyes y regulaciones de apoyo. El cuadro que aparece abajo muestra las leyes resultantes y los proyectos de APP que licitaron los estados o que están preparando luego de la asistencia del FOMIN:

ESTADO	LEYES	PROYECTOS (MILLONES DE US\$)
GUANAJUATO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ley de Proyectos Público-Privados ▶ Operación de regulaciones para la Ley de Proyectos Público-Privados (para el estado y sus municipalidades) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Carretera Celaya (US\$73) ▶ Carretera Salamanca-León (US\$343) ▶ Programa de mantenimiento de rutas (US\$44) ▶ Autopista Guanajuato-San Miguel de Allende (US\$146)
YUCATÁN	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ley de Proyectos Público-Privados 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Museo de Cultura Maya (US\$58) ▶ Maternidad, ciudad de Mérida (US\$40)
VERACRUZ	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Fortalecimiento de la Ley de Proyectos Público-Privados 	
QUINTANA ROO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ley de Proyectos Público-Privados (para el estado y sus municipalidades) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sistema de agua potable, ciudad de Tulum (US\$53)
CAMPECHE	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ley de Contrato para la Colaboración Público-Privada 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Maternidad (US\$26)
CHIAPAS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Fortalecimiento de la Ley de Proyectos Público-Privados 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Parque de generación de energía eólica (US\$71) ▶ Ciudad universitaria para la Universidad Autónoma de Chiapas (US\$51) ▶ Programa de mantenimiento de carreteras (US\$111) ▶ Autopista Gutiérrez-Villaflores, ciudad de Tuxtla (US\$73) ▶ Programa de Agua Limpia (US\$16) ▶ Hospital del ISSTECH (US\$22)

- Al estructurar un proyecto, resulta esencial tener una hoja de ruta, que incluya los estudios necesarios para cada fase del proceso. Además de los informes de viabilidad técnica y económica, estos estudios deberían incluir una comparación de las inversiones, como inversión pública versus inversión de APP, para determinar cuál brinda la mejor relación precio-calidad para el gobierno. Este tipo de análisis comúnmente se refiere a un comparador del sector público.

DISEÑO, ESTRUCTURACIÓN Y LANZAMIENTO AL MERCADO DE PROYECTOS DE APP		
CICLO DE PREPARACIÓN DEL PROYECTO	ACCIONES	ORGANISMO RESPONSABLE
PRESELECCIÓN (ELIGIBILIDAD)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Selección de proyectos elegibles en base a criterios técnicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Unidad de APP ▶ Hacienda ▶ Ministerio de Planificación ▶ Ministerio del sector participante
PREVALIDACIÓN Y ANÁLISIS DE COSTOS Y BENEFICIOS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Estudio previos de viabilidad y análisis de costo-beneficio 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Unidad de APP ▶ Hacienda ▶ Ministerio de Planificación ▶ Ministerio del sector participante
ESTUDIOS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Estudios de viabilidad y estudios técnicos, económicos, legales y financieros 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Unidad de APP ▶ Ministerio del sector participante
ESTRUCTURACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Estructuración técnica, legal y financiera (énfasis en la relación precio-calidad y en los riesgos) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Unidad de APP ▶ Ministerio del sector participante
SUPERVISIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verificación de que el presupuesto puede cubrir el proyecto en toda su duración y de la capacidad del gobierno para manejar obligaciones no anticipadas y cuestiones legales durante la vida del contrato 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hacienda (con la colaboración de la unidad de APP y equipos de APP del organismo de gobierno participante)
LANZAMIENTO, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Anuncio de los llamados a licitación y de la adjudicación de contratos 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Unidad de APP ▶ Ministerio del sector participante
GESTIÓN DEL CONTRATO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Seguimiento, gestión y monitoreo de los proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organismo de gobierno participante (con la colaboración de la unidad de APP para ciertos aspectos: negociaciones y modificación de tarifas y pagos que reflejen las condiciones económicas cambiantes, como inflación que afecte el costo del servicio brindado)

7. Los procesos de licitación y adjudicación de contratos deben ser regulados cuidadosamente.
8. Debería haber regulaciones que rijan cómo recibir y revisar las iniciativas del sector privado que no hayan sido solicitadas en la licitación del gobierno. Estas regulaciones deberían definir el proceso para asegurar la transparencia y la competencia, así como para proteger los intereses del aspirante del sector privado.
9. Debería haber límites a los compromisos del presupuesto anual estipulados en los contratos de las APP. En la mayoría de los países analizados, cuando hay una transferencia satisfactoria de riesgos al sector privado, estos proyectos pueden evitar convertirse en deuda pública para la contabilidad nacional, aunque sí generan compromisos de pago y es necesario asegurar la sostenibilidad del programa a lo largo del tiempo.

