



Asociaciones
Público-Privadas

Guía de Referencia

Versión 2.0



Asociaciones Público-Privadas

Guía de Referencia

Versión 2.0



© 2014 Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, D.C. 20433
Teléfono: +1-202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Banco Asiático de Desarrollo
6 ADB Avenue,
Mandaluyong City 1550, Filipinas
Teléfono: +63 2 632 4444
Internet: www.adb.org

Banco Interamericano de
Desarrollo 1300 New York Avenue,
N.W. Washington, D.C. 20577, EE.
UU. Teléfono: +1-202-623-1000
Internet: www.iadb.org

Este documento es un producto del equipo del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con aportes externos. Las opiniones, las interpretaciones, los resultados y/o las conclusiones expresadas en este trabajo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni la política ni la posición oficial del Banco Mundial, del BAsD, del BID, de sus Directorios Ejecutivos, ni de los gobiernos que representan. Las organizaciones antes mencionadas no ofrecen ninguna garantía, expresa o implícita, ni asumen ninguna responsabilidad por la exactitud, la puntualidad, la fiabilidad, la integridad, la comercialización o la adecuación para un fin particular de cualquier información aquí contenida.

Esta publicación cumple con las prácticas del Banco Mundial en lo que respecta a la designación y los mapas de los miembros. La designación de un territorio o un área en particular, así como cualquier referencia a estos, o el uso del término "país" en este documento no implica la expresión de opinión alguna de parte de las organizaciones antes mencionadas o de sus Directorios Ejecutivos,, o de los gobiernos que representan, respecto del estado legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Nota: En esta publicación, a menos que se especifique lo contrario, \$" se refiere a dólares estadounidenses.

Derechos y autorizaciones

El contenido de este documento está sujeto a derechos de autor. Debido a que las organizaciones antes mencionadas fomentan la divulgación de sus conocimientos, este documento puede reproducirse tanto en parte como en su totalidad con la correspondiente autorización del BAsD, el IABD y el WB.

Todas las consultas acerca de derechos y licencias, que incluyan derechos subsidiarios, se deben dirigir a Publicaciones del Banco Mundial, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU., fax: 202-522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Diseño y armado: Sara Tejada Montoya

Índice

Introducción	13
1 Aspectos básicos de las APP: Qué y por qué	17
1.1 Qué es una APP: Definición de 'Asociación Público-Privada'	18
1.1.1 Tipos de contratos de APP y terminología	18
1.1.2 Lo que una APP no es: Otros tipos de participación privada	23
1.2 Cómo se utilizan las APP: Sectores y servicios	28
1.3 Los desafíos de infraestructura y cómo pueden ayudar las APP	31
1.3.1 Fondos insuficientes	33
1.3.2 Mala planificación y selección de proyectos	38
1.3.3 Gestión deficiente	42
1.4 Cómo se financian las APP	49
1.4.1 Estructuras financieras para las APP	50
1.4.2 Consideraciones para el gobierno	53
1.4.3 El papel de las finanzas públicas en las APP	57
2 Establecimiento del marco de las APP	65
2.1 Política de las APP	72
2.1.1 Objetivos del programa de las APP	73
2.1.2 Alcance del programa de las APP	74
2.1.3 Principios de implementación	75
2.2 Marco legal de las APP	78

2.2.1	Alcance del marco legal de las APP	79
2.2.2	Leyes de APP	80
2.3	Procesos de APP y responsabilidades institucionales	82
2.3.1	Proceso de APP	83
2.3.2	Responsabilidades institucionales: Implementación	86
2.3.3	Responsabilidades institucionales: Revisión y aprobación	90
2.3.4	Unidades especiales de APP	92
2.4	Marcos de gestión de las finanzas públicas para las APP	96
2.4.1	Evaluación de los impactos fiscales de un proyecto de APP	98
2.4.2	Control del impacto fiscal agregado de las APP	100
2.4.3	Compromisos del Gobierno con las APP en el Presupuesto	101
2.4.4	Rendición de cuentas y elaboración de informes fiscales para las APP	104
2.5	Gobernabilidad general del programa de las APP	109
2.5.1	Divulgación de la información del proyecto y el programa de las APP	110
2.5.2	Papel de las entidades fiscalizadoras superiores	111
2.5.3	Papel de los Organismos Legislativos	114
2.5.4	Papel del público	114
3	Implementación de proyectos de APP	117
3.1	Identificación de proyectos de APP	121
3.1.1	Identificación de proyectos de inversión de prioridad pública	122
3.1.2	Selección (<i>screening</i>) de potenciales APP	123
3.1.3	Creación de una cartera inicial de APP	126
3.2	Evaluación de proyectos de APP	127
3.2.1	Estimación de factibilidad y viabilidad económica del proyecto	129
3.2.2	Estimación de la viabilidad comercial	131

3.2.3	Estimación del valor por dinero	132
3.2.4	Estimación de implicancias fiscales	137
3.3	Estructuración de proyectos de APP	145
3.3.1	Identificación de riesgos	147
3.3.2	Asignación de riesgos	149
3.3.3	Traducción de la asignación de riesgos a la estructura de contratos	152
3.4	Diseño de contratos de APP	155
3.4.1	Requisitos de desempeño	158
3.4.2	Mecanismos de pago	160
3.4.3	Mecanismos de ajuste	162
3.4.4	Mecanismos de resolución de conflictos	164
3.4.5	Cláusulas de terminación	166
3.5	Administración de transacciones de APP	171
3.5.1	Decisión de la estrategia de adquisiciones	173
3.5.2	Promoción de las APP	181
3.5.3	Calificación de los licitantes	182
3.5.4	Administración del proceso de licitación	185
3.5.5	Logro de la efectividad del contrato y cierre financiero	192
3.6	Manejo de propuestas no solicitadas	195
3.6.1	Beneficios y defectos de las propuestas no solicitadas	196
3.6.2	Creación de tensión competitiva	197
3.6.3	Manejo de la propiedad intelectual	200
3.6.4	Definición de procesos claros	200
3.7	Administración de contratos de APP	203
3.7.1	Establecimiento de estructuras de administración de contratos	204
3.7.2	Monitoreo y gestión de prestaciones y riesgos de las APP	207
3.7.3	Manejo del cambio	210
3.7.4	Vencimiento de contratos y entrega de activos	213

Índice de gráficos

Gráfico 1:	Visión general de la Guía de Referencia de APP	15
Gráfico 1.1:	Ejemplos de tipos de contratos de APP	20
Gráfico 1.2:	Ejemplos de tipos de contratos de APP	23
Gráfico 1.3:	Los desafíos de infraestructura y cómo pueden ayudar las APP	31
Gráfico 1.4:	Estructura típica de un proyecto de APP	51
Gráfico 2.1:	Panorama general del marco de las APP	67
Gráfico 2.2:	Proceso típico de una APP	84
Gráfico 3.1:	Proceso para desarrollar e implementar un proyecto de APP	118
Gráfico 3.2:	Identificación de proyectos de APP	122
Gráfico 3.3:	Evaluación de proyectos de APP	129
Gráfico 3.4:	Estructuración de proyectos de APP	146
Gráfico 3.5:	Etapa de diseño del contrato de APP	156
Gráfico 3.6:	Etapa de transacción del proceso de APP	171
Gráfico 3.7:	Pasos de la transacción	173
Gráfico 3.8:	Proceso de estimación, aprobación y licitación de una propuesta no solicitada	201
Gráfico 3.9:	Etapa de administración de contratos del proceso de APP	203

Índice de tablas

Tabla 1:	Tabla de referencia clave: Ejemplo	16
Tabla 2:	Módulos de la Guía de Referencia de APP y quiénes deberían leerlos	16
Tabla 1.1:	Nomenclatura de APP	22
Tabla 1.2:	APP por sector: Ejemplos y recursos	29
Tabla 1.3:	Comparación entre APP y adquisiciones públicas en el Reino Unido	43
Tabla 1.4:	Comparación entre APP y adquisiciones públicas en Australia	43
Tabla 2.1:	Ejemplos de objetivos del programa de APP	73
Tabla 2.2:	Ejemplos de definiciones del alcance de la política de APP	75
Tabla 2.3:	Ejemplos de leyes de APP	81
Tabla 2.4:	Ejemplos de requisitos de aprobación de APP	91
Tabla 2.5:	Opciones para evaluar la asequibilidad de los compromisos fiscales con las APP	100
Tabla 3.1:	Ejemplos de contratos y cláusulas de contratos de APP estandarizados	158
Tabla 3.2:	Tipos de terminación anticipada y pagos por terminación	168
Tabla 3.3:	Ejemplos de procedimientos de adquisiciones de APP	175
Tabla 3.4:	Ejemplos y pautas de preparación de documentos de RFP	186
Tabla 3.5:	Ejemplos de estrategias de adquisiciones para propuestas no solicitadas	198
Tabla 3.6:	Distinción entre problemas en la prestación del servicio y conflictos	212

Índice de cuadros

Cuadro 1.1:	Regulación por contrato	26
Cuadro 1.2:	Motores de valor de las APP	32
Cuadro 1.3:	Riesgo fiscal excesivo: Ejemplos de Colombia, Corea, México, Reino Unido	37
Cuadro 1.4:	El agua en Mumbai: Ejemplo de mala planificación en infraestructura	39
Cuadro 1.5:	Carriles de peaje de alta ocupación (<i>hot lanes</i>) en Virginia: Un ejemplo de innovación en el sector privado	40
Cuadro 1.6:	Cuando las APP fracasan: El caso de la concesión de agua en Buenos Aires en 1993	45
Cuadro 1.7:	Contratos de carreteras basados en el desempeño: mejora del mantenimiento de la infraestructura	46
Cuadro 1.8:	Ejemplos de estructura financiera del proyecto con garantías corporativas.	52
Cuadro 1.9:	Ejemplo de APP con apalancamiento excesivo: Tranvías y trenes de Victoria	55
Cuadro 1.10:	Llevar a cabo una APP durante la crisis financiera global	58
Cuadro 1.11:	CRPAO en Perú.	61
Cuadro 1.12:	FONADIN de México	62
Cuadro 2.1:	Buena gobernabilidad de las APP	65
Cuadro 2.2:	El marco de las APP de Chile	68

Cuadro 2.3:	El marco de las APP en Sudáfrica	70
Cuadro 2.4:	Principios rectores de las APP en Perú	76
Cuadro 2.5:	Marco legal de APP en Alemania	80
Cuadro 2.6:	Uso de asesores externos	88
Cuadro 2.7:	Tipos de compromisos fiscales con las APP	97
Cuadro 2.8:	Fondo de viabilidad financiera en la India	101
Cuadro 2.9:	Tipos de informes financieros gubernamentales	105
Cuadro 2.10:	Acceso de entidades fiscalizadoras a información de empresas de APP	112
Cuadro 3.1:	Selección de una APP en el Proceso de Planificación de Inversiones Públicas	123
Cuadro 3.2:	Posibles factores de selección de las APP en Sudáfrica	124
Cuadro 3.3:	Criterios de evaluación de proyectos de APP	127
Cuadro 3.4:	Cómo se calcula el Comparador del Sector Público	135
Cuadro 3.5:	Compromisos de pago directo a proyectos de APP	138
Cuadro 3.6:	Pasivos contingentes en proyectos de APP	140
Cuadro 3.7:	Categorías de riesgos de APP	147
Cuadro 3.8:	Asignación de riesgos de adquisiciones de tierras	149
Cuadro 3.9:	¿Qué es el "contrato de APP"?	155
Cuadro 3.10:	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)	165
Cuadro 3.11:	Contratación competitiva o negociación directa	172
Cuadro 3.12:	Criterios de calificación de las firmas	184
Cuadro 3.13:	Criterios de evaluación	189
Cuadro 3.14:	Costos de la negociación directa: Independent Power Tanzania	197
Cuadro 3.15:	Ejemplo de monitoreo insuficiente de riesgos: tranvías y trenes de Victoria	209

Prólogo

Esta segunda versión de la Guía de Referencia de APP, al igual que la primera, presenta una visión general de la diversidad de enfoques y experiencias en la implementación de las APP, ofrece acceso al importante conjunto de conocimientos sobre las APP que los profesionales han sumado en los gobiernos, el sector privado, las instituciones internacionales y el ámbito académico. Con esmero por no aumentar el tamaño general de la Guía, esta versión incluye referencias y ejemplos nuevos.

La Guía de Referencia de APP busca brindar asesoramiento sobre lo que los profesionales de APP deberían saber en lugar de brindar asesoramiento sobre qué hacer. La Guía establece los temas principales, analiza los asuntos clave que es necesario resolver y brinda las referencias que consideramos más importantes para que los profesionales de APP puedan consultar en búsqueda de respuestas y para mejorar sus propios conocimientos y comprensión. Está estructurada en secciones independientes que tratan tres áreas principales: en primer lugar, qué son las APP, cuándo se pueden utilizar y cuáles son las ventajas y las desventajas de las adquisiciones públicas; en segundo lugar, el marco legal, institucional y de políticas que se deberían implementar para mejorar su eficiencia; y, por último, las formas en las que se pueden desarrollar e implementar proyectos de APP. En la Guía de Referencia de APP, se presenta una diversa variedad de estudios de casos y soluciones institucionales de todas partes del mundo.

Este proyecto, desarrollado en conjunto con el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue financiado por una subvención de la Facilidad de Asesoría sobre Inversión Público-Privada en Infraestructura (Public-Private Infrastructure Advisory Facility, PPIAF). Nos complace reconocer el apoyo previo de PPIAF en la creación de la primera versión de esta Guía. Esta segunda versión fue desarrollada por un equipo liderado por Rui Monteiro del Grupo de APP del Banco Mundial y supervisada por Clive Harris, Gerente del Grupo de APP, quien desde su inicio patrocinó con entusiasmo este proyecto. David Bloomgarden coordinó los aportes del BID, y Trevor Lewis, los aportes del BAsD. Muchos expertos en APP demasiados para nombrarlos aquí brindaron consejos y sugerencias. Shin Kue Ryu y John Saville llevaron a cabo investigaciones exhaustivas para esta versión, y, por último pero no por ello menos importante, Helen Martin tuvo un papel fundamental como editora principal.

Esta versión nueva será publicada en PDF y en Internet, y se podrá acceder a ella a través de los sitios web del Banco Mundial, el BAsD y el BID, del sitio web de la Red Global de APP, www.pppnetwork.info y del sitio web www.ppiaf.org.

Laurence Carter,
Director Ejecutivo,
APP, Grupo del
Banco Mundial

Ryuichi Kaga,
Presidente de la Comunidad
de Práctica de APP, Banco Asiático
de Desarrollo

Alexandre Meira da Rosa,
Vicepresidente de Países,
Banco Interamericano
de Desarrollo

Introducción

Un número creciente de gobiernos de países en desarrollo está interesado en utilizar Asociaciones Público-Privadas (APP) para brindar activos y servicios de infraestructura pública. Esta **Guía de Referencia** se presenta para ayudarlos. Específicamente, su objetivo es ayudar a los funcionarios gubernamentales y a otras partes interesadas a responder tres preguntas:

- ¿Qué son las APP y por qué querríamos utilizarlas?
- ¿Qué clase de marco legal, institucional y de políticas necesitamos establecer para asegurar que las APP logren sus objetivos en forma eficiente y eficaz?
- ¿Cuál es el proceso para desarrollar e implementar un proyecto de APP?

Los profesionales en los gobiernos, el sector privado, los organismos internacionales, académicos y asesores han acumulado un importante conjunto de conocimientos sobre las APP. Esta **Guía de Referencia** ayuda a los lectores a explorar este conjunto de conocimientos. Introduce temas clave sobre las APP, establece opciones y remite a los lectores a ejemplos y referencias clave donde pueden encontrar más información.

La **Guía de Referencia** no pretende ser un *kit* de herramientas que establezca cómo abordarlo todo. Tampoco es un manual de mejores prácticas: el estado de los conocimientos sobre muchos temas aún no está lo suficientemente desarrollado como para prescribir mejores prácticas (las que, en todo caso, dependen de cada situación). Se trata, más bien, de la interfaz con el conjunto de conocimientos, la que establece los temas y los asuntos clave, a través de una visión general y con la posibilidad de que el profesional interesado sepa a dónde acudir para obtener más información.

La versión 2.0 de la **Guía de Referencia** cuenta con recursos nuevos y ejemplos actualizados. Sin embargo, los lectores no deben esperar encontrar en esta Guía una presentación del estado actual de las APP en ningún país o sector determinado. La **Guía de Referencia**, en cambio, intenta brindar los ejemplos y los recursos más relevantes —sean estos más o menos recientes— para ayudar a los lectores a informarse sobre los temas disponibles.

Definiciones clave: ¿Qué es una APP?

No existe una única definición aceptada internacionalmente de "Asociación Público-Privada". Esta **Guía de Referencia** aborda una visión general de la APP como:

Un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño.

Esta definición abarca las APP que brindan activos y servicios nuevos, y las que corresponden a activos y servicios existentes. Puede incluir las APP en las que los usuarios del servicio pagan en su totalidad a la parte privada, y aquellas en las que un organismo gubernamental efectúa alguno o todos los pagos. Las funciones del proyecto que se transfieren a la parte privada —como diseño, construcción, financiamiento, operaciones y mantenimiento— pueden variar según el contrato, pero en todos los casos la parte privada es responsable del desempeño del proyecto y asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión. La Sección 1.1: Qué es una APP: Definir 'Asociación Público-Privada' brinda más información sobre la variedad de tipos de contratos que constituyen las APP de acuerdo con esta definición y sobre la diversa nomenclatura empleada para describirlos.