Estudio de Caso

Marco legal para las iniciativas privadas en Colombia

Las APP originadas en el sector privado, derivadas de propuestas no solicitadas, no pueden y no deberían reemplazar la planificación del gobierno que es necesaria en ese sector económico. Sin embargo, tales APP contribuyen al desarrollo económico y ayudan a identificar proyectos que potencialmente podrían generar valor. Dado que las APP también requieren fondos del Estado cuando la política del gobierno limita o prohíbe los ingresos basados en el cobro a los usuarios, resulta razonable limitar el monto máximo del financiamiento público que puede ser usado para hacer financieramente viable uno de estos proyectos.

A tal fin, la ley de APP de Colombia (Ley 1508 de 2012) y sus regulaciones (11467 de 2012 y 100 de 2013), incluye la opción de propuestas no solicitada del sector privado, así como las condiciones y los procedimientos aplicables en tales casos.

Existen otras mejores prácticas en el diseño de leyes que, excepto el caso de Colombia, no han sido implementadas en estos países para apoyar a las APP, pero que se recomiendan para alentarlas. Este es el caso de una regulación específica sobre el diálogo competitivo, que da a los gobiernos cierta flexibilidad para hablar con los principales licitadores de un proyecto sobre cómo sus propuestas podrían mejorarse antes de que el gobierno tome la decisión final. Si bien todos los entrevistados acordaron que este procedimiento –el cual asegura la transparencia pero también es suficientemente flexible– puede ser útil para proyectos altamente complejos, existe reticencia para ponerlo en práctica, por la posibilidad de que los licitantes que pierdan puedan protestar alegando una percepción de subjetividad en los procesos de selección del licitante ganador. Otros países, como Uruguay y Brasil, están evaluando su posible implementación.



3. Estructuración de las unidades de APP

Resulta altamente recomendable crear una estructura apropiada para las unidades de APP. Esto fue realizado en los casos de APP del FOMIN analizados para este informe y así se produjo un cuerpo de prácticas centralizadas y conocimiento.

1. Se recomienda conceder a las unidad de APP la autoridad que necesitan, y que la ley establezca y defina su ubicación en la estructura de gobierno, así como sus roles y responsabilidades.
2. Una unidad de APP debería tener suficiente influencia dentro del gobierno como para vencer la reticencia y la inercia burocrática tradicional. "La persona que ocupe la posición principal deberá tener un alto nivel... con acceso... este es un punto clave, esa persona debería ser capaz de hablar con las autoridades de mayor nivel, tener tiempo suficiente para implementar la política y estar suficientemente bien remunerado", decía Luis Eduardo Niño, quien fue parte del Departamento de Planeamiento Nacional de Colombia.
3. El rol de una unidad de APP puede incluir un amplio rango de responsabilidades y tareas ejecutivas o consultivas, incluyendo las siguientes:
 - ✓ **Evaluar** asuntos legislativos específicos;
 - ✓ **Desarrollar** lineamientos y metodologías;
 - ✓ **Analizar** la cartera de proyectos apropiada para promover como APP;
 - ✓ **Seleccionar, evaluar y definir** proyectos;
 - ✓ **Estructurar, promover y licitar** proyectos, o bien brindar apoyo y evaluación durante la estructuración para los organismos de gobierno que los dirigen;
 - ✓ **Estandarizar contratos**;
 - ✓ **Analizar y evaluar** iniciativas propuestas por el sector privado; y
 - ✓ **Manejar la gestión del conocimiento**, incluyendo el mantenimiento de las bases de datos y las estadísticas, y la divulgación del conocimiento sobre la materia.

4. Selección del jefe de un proyecto

Los jefes de proyecto deberían elegirse en el interior de una unidad de APP. Serán quienes lideren el equipo del proyecto, compuesto por la unidad de APP y los ministerios de gobierno relevantes, coordinarán a los diferentes organismos del Estado participantes e interactuarán con asesores externos.

"... La designación de un jefe de proyecto nos ha dado muy buenos resultados".

—Rodrigo Velasco y Victoria Rodríguez,
Corporación Nacional para el Desarrollo,
Uruguay

"Debería ser obligatorio establecer equipos [de proyecto], no como una opción, sino como una manera viable de resolver los problemas de las relaciones interadministrativas".

—Juan Hinojosa y Rocío Moreno, gobierno
del estado de Guanajuato, México

5. Creación de un fondo de contingencia para los riesgos que reserva el Estado

Un rasgo importante es la existencia de un fondo de contingencia que pueda ser usado para responder a las obligaciones financieras de las APP. Hace algunos años se implementó un fondo de este tipo en Colombia, que está dotado con recursos calculados en base a un exhaustivo estudio sobre la ocurrencia y el impacto de los riesgos retenidos y transferidos en una APP.

Estudio de Caso

Un fondo de contingencia para los organismos públicos de Colombia

El principal objetivo de un fondo de contingencia es asegurar la disponibilidad de recursos del gobierno para afrontar las obligaciones que surgen de la concreción de los riesgos conservados por el Estado en los contratos de APP.

Esta buena práctica proporciona a los proyectos una mayor solvencia y requiere de un análisis de riesgos cualitativo y cuantitativo profundo antes de tomar la decisión de continuar con el proyecto.

El gobierno colombiano ha aprendido de las mejores prácticas internacionales y ha avanzado mucho al adaptarlas de acuerdo a sus fondos de contingencia.

La historia del fondo colombiano y sus pasivos contingentes puede seguirse en:

[www.minhacienda.gov.co/
HomeMinhacienda/creditoydeudapublicos/Riesgo/PasivosContingentes1](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/creditoydeudapublicos/Riesgo/PasivosContingentes1)

Colombia está liderando a América Latina y el Caribe en el área de gestión de riesgo. Si bien la naturaleza muy teórica de los procedimientos de esta gestión pueden causar dificultades, la coherencia y la confianza que brindan son altamente valiosas para asegurar el éxito de las APP.



6. Evaluación de aptitudes antes de licitar proyectos de APP

Resulta altamente recomendable que el gobierno evalúe la elegibilidad de un proyecto para conformar una APP antes de proceder a constituirlo como tal. Este proceso, que ya se encuentra en marcha en Uruguay, optimiza el uso de recursos al enfocarse en los esfuerzos del organismo de estructuración del gobierno, ayudando así a maximizar la tasa de éxito de los proyectos lanzados finalmente a licitación. Esta selección de proyectos a licitar debería hacerse sobre la base de un análisis de criterios múltiples; los criterios políticos o las restricciones de presupuesto no deberían verse como la única motivación.

Estudio de Caso

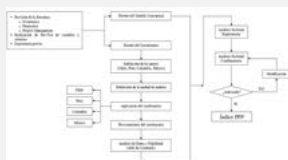
Elegibilidad de un proyecto en Uruguay

Una práctica muy recomendable es explicar detalladamente los criterios y el proceso de selección de un proyecto a ser estructurado como APP. Esto optimiza el uso de los recursos de la unidad de APP y los otros organismos de gobierno participantes, y ayuda a generar confianza en los organismos estatales que dirigen los proyectos.

El proceso de selección uruguayo es notable. En el sitio web del Ministerio de Economía, hay una sección dedicada a las APP (<http://ppp.mef.gub.uy/>), con enlaces hacia lineamientos y manuales, en particular el “Índice de elegibilidad para seleccionar proyectos de asociación público-privada en infraestructura y servicios”, de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Los lineamientos y los manuales se pueden descargar en:

<https://www.mef.gub.uy/14820/2/areas/guia-para-estudios-previos-ppp.html>



Índice	Concepto	Descripción
F1	Viabilidad	Existencia técnica y económica de un proyecto de interés público que sea viable en términos de costos.
F2	Competencia	Existencia de condiciones técnicas, económicas y legales que permitan la participación de los agentes competidores y efectiva competencia del sector público, tanto en el momento de la licitación como durante el desarrollo de los trabajos de un proyecto, tanto por parte de los socios privados como de los socios públicos.
F3	Riesgo	Existencia de un mecanismo de transferencia de riesgos que permita al Estado transferir a los socios privados los riesgos que corresponden a ellos.
F4	Estabilidad	Existencia de un mecanismo de transferencia de riesgos que permita al Estado transferir a los socios privados los riesgos que corresponden a ellos.
F5	Legalidad	Existencia de un mecanismo de transferencia de riesgos que permita al Estado transferir a los socios privados los riesgos que corresponden a ellos.
F6	Explotación	Existencia de un mecanismo de transferencia de riesgos que permita al Estado transferir a los socios privados los riesgos que corresponden a ellos.
F7	Control	Existencia de un mecanismo de transferencia de riesgos que permita al Estado transferir a los socios privados los riesgos que corresponden a ellos.
F8	Seguimiento	Existencia de un mecanismo de transferencia de riesgos que permita al Estado transferir a los socios privados los riesgos que corresponden a ellos.
F9	Monitoreo	Existencia de un mecanismo de transferencia de riesgos que permita al Estado transferir a los socios privados los riesgos que corresponden a ellos.