La definición abarca contratos en muchos sectores y para muchos servicios, siempre y cuando exista un interés público en brindar el servicio y el proyecto involucre activos de larga duración que coincidan con el largo plazo del contrato de APP. En toda esta Guía de Referencia, el término 'infraestructura' se emplea en sentido amplio para cubrir esta variedad de sectores y servicios para los que se usan las APP. En este contexto, 'infraestructura' incluye infraestructura económica, social y gubernamental, es decir, las 'estructuras físicas y organización básicas' necesarias para hacer posible la actividad económica, social y gubernamental (según la definición del *Oxford English Dictionary*). La Sección 1.2: Cómo se utilizan las APP: Sectores y Servicios describe con mayor profundidad la variedad de sectores y servicios para los que se utilizan las APP.

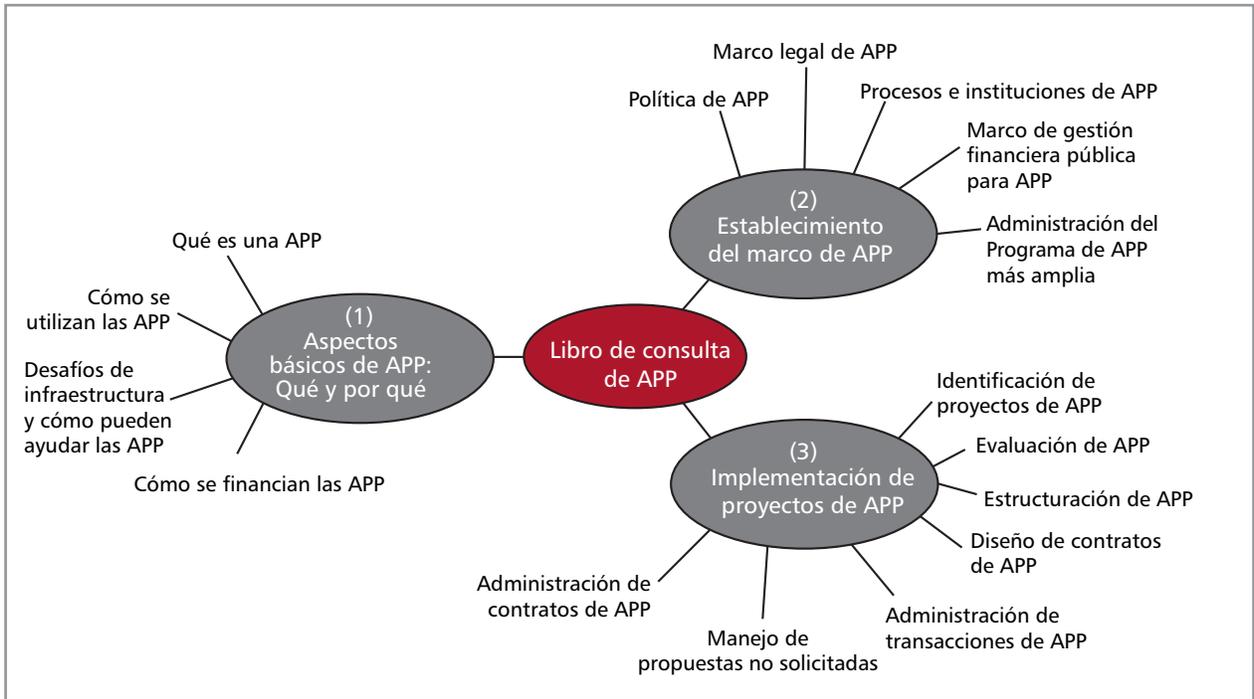
Qué contiene la Guía de Referencia

La *Guía de Referencia* se divide en los tres módulos siguientes, que abordan las preguntas anteriores:

- **Módulo 1: Aspectos básicos de las APP: ¿Qué y por qué?** Proporciona una visión general de las Asociaciones Público-Privadas (APP): qué son, cómo se utilizan para brindar activos y servicios de infraestructura, sus beneficios y sus defectos
- **Módulo 2: Establecimiento del marco de las APP.** Describe los elementos de un marco razonable de APP, es decir, la política, los procesos, las instituciones y las reglas que, definen en su conjunto cómo se implementarán las APP, y que promueven la gestión favorable de un programa de APP.
- **Módulo 3: Implementación de proyectos de APP.** Brinda directrices sobre cada etapa de desarrollo e implementación de un proyecto de APP, desde la identificación inicial de los candidatos del proyecto hasta la administración de los contratos de APP mientras dure el proyecto.

Cada módulo comienza con una introducción que brinda un marco general del contenido del módulo y que indica referencias generales útiles. Los módulos se dividen en secciones, cada una de las cuales cubre un tema distinto, como se muestra en el Gráfico 1: *Visión general de la Guía de Referencia de APP*.

Gráfico 1: Visión general de la Guía de Referencia de APP



Cada sección brinda un informe que describe el tema y establece los principios rectores y las opciones prácticas que los funcionarios gubernamentales interesados deben tener en cuenta. Este texto incluye referencias que proporcionan más información sobre los puntos clave de cada tema. Estas referencias se **destacan en negrita**, seguidas, entre corchetes, por un número de referencia clave y un número de página, por ejemplo: [**#1**, páginas 1-5]. Este número remite al lector a una lista al final de esta Guía, en la que se presentan todas las referencias; al hacer clic en el número, se dirige al lector a esta lista; para volver a la página original, el lector tan solo tiene que hacer clic en los botones Alt + Flecha izquierda. Las referencias principales de cada sección se enumeran y describen brevemente al final de la sección.

Tabla 1: Tabla de referencia clave. El ejemplo siguiente brinda un ejemplo de una tabla de "referencias clave". En algunos casos, las tablas de referencia están organizadas por área temática dentro de un tema general. Los lectores que tan solo desean obtener una idea general de las referencias más importantes sobre un tema pueden consultar directamente estas tablas de referencia clave.

Tabla 1: Tabla de referencia clave: Ejemplo

Referencias clave: Procesos y Responsabilidades Institucionales de la APP	
Referencia	Descripción
Yescombe, E. R. (2013) <i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i>, 2ª edición, Elsevier Science, Oxford	Este libro ofrece un análisis exhaustivo de las APP, que incluye pautas para los profesionales acerca de los aspectos clave del diseño y la implementación de políticas y proyectos de APP. El capítulo 5 ofrece pautas para la evaluación público-privada de proyectos de APP.
Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, en colaboración con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banco Mundial/PPIAF	Esta guía para profesionales del sector público describe cómo desarrollar e implementar con éxito una APP a través del desarrollo de un proyecto que se pueda comercializar y que atraiga a los socios privados adecuados. El capítulo 4 describe las pautas de selección de un proyecto de APP.

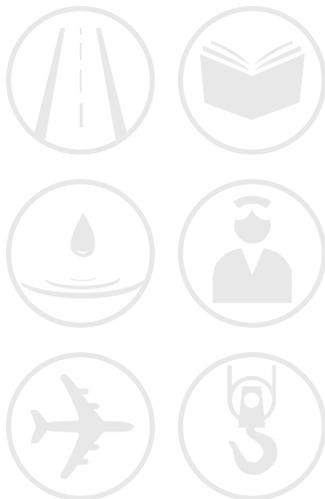
Cuando el texto cita un documento que no se considera una 'referencia clave' o utiliza un documento como fuente de un ejemplo específico, presentado en un Cuadro, se brinda la referencia completa del documento solo en la *Lista de referencia*. La *Lista de referencia* incluye todas las referencias indicadas en esta *Guía de Referencia*: libros, informes, artículos, sitios web y demás; con hipervínculos cuando están disponibles. También se ofrecen referencias cruzadas de contenidos en otro lugar dentro de la *Guía de Referencia*, donde están vinculados los temas tratados de las Secciones.

Quién debería utilizar la Guía de Referencia

En términos generales, esta Guía de Referencia está destinada al uso por parte de funcionarios gubernamentales de países en desarrollo, como se describió anteriormente. Sin embargo, cada lector encontrará distintas partes de esta Guía de Referencia de utilidad en distintas ocasiones. La tabla 2: **Módulos de la Guía de Referencia de APP y quiénes deberían leerlos** establece en forma breve qué módulos serán más útiles para qué tipo de lector, bajo qué circunstancias. Como se indicó anteriormente, la Guía es en parte síntesis y en parte bibliografía. Como tal, puede ser útil tanto para quien recién se introduce en el área de las APP en busca de una introducción estructurada de los temas clave de las APP como para el experto que puede encontrar referencias adicionales en algún área específica.

Tabla 2: Módulos de la Guía de Referencia de las APP y quiénes deberían leerlos

Módulo	¿Quién debería leerlo?
Módulo 1: Aspectos básicos de las APP: Qué y por qué	<ul style="list-style-type: none"> • Todo aquel que quiera informarse más sobre lo que son las APP, y cómo se pueden utilizar para proporcionar activos y servicios de infraestructura. • Profesionales de las APP que busquen material que los ayude a articular los beneficios y los riesgos de un programa de APP para los participantes dentro y fuera de los gobiernos.
Módulo 2: Establecimiento del marco de APP	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios gubernamentales que están en el proceso o que consideran, desarrollan o redefinen el marco político, legal e institucional que rige la forma en la que se implementan las APP. • Funcionarios del Ministerio de Finanzas u otros participantes encargados de la gestión financiera pública de los programas de APP.
Módulo 3: Implementación de proyectos de APP	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios gubernamentales responsables de desarrollar o redefinir procesos de APP. • Los responsables de desarrollar, evaluar o implementar proyectos de APP, o de contratar asesores que brinden apoyo en el proceso de las APP, lo que incluye a profesionales de las APP que busquen aprender las lecciones de la experiencia global. • Otros participantes interesados en informarse más acerca de cómo funcionan las APP.



MÓDULO 1

Aspectos básicos de las APP: Qué y por qué

Este módulo ofrece una visión general de las Asociaciones Público-Privadas (APP) para funcionarios gubernamentales y otras partes interesadas que quieren obtener más información acerca de cómo se pueden utilizar las APP para brindar activos y servicios de infraestructura.

- Sección 1.1: Qué es una APP: Definición de 'Asociación Público-Privada' indaga con más detalle en la definición de APP, al describir la variedad de tipos de contratos de APP y esclarecer cómo las APP están relacionadas con una variedad más amplia de 'asociaciones' entre el sector público y el sector privado.
- Sección 1.2: Cómo se utilizan las APP: Sectores y servicios describe la variedad de sectores y servicios para los que se han utilizado las APP, lo que se vincula con una amplia variedad de ejemplos de APP internacionales.
- Sección 1.3: Los desafíos de infraestructura y cómo pueden ayudar las APP describe algunos de los problemas que suelen surgir al brindar infraestructura, en particular, en los países en desarrollo. Describe cómo las APP pueden ayudar a resolver algunos de estos problemas —exponiendo, cuando es posible, ejemplos y evidencias—, así como las limitaciones y las falencias posibles de las APP.
- Sección 1.4: Cómo se financian las APP introduce brevemente las estructuras financieras privadas que se utilizan para las APP y brinda enlaces a otros recursos para aquellos interesados en informarse más. Además, describe cómo los gobiernos pueden tratar de influir o controlar el modo en que las partes privadas desarrollan una estructura financiera y por qué y cómo los gobiernos pueden participar en el financiamiento de las APP.

1.1 Qué es una APP: Definición de 'Asociación Público-Privada'

En la introducción general de esta Guía de Referencia, se realizó una definición general de una APP como un 'contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño'. Esta sección profundiza con más detalle esta definición, al describir (en la Sección 1.1.1) la variedad de tipos de contratos de APP y esclarecer (en la Sección 1.1.2) algunos tipos relacionados de 'asociaciones' entre el sector público y el sector privado a los que la definición y, lo que es más importante, el material de referencia en esta Guía, por lo general, no se aplicarían.

1.1.1 Tipos de contratos de APP y terminología

Como se definió anteriormente, una Asociación Público-Privada (APP) comprende un contrato a largo plazo entre una entidad gubernamental y una firma privada. Sin embargo, esta definición general abarca una variedad de tipos de contratos, que se pueden definir de distintas formas; no existe una definición estándar, aceptada a nivel internacional, de APP, y distintas jurisdicciones utilizan distinta nomenclatura para describir proyectos similares. Esta sección describe con más detalle la variedad de tipos de contratos de APP de acuerdo con la definición de APP utilizada en esta Guía de Referencia, así como parte de la terminología más empleada a nivel global para describir las APP.

Tipos de contratos de APP

A lo largo de esta *Guía de Referencia*, las APP se describen en términos de tres parámetros generales: primero, el tipo de activo de que se trata; segundo, de qué funciones es responsable la parte privada; y tercero, cómo se paga a la parte privada.

Muchas APP implican nuevos **activos**, por lo general, denominados proyectos nuevos (proyectos greenfield). Por ejemplo, en el programa de APP del Reino Unido —llamado Iniciativa de Financiamiento Privada (PFI) — las compañías privadas participan en el financiamiento, la construcción y la gestión de activos públicos nuevos, que van de escuelas y hospitales a instalaciones de defensa. Las APP también se pueden utilizar para transferirle la responsabilidad de actualizar y gestionar los activos existentes a una compañía privada, los que son denominados proyectos *brownfield*. En cualquiera de los casos, una característica clave de una APP es que los activos o los servicios brindados se especifican en términos de resultados más que de productos, esto es, se define lo que se requiere en lugar de cómo se realizará.

Una característica central de un contrato de APP es que «acumula» múltiples fases o funciones del proyecto. No obstante, las **funciones** de las que es responsable la parte privada varían y pueden depender del tipo de activo o servicio del que se trate. Entre las funciones más usuales, se encuentran las siguientes:

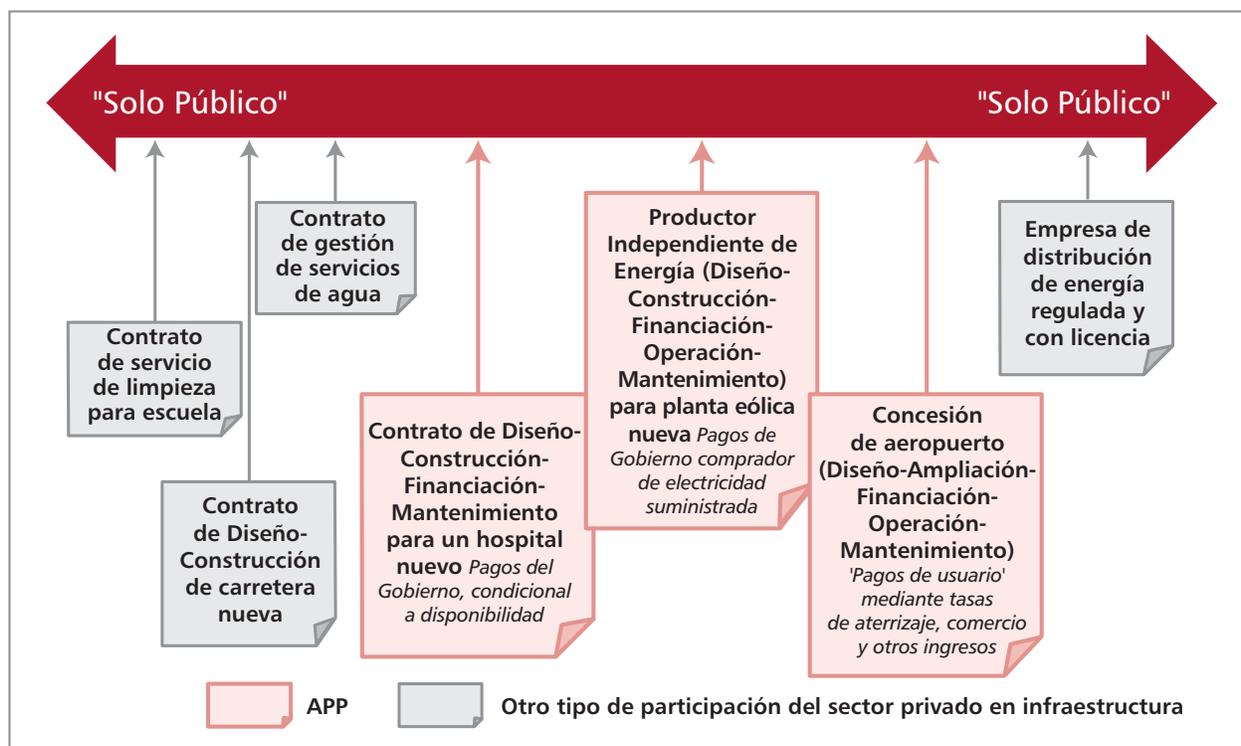
- **Diseño** (también llamado trabajo de 'ingeniería'): significa desarrollar el proyecto desde el concepto inicial y los requisitos de resultados hasta las especificaciones de diseño listas para la construcción.
- **Desarrollo o Rehabilitación**: cuando se utilizan APP para activos de infraestructura nuevos, suelen requerir que la parte privada construya el activo e instale todo el equipo. Cuando las APP implican activos existentes, la parte privada puede ser responsable de rehabilitar o de ampliar el activo.

- **Financiamiento:** cuando una APP implica el desarrollo o la rehabilitación del activo, se suele requerir también que la parte privada financie los gastos de capital, ya sea en parte o en su totalidad, como se describe con mayor profundidad en la Sección 1.4: *Cómo se financian las APP*.
- **Mantenimiento:** Las APP asignan a la parte privada la responsabilidad del mantenimiento de un activo de infraestructura de acuerdo a un estándar especificado mientras dure el contrato. Esto suele considerarse una característica clave de los contratos de APP.
- **Operación:** las responsabilidades de operación de la parte privada de una APP pueden variar considerablemente según la naturaleza del activo subyacente y del servicio asociado. Por ejemplo, la parte privada podría ser responsable de:
 - La operación técnica de un activo y el suministro de un servicio básico a un comprador gubernamental, por ejemplo, una planta de tratamiento de agua.
 - La operación técnica de un activo y el suministro de servicios directos a los usuarios, por ejemplo, una APP para un sistema de distribución de agua.
 - La prestación de servicios de apoyo, con el organismo gubernamental responsable de brindar el servicio público a los usuarios, por ejemplo, una APP para la construcción de una escuela que incluya servicios de limpieza.