Índice APP	
Índice APP	3,38
Institucionalidad	3,16
Estrategia	3,25
Cohesión	3,68
Riesgos	3,44
Competencia	4,27

7. Preparación de lineamientos y manuales

Los casos de APP analizados para este informe produjeron estas mejores prácticas en la preparación de lineamientos y manuales para estructurar, desarrollar y monitorear proyectos en esta área:

MANUAL CON CRITERIOS TÉCNICOS PARA LA SELECCIÓN DE PROYECTOS Y LA EVALUACIÓN DE SUS APTITUDES	MANUAL PARA ESTUDIOS SOBRE VIABILIDAD TÉCNICA, ECONÓMICA Y FINANCIERA	MANUAL PARA LA ESTRUCTURACIÓN, EL LLAMADO A LICITACIÓN Y LA ADJUDICACIÓN	MANUAL DE SEGUIMIENTO, GESTIÓN Y MONITOREO
Especifica los procedimientos y los criterios para los estudios de viabilidad (técnica, económica, financiera y legal)	Establece procedimientos y criterios para los estudios de viabilidad (técnica, económica y financiera)	Establece lineamientos para el proceso de estructuración del proceso y una descripción del mismo	Establece lineamientos para la creación de un registro de estadísticas sobre las principales variables (por ejemplo, cambios en los costos y períodos de tiempo)
Contiene lineamientos generales para un análisis preliminar de posibles opciones	Contiene lineamientos para el análisis de costo-beneficio	Contiene lineamientos para el análisis del riesgo y una determinación de responsabilidades, contingencias y debilidades de un proyecto	Establece criterios para el control del cumplimiento satisfactorio del contrato por parte de la administración
Establece criterios para formar un equipo de trabajo para un proyecto que combina las capacidades técnicas necesarias		Contiene lineamientos para la preparación de una comparación público-privada (evaluación de la relación precio-calidad y evaluación de criterios múltiples)	Contiene las principales características requeridas por un sistema de auto-seguimiento para los socios privados
Contiene lineamientos para una verificación preliminar de la existencia de recursos presupuestarios para un proyecto		Contiene lineamientos para la preparación de hojas de cálculo y la gestión de los procedimientos de adjudicación (componentes específicos y diálogo competitivo)	
Contiene lineamientos para la evaluación de propuestas privadas no solicitadas		Contiene lineamientos para la estandarización de los contratos (incluye tipos de cláusulas)	

8. Capacitación

Un buen plan de capacitación tendría que evolucionar junto con las necesidades de cada fase del proyecto, y debería ser específico para cada departamento o servicio.

Se recomienda que la capacitación se ofrezca a través de instituciones educativas que ofrezcan cursos de nivel universitario o superior sobre la materia que nos ocupa, porque esto permite dar continuidad, estimula el seguimiento y da al sector privado acceso a capacitación. México ha tenido experiencias exitosas con cursos en línea ofrecidos por el Instituto Tecnológico de Monterrey y con cursos presenciales de la Universidad Politécnica de Madrid.

Incluir al sector privado en la capacitación en APP es otra buena práctica que no fue verificada en la mayoría de los casos, si bien los entrevistados coincidían prácticamente de forma unánime en que era necesaria. La capacitación será un incentivo para que el sector privado local participe de los proyectos de APP.

Estudio de Caso

Capacitación estructurada

Es evidente la importancia de ofrecer una capacitación sólida en materia de APP y todos los países que han participado de estos proyectos han sabido apreciarla.