El **mecanismo de pago** de la APP es una tercera característica clave. La parte privada puede recibir pagos a través de honorarios que paguen los usuarios de los servicios, del Gobierno o de una combinación de ambos, con la característica clave en común de que el pago depende del desempeño. Las opciones de un mecanismo de pago pueden depender de las funciones de la parte privada:

- De acuerdo con las APP de 'pagos de usuario', como las carreteras con peaje, la parte privada brinda un servicio a los usuarios, y genera ganancias al cobrar este servicio a los usuarios. Estos cargos (o tarifas, o peajes) pueden complementarse mediante subsidios pagos por el Gobierno, los que pueden basarse en el desempeño (por ejemplo, según la disponibilidad del servicio en una calidad en particular), o basarse en los resultados (por ejemplo, pagos por usuario).
- En las APP de "pagos del Gobierno", el Gobierno es la única fuente de ingresos de la parte privada. Los pagos del Gobierno pueden depender de que el activo o el servicio estén disponibles con un grado de calidad definido en forma contractual (pagos por "disponibilidad"). También pueden ser pagos basados en los resultados de los servicios brindados a los usuarios, por ejemplo, un camino con "peaje sombra" que es gratuito para los usuarios, pero por el que el Gobierno paga al operador una tarifa por conductor.

Estas características se pueden combinar de diversas formas, para crear una amplia variedad de contratos de APP. El Gráfico 1: *Visión general de la Guía de Referencia de APP* brinda algunos ejemplos. Como se muestra en el [Gráfico 1](#), se puede pensar en estos contratos como una continuación entre el suministro público y privado de infraestructura, por medio de los que se transfieren responsabilidades y riesgos crecientes al sector privado. Las APP no son la única forma en la que el sector privado puede involucrarse en la infraestructura: el [Gráfico 1](#) también incluye ejemplos de acuerdos que por lo general no se considerarían APP. Estos acuerdos 'adyacentes' se describen más adelante en la Sección 1.1.2: *Lo que una APP no es: Otros tipos de participación privada*

Gráfico 1.1: Ejemplos de tipos de contratos de APP

Terminología de las APP

Si bien los contratos de APP, por lo general, se pueden clasificar mediante los parámetros anteriores, no existe un estándar consistente a nivel internacional para definir las APP y describir estos distintos tipos de contratos. Esta terminología variante puede crear confusión cuando se compara la experiencia internacional, por ende, esta Guía de Referencia utiliza de modo consistente 'APP' para describir la amplia variedad de tipos de contrato, sin importar la terminología en el país ni la jurisdicción en particular.

Algunos gobiernos describen las 'APP' en sus políticas o leyes de APP para referirse a una variedad específica de tipos de contratos, como se describe en la Sección 2.1: *Política de APP*. Estas definiciones pueden incorporar a todos o a algún subconjunto de los tipos de contratos descritos anteriormente. Por ejemplo, las leyes del Brasil distinguen entre proyectos con pagos de usuarios y pagos gubernamentales. Los proyectos de APP que son totalmente pagados mediante cargos a los usuarios se rigen por la 'Ley de Concesiones' en tanto que otros proyectos de APP se rigen mediante la 'Ley de APP', en consecuencia, solo estos últimos suelen denominarse 'APP'. En Francia, se hace una distinción similar cuando una 'APP' queda restringida a los contratos con pagos gubernamentales implementados bajo la 'Ley de APP', una vez más, los contratos con pagos de usuarios suelen denominarse concesiones.

Al mismo tiempo, se pueden utilizar otros términos como sinónimos de APP en general o para referirse a tipos particulares de APP, ya sea en forma legal o de uso común. A veces, se emplea 'concesión' para referirse a tipos específicos de APP (como en el caso del Brasil, antes mencionado, donde una 'concesión' es una APP totalmente pagada por los usuarios), mientras que, en otros casos, se trata simplemente de un sinónimo de APP (por ejemplo, en Chile, todas las 'concesiones' se llaman APP y se implementan de acuerdo con

la 'Ley de Concesiones' del país). En el Reino Unido, las APP pagadas por el Gobierno para activos nuevos se conocen como 'Iniciativa de Financiamiento Privada' o proyectos de PFI, mientras que las APP para activos existentes (como hospitales o redes ferroviarias) suelen conocerse como 'franquicias'. No es raro referirse al proceso de acordar una APP como una 'privatización', o que se denomine 'privados' a los activos resultantes, aunque en esta Guía de Referencia se hace una distinción entre una APP y una privatización, como se describe en mayor profundidad en la sección siguiente.

También se puede utilizar una nomenclatura distinta para distinguir diferentes estructuras de contratos de APP. En algunos casos, las APP se describen por las funciones que se transfieren a la parte privada. Por ejemplo, un contrato de 'Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación-Mantenimiento' o DBFOM asignaría todas esas funciones a la parte privada. Otras nomenclaturas como 'Construcción-Operación-Transferencia', en cambio, se enfocan en la titularidad legal y el control de los activos.

Tabla 1.1: Nomenclatura de APP explica la nomenclatura común de las APP, y cómo cada término se relaciona con la descripción por el tipo de activo, las funciones y los mecanismos de pago descritos anteriormente. Los recursos siguientes proporcionan más información sobre los tipos de contratos de APP y la nomenclatura:

- **El documento de Delmon sobre cómo entender las opciones para las APP en infraestructura** [#59] brinda el análisis más detallado. Delmon clasifica las APP según cinco factores, en forma similar a las características antes descritas: (1) si la APP es una compañía o un activo nuevo o existente; (2) la responsabilidad de la parte privada por la construcción; (3) el nivel de participación del financiamiento privado; (4) la naturaleza de las obligaciones de suministro de servicios de la compañía del proyecto (suministro básico o nivel comercial); y (5) la fuente de la corriente de ingresos.
- **El capítulo de Yescombe sobre 'Qué son las Asociaciones Público-Privadas'** [#295], que también describe la variedad de estructuras de APP y cómo se clasifican
- **El capítulo de Farquharson et al. sobre 'Definición de Asociaciones Público-Privadas'** [#95, páginas 9-14] que se concentra en cómo las APP se distinguen de las privatizaciones y de los contratos de gestión, y que describe las APP de pagos de usuarios y basada en la disponibilidad
- **Las notas explicativas del Banco Mundial sobre temas clave en la regulación del sector del agua** [#122, Nota 4] describen los tipos de contratos habituales para la gestión de los activos existentes en el sector del agua: contratos de concesión, arrendamiento y gestión
- **El sitio web del Centro de Recursos para Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura del Banco Mundial** describe un espectro de tipos de APP basadas en el alcance de la participación del sector privado. Se encuentra disponible en <http://ppp.worldbank.org/>

Sección 3.3: Estructuración de proyectos de APP también ofrece más directrices y enlaces sobre las estructuras de los contratos de APP y sobre cómo los gobiernos pueden decidir cuál de ellas utilizar para un proyecto en particular.

Tabla 1.1: Nomenclatura de APP

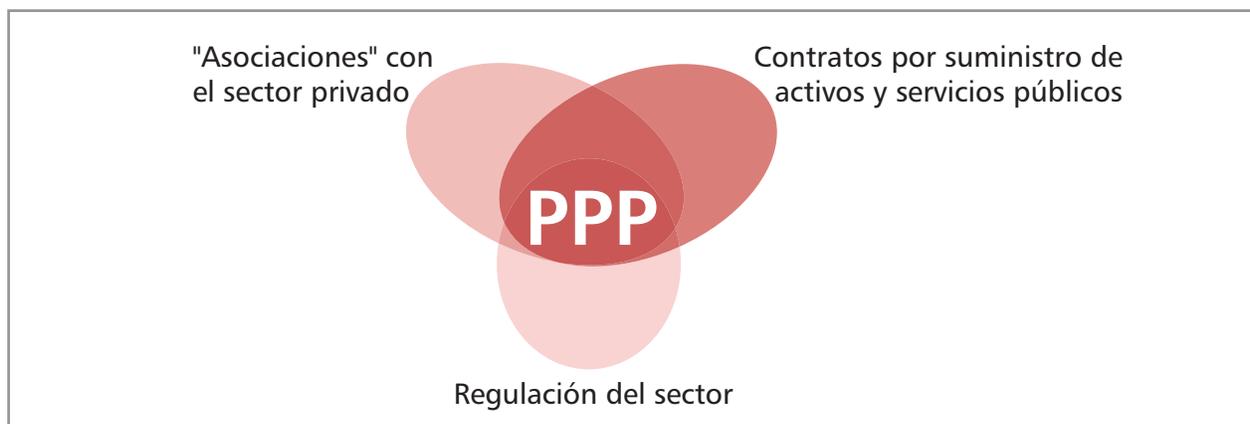
Nomenclatura de contrato	Descripción general y referencia	Tipo de activo	Funciones transferidas	Mecanismo de pago
Diseño- Construcción- Financiamiento- Operación- Mantenimiento (DBFOM); Diseño- Construcción- Financiamiento- Operación (DBFO); Diseño- Construcción- Gestión- Financiamiento (DCMF)	De acuerdo con esta nomenclatura, la variedad de tipos de contratos de APP se describe según las funciones transferidas al sector privado. La función 'Mantenimiento' se puede dejar fuera de la descripción (de modo que en lugar de un DBFOM, un contrato que transfiera todas esas funciones se pueda describir simplemente como un DBFO, con la responsabilidad del mantenimiento como parte de las operaciones). Una descripción alternativa dentro de líneas similares es un contrato de Diseño-Construcción-Gestión-Financiamiento (DCMF), que equivale a un contrato de DBFOM.	Infraestructura nueva	Capturado por nombre de contrato	Puede ser con pagos del Gobierno o de los usuarios
Operaciones y Mantenimiento (O&M)	Los contratos de O&M para activos existentes pueden encajar en la definición de APP cuando se basan en el desempeño y son a largo plazo (a veces, también llamados contratos de mantenimiento basados en el desempeño)	Infraestructura existente	Operaciones y mantenimiento	Pagos del Gobierno
Construcción- Operación- Transferencia (BOT), Construcción- Propiedad- Operación- Transferencia (BOOT), Construcción- Transferencia- Operación (BTO)	Este enfoque para la descripción de APP para activos nuevos captura la titularidad legal y el control de los activos del proyecto. De acuerdo con un proyecto BOT, la compañía privada es propietaria de los activos del proyecto hasta que estos se transfieren al final del contrato. El BOOT suele usarse a menudo como sinónimo de BOT, como describe Yescombe [#295]. En cambio, en un contrato de Construcción-Transferencia-Operación (BTO), la titularidad de los activos se transfiere una vez que se termina la construcción. Como describe Delmon [#58, páginas 20-21], los derechos de titularidad inciden principalmente en cómo se gestiona la entrega de activos al final del contrato	Infraestructura nueva	Por lo general, el diseño, la construcción, el financiamiento, el mantenimiento y algunas o todas las operaciones. De acuerdo con algunas definiciones, BOT o BTO pueden no incluir financiamiento privado, mientras que BOOT siempre incluye financiamiento privado.	Puede ser con pagos del Gobierno o de los usuarios
Rehabilitación- Operación- Transferencia (ROT)	En cualquiera de las convenciones de nomenclatura descritas anteriormente, 'Rehabilitación' puede tomar el lugar de 'Construcción' cuando la parte privada es responsable de la rehabilitación, la actualización o la ampliación de los activos existentes.	Infraestructura existente	Como se describe anteriormente, pero "rehabilitación" en lugar de "construcción"	Como se describe anteriormente
Concesión	'Concesión' se emplea para una variedad de tipos de contratos, como se describe en Delmon [#59, Cuadro 1, página 9]. En algunas jurisdicciones, la concesión puede significar un tipo de contrato específico, mientras que en otras, se emplea más en forma amplia. En el contexto de las APP, se emplea el término 'concesión' para describir una APP de 'pago de usuarios'. Por ejemplo, en Brasil, la 'Ley de Concesión' se aplica solo a contratos de pago de usuarios; una 'Ley de APP' distinta rige los contratos que requieren algún pago del Gobierno. Por otra parte, a veces, se emplea 'concesión' como un término genérico para describir una amplia variedad de tipos de APP, por ejemplo, en Chile, todas las APP recientes se han implementado de acuerdo con la 'Ley de Concesión', incluyendo los contratos con total pago del Gobierno.	Infraestructura nueva o existente	Diseño, rehabilitación, ampliación o construcción, financiamiento, mantenimiento y operación, por lo general, suministro de servicios a usuarios	Por lo general, son pagos de los usuarios. En algunos países, dependiendo de la viabilidad financiera de la concesión, la parte privada puede pagar una tarifa al Gobierno o puede recibir un subsidio

Nomenclatura de contrato	Descripción general y referencia	Tipo de activo	Funciones transferidas	Mecanismo de pago
Arrendamiento	Un contrato de arrendamiento es similar a una concesión, pero el Gobierno suele ser responsable de los gastos de capital. El 'arrendamiento', en particular, puede tener un significado específico en algunas jurisdicciones. Las notas explicativas del Banco Mundial sobre la regulación del agua [#122, páginas 36-42] describen los contratos de arrendamiento, así como las concesiones. Estos contratos pueden o no quedar bajo la definición de APP, según la duración del contrato.	Existente	Mantenimiento y operación, prestación de servicios a usuarios	Pagos de los usuarios: la parte privada suele remitir parte de las tarifas de usuarios al Gobierno, para cubrir los gastos de capital.
Franquicia	A veces, se emplea el término 'franquicia' para describir un acuerdo similar a un contrato de concesión o a un arrendamiento, como se describe en Yescombe [#295].	Existente o nuevo	Puede incluir el diseño, la construcción y el financiamiento, o puede estar limitado al mantenimiento y la operación de un activo	Puede ser con pagos de usuarios o del Gobierno
Iniciativa de Financiamiento Privado (PFI)	El Reino Unido fue uno de los primeros países que introdujeron el concepto de APP, bajo el término 'Iniciativa de Financiamiento Privado'. Se suele emplear el término 'PFI' para describir la APP como una forma de financiar, construir y gestionar infraestructura nueva	Nuevo	Diseño, construcción, financiamiento, mantenimiento. Puede incluir algunas operaciones, pero por lo general no incluye la prestación de servicios directamente a los usuarios	Pagos del Gobierno

1.1.2 Lo que una APP no es: Otros tipos de participación privada

Además de establecer lo que se define como una APP a los fines de esta Guía de Referencia, también es útil aclarar lo que *no* es. El Gráfico 1.2 muestra la intersección entre la APP y tres conceptos relacionados con esta, los que a su vez se describen a continuación: otros tipos de contratos con el sector privado para brindar activos y servicios públicos; otros tipos de 'asociaciones' con el sector privado; y regulación de la provisión del servicio por el sector privado.

Gráfico 1.2: Ejemplos de tipos de contratos de APP



Otros tipos de contratos para brindar activos y servicios públicos

Los Gobiernos suscriben una amplia variedad de contratos con empresas privadas. Algunos de estos tipos de contratos comparten algunas o todas las características comunes de las APP, tales como tener una duración a largo plazo, estar basadas en resultados o relacionadas con el desempeño. Por ejemplo, entre ellos se incluyen:

- **Contratos de gestión** que suelen incluir indicadores de desempeño y requisitos similares a las APP. No obstante, estos contratos suelen ser de una duración más corta que las APP, y no involucran importantes inversiones de capital privado, en tanto que los incentivos de desempeño se crean principalmente a través de esquemas de pagos y multas. Las **Notas explicativas del Banco Mundial sobre la regulación del agua** [#122, páginas 36-42], por ejemplo, describen cómo se usan los contratos de gestión en el sector del agua. Los contratos de Operaciones y Mantenimiento (O&M) y de mantenimiento basado en el desempeño también quedan fuera de la definición de APP cuando son de corta duración.
- **Los contratos de Diseño-Construcción o de "llave en mano"** incluyen especificaciones similares basadas en los resultados; sin embargo, como contratos a plazo más corto no crean los mismos incentivos de desempeño a largo plazo que las APP.
- **Los contratos de arrendamiento financiero** son contratos a largo plazo para el suministro de activos públicos. No obstante, esos contratos transfieren un riesgo significativamente menor a la parte privada que las APP.

Aunque el material de esta *Guía de Referencia* se concentra en los acuerdos de APP, muchas de las referencias en esta guía también pueden ser útiles para gobiernos que consideren estos acuerdos contractuales relacionados; por otra parte, se brindan algunas referencias que tratan sobre estos tipos de contratos, las que pueden brindar lecciones aplicables para las APP. No obstante, los lectores deben tener en cuenta que las diferencias en la asignación de riesgos pueden establecer diferencias importantes en lo que respecta al comportamiento de las licitaciones y las operaciones.

Otros conceptos de 'asociaciones público-privadas'

La expresión 'asociación público-privada' a veces también se emplea para diversos tipos de acuerdos entre entidades públicas y privadas que contribuyen a los objetivos de las políticas públicas. Entre ellos se pueden incluir, por ejemplo:

- Mecanismos de intercambio de información, como 'asociaciones público-privadas' contra el fraude del sistema de atención médica en los Estados Unidos, que involucró al Gobierno federal, funcionarios gubernamentales, a varias compañías líderes de seguros de salud y a otros grupos antifraude del sistema de atención médica.
- Actividades voluntarias emprendidas por empresas privadas con fines públicos y en coordinación con las autoridades correspondientes, como proyectos de salud o de educación de la comunidad vinculados a proyectos importantes de inversión extranjera directa.
- Financiamiento privado de proyectos de inversión pública de carácter filantrópico, que puedan involucrar cierta participación privada en la ejecución de los proyectos.
- Proyectos de ejecución conjunta para investigación e innovación, creados para aprovechar las capacidades y la información del sector público y del sector privado.
- Intervenciones gubernamentales para apoyar el desarrollo del sector privado en general o de sectores identificados en particular, como proporcionar tierras, activos, deuda, valores o garantías para emprendimientos totalmente privados que no participen en el suministro de servicios públicos.

Aunque todos son tipos de asociaciones, estos acuerdos son muy distintos a los contratos que se analizan en la *Guía de Referencia de APP*: en duración, objetivos, estado legal y estructura. Como tales, los principios, los acuerdos de políticas y los procesos descritos en esta guía son de relevancia limitada para estos otros tipos de 'asociaciones' público-privadas.

Las APP y la regulación del sector

Las APP suelen estar relacionadas al suministro de servicios esenciales en condiciones de monopolio (o de casi monopolio). Los proveedores de servicios esenciales de monopolio privado suelen estar regulados por el Gobierno para controlar tarifas y estándares de servicio, por lo general, asignando responsabilidades a un ente regulatorio independiente que proteja a los usuarios del posible abuso del poder del mercado. La regulación del sector también puede regir los términos bajo los cuales los proveedores de un sector negocian entre sí; el ingreso al sector a través de licencias y el control de las decisiones de inversión en el sector. La regulación es particularmente importante en los sectores del agua, la electricidad, el gas y las telecomunicaciones, y también se la puede encontrar en otros sectores, como los aeropuertos y las autopistas.

Existen varias formas en que las APP se relacionan con el concepto de regulación del sector, en el contexto de los sectores de monopolio natural:

- **APP y privatización como opciones de reforma.** Los gobiernos que consideran opciones para mejorar el desempeño de los activos y los servicios públicos existentes en estos sectores pueden considerar una APP como una opción alternativa de reforma del sector a la privatización y al establecimiento de un régimen regulatorio. Aunque existen similitudes en los procesos de establecer una APP y privatizar, y algunas de las directrices de este libro pueden ser aplicables en ambos casos, la naturaleza de la relación resultante es distinta.
- **Regulación por contrato a través de una APP.** Cuando se introducen APP en sectores que, por lo general, estarían regulados, el contrato de APP en sí mismo puede usarse para definir tarifas y estándares de servicios de una forma que proteja los intereses de los usuarios, como una alternativa a establecer un régimen regulatorio. [El Cuadro 1.1](#) presenta algunos ejemplos de 'regulación por contrato' y algunas de las consecuencias del diseño del contrato de APP se describen con mayor profundidad en la [Sección 3.3: Estructuración de proyectos de APP](#).
- **APP en conjunto con la regulación del sector.** Algunos países deciden establecer regímenes de regulación del sector cuando introducen una APP para prestar servicios en un sector, entre los que se incluye en algunos casos, actuar como parte gubernamental en el contrato. En otros casos, la regulación del sector puede estar ya implementada. En todo caso, el acuerdo de APP y la ley sobre el sector y sus regulaciones deben estar en cuidadosa armonía, para garantizar que no haya conflictos entre el contrato de APP y los requisitos regulatorios, y para establecer papeles y responsabilidades claros. La [Sección 2.3.2: Responsabilidades institucionales: Implementación](#) proporciona más ejemplos de los papeles de los reguladores del sector en el desarrollo, la implementación y la gestión de las APP.

El Cuerpo de Conocimiento sobre Regulación de la Infraestructura [\[#288\]](#) es un recurso en línea que proporciona directrices detalladas y lecturas complementarias sobre una amplia variedad de temas regulatorios. Las referencias siguientes también analizan la regulación en más detalle, incluyendo cómo se relacionan con las APP:

- **Yong** [\[#296\]](#), sección 4.1.3] analiza los marcos regulatorios de las APP; el cuadro 4.4. en esta sección ofrece una visión general de los distintos abordajes a la regulación de la infraestructura.
- La **Serie de Notas Explicativas sobre Temas Clave en Regulación del Agua y de los Servicios Sanitarios** [\[#122\]](#) cubre una amplia variedad de temas de regulación del sector del agua, incluyendo directrices sobre la asignación de funciones regulatorias y opciones de regulación por contrato o a través de un ente independiente.
- **El documento de Eberhard sobre modelos híbridos y transicionales de regulación en países en desarrollo** [\[#66\]](#) brinda una visión general de los distintos modelos regulatorios y las ventajas y posibles falencias de cada modelo. Además, el documento ofrece recomendaciones sobre cómo mejorar el desempeño de los modelos regulatorios.

- Dos informes de **Ian Alexander** [[#4](#), [#5](#)] se concentran en establecer reglas predeterminadas para los reguladores comprometidos en acciones futuras y en desarrollar confianza en el sistema regulatorio para atraer a inversionistas privados.

La regulación no se limita a los sectores que participan en la prestación de servicios esenciales en condiciones de monopolio o de casi monopolio. Los marcos regulatorios también se pueden usar para superar otras fallas del mercado, tales como asegurar la gestión responsable de recursos naturales limitados. En algunos casos, los procesos y las estructuras pueden parecer similares a los de una APP, por ejemplo, una concesión de exploración o explotación de minería o petróleo, o para la gestión de un lugar turístico. También pueden existir algunos límites poco claros entre estos tipos de regulación, en los que algún aspecto del suministro de servicios esenciales a través de un mercado competitivo requiera acceso a recursos limitados, como la asignación de espectros radioeléctricos para telecomunicaciones móviles o el acceso a energía hidroeléctrica u otros recursos para la generación de electricidad en el contexto de un mercado competitivo. Aunque existen algunas similitudes entre dichos procedimientos de concesiones o licencias y las APP, en su mayoría, las estructuras de contratos de estos casos son distintas, y el material de esta *Guía de Referencia* es de relevancia limitada en estos casos.

Cuadro 1.1: Regulación por contrato

Muchos gobiernos implementan APP sin crear un régimen regulatorio general del sector. Una aproximación común a la regulación del sector es abordar las tarifas y los estándares de servicio directamente a través del contrato con un proveedor del sector privado. En este abordaje, no se requieren herramientas especiales ni entes regulatorios. El propio contrato establece los estándares de servicios que deben alcanzarse.

En el caso de un contrato de concesión, el contrato también establecerá cuál será la tarifa, así como las reglas y los procesos para el ajuste periódico de la tarifa. En un contrato de arrendamiento, el Gobierno puede retener los poderes para establecer las tarifas, pero el pago al operador —que también está relacionado con el monto del servicio suministrado— se establece en el contrato. Esta aproximación se usa con éxito en Francia y en muchos países francoparlantes. Por ejemplo:

- Concesión de agua en ámbito urbano, Senegal: En 1995, el Gobierno implementó reformas para reunir a los operadores privados en un contrato de arrendamiento y desempeño para mejorar el desempeño del sector del agua. Las cláusulas de los contratos describieron los estándares y los indicadores de desempeño, permitieron el monitoreo de parte de un comité e incluyeron un eficiente mecanismo de resolución de conflictos. El operador privado quedó legalmente obligado a cumplir con los estándares establecidos en el contrato, tales como calidad del agua, acceso y agua no contabilizada [[#272](#)].
- Concesiones de agua en Manila, Filipinas, cuando el Gobierno de las Filipinas decidió dar fin a la crisis del agua en Manila y acordó dos contratos de concesión para el suministro de agua en la ciudad, consideró establecer un regulador estatutario independiente. No obstante, decidió que ir al Congreso para promulgar las leyes necesarias tomaría demasiado tiempo y sería riesgoso. En consecuencia, creó una oficina regulatoria para los dos acuerdos de concesión dentro de la empresa de servicios públicos (que continúa siendo el propietario

del activo y la contraparte del contrato de APP). Una cláusula en el acuerdo de concesión requirió a los operadores privados 'cooperar' con la oficina regulatoria, la que a su vez fue responsable de interpretar las reglamentaciones de los acuerdos [63].

- La concesión de agua de Bucarest, en Rumania, también proporciona un ejemplo interesante de una estructura regulatoria creada bajo un contrato. La concesión tenía dos entes regulatorios distintos, un regulador técnico y un regulador económico. El regulador técnico fue creado con el propósito específico de monitorear el desempeño técnico del operador privado en relación con los indicadores establecidos bajo el contrato de concesión. El regulador económico, un ente gubernamental nacional, aprobó los ajustes de tarifa de acuerdo con la fórmula establecida en el contrato de concesión.

Para un análisis más profundo de los asuntos específicos de la 'regulación por contrato', se puede consultar Regulación por Contrato: ¿Una Nueva Forma de Privatizar la Distribución de la Electricidad? [26] y Serie de notas Explicativas sobre temas clave en la regulación del agua y de los servicios sanitarios [122].

Referencias clave: Qué es una APP

Referencia	Descripción
Delmon, Jeffrey (2010) <i>Understanding Options for Private-Partnership Partnerships in Infrastructure</i> , Documento de Trabajo de Investigación de Políticas 5173, Banco Mundial	Describe en detalle los distintos tipos de contratos y la nomenclatura de APP, y a la vez introduce una nueva clasificación de contratos de APP destinados a clarificar y facilitar la comparación.
Yescombe, E. R. (2013) <i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i> , 2ª edición, Elsevier Science, Oxford	El Capítulo 1 sobre 'Qué son las Asociaciones-Público-Privadas' describe la variedad de estructuras de APP y cómo se clasifican.
Farquharson, Torres de Märtle y Yescombe, en colaboración con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i> , Banco Mundial/PPIAF	El Capítulo 2 sobre 'Definición de Asociaciones Público-Privadas' se concentra en cómo las APP se distinguen de las privatizaciones y de los contratos de gestión, y describe las APP de pagos de usuarios y de pagos por disponibilidad. Diversos estudios de caso en todo el libro brindan ejemplos de APP en países en desarrollo.
Eric Groom, Jonathan Halpern y David Ehrhardt (2006) <i>Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services</i> , Banco Mundial	La Nota 4 sobre "regulación y contratos del sector privado" describe las características comunes de los contratos de concesión, arrendamiento y gestión en el sector del agua.
H. K. Yong (ed.) (2010) <i>Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide</i> , Londres: Secretariado del Commonwealth	La Sección 7 analiza la experiencia reciente en APP en los países en desarrollo del Commonwealth. El Anexo 5 presenta estudios de caso de 11 proyectos de APP en los sectores del agua, el transporte, la energía y la salud en África, Asia y el Caribe.
Anton Eberhard (2007) <i>Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models</i> . Documento de Trabajo N.º 4, Banco Mundial	Brinda una visión general de los distintos modelos regulatorios y de las ventajas y los posibles obstáculos de cada modelo. Además, el documento ofrece recomendaciones sobre cómo mejorar el desempeño de los modelos regulatorios.
Ian Alexander (2008) <i>Regulatory Certainty Through Committing to Explicit Rules – What, Why and How?</i> Documento basado en una presentación realizada en la conferencia del 5º Foro Anual de Reguladores de Servicios Públicos (AFUR), Accra, Ghana	Se enfoca en el establecimiento de reglas predeterminadas que comprometen a los reguladores con acciones futuras.

<p>Ian Alexander (2007) <i>Improving the Balance Between Regulatory Independence, Accountability, Decision-making and Performance</i>. Documento preparado para la conferencia del 4º Foro Anual de Reguladores de Servicios Públicos (AFUR), Livingstone, Zambia</p>	<p>Se enfoca en la importancia de la confianza del inversionista en el régimen regulatorio.</p>
<p>Tonci Bakovic, Bernard Tenenbaum y Fiona Woolf (2003) <i>Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution?</i>, Documento de Trabajo 14, Banco Mundial</p>	<p>Describe las características clave de la "regulación por contrato", cómo los diferentes países han manejado algunos asuntos regulatorios clave a través de este mecanismo; describe las fortalezas y las debilidades de los diferentes métodos, basándose en la experiencia internacional.</p>

1.2 Cómo se utilizan las APP: Sectores y servicios

Se han utilizado APP en una amplia variedad de sectores para proporcionar distintas clases de activos y servicios. Como se observa en la introducción de esta *Guía de Referencia*, existen dos características principales de los sectores y los servicios para los que se utilizan las APP: primero, que el proyecto constituya o contribuya a suministrar activos y servicios públicos y, segundo, que el proyecto involucre activos de larga vinculados con el plazo del contrato de APP.

En la práctica, la definición de 'servicios públicos' puede variar según el país y con el tiempo. El material presentado en esta *Guía de Referencia* es neutral respecto de esta definición y considera como 'servicios públicos' a cualquier servicio que el Gobierno correspondiente considera que es su responsabilidad prestar o garantizar que se preste. Centrar la atención en los activos a largo plazo refleja la naturaleza a largo plazo de un contrato de APP. En su mayoría, esto significa que una APP trata con activos fijos; sin embargo, también puede incluir activos de larga duración relacionados que tienen un fin o un lugar específico, como el material rodante ferroviario. Tabla 1.2: *APP por sector*: Los ejemplos y los recursos siguientes brindan tan solo algunos ejemplos y recursos generales, para dar a los lectores una idea del alcance de la experiencia mundial con las APP.

Algunos países eligen concentrar su uso de las APP en ciertos sectores dentro de esta definición amplia, como se describe en la Sección 2.1 *Política de APP*. Esto puede reflejar las prioridades de inversión o de mejora en el desempeño del servicio o priorizar los sectores en los que se espera que la APP sea más exitosa.

Por el contrario, algunos países también pueden definir ciertos sectores, o servicios dentro de los sectores, para los que no se usarán APP. A veces, estos se llaman servicios 'centrales', es decir, servicios que suministraría exclusivamente el Gobierno, y que no se delegarían al sector privado a través de una APP. En la práctica, las definiciones de servicios 'centrales' varían según las preferencias y las percepciones locales. Por ejemplo, en el sector de la atención médica en el Reino Unido, las APP se han usado para construir hospitales y brindar servicios de asistencia, pero los servicios médicos 'centrales' siguen bajo administración pública [#178]. Por otra parte, el proyecto pionero de APP de un hospital en Lesoto incluyó que un operador privado prestara la completa gama de servicios de atención médica [#155].

Entre los recursos útiles que brindan panoramas generales multisectoriales sobre la experiencia de las APP en los países en desarrollo se incluyen:

- **El libro de Farquharson et al.** sobre las APP en los mercados emergentes [#95] incluye estudios de casos de APP para un nuevo hospital en México, la renovación de un hospital en Sudáfrica, una concesión de agua en Filipinas, una concesión de servicios de agua y electricidad en Gabón, una nueva línea de subterráneos en Sao Paulo, Brasil, la ampliación de un aeropuerto en Jordania y una revisión del programa de APP en las autopistas nacionales de India.
- **El capítulo de Yong** [#296, páginas 87-104] sobre la experiencia reciente en APP en los países en desarrollo del Commonwealth incluye estudios de caso sobre 11 proyectos de APP en los sectores del agua, transporte, energía y salud en África, Asia y el Caribe.

- Un **documento de Farlam sobre la experiencia de las APP en África** [#93] presenta y explica lecciones de ocho APP en los sectores del transporte, cárceles, telecomunicaciones, agua, energía y turismo.
- El **análisis del Banco Mundial sobre las lecciones aprendidas en Proyectos de Asistencia Basados en Resultados** [#187] repasa la experiencia con la participación privada en la infraestructura — incluyendo proyectos de APP— con el apoyo de asistencia basada en resultados en los sectores de las comunicaciones, autopistas, energía, agua, salud y educación.
- **El estudio de sondeo del Banco Asiático de Desarrollo sobre riego y drenaje** [#9] identifica las áreas en las que se puede considerar la participación del sector privado de acuerdo con el marco de política de la India.
- **La serie Handshake** [#155] de la **Corporación Financiera Internacional (CFI)** comprende publicaciones trimestrales, cada una de las cuales se concentra en el uso de las APP en un sector o contexto distinto.
- El **sitio web de PPIAF** [#209] incluye análisis adicionales sobre la experiencia de las APP en varios países en desarrollo. Para más información sobre cómo se han utilizado las APP en los mercados desarrollados, ver los **informes de APP en Europa del Banco Europeo de Inversión** [#80], que presentan un análisis detallado de la experiencia en los países y una lista de proyectos de APP en toda la región.

Tabla 1.2: APP por sector: Ejemplos y recursos

Sector	Tipo de proyecto	Fuentes generales
Transporte	Autopistas, túneles y puentes Trenes Sistemas de tránsito masivo Puertos Aeropuertos	Los Estudios de Caso de APP de Transporte de USDOT analizan la experiencia internacional en APP con APP de transporte, entre los que se incluyen estudios de caso sobre puentes y autopistas del Reino Unido, Europa, Australia, China, India, Israel y Argentina [#265]. La publicación de Menzies y Mandri-Perrott sobre la participación del sector privado en sistemas de tren ligero [#183, Anexo 1] incluye estudios de caso detallados de APP de 12 sistemas de tren ligero en el Reino Unido, Malasia, Filipinas, Tailandia, Canadá y Sudáfrica.
Agua y desechos	Tratamiento de agua Distribución de agua y sistemas de aguas residuales Servicios de gestión de desechos sólidos	Marin [#180] analiza en detalle la experiencia con las APP para servicios públicos urbanos de agua en países en desarrollo, basándose en más de 65 APP.
Energía	Activos de generación Sistemas de distribución	Eberhard y Gratwick [#65] describe la experiencia con Productores de Energía Independientes (IPP) en África subsahariana.
Infraestructura social y gubernamental	Educación — servicios e instalaciones para escuelas. Salud —, hospitales y otros servicios e instalaciones para la atención médica. Cárceles Recuperación urbana y proyectos sociales de vivienda.	Un informe de Deloitte sobre cómo las APP pueden ayudar a "cerrar la brecha en infraestructura" [#68, páginas 19-28] brinda una útil visión general sobre la experiencia con las APP en una amplia variedad de sectores, en particular, la infraestructura social. Handshake, la publicación del IFC [#155] presenta ejemplos y casos de APP de infraestructuras de atención médica y otras infraestructuras económicas y sociales. El documento de LaRocque sobre la contratación de prestaciones de servicios de educación [#174] incluye ejemplos de APP en el sector de la educación. Un informe de Business News Americas sobre concesiones de infraestructura social [#41] describe la experiencia reciente en América Latina con las APP en diversos sectores sociales.