Para asegurar que esta capacitación sea continua, consistente y accesible tanto para el sector público como para el privado, otra buena práctica es contar con programas de grado, ya sea a través de cursos en línea (como el grado del Instituto Tecnológico de Monterrey), o bien a través de las clases presenciales ofrecidas a través de la colaboración de cámaras de comercio o instituciones financieras (como por ejemplo, los cursos ofrecidos por la Corporación Nacional para el Desarrollo en Uruguay, en colaboración con la Universidad Politécnica de Madrid).

Enlaces relacionados:

www.csg-master.com

www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/cursos/dappis.html



9. Creación de un fondo de garantía

En entornos donde existe un riesgo significativo de que los desembolsos de presupuesto para un proyecto de APP no lleguen (por ejemplo, a nivel de los gobiernos locales, o en el caso de un gobierno nacional con antecedentes negativos en el pago de cuentas a tiempo), podría ser aconsejable la creación de un fondo de garantía. El fondo no sería diseñado para cubrir contingencias, sino para pagar los compromisos de la administración.

10. Disponibilidad de fondos

Un clima favorable para las APP no tiene mucho valor si los fondos no están disponibles. México, Brasil y, más recientemente, Colombia, tienen herramientas públicas para facilitar la financiación de proyectos. Tanto en México como en Colombia, se han considerado diferentes estructuras de financiamiento y los países tienen un mercado relativamente desarrollado en el lugar.

Por lo tanto, otra buena práctica consiste en preparar instrumentos financieros públicos (fondos, líneas de crédito de entidades financieras oficiales, etc.) que puedan financiar o cofinanciar proyectos de APP.

En México, esta tarea es llevada a cabo principalmente por FONADIN (www.fonadin.gob.mx) y en Brasil, por BNDES (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/). En Colombia, la Agencia Nacional de Infraestructura financia la ambiciosa cuarta generación de un programa de concesión de rutas.

Asimismo, es importante ofrecer incentivos para que los bancos privados y los inversionistas institucionales participen en la financiación de proyectos de APP y, de ese modo, alentar la emisión de bonos y no encomendar el financiamiento completo a los organismos públicos. Dicho esto, el papel del sector público es crucial en los primeros pasos del desarrollo de una política de APP; también lo es en el momento de asegurar el financiamiento cuando los mercados se restringen.

El autor desea expresar su gratitud a las personas entrevistadas para la preparación de este trabajo:

BRASIL



Ismael Gilio, BID/FOMIN

Luciano Schweizer, BID/FOMIN

Erika França, Unidad de APP, Gobierno Federal

Marcos Siqueira, Director de la Unidad de APP, Estado de Minas Gerais

Diego Oscar Borges, Subsecretario de Transporte de Minas Gerais

Jorge Leonardo de Oliveira, Banco de Desenvolvimento do Minas Gerais

COLOMBIA



Sergio Deambrosi, División de Transporte, BID

Ángela Martín Cáceres, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Luis Eduardo Niño, Departamento Nacional de Planeación

María Patricia Sandoval, Departamento Nacional de Planeación

MÉXICO



Eduardo Morín, Coordinador del Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) del FOMIN

Sergio Hinojosa, Asesor, PIAPPEM

César Barrios, Gerente, FIDESUR

Justo Omar Martínez, Director de Energías Alternativas, Chiapas

Marco Antonio Coutiño Gómez, Director General de Biodiesel, Chiapas

Laura Silva Cárdenas, Secretaría de Finanzas y Crédito Público, Unidad de APP, Chiapas

Carlos Estrella Chi, Secretaría de Finanzas y Crédito Público, Unidad de APP, Chiapas

Rodrigo Jiménez, Secretaría de Finanzas y Crédito Público, Unidad de APP, Chiapas

Lorena Vivar Jiménez, Secretaría de Finanzas y Crédito Público, Unidad de APP, Chiapas

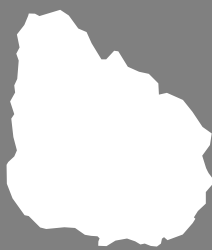
Noemí Téllez, Directora General de Proyectos de Inversión, Guanajuato

Juan Hinojosa, Asesora Legal del Gobierno de Guanajuato

Rocio Moreno, Unidad de APP, Guanajuato

Carlos Salinas, Secretaría de Obras Públicas, Guanajuato

URUGUAY



Ana Castillo, BID/FOMIN

Luis Porto, Corporación Nacional de Desarrollo

Julio Pivel, Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Silvina Panizza, Unidad de APP, Ministerio de Economía y Finanzas

Gabriela Acosta, División de Vialidad, Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Marcelo Pérez, Corporación Nacional para el Desarrollo