Referencias clave: Cómo se utilizan las APP	
Referencia	Descripción
Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, en colaboración con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i> , Banco Mundial/PPIAF	El Capítulo 2 sobre 'Definición de Asociaciones Público-Privadas' se concentra en cómo las APP se distinguen de las privatizaciones y de los contratos de gestión, y describe las APP de pagos de usuarios y de pagos por disponibilidad. Diversos estudios de caso en todo el libro proporcionan ejemplos de APP en países en desarrollo.
Yong, H. K. (ed.) (2010) <i>Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide</i> , Londres, Reino Unido: Secretariado del Commonwealth	La Sección 7 analiza la experiencia reciente en APP en los países en desarrollo del Commonwealth. El Anexo 5 presenta estudios de caso de 11 proyectos de APP en los sectores del agua, el transporte, la energía y la salud en África, Asia y el Caribe.
Farlam, P. (2005) <i>Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa</i> (Informe de Enfoque Político de Nepad N.º 2), Johannesburgo, Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales	Analiza la experiencia en África con estudios de caso detallados de ocho proyectos en los sectores de transporte, cárceles, telecomunicaciones, agua, energía y turismo.
Mumssen, Y., L. Johannes y G. Kumar (2010) <i>Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices</i> , Banco Mundial	Analiza la experiencia con la participación privada en proyectos de infraestructura apoyados por asistencia basada en resultados en sectores de comunicaciones, carreteras, energía, agua, salud y educación.
DLA Piper (ed.) (2009) <i>European PPP Report 2009</i>	Presenta una visión general del estado y la dirección de las APP en Europa, análisis detallados por país y una lista de proyectos en desarrollo e implementación en el año del informe.
Departamento de Transporte de los Estados Unidos (Administración de Carreteras Federales) (2007) <i>Case Studies of Transportation PPPs around the World (Final Report Work Order 05-002)</i> Washington, DC	Analiza la experiencia internacional con las APP de transporte, que incluye estudios de caso sobre puentes y autopistas del Reino Unido, Europa, Australia, China, India, Israel y Argentina.
Menzies, Iain y Cleland Mandri-Perrott (2010) 'Private Sector Participation in Urban Rail', <i>Gridlines</i> , 54, Banco Mundial/PPIAF	El Anexo 1 proporciona estudios de caso sobre proyectos de APP de trenes ligeros del Reino Unido, Malasia, Filipinas, Tailandia, Canadá y Sudáfrica.
Marin, P. (2009) <i>Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries</i> (Tendencias y Opciones de Políticas N.º 8), Banco Mundial	Analiza la experiencia de 65 APP en el sector del agua en los países en desarrollo, y descubre mejoras consistentes en la eficiencia y la calidad del servicio.
Anton Eberhard y Katharine Nawal Gratwick (2010) <i>IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success</i> , Actualización del documento publicado en Development Policy Review, 2008	Analiza las experiencias de Productores de Energía Independientes (IPP) en África subsahariana, e incluye una lista exhaustiva y detalles sobre todos los proyectos de IPP en la región.
Eggers, W. D. y T. Startup (2006) <i>Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships</i> , Nueva York: Deloitte	La página 5 ofrece una descripción sucinta de los diferentes tipos de contratos de APP. Además, el informe analiza brevemente la experiencia de las APP en agua y desechos, educación, vivienda, hospitales, defensa y cárceles.
Corporación Financiera Internacional (CFI), <i>IFC's Quarterly Journal on PPPs</i> , asuntos temáticos, por ejemplo: <i>Salud</i>	La edición sobre Atención Médica examina la experiencia internacional en APP de atención médica, en particular, en los países en desarrollo, y presenta lecciones sobre cómo se puede replicar el éxito de estas. Trata sobre la APP del Hospital de Lesoto y también analiza la experiencia en Ghana, India y México.
LaRoque, N. (2006) <i>Contracting for the Delivery of Education Services: A Typology and International Examples</i> , Foro Fraser, del 6 al 8 de septiembre	Describe las distintas formas en las que el sector privado se compromete con la educación, incluso, a través de las APP. Las páginas 20-24 se concentran en la experiencia internacional de las APP en las escuelas.
Business News Americas (2011) <i>Social Infrastructure: The New Frontier for Concessions</i> , <i>Infrastructure Intelligence Series</i>	Describe la experiencia reciente con APP en los sectores de infraestructura social en Chile, México, Perú y Brasil.

1.3 Los desafíos de infraestructura y cómo pueden ayudar las APP

Una infraestructura inadecuada es una limitación para el crecimiento en el mundo entero, en particular, en los países en desarrollo. Los servicios de infraestructura suelen ser inadecuados para satisfacer la demanda, lo que provoca congestión o racionalización en el suministro de los servicios. Además, los servicios de infraestructura suelen ser de poca calidad o fiabilidad, mientras que muchas áreas ni siquiera cuentan con ellos.

Este mal desempeño de la infraestructura refleja los desafíos preponderantes que enfrentan los gobiernos. En primer lugar, los países sencillamente no están gastando lo suficiente para brindar la infraestructura necesaria. En segundo lugar, la mala planificación y coordinación, el análisis deficiente aplicado en la selección del proyecto, la búsqueda de beneficios políticos y la corrupción hacen que los recursos limitados generalmente se gasten en los proyectos equivocados. Más aún, la provisión de activos y servicios de infraestructura suele ser decepcionante: la construcción de activos nuevos es más costosa y demora más tiempo de lo esperado, y el suministro de servicios es deficiente. Por último, los activos de infraestructura suelen estar mal mantenidos, lo que aumenta los costos y reduce los beneficios.

Cómo pueden ayudar las APP

Esta sección examina si **las APP pueden ayudar a superar algunos de estos desafíos preponderantes y cómo pueden hacerlo**, como se muestra en el Gráfico 1.3: *Los desafíos de infraestructura y cómo pueden ayudar las APP*. Bajo las circunstancias adecuadas, las APP pueden movilizar recursos adicionales de financiación y financiamiento de la infraestructura. Al someter las suposiciones a la prueba de mercado de atraer financiamiento privado, las APP pueden avanzar algo en la mejora de la selección del proyecto. Los países que tienen una trayectoria relativamente larga respecto de las APP han descubierto que las APP administran la construcción mejor que las adquisiciones tradicionales; los proyectos se terminan en tiempo y forma y conforme al presupuesto la mayoría de las veces, lo que por lo general se atribuye a los incentivos creados por la estructura de APP. Por último, la perspectiva de inversión a largo plazo de acuerdo con los contratos de APP también puede ayudar a asegurar un mantenimiento adecuado que conserve los activos en condiciones aptas para brindar servicios.

Gráfico 1.3: Los desafíos de infraestructura y cómo pueden ayudar las APP



Los mecanismos por los cuales las APP pueden ayudar a mejorar el suministro de infraestructura suelen resumirse como 'motores de valor', o cómo se puede alcanzar el valor por dinero en la provisión de infraestructura con el uso de las APP. Estos motores de valor, como se describe en el Cuadro 1.2: **Motores de valor de APP**: suelen estar integrados dentro de las políticas de APP.

Limitaciones, falencias y medidas complementarias necesarias de las APP

Hay problemas que las APP no pueden resolver o que las APP pueden agravar. En primer lugar, puede parecer que las APP alivien los problemas de financiamiento más de lo que realmente lo hacen, ya que los compromisos fiscales del Gobierno hacia las APP pueden ser poco claros. Esto puede hacer que los gobiernos acepten riesgos y compromisos fiscales más grandes bajo las APP de lo que sería coherente con una gestión prudente de sus finanzas públicas. Aunque las APP pueden contribuir a mejorar el análisis del proyecto y la adopción de ideas y prácticas innovadoras, la responsabilidad de la planificación y la selección del proyecto sigue siendo principalmente del sector público. Además, los costos fiscales poco claros y la inflexibilidad contractual de las APP pueden dificultar estas tareas mucho más. Las ventajas de la eficiencia del sector privado en el manejo de la infraestructura, así como mejores incentivos para llevar a cabo el mantenimiento periódico, también dependen de que el Gobierno haga gestiones contractuales y de adquisiciones con las APP en forma eficiente.

Estas limitaciones significan que las APP no pueden considerarse una panacea para resolver los problemas de desempeño de la infraestructura. El Gráfico 1.3: Los desafíos de infraestructura y cómo pueden ayudar las APP también destaca otros ingredientes importantes para mejorar la provisión de infraestructura. La toma de decisiones razonables dentro del sector público que resulta de la capacidad y la gestión adecuadas es un requisito previo indispensable para que las APP o los proyectos de inversión pública resulten exitosos. La evidencia indica que una mejor administración pueden contribuir en gran medida a disminuir las falencias de infraestructura, al hacer un mejor uso de la infraestructura existente y un uso más eficiente de los recursos públicos en los proyectos nuevos. Por último, muchos gobiernos simplemente pueden necesitar comprometer más recursos para invertir en infraestructura.

Esta sección describe cada uno de los cuatro problemas de la implementación de un proyecto de infraestructura que se muestran en el Gráfico 1.3: Los desafíos de infraestructura y cómo pueden ayudar las APP que describe si las APP pueden ayudar y cómo hacerlo, así como las limitaciones y las falencias que pueden agravar el problema.

Cuadro 1.2: Motores de valor de las APP

Los 'motores de valor' de las APP son las formas en las que las APP pueden ayudar a mejorar el valor por dinero en la provisión de la infraestructura. Estos incluyen lo siguiente:

- **Costo de vida útil:** integrar totalmente, bajo la responsabilidad de una de las partes, el diseño y la construcción adelantados junto con la prestación de servicio, la operación, el mantenimiento y la renovación continuas pueden reducir los costos totales del proyecto. La integración total incentiva a la parte única a completar cada función del proyecto (diseño, construcción, operación, mantenimiento) de una forma que minimiza los costos totales.
- **Transferencia de riesgos:** el riesgo retenido por el Gobierno al poseer y operar infraestructura suele conllevar un costo sustancial y, por lo general, desestimado. La asignación de algunos de los riesgos a una parte privada que puede administrarlos mejor, es probable que haga que se le reduzca al Gobierno el costo general del proyecto.

Compromiso inicial para el mantenimiento adecuado, y previsibilidad y transparencia de los costos de vida útil: una APP requiere un compromiso inicial con el costo de vida útil de suministrar el activo durante su duración, al tiempo que desarrolla un mantenimiento adecuado. Esto brinda tanto previsibilidad presupuestaria a lo largo de la vida de la infraestructura como disminución del riesgo de que no haya fondos disponibles para el mantenimiento después de que se construye el proyecto.

- **Enfoque en la prestación de servicios:** permite que el departamento o el organismo patrocinante celebre un contrato a largo plazo para que los servicios se presten del modo y cuando fuera necesario. Luego la gestión de la firma de APP centra su atención en el servicio que se debe prestar sin tener que considerar otros objetivos o limitaciones frecuentes en el sector público.
- **Innovación:** especificar los resultados en un contrato en lugar de prescribir insumos permite una oportunidad de innovación más amplia. La contratación competitiva de estos contratos incentiva a los licitadores a desarrollar soluciones innovadoras para cumplir con estas especificaciones.
- **Utilización de activos:** se incentiva a las partes privadas a usar una única instalación para brindar soporte a múltiples corrientes de ingreso, lo que disminuye el costo de cualquier servicio en particular que provenga de la instalación.
- **Movilización de fondos adicionales:** cobrarles los servicios a los usuarios puede aportar más ingresos y, a veces, puede hacerse mejor o más fácilmente con operadores privados que en el sector público. Además, las APP pueden brindar fuentes alternativas de financiamiento para la infraestructura cuando los gobiernos enfrentan limitaciones financieras.
- **Rendición de cuentas:** los pagos del Gobierno están supeditados a que la parte privada proporcione los resultados especificados con la calidad, la cantidad y el plazo acordados. Si no se cumple con los requisitos de desempeño, se le pueden descontar pagos del servicio a la parte del sector privado.

La **Guía de Alianzas para profesionales de Victoria** [#19] publicada en 2001 establece claramente motores de valor para el programa de APP del estado de Victoria, Australia. **El documento de PricewaterhouseCoopers (PWC)** sobre la "promesa de las APP" [#208, páginas 13-34] y **el documento de Deloitte sobre las APP** [#68, páginas 5-9] describen en forma sucinta los beneficios de las APP.

1.3.1 Fondos insuficientes

La infraestructura suele tener financiamiento insuficiente, es decir, la mayoría de los países no están invirtiendo lo suficiente para satisfacer las necesidades de infraestructura y apoyar el crecimiento económico, lo que indica que no se están implementando proyectos económicamente beneficiosos. Este problema prevalece, en particular, en los países en desarrollo.

Varios estudios han identificado e intentado cuantificar esta 'brecha de financiamiento'. Por ejemplo:

- En 2010, el **estudio del Banco Mundial de diagnóstico de la infraestructura en África** estimó que el África subsahariana necesita gastar US\$93 mil millones al año en infraestructura, de los cuales solo US\$45 mil millones ya se están alcanzando a través de las fuentes existentes, tales como gastos del Gobierno, cargos a usuarios, inversión del sector privado y otras fuentes externas, lo que crea un déficit de financiamiento total de US\$48 mil millones [#106, páginas 6-9, y 65-86]

- De acuerdo con la **estrategia de infraestructura del BID para 2013**, la inversión adicional en infraestructura necesaria en América Latina alcanzó los US\$100 mil millones por año, el 2% del PIB regional [#152]
- Este déficit de financiamiento no es exclusivo de los países en desarrollo: el **Informe de 2007 de la OCDE sobre la infraestructura hacia 2030** identificó una brecha cada vez más amplia entre la inversión en infraestructura necesaria para el futuro y la capacidad del sector público para satisfacer esos requisitos a partir de fuentes tradicionales [#192, Capítulo 1].
- **McKinsey** [#179] estima que entre 2013 y 2030 se requerirán US\$57 mil millones en inversiones para infraestructura a nivel mundial, tan solo para seguir el ritmo del crecimiento global del PIB estimado. Los US\$57 mil millones de inversión requerida son más que el valor estimado de la infraestructura actual en todo el mundo.

Como se observa en el estudio antes mencionado del Banco Mundial sobre África, el déficit de financiamiento en sí mismo puede ser un síntoma de otros problemas en la provisión de infraestructura. Los autores descubrieron que US\$17 mil millones, o el 35% del déficit de financiamiento, se pueden atribuir a la ineficacia en el gasto existente debido a la mala gobernabilidad, la mala planificación de las inversiones, la inversión insuficiente en mantenimiento, el cobro insuficiente de servicios y las ineficacias operativas [#106, páginas 65-86].

Cómo pueden ayudar las APP: financiamiento y financiación de la infraestructura

Muchos gobiernos recurren a las APP porque reconocen que se necesita más inversión en infraestructura, pero el Gobierno no puede 'permitirse' el emprendimiento de más proyectos de infraestructura a través de licitación pública tradicional. Aunque esta es una de las motivaciones más comunes para recurrir a las APP, también es una de las más debatidas. La medida en la que las APP permiten genuinamente a los gobiernos aumentar el gasto en infraestructura depende de la naturaleza del proyecto en cuestión y de las limitaciones de financiamiento particulares del Gobierno.

Algunos tipos de APP pueden ayudar **a aumentar el financiamiento disponible para infraestructura**, esto es, aportar más ingresos para pagar los servicios de infraestructura, entre los que se incluyen:

- Mayores **ingresos a partir de las tarifas de los usuarios**: al introducir cargos a los usuarios o disminuir pérdidas en la cobranza de los cargos. Por ejemplo, la autopista con peaje N4 en Mozambique y Sudáfrica se desarrolló como autopista con peaje mediante una APP, ya que ninguno de los gobiernos contaba con los fondos para invertir. Las subvenciones cruzadas de Sudáfrica por un lado a Mozambique por el otro ayudaron a que los peajes fueran más asequibles para los usuarios [#93, páginas 9-10]
- **Nuevos flujos de ingresos a partir de mayor utilización de los activos**. El aumento de los ingresos a través de usos alternativos de los activos de infraestructura puede disminuir el costo de la infraestructura para el Gobierno o los usuarios.

Los gobiernos también pueden implementar cargos para los usuarios, cobrar los ingresos efectivamente o encontrar usos alternativos innovadores para la infraestructura, como se describe en el **documento sobre las APP de Engel, Fischer y Galetovic: Cuándo y cómo** [#74, páginas 7-13]. En consecuencia, las APP no aumentan los recursos disponibles para la infraestructura por encima de las adquisiciones públicas tradicionales si se cobra lo mismo a los usuarios por el servicio y si estos cargos se cobran. Sin embargo, los autores también señalan que para los gobiernos puede resultar difícil cobrar a los usuarios una tarifa que refleje los costos por el suministro de servicios en forma pública.

Algunos gobiernos usan las APP como mecanismo de financiamiento para **superar las limitaciones presupuestarias de efectivo a corto plazo**, al repartir el costo de capital de un proyecto a lo largo de su duración. Los gobiernos que implementan sistemas de contabilidad basados en efectivo reconocen el costo total de capital de la infraestructura como un gasto cuando se incurre en él, aun cuando en la práctica se lo financia con préstamos. Las APP, en cambio, crean salidas de efectivo duraderas: un **documento de PWC sobre las APP** describe cómo el perfil de pago de una APP se diferencia del de un proyecto financiado de forma tradicional [#208, páginas 17-19]. Esto les puede permitir a los gobiernos que enfrentan limitaciones presupuestarias de efectivo a corto plazo emprender inversiones para infraestructura antes. Esta ventaja de contabilidad de las APP desaparece bajo un sistema de contabilidad por el principio de devengo total, en el que las inversiones de capital se deprecian con el tiempo.

Por último, las APP pueden ayudar a los gobiernos a **superar las limitaciones de endeudamiento del sector público**. Los gobiernos suelen enfrentar una limitación de endeudamiento, que puede surgir de políticas públicas prudentes de administración financiera, lo que significa que aunque sean viables comercialmente, los proyectos de infraestructura completamente 'pagos de usuarios' no se pueden implementar en el sector público. Bajo una APP, el proyecto es financiado por el sector privado en lugar de un préstamo del sector público, lo que en algunas circunstancias permite al Gobierno superar esta limitación (aunque, como se observa en la sección siguiente, estos proyectos suelen crear pasivos contingentes que también pueden afectar la sostenibilidad de la deuda y la posición fiscal del Gobierno).

El documento de Engel, Fischer y Galetovic [#74, página 9] sugiere el grado en que las APP pueden ayudar a aliviar las limitaciones de endeudamiento depende de la naturaleza de la limitación. Las APP pueden ayudar a aliviar las limitaciones de liquidez a corto plazo y permitir la creación de APP de pago de usuarios comercialmente viables. Engel, Fischer y Galetovic, sin embargo, argumentan que las APP son menos propensas a ayudar cuando un Gobierno no puede pedir préstamos porque se lo considera insolvente; en este caso, puede ser difícil para el Gobierno suscribir de manera creíble un contrato a largo plazo renunciando a una fuente potencial de ingresos futuros, por lo que los inversionistas pueden considerar que una APP no es viable. Por otra parte, en un **documento de 2011 sobre la experiencia de las APP en Chile**, Fischer describe cómo la participación de instituciones multilaterales en una APP puede mejorar la credibilidad en el compromiso del Gobierno con el contrato, lo que aumenta el potencial de que las APP ayuden a los gobiernos a superar las limitaciones de deuda [#97, páginas 17-18, y 27-28].

La medida en que el uso de las APP puede permitir a los gobiernos superar las limitaciones de endeudamiento también depende de cómo se contabiliza la APP: Como se describe en la Sección 2.4.4: *Contabilidad fiscal y elaboración de informes para las APP*, mientras que las normas y estándares internacionales siguen evolucionando, los activos y pasivos de las APP cada vez se reconocen más en las cuentas del gobierno y las estadísticas financieras. En este caso, el financiamiento de las APP quedaría sujeto a las mismas limitaciones que los préstamos públicos para proyectos de infraestructura.

Las falencias de las APP: uso de las APP para evitar controles de administración financiera pública

Aunque existen algunas instancias en las que las APP pueden aumentar el 'espacio financiero' disponible para infraestructura, estas son muy limitadas en la práctica. En el caso de los **proyectos de APP con pagos del Gobierno**, el costo de la infraestructura es, en última instancia, asumido por el sector público; en la práctica, el flujo de pagos para reembolsar una adquisición pública financiada por deuda puede ser muy similar a un flujo de pagos disponible bajo una APP para el mismo proyecto.

Al estar ausentes las ganancias reales de eficiencia, las ventajas fiscales aparentes de la APP surgen de cuestiones contables: las limitaciones presupuestarias de efectivo o la definición de la deuda del sector público. En el mejor de los casos, esto puede crear problemas presupuestarios; en el peor de los casos, puede permitir que los gobiernos usen las APP para evitar sus propios préstamos públicos y límites presupuestarios prudentes, creando así la tentación de gastar más en el presente, en respuesta a presiones políticas y de otra índole para proporcionar una infraestructura nueva y mejorada.

El documento de Abrantes de Sousa sobre las experiencias de las APP en Portugal [#1] describe cómo el control inadecuado del proceso de las APP significó que el Gobierno de Portugal asumió una exposición fiscal significativa a sus contratos de APP, lo que contribuyó a la crisis fiscal de 2011. Abrantes de Sousa describe cómo el programa de APP ha creado problemas presupuestarios, y destaca los incentivos que enfrentan los organismos al usar las APP para aliviar las limitaciones presupuestarias. La Iniciativa de Financiamiento Privado del Reino Unido (PFI, el programa de APP británico más grande) también se ha convertido en objeto de críticas por ocultar el costo de las obligaciones gubernamentales. **Una investigación de la PFI por parte del Comité Selecto de la Cámara de los Lores** encontró que muchos testigos atribuían la decisión de utilizar la PFI al hecho de que los compromisos gubernamentales bajo estos contratos no solían reconocerse como parte de la deuda pública [#248, páginas 16-18].

Con el tiempo, al reconocer estos desafíos, el tratamiento de las APP en las cuentas del sector público ha evolucionado. Los estándares de contabilidad más recientes para el sector público requieren que se incluyan los activos y los pasivos de la mayoría de las APP en los balances gubernamentales, como se describe en la Sección 2.4: *Marcos de gestión de las finanzas públicas para las APP*. Sin embargo, en el momento en que se aprueba un proyecto de APP, los compromisos de pagos futuros pueden no estar aún incluidos en los presupuestos y los planes de gastos, los que no suelen contemplar un plazo más allá de uno a tres años. Las secciones 2.4 y 2.4.1 proporcionan directrices sobre cómo los gobiernos pueden gestionar las consecuencias fiscales de las APP para evitar estos problemas.

Las falencias de las APP: riesgos fiscales

Aun cuando se espere que una APP genere recursos adicionales, por ejemplo, al cobrar a los usuarios por los servicios, los gobiernos suelen afrontar o compartir ciertos riesgos del proyecto. Por ejemplo, los gobiernos pueden brindar garantías sobre factores de riesgo en particular, como la demanda, las tasas de cambio o determinados costos, mientras que los contratos de APP suelen contener cláusulas de compensación en caso de finalización del acuerdo por una variedad de razones.

Aceptar estos riesgos podría coincidir con una buena asignación de riesgos, como se describe en la Sección 3.3. Sin embargo, hacerlo crea pasivos contingentes para el gobierno, el costo de los cuales puede ser más difícil de estimar que el de los pasivos directos y los costos de capital anticipados que surgen de un proyecto de inversión gubernamental tradicional. Como resultado, los gobiernos suelen asumir considerablemente más riesgos fiscales en los proyectos de APP de los que habrían esperado o de los que habrían coincidido con una gestión fiscal prudente.

En este contexto, la influencia del sesgo optimista respecto de la toma de decisiones del proyecto (ver Sesión 1.3.2 *Mala planificación y selección del proyecto*) puede agravarse. Por ejemplo, un gobierno puede estar de acuerdo con dar una garantía a primer requerimiento para un proyecto si una proyección optimista significa que no tendría costo alguno. Las autoridades que contratan también pueden tener un incentivo para sobre-estimar la demanda para 'ocultar' la necesidad de subsidios y alentar proyectos que en realidad no son muy viables. El impacto acumulado a lo largo de varios proyectos de APP puede crear un riesgo fiscal sustancial. Además, los recursos públicos pueden destinarse a proyectos que, en realidad, no ofrecen una buena relación de valor por dinero, ya que los costos son más altos o los beneficios más bajos de lo que se calculó inicialmente.

El libro de Irwin sobre las garantías gubernamentales [#161, Capítulos 2 y 3] ofrece ejemplos de cómo se han utilizado las garantías, en algunos casos, creando una gran exposición para el gobierno, y describen algunas de las razones por las que los gobiernos toman malas decisiones con respecto a las garantías.

Además de los pasivos gubernamentales explícitos, como las garantías, las APP pueden dar lugar a pasivos implícitos, esto es, pasivos no contractuales que surgen de la obligación moral o de las expectativas públicas de intervención gubernamental, lo que crea un mayor riesgo fiscal [#206]). Los contratos deficientes y el cumplimiento ineficaz pueden significar que los gobiernos fracasen en el logro de transferir riesgos al sector

privado. Nuevamente, esto significa que los gobiernos terminan asumiendo significativamente muchos más riesgos de los que habían calculado al inicio de la implementación de los proyectos.

Cuadro 1.3: Riesgo fiscal excesivo: Los ejemplos de Colombia, Corea, México y el Reino Unido brindan una muestra de APP por las que el Gobierno terminó efectuando pagos importantes e inesperados, ya sea como resultado de garantías concedidas o de encontrar pasivos implícitos.

Cuadro 1.3: Riesgo fiscal excesivo: Ejemplos de Colombia, Corea, México, Reino Unido

Los gobiernos suelen brindar garantías a los proyectos de APP, los que suelen costar más de lo estimado. Por ejemplo:

- En los noventa, el Gobierno de Colombia garantizó la rentabilidad de las carreteras con peaje y de un aeropuerto, así como los pagos por servicios públicos por los que se habían firmado acuerdos de compra de energía a largo plazo con productores de energía independientes. La demanda menor a lo estimado y otros problemas obligaron al gobierno a efectuar pagos de US\$2 mil millones en 2005.⁽¹⁾
- También en los noventa, el Gobierno de Corea del Sur garantizó el 90% de los ingresos proyectados por 20 años en una carretera financiada con capital privado que unía a Seúl, la capital, con un aeropuerto nuevo en Incheon. Cuando se inauguró la carretera, el ingreso por el tráfico resultó ser menor a la mitad de la proyección. El Gobierno tuvo que pagar decenas de millones de dólares cada año.⁽²⁾

Los proyectos de APP también pueden crear pasivos implícitos para los gobiernos. Cuando los proyectos de APP enfrentan dificultades financieras, los gobiernos pueden estar bajo presión significativa para rescatarlos, para evitar interrupciones en el servicio. Por ejemplo:

- En los cinco años entre 1989 y 1994, México emprendió un ambicioso programa de construcción de carreteras, y otorgó más de 50 concesiones para 5500 km de carreteras con peaje. Las concesiones estuvieron fuertemente apalancadas, porque los aportes de capital se hicieron en la forma de "sweat equity" para la construcción en lugar de dinero en efectivo. El financiamiento de la deuda de los proyectos se hizo en base a una tasa variable que otorgaron los bancos locales —muchos de ellos de propiedad del Gobierno— que deben de haber enfrentado la presión del Gobierno para otorgar préstamos. En 1987, una combinación de volúmenes de tráfico menores que lo proyectado y de aumentos de la tasa de interés obligó al Gobierno a reestructurar todo el programa de carreteras con peaje y rescatar las concesiones. En total, el Gobierno se hizo cargo de 25 concesiones y asumió US\$7,7 mil millones en deuda.⁽³⁾
- United Kingdom National Air Traffic Services (NATS) fueron parcialmente privatizados para separar las funciones de control del tráfico de la Autoridad Civil de Aviación. De acuerdo con un acuerdo de APP, se le debía pagar a NATS una tarifa basada en los volúmenes de tráfico aéreo. La compañía de APP se hizo cargo de una deuda considerable por sus inversiones y operaciones. Tras los ataques del 11 de septiembre, el tráfico aéreo cayó por debajo de las proyecciones y la compañía estuvo en peligro de no poder cumplir con sus obligaciones de deuda. Para disminuir el riesgo percibido de una interrupción en el servicio, el Gobierno del Reino Unido inyectó un capital de GBP 100 millones en la compañía del proyecto.⁽⁴⁾

Fuentes: (1) Tim Irwin (2007) *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Banco Mundial, Washington, D.C.; (2) Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin y Seung-yeon Lee (2011) *PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea, Volumen 1: Institutional Arrangements and Performance*, Banco Asiático de Desarrollo, Manila, Filipinas (3) y (4) David Ehrhardt y Tim Irwin (2004) *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy*

1.3.2 Mala planificación y selección de proyectos

Se suele gastar recursos limitados en proyectos mal seleccionados que no logran alcanzar los beneficios concomitantes con su costo. El resultado puede traducirse en activos sub-utilizados y ofrecer un servicio deficiente a un costo más alto del necesario. Estos problemas sistemáticos son la consecuencia de:

- **Mala planificación y coordinación:** se necesita de una buena planificación y coordinación sectorial y multisectorial para asegurar que sistemáticamente se seleccionen los 'mejores' proyectos, aquellos que representan una buena relación de valor por dinero, que permiten un desarrollo regional integral y que brindan a los clientes los servicios que desean. Sin planes razonables, los organismos responsables no tendrán una visión total de los potenciales proyectos que se podrían implementar y no sabrán cuál es la secuencia por la cual implementar los proyectos para alcanzar el mejor valor por dinero, y la coordinación multisectorial será deficiente. El Cuadro 1.4: *El agua en Mumbai: Ejemplo de mala planificación en infraestructura* presenta un ejemplo de cómo una mala planificación de la infraestructura puede significar que el proyecto no logre alcanzar valor por dinero. **El informe de McKinsey sobre la inversión en infraestructura** [#179] identifica que se requieren US\$57 mil millones a nivel global entre 2013 y 2030 y observa que una mejora en las buenas prácticas podría ahorrar un promedio de US\$1 billón por año en los costos de infraestructura durante ese período.
- **Análisis incompleto:** el análisis que respalda la selección del proyecto suele ser deficiente, por lo que los proyectos que parecieron ser rentables resultan no serlo en la práctica. Se suelen sobrestimar los beneficios lo que hace que los proyectos sean más grandes o más complejos de lo que justifica la demanda de servicios, mientras que los costos suelen ser subestimados. **El Libro Verde del Gobierno del Reino Unido sobre la evaluación de proyectos** [#238, páginas 29-30] reconoce que este es un problema sistemático y destaca la necesidad de corregir 'el sesgo optimista' en el análisis de proyectos. **La directriz suplementaria del Tesoro del Reino Unido sobre el sesgo optimista** [#239] presentó evidencia sobre la magnitud del sesgo optimista desde inicios del 2000, aunque la evidencia más reciente que surge del Reino Unido deja ver que las prácticas de adquisiciones públicas han mejorado desde entonces, ver por ejemplo [#242, #243] y [#243]. Una serie de estudios globales sobre grandes proyectos de transporte, de **Flyvbjerg** [#101, #102, #103], encontró que los costos son sistemáticamente subestimados y que los beneficios suelen ser sobrestimados:
 - Un estudio de 258 proyectos de transporte reveló que los costos reales eran, en promedio, 28% más altos que los costos planificados, y 65% más altos en promedio para proyectos fuera de Europa y América del Norte.
 - Un estudio de 25 proyectos de trenes reveló que el tráfico se sobrestimó en gran medida, por encima del doble que el tráfico real, en promedio. La exactitud de las proyecciones sobre el tráfico de 183 proyectos de rutas también fue altamente variable, pero sin tendencia a sobrestimar.
- **Los intereses políticos o personales interfieren en el proceso de selección del proyecto,** aumentando los costos o desviando fondos a proyectos menos beneficiosos. Un análisis del FMI sobre la corrupción en la inversión pública en infraestructura reveló que la corrupción tiende a crear una predisposición hacia proyectos de gasto de capital, y a aumentar su tamaño y complejidad, con lo que se reduce la productividad de esa inversión [#225].

Estos factores suelen retroalimentarse entre sí. Por ejemplo, un análisis deficiente o una mala planificación pueden llevar a que un proyecto mal elegido se apruebe por intereses políticos o personales, como se describe en el Manual del Banco Mundial para desalentar la **corrupción en el sector del agua** [#279, Capítulo 6]. **Los estudios de Flyvbjerg** también destacan con ejemplos que los costos y los beneficios se pueden tergiversar deliberadamente para que los proyectos se aprueben por razones políticas o de las organizaciones [#101].

Cuadro 1.4: El agua en Mumbai: Ejemplo de mala planificación en infraestructura

La experiencia con la Corporación Municipal de Gran Mumbai presenta un ejemplo de planificación deficiente en el sector del agua. La Corporación buscaba formas de mejorar la eficiencia de sus operaciones. Mumbai sufre escasez de agua, el suministro está racionado de cuatro a seis horas por día en la mayor parte de la ciudad. Los expertos en planificación de la Corporación estaban trabajando en esquemas nuevos de transporte de agua desde cientos de kilómetros afuera de la ciudad. Los asesores contratados a través del Banco Mundial analizaron el costo de lograr suministrar agua durante 24 horas en un vecindario (K-East) enteramente con una nueva provisión y se la comparó con el costo de lograr un suministro de agua durante 24 horas a través del mejoramiento del sistema de distribución para reducir las pérdidas y el robo. Los asesores estimaron que el costo de las mejoras en la distribución sería de un sexto o menos del costo de los aumentos del suministro básico, para el mismo nivel de mejoras en el servicio. El grado de discrepancia indica que la planificación de la Corporación Municipal había estado sesgada hacia la realización de proyectos más grandes.

Cómo pueden ayudar las APP

Bajo las circunstancias adecuadas, las APP pueden ayudar a mejorar la selección de los proyectos de infraestructura, aprovechando el análisis y las ideas de los inversionistas del sector privado, cuya rentabilidad financiera depende de que las proyecciones de costos e ingresos sean adecuadas.