Victoria Rodríguez, Corporación Nacional para el Desarrollo

Rodrigo Velasco, Corporación Nacional para el Desarrollo



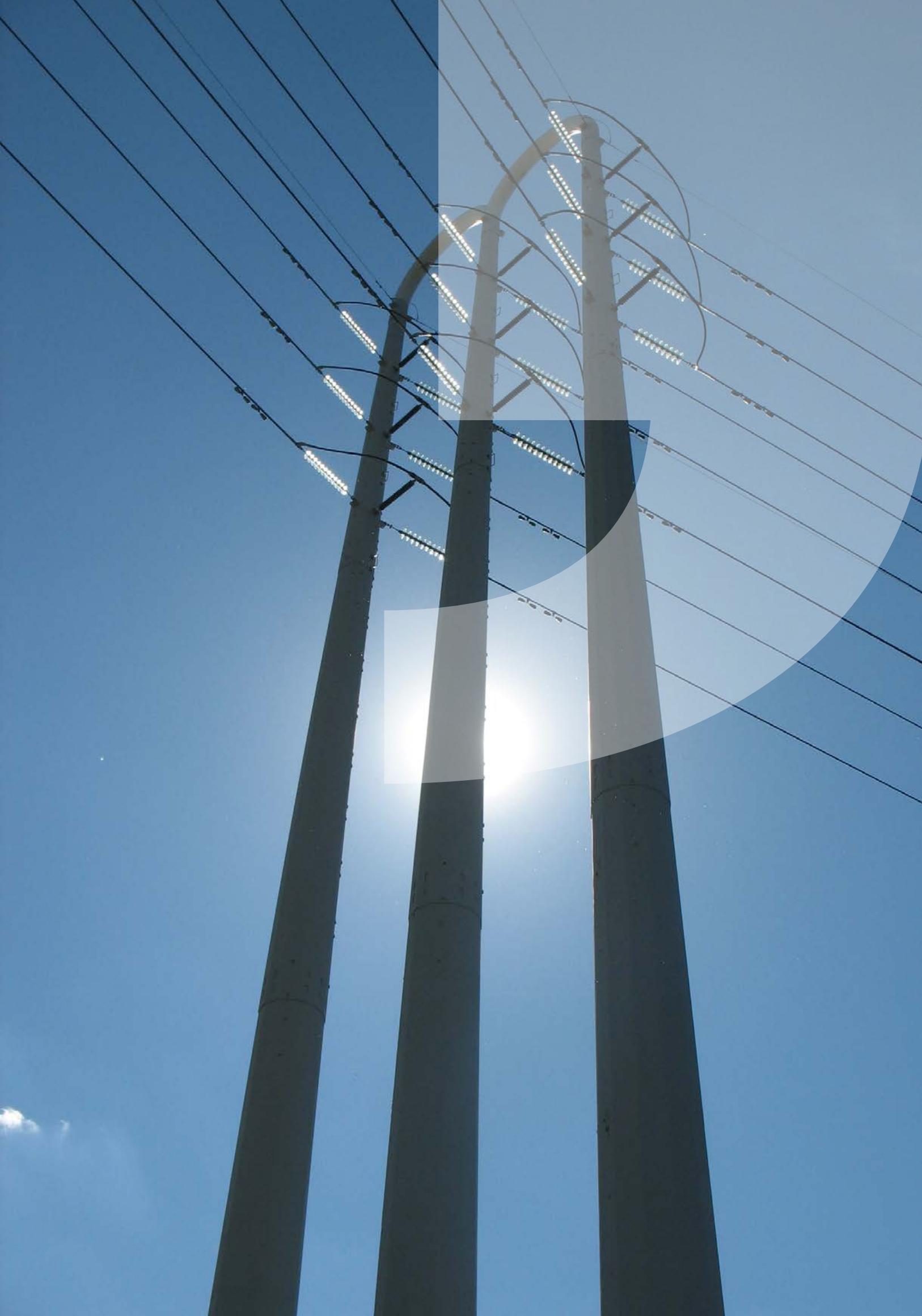
CRÉDITOS

Producido por

Fondo Multilateral de Inversiones /
Unidad de Acceso a Servicios Básicos y Crecimiento Verde

Diseño

Estudio Sandra Biondi



FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

✉ mifcontact@iadb.org

f www.facebook.com/fominbid

t www.twitter.com/fominbid

www.fomin.org