Los inversionistas y los prestamistas privados emprenden su propio análisis de proyectos basándose en su experiencia y en incentivos sólidos, orientados a las ganancias, para evaluar cuidadosamente los costos y beneficios. Los prestamistas en las transacciones financieras de los proyectos, en particular, llevan a cabo una exhaustiva debida diligencia de los proyectos, como se describe en la Sección 1.4 *Cómo se financian las APP*. Un estudio de 2002 de **Standard and Poor's** [#24] reveló que las proyecciones para tráfico de carreteras con peaje encargadas por los bancos tendían a ser menos optimistas que aquellas encargadas por otros organismos, entre ellos, organismos de desarrollo y gobiernos, aunque aún resultaban poco objetivas en promedio.

En consecuencia, el proceso de licitación de APP puede actuar como un filtro para los proyectos no viables. Como describen **Engel, Fischer y Galetovic** [#74], si se pide al patrocinador y los prestamistas del sector privado que asuman riesgos de rentabilidad y costos de una APP, un proyecto no viable puede sencillamente no atraer el interés del sector privado. Por ejemplo, un informe de **McKinsey sobre los desafíos de la infraestructura en India** [#124, páginas 25-27] observa que varios de los proyectos de carreteras con peaje de la Autoridad de Autopistas Nacionales de India (NHAI) no han atraído a licitantes. En algunos casos, las proyecciones de demanda eran demasiado altas, en otros, los licitantes consideraban que las proyecciones de costos de la NHAI eran bajas y que el proyecto no era viable bajo suposiciones de costos más conservadoras. En cambio, **Engel, Fischer y Galetovic** [#74] observan que si el Gobierno está asumiendo un riesgo, por ejemplo, al otorgar una garantía de demanda, entonces, un proyecto no viable podría todavía ser rentable para la parte privada, disminuyendo la "capacidad de filtrado" de la APP.

Las empresas privadas con experiencia también pueden estar bien posicionadas para identificar las necesidades de infraestructura y aportar ideas innovadoras para satisfacerlas. Aceptar propuestas no solicitadas para proyectos de APP de parte de empresas privadas puede ser una forma de capitalizar estas ideas. El Cuadro 1.5: *Carriles de peaje de alta ocupación (hot lanes) en Virginia: Un ejemplo de innovación en el sector privado* brinda un ejemplo de un proyecto innovador desarrollado a partir de una propuesta no solicitada. Aunque las propuestas no solicitadas pueden ser una fuente útil de ideas, para mejorar la selección del proyecto, deben estar sujetas al mismo análisis que otras inversiones gubernamentales importantes. La Sección 3.6: *Manejo de propuestas no solicitadas* describe cómo algunos gobiernos han introducido políticas para aprobar propuestas no solicitadas, mientras que las someten a rigurosos análisis y competencias.

Cuadro 1.5: Carriles de peaje de alta ocupación (hot lanes) en Virginia: Un ejemplo de innovación en el sector privado

Un tramo de las carreteras I-495 e I-95 —la "circunvalación" alrededor del área metropolitana de Washington, DC y el corredor principal Norte-Sur— necesitaba reparaciones y ampliaciones para descongestionar el tráfico desde los comienzos de los noventa. Inicialmente, el Departamento de Transporte del Estado de Virginia (VDOT) desarrolló un plan para rehabilitar y ampliar la autopista a un costo de US\$3 mil millones, pero la falta de fondos y la oposición pública por el desplazamiento de más de 300 empresas y hogares paralizaron el proyecto.

En 2002, Fluor, una empresa de ingeniería y construcción, presentó una propuesta no solicitada para desarrollar los carriles de peaje de alta ocupación (HOT) en la I-495, como una forma alternativa de dar cabida al volumen de tránsito. Los carriles de peaje de alta ocupación (HOT) son una tecnología innovadora que permite a los conductores pagar para evitar el tránsito. Los carriles con peaje corren paralelamente a los carriles comunes y están diseñados para no tener congestión. Para regular la demanda de los carriles, los peajes de los carriles de alta ocupación (HOT) cambian de acuerdo con las condiciones del tránsito. Cuando el tránsito aumenta, los peajes suben. Los automóviles con tres o más pasajeros, así como los autobuses, pueden usar los carriles de peaje de alta ocupación (HOT) sin cargo. La propuesta de Fluor disminuyó el número de empresas y hogares desplazados de 350 a ocho, un factor importante para obtener el apoyo público para el proyecto. Además, la propuesta minimizó los costos del proyecto al cumplir los estándares mínimos para las especificaciones de las carreteras.

En 2005, el VDOT concedió el contrato de APP para construir los carriles de peaje de alta ocupación (HOT). El costo total del proyecto fue de US\$1,9 mil millones, en comparación con la proyección de US\$3 mil millones de los planes iniciales desarrollados por el Gobierno. El Estado de Virginia aportó US\$400 millones de este costo. El proyecto de carriles de peaje de alta ocupación (HOT) alcanzó el cierre financiero en 2007 y se abrió en 2012. Aprovechando esta experiencia, VDOT continuó con un uso mayor del concepto de carriles de peaje de alta ocupación (HOT) con un segundo contrato concedido en 2011.

Fuente: Sitio web de carriles de peaje de alta ocupación (HOT) de Virginia (<http://www.virginiahotlanes.com>); Gary Groat (2004) 'Loosening the Belt', *Roads and Bridges*, 42(4); Virginia Departamento de Transporte (2008) *Virginia HOT Lanes: Fact Sheet*, Richmond, VA.

Limitaciones y falencias de las APP: Mala planificación y selección de proyectos

Aunque el proceso de las APP puede proporcionar más información y análisis adicional para la selección del proyecto, el gobierno sigue siendo responsable de elegir qué proyectos implementar. Esto limita la medida en la que las APP pueden ayudar a mejorar la selección del proyecto. Las APP pueden, incluso, distorsionar las prioridades de inversión; los proyectos con baja prioridad pueden continuar simplemente porque son más fáciles de ejecutar.

Antes que nada, las APP contribuyen poco a mejorar la planificación. Cuando los proyectos de APP se inician desde el Gobierno, las empresas privadas solo pueden responder evitando los proyectos que no parecen viables, como se describió anteriormente. Cuando las ideas de las APP son generadas por inversionistas privados, estas suelen no poder superar las deficiencias de planificación y coordinación entre sectores o a través de las fronteras regionales. Por ejemplo, el proyecto **de carriles HOT descrito en el Cuadro 1.5: Carriles de peaje de alta ocupación (hot lanes) en Virginia: Un ejemplo de innovación en el sector privado** no se extiende a Maryland, un estado vecino en el que se sitúa la mitad de la circunvalación. Además, al generar ideas de proyectos, las firmas privadas se enfocan en las que son viables financieramente, pero pueden no proponer proyectos económicamente beneficiosos que requerirían aportes gubernamentales.

La falta de flexibilidad de los contratos de APP también puede agravar los desafíos de planificación del sector. Como se describe en el análisis de la **Cámara de los Lores del Reino Unido sobre el programa de APP** [#248, páginas 28-29], los proyectos de APP constituyen un compromiso a largo plazo que puede ser costoso de cambiar si se necesita hacerlo (o si al principio se interpretó mal). Aunque los cambios en las adquisiciones públicas tradicionales también implican costos agregados, estos suelen ser menores que bajo una APP, ya que la ausencia de compromisos contractuales a largo plazo permite recurrir con más facilidad a la presión del mercado y la competencia.

Existen limitaciones en la medida en que las APP pueden mejorar el análisis del proyecto. En primer lugar, el sector privado no es inmune al sesgo optimista. El análisis de **Standard & Poor's** descrito anteriormente muestra que los prestamistas hacen suposiciones más realistas que los organismos públicos, no obstante, todavía sobrestiman las proyecciones de tráfico. Las proyecciones de tráfico más conservadoras encargadas por los bancos aún sobrestiman el tráfico en casi un 20% [#25]. En España [#270], las proyecciones de tráfico de las concesionarias a las que se les adjudicaron varios contratos de APP de rutas con peajes han demostrado ser aun más optimistas: los ingresos generados por las empresas apenas pudieron cubrir los intereses de la deuda extraordinaria (outstanding debt).

En segundo lugar, cuando la parte privada de una APP no asume el riesgo del tráfico u otros riesgos del proyecto, el incentivo para un análisis más riguroso es menor. Las estructuras de las APP pueden incluso debilitar los incentivos de un análisis más riguroso de parte del Gobierno, ocultando los costos y los riesgos que asume el gobierno (ver las falencias descritas en la Sección 1.3.1: *Fondos insuficientes*).

Por último, las APP pueden dar lugar a la corrupción, lo que puede crear una predisposición en la selección de los proyectos. Cuando la selección de los proyectos no se basa en el análisis, sino que está influenciada por la corrupción o la búsqueda de intereses políticos, las APP también suelen resultar afectadas. En una serie de **manuales sobre gobernabilidad del Banco Mundial** se ofrecen directrices sobre cómo estimar el riesgo de corrupción en los sectores del agua, el transporte y la energía [#279, #280, #281].

Las políticas y los procesos presentados en los Módulos 2 y 3 de esta *Guía*, así como las referencias mencionadas, pueden ayudar a los gobiernos a evitar los desafíos de planificación y selección de proyectos que puedan perjudicar la eficiencia de los proyectos de APP.

1.3.3 Gestión deficiente

Un razonamiento común para involucrar al sector privado en el abastecimiento de infraestructura es que el sector privado es más eficiente y eficaz en la gestión de proyectos de construcción de infraestructura y en la gestión de la prestación de los servicios una vez que los activos están en funcionamiento.

La calidad de la prestación de los servicios de infraestructura por parte de los entes gubernamentales suele estar restringida por una capacidad limitada y pocos incentivos de gestión. Esto aumenta el costo de la infraestructura, por ejemplo el **estudio de diagnóstico del Banco Mundial sobre la infraestructura en África** [#106, páginas 71-74] estima que las ineficacias en los servicios y los proveedores de infraestructura que están en manos del estado en África subsahariana cuestan alrededor de US\$6 mil millones por año. Esto también disminuye los beneficios que los usuarios obtienen del servicio

Los estudios que comparan las APP con la infraestructura administrada o adquirida por el estado revelan que las APP pueden lograr mejores resultados tanto en activos de construcción de infraestructura nueva como en el suministro de servicios de infraestructura, como se va a describir, a su vez, a continuación. Aun así, lograr estos beneficios y asegurar que se traduzcan en menores costos de infraestructura para los contribuyentes y para los usuarios depende de que el Gobierno estructure, adquiera e implemente las APP de forma eficiente. Así mismo, podrían ser socavados cuando la capacidad del Gobierno o del sector privado es débil y da como resultado procesos de licitación mal administrados o contratos mal redactados, así como renegociaciones frecuentes, como también se describe más adelante.

Cómo pueden ayudar las APP: mejor construcción de activos nuevos

Las APP han demostrado lograr disminuir los tiempos de construcción y los sobrecostos de los activos nuevos de infraestructura en comparación con las adquisiciones públicas tradicionales.

En el Reino Unido, la **Oficina Nacional de Auditoría** estudió la proporción de proyectos de APP que estaban por encima del presupuesto o que estaban demorados y comparó los resultados con las estimaciones anteriores del desempeño de los proyectos de adquisiciones públicas. Las APP superaron a los proyectos públicos, en particular en los costos, aunque la diferencia fue más baja en 2008 que en 2003. Como también se describe en el **estudio de la Cámara de los Lores sobre el programa de las APP**, las mejoras en las adquisiciones públicas en el Reino Unido pueden estar acortando la brecha con las APP [#248, páginas 19-20].

En Australia, dos estudios han dividido el proceso de desarrollo del proyecto para permitir una comparación más detallada. Las APP sistemáticamente tienen un mejor desempeño en lograr bajar los sobrecostos de los proyectos. Si se compara la fecha de entrega del proyecto, tanto los proyectos de APP como los proyectos adquiridos por licitación pública demoraron más de lo esperado. Estos estudios respaldan el pedido de mayor precisión en las estimaciones integradas a los contratos firmados de APP relacionadas con las adquisiciones tradicionales. Sin embargo, no son concluyentes sobre si los proyectos de APP son necesariamente más económicos que los proyectos adquiridos de la manera tradicional. Los estudios indican que las demoras se producen en distintas etapas del proceso. El complejo proceso de contratación significa que las APP pueden sufrir demoras en una etapa más temprana del proceso, pero tienden a llegar a tiempo una vez contratadas. Los proyectos de adquisición pública pueden contratarse con más rapidez, pero esto suele quedar opacado, en promedio, por demoras en la implementación.

Una selección de estos estudios se resume en la Tabla 1.3: *Comparación entre las APP y adquisiciones públicas en el Reino Unido* y Tabla 1.4: *Comparación entre las APP y adquisiciones públicas en Australia*.

Tabla 1.3: Comparación entre las APP y las adquisiciones públicas en el Reino Unido

Fuente	Comparación	Proporción de proyectos por encima del presupuesto (%)		Proporción de proyectos con tiempo sobrepasado (%)	
		APP	Pública	APP	Pública
Oficina Nacional de Auditoría, 2003	De adjudicación del contrato a final	22%	73%	24%	70%
Oficina Nacional de Auditoría, 2008	De adjudicación del contrato a final	35%	46%	31%	37%

Tabla 1.4: Comparación entre las APP las y adquisiciones públicas en Australia

Fuente	Comparación	Promedio por encima del presupuesto (% de la proyección de costos original)		Tiempo sobrepasado promedio (% de proyección de tiempo original)	
		APP	Pública	APP	Pública
Alianzas de Infraestructura de Australia, 2007	Aprobación original a final	12%	35%	13%	26%
	De contrato a final	1%	15%	-3%	24%
Análisis de desempeño de las APP de Duffield, 2008 [#62]	De anuncio original a final	24%	52%	17%	15%
	De aprobación del presupuesto a final	8%	20%	12%	18%
	De contrato a final	4%	18%	1,4%	26%

Las empresas de construcción entrevistadas por la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido indicaron que las APP "imponen una mayor disciplina" respecto de la certeza de los costos para los proyectos. Esto se debe a que las APP no suelen permitir que el precio del contrato se ajuste a cambios en los costos, y los inversionistas privados tienen más control sobre las especificaciones del proyecto. Es decir, los retornos de las empresas privadas en una APP dependen de que el proyecto se entregue a tiempo y de acuerdo con el presupuesto, lo que crea incentivos más fuertes que con las adquisiciones públicas, donde los cambios a los costos del proyecto suelen quedar a cargo de la autoridad que contrata. A su vez, esto significa que las empresas privadas hacen proyecciones de costos más cuidadosas y conservadoras en primer lugar, lo que ayuda a disminuir la tendencia al sesgo optimista que se describe en la Sección 1.3.2: *Mala planificación y selección de proyectos*.

Cómo pueden ayudar las APP: mejor suministro y gestión de servicios

Ha habido relativamente pocos estudios sobre el impacto de la participación del sector privado en el funcionamiento de la infraestructura. No obstante, la evidencia disponible indica que la participación del sector privado puede mejorar el suministro y la gestión de los servicios en comparación con los servicios de infraestructura administrados por el Gobierno.

Por ejemplo, un **estudio exhaustivo que el Banco Mundial hizo en 2009** [#109] analizó el efecto de introducir la participación del sector privado por medio de las concesiones o la privatización total de los servicios públicos. El estudio aplicó el análisis econométrico para estimar el desempeño de más de 1200 empresas de agua y electricidad en 71 países en desarrollo y en transición. El estudio reveló beneficios significativos en la eficiencia cuando se introdujo la participación del sector privado, los que incluyeron menores pérdidas de agua y más eficiencia en el personal. A estos beneficios se sumaron mejoras en el suministro del servicio, con más cobertura y más horas diarias de servicio. Un estudio de **Marin** sobre la participación del sector privado en los servicios urbanos de agua, también en 2009, analizó el desempeño de 65 APP grandes de agua y contratos similares (entre ellos, contratos de gestión) en países en desarrollo de todo el mundo. Marin también descubrió que introducir un operador privado mejoraba sistemáticamente la eficiencia operativa y la calidad del servicio [#180].

Limitaciones y falencias de las APP: fallas en la implementación de las APP

Como se describió anteriormente, las APP pueden lograr mejoras de eficiencia en el suministro de la infraestructura. Sin embargo, crear los incentivos para lograr beneficios en la eficiencia y asegurar que el público y los usuarios los aprovechen depende de que el Gobierno estructure, adquiera y gestione con eficacia el proyecto de APP a lo largo de su duración, para lograr la tensión competitiva, la transferencia real de riesgos y garantizar que las mejoras esperadas en el desempeño se materialicen en la práctica. Esto puede ser difícil cuando una baja capacidad del sector público significa que los gobiernos carecen de los recursos y las aptitudes para estructurar y gestionar bien las APP.

Implementar un proceso competitivo de licitación para las APP puede ser difícil. Como se describe en detalle en el Módulo 3 de esta Guía de Referencia, los gobiernos necesitan aproximarse al mercado con un proyecto de APP bien estructurado, bajo un proceso de licitación adecuado. Cuando este no es el caso, los licitantes pueden sencillamente no participar o pueden hacer propuestas que no sean comparables entre sí (basadas en varios supuestos) o deliberadamente bajas para resolver las faltas de certeza a través de una negociación posterior a la licitación. Esto puede ser un desafío aun en los países con larga experiencia en las APP. Por ejemplo, el **análisis de la Cámara de los Lores sobre las APP** en el Reino Unido [#248, páginas 20-21] describe cómo las negociaciones en la etapa del licitante preferido produjeron aumentos en el precio de muchos proyectos de APP.

El análisis exhaustivo de Guasch sobre la experiencia con APP en América Latina [#123] destaca el desafío mayor de lograr los beneficios de la competencia, la incidencia de la renegociación en los contratos de APP. De una muestra de más de 1000 concesiones otorgadas en América Latina y el Caribe entre 1985 y 2000, Guasch encontró que se renegociaban el 10% de las concesiones de electricidad, el 55% de las concesiones de transporte y el 75% de las concesiones de agua. Estas renegociaciones tuvieron lugar un promedio de 2,2 años después de que se otorgaban las concesiones.

Guasch indica que la alta incidencia de renegociación después de otorgar la concesión puede reflejar fallas en los procesos de licitación inicial, una regulación deficiente u oportunismo de parte del sector privado o del Gobierno. La mayoría de las renegociaciones fueron favorables para el operador, por ejemplo, debido a que produjeron un aumento en las tarifas o una disminución o demora en las obligaciones de inversión. En estos casos, los ahorros de eficiencia de la disciplina de costos pueden no haber sido traspasados al sector público.

El análisis de Abrantes de Sousa sobre el programa de APP en Portugal describe una tendencia similar [#1, páginas 9-10]. Abrantes de Sousa observa que la aparente voluntad del Gobierno para renegociar contratos perjudica el proceso competitivo, ya que los licitantes emprenden licitaciones estratégicas para ganar el contrato y renegociar más tarde sin competencia.

Más aún, la gestión eficiente de una transacción de APP es solo el inicio del proceso. Para que una APP sea sostenible durante un largo plazo se requiere un nivel constante de compromiso y capacidad de parte del Gobierno y las partes privadas a lo largo del tiempo. Cuando esto no sucede, ya sea por cambios en las prioridades del Gobierno o por presiones externas, las APP pueden en última instancia fracasar, como se describe en el Cuadro 1.6: **Cuando las APP fracasan: El caso de la concesión de agua en Buenos Aires en 1993.**

Cuadro 1.6: Cuando las APP fracasan: El caso de la concesión de agua en Buenos Aires en 1993

Argentina implementó un importante programa de concesiones en el sector del agua en los noventa. Se firmaron acuerdos de concesión de agua y servicios sanitarios con operadores privados en el 28% de las municipalidades del país, con lo que se cubrió así el 60% de la población. El contrato más conocido fue la concesión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento para el Gran Buenos Aires, acordada en 1993 con un consorcio dirigido por la empresa francesa Suez. La concesión pronto mostró resultados positivos: la productividad laboral casi se triplicó, la cobertura del servicio aumentó, la fiabilidad y la capacidad de respuesta mejoraron, y el precio del servicio disminuyó. Sin embargo, pronto aparecieron los primeros problemas: poca disponibilidad de información para los usuarios y el público, falta de transparencia en las decisiones regulatorias y la naturaleza *ad-hoc* de las intervenciones gubernamentales. Los consumidores no se sentían seguros de que se protegiese su bienestar, y la sostenibilidad de la concesión estaba en duda.

Existe evidencia de que el operador privado aumentó la inversión y expandió el acceso: Suez afirma que extendió el acceso al agua a dos millones de personas, y el acceso a los servicios sanitarios a un millón de personas. En 1999, inició programas para facilitar el acceso a las villas miserias, pero pronto la crisis económica argentina interrumpió los planes.

Después de la crisis económica de 2001, el Gobierno argentino congeló las tarifas del agua, con lo que condenó a la mayoría de las concesiones a la renegociación, y a varias de ellas a la rescisión temprana, como fue el caso de la concesión de Buenos Aires, que se rescindió en 2006.

Fuente: Claude Crampes y Antonio Estache, *Regulating water concessions: Lessons from the Buenos Aires concession*, Public Policy for the Private Sector, Nota 91 de Viewpoint, septiembre de 1996; Omar Chisari, Antonio Estache y Carlos Romero, *Winners and losers from utility privatization in Argentina*, Documento de Trabajo de Investigación de Políticas 1824, Banco Mundial, septiembre de 1997; Lorena Alcázar, Manuel A. Abdala y Mary M. Shirley, *The Buenos Aires water concession*, Documento de Trabajo de Investigación de Políticas 2311, Banco Mundial, abril de 2000; Michael Cohen y Alexandre Brailowsky (eds.) *Citizenship and governability: The unexpected challenges of the water and sanitation concession in Buenos Aires*, The New School University, Nueva York, 2004.

Los activos de infraestructura suelen no estar bien mantenidos, ya que el mantenimiento no se planifica bien o el mantenimiento planificado se posterga. Las cuestiones políticas o la búsqueda de intereses personales suelen incidir en los gastos de infraestructura, con lo que se favorecen los activos nuevos sobre el mantenimiento, como se describe en un **análisis del FMI sobre la corrupción en la infraestructura** [#225].

El mantenimiento inadecuado aumenta los costos de vida útil mientras que también disminuye los beneficios. El mantenimiento periódico suele ser la forma menos costosa para conservar los activos de infraestructura dentro de un estándar que permita brindar servicios, en comparación con la alternativa de permitir que la calidad empeore hasta que sean necesarias tareas de rehabilitación importantes. El **estudio de diagnóstico del Banco Mundial sobre la infraestructura en África** estima que el mantenimiento preventivo del sector de las carreteras en África ahorraría US\$2,6 mil millones al año en gastos de capital por rehabilitación [#106, página 15]. En Sudáfrica, un **análisis del mantenimiento de las carreteras** realizado por la South African National Roads Agency indica que posponer el mantenimiento de las carreteras durante tres años provoca un aumento de los costos seis veces mayor al del costo original del mantenimiento preventivo. Si el mantenimiento se pospone por cinco años, el costo aumenta 18 veces el costo preventivo [#218, página 36].

El mal desempeño de una infraestructura sin el mantenimiento suficiente puede ser costoso para los usuarios. Por ejemplo, un **informe de la asociación de ingenieros** de los Estados Unidos [#2, páginas 1-4] estima que las malas condiciones de las carreteras les cuestan a los conductores US\$67 mil millones por año en reparaciones y costos de operación más altos, mientras que las pérdidas de las tuberías pierden alrededor de siete mil millones de galones de agua potable por día.

Cómo pueden ayudar las APP: mejor mantenimiento

Las APP pueden mejorar el mantenimiento de los activos de infraestructura al mejorar los incentivos tanto de los contratistas privados como de los gobiernos para hacer de la calidad del mantenimiento una prioridad.

Las APP reúnen la construcción o la rehabilitación y el mantenimiento permanente en un único contrato. Esto ayuda a incentivar a la empresa privada a construir el activo con un alto nivel de calidad, con lo cual se disminuye la necesidad de mantenimiento (lo que a su vez tiene como consecuencia un menor costo de 'por vida' del activo (como se describe en un **informe sobre el desempeño de las APP, realizado por la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido en 2009** [#253, página 8]).

La parte privada enfrenta entonces un incentivo fuerte para llevar a cabo un mantenimiento adecuado. En el caso en el que sus ingresos dependen de las tarifas de usuario, el operador tiene el incentivo de asegurar que el activo satisfaga los requisitos de desempeño y atraiga a los usuarios. Cuando se trata de APP con pagos del gobierno, los ingresos del operador suelen depender tanto de la disponibilidad del activo a lo largo del tiempo como de la capacidad del operador para satisfacer niveles específicos de calidad del servicio. En este caso, las APP que se contratan también obligan a los gobiernos a comprometerse por adelantado a que los fondos necesarios estén disponibles para el mantenimiento del activo a lo largo del tiempo. Esto puede ayudar a superar la tendencia a recortar los presupuestos de mantenimiento más adelante y, en consecuencia, postergar el mantenimiento y la rehabilitación necesarios.

Algunos tipos de APP o contratos relacionados premian directamente el mejor mantenimiento. Por ejemplo, **Fraendorfer y Liemberger** describen los contratos basados en el desempeño para reducción de agua no contabilizada [#107, páginas 34-37]. La infraestructura brinda ejemplos de contratos basados en el desempeño que comparten muchas características de las APP y que han demostrado ser eficaces para mejorar el mantenimiento en el sector de carreteras.

Cuadro 1.7: Contratos de carreteras basados en el desempeño: mejora del mantenimiento de la infraestructura

Los contratos basados en el desempeño han demostrado ser exitosos para mejorar la calidad del mantenimiento de las carreteras, un problema persistente en muchos países. Por ejemplo:

- Chad sufre de un mantenimiento deficiente de su red de carreteras debido al mal diseño de los contratos de mantenimiento con los contratistas privados, así como a la falta de fondos nacionales. En 2001, Chad concedió un contrato basado en el desempeño para el mantenimiento de 441 km de carreteras no pavimentadas (7% de la red de carreteras del país), por el que se paga un cargo fijo por kilómetro mantenido de carretera de acuerdo a estándares predefinidos. Desde entonces, las carreteras han cumplido e, incluso, superado los estándares de desempeño.

La Argentina también tiene experiencia en contratos de desempeño del sector privado en sus redes de carreteras. Los contratos basados en el desempeño han mejorado el mantenimiento y la confiabilidad de las carreras hasta un estándar especificado con el Gobierno, y le han ahorrado al Gobierno de Argentina casi un 30% en gastos de capital adicionales para rehabilitación.

Fuente: Hartwig, T., Y. Mumssen y A. Schliessler (2005) 'Output-based Aid in Chad: Using Performance-based Contracts to Improve Roads', OBAApproaches, 6, Global Partnership for Output Based Aid, Banco Mundial; Liautaud, G. (2001) *Maintaining Roads: Experience with output-based contracts in Argentina*, Washington, DC: Banco Mundial.

Limitaciones de las APP: necesidad de diseño de contrato y regulación eficaz

En algunas circunstancias, la capacidad de las APP para crear incentivos para mejorar el mantenimiento será limitada. Este puede ser el caso:

- En las APP de pago de usuario en las que la compañía de APP es un proveedor de un monopolio o en las APP pagadas por el Gobierno, si no se especifican, monitorean y hacen cumplir cuidadosamente los estándares de calidad y seguridad. **Engel, Fischer y Galetovic** [#74] observan la importancia de un monitoreo eficiente para lograr el beneficio potencial de un mejor mantenimiento.
- Si un contratista no tiene mucho capital o interés financiero en el proyecto, lo que significa que preferiría salir del contrato antes que gastar en un mantenimiento costoso. Este riesgo se describe con más detalles en la Sección 1.4.2: *Consideraciones para el Gobierno*, sobre el peligro de los proyectos con apalancamiento excesivo.
- Hacia el fin del contrato, cuando el contratista sabe que no verá el beneficio de inversiones de mantenimiento adicionales.

Estas limitaciones se pueden mitigar a través de un buen diseño de contratos, como se describe con más detalle en la Sección 3.4: *Diseño de contratos de APP*.

Referencias clave: Los desafíos de infraestructura y cómo pueden ayudar las APP	
Referencia	Descripción
Foster, V. y C. Briceño-Garmendia (eds.) (2010) <i>Africa's Infrastructure: A Time for Transformation</i> . Washington, DC: Versión en francés del Banco Mundial: <i>Infrastructures africaines: Une transformation impérative</i>	Presenta los resultados del estudio Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD), un análisis exhaustivo de los sectores de infraestructura en África. Detalla los desafíos que enfrenta el suministro de infraestructura en África con información sobre el desempeño por sector.
Organization for Economic Co-Operation and Development (2007) <i>Infrastructure to 2030 Volume 2: Mapping Policy for Electricity, Water and Transport</i> . París, Francia: OCDE Versión en francés: <i>Les infrastructures à l'horizon 2030 (Volume 2): Électricité, eau et transports : quelles politiques?</i>	Presenta los resultados de un estudio de "necesidades globales de infraestructura", que analiza las tendencias y los desafíos en los sectores de electricidad, agua y transporte y que ofrece recomendaciones sobre políticas. Incluye proyecciones de necesidades de infraestructura en las economías OCDE a la vez que considera el papel de las APP en satisfacer esas necesidades.

<p>Bent Flyvbjerg, Mette Holm y Søren Buhl (2002) <u>Underestimating Costs in Public Works Project: Error or Lie?</u> <i>Journal of the American Planning Association</i>, 68(3) 279-295</p>	<p>Este estudio global de 258 proyectos de transporte revela que, en promedio, los costos reales fueron 28% más altos que los costos planificados, 65% más altos en proyectos fuera de Europa y América del Norte. Este documento describe las explicaciones técnicas, psicológicas y políticas de este resultado.</p>
<p>Bent Flyvbjerg, Mette Holm y Søren Buhl (2005) <u>How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects? The Case of Transportation.</u> <i>Journal of the American Planning Association</i>, 71(2) 131-146</p>	<p>Este estudio de 210 proyectos de transporte en 14 países revela que se sobrestimó el tráfico en nueve de diez proyectos de trenes, por un promedio del 106%. La exactitud de las proyecciones de tráfico también varía para las carreteras, pero en promedio el tráfico de carreteras fue subestimado.</p>
<p>Bent Flyvbjerg (2007) <u>Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, and Cures.</u> <i>Environment and Planning B: Planning and Design</i>, 34, 578-597</p>	<p>Resume los resultados y las lecciones a partir de los estudios anteriores y de otros trabajos similares, por qué los estimados de costos y beneficios son inexactos en los grandes proyectos de infraestructura.</p>
<p>Tanzi, V. y H. Davoodi (1998) <u>Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth</u> (Economic Issues 12) Washington, DC: Fondo Monetario Internacional</p>	<p>Basándose en el análisis de distintos países, sostiene que la corrupción reduce el crecimiento al aumentar la inversión pública a la vez que reduce la productividad, por medio del aumento del gasto en inversión, pero con un nivel de gastos más bajo en operaciones y mantenimiento.</p>
<p>Banco Mundial (2008) <u>Deterring Corruption and Improving Governance in the Water Supply & Sanitation Sector: A Sourcebook</u></p>	<p>El Capítulo 6 describe los problemas de la corrupción en la planificación y la implementación de grandes proyectos de capital.</p>
<p>Advisory Council for the American Society of Civil Engineers (2009) <u>2009 Report Card for America's Infrastructure.</u> Washington, D.C.</p>	<p>Asigna "calificaciones" y describe el estado de los distintos tipos de infraestructura en los Estados Unidos. Incluye estimados del costo del estándar deficiente de mantenimiento para los usuarios y el Gobierno.</p>
<p>PricewaterhouseCoopers (2005) <u>Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity.</u> Londres</p>	<p>La Sección 2 describe en forma sucinta las ventajas y las desventajas de recurrir a las APP.</p>
<p>Eggers, W. D. y T. Startup (2006) <u>Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships.</u> Nueva York: Deloitte</p>	<p>Examina el caso de las APP, al describir los beneficios usuales de las APP en comparación con las adquisiciones tradicionales. También analiza cómo los mercados de APP suelen desarrollarse, teniendo en cuenta la experiencia de las APP en diversos sectores (con un enfoque en los países desarrollados).</p>
<p>Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic (2008) <u>Public-Private Partnerships: When and How.</u> IDEAS, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Documento de Trabajo 257</p>	<p>Describe las circunstancias bajo las cuales las APP pueden ofrecer un mejor valor que las adquisiciones públicas tradicionales, a la vez que examina algunos argumentos comunes, pero débiles sobre las APP. También describe los requisitos institucionales para un programa de APP exitoso.</p>
<p>Ronald Fischer (2011) <u>The Promise and Peril of PPPs: Lessons from the Chilean Experience.</u> Documento de Trabajo 11/0483, London School of Economics</p>	<p>Usa la experiencia de Chile y de otros países en desarrollo para examinar los beneficios y las falencias de las APP a la vez que ofrece recomendaciones para resolver problemas comunes.</p>
<p>Tim Irwin (2007) <u>Government Guarantees, Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects.</u> Banco Mundial</p>	<p>El Capítulo 2 describe las "lecciones de la historia" de las garantías gubernamentales para proyectos de infraestructura, con advertencias acerca de gobiernos que crean importantes exposiciones fiscales. El Capítulo 3 describe por qué los gobiernos pueden tomar malas decisiones al brindar garantías.</p>
<p>Abrantes de Sousa, M. (2011) <u>Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal, from Problems to Solutions.</u> blogspot de pplusofonia, 30 de octubre de 2011</p>	<p>Describe la experiencia de Portugal con las APP, que incluye la rápida adopción de las APP sin un control fiscal fuerte y el riesgo fiscal asociado. También considera cómo una mejor gestión de las APP podría contribuir a resolver los problemas de la deuda externa de Portugal.</p>
<p>Casa de los Lores, Comité Especial de Asuntos Económicos (2010) <u>Private Finance Projects and Off-Balance Sheet Debt</u> (Documento de la Casa de los Lores 63-I) Londres</p>	<p>Resume los resultados de la investigación del Comité Especial sobre el uso de PFI. Describe el programa de PFI del Reino Unido, cómo se evalúa el valor por dinero de los proyectos de PFI y cuál es la evidencia de los testigos y los informes sobre los resultados de los proyectos de PFI en la práctica.</p>
<p>Cámara de los Lores, Comité Especial de Asuntos Económicos (2010) <u>Government Response to Private Finance Projects and Off-Balance Sheet Debt</u> (Documento de la Casa de los Lores 114) Londres</p>	<p>Establece la respuesta del Tesoro de la Casa de los Lores al informe del Comité Especial, proporcionando más detalle y comentarios sobre las prácticas y los resultados de PFI en el Reino Unido.</p>

Gupta, P., P. Gupta y T. Netzer (2009) <i><u>Building India: Accelerating Infrastructure Projects</u></i> , Mumbai, India: McKinsey and Company	Describe los cuellos de botella en el suministro de infraestructura en India y sus posibles soluciones, destacando algunos de los beneficios de las APP.
Oficina Nacional de Auditoría (2003) <i><u>PFI: Construction Performance</u></i> , Informe del Auditor y del Auditor General de la Cámara de los Lores 371, Sesión 2002-2003, 5 de febrero, Londres	Compara los proyectos de PFI en el Reino Unido con una encuesta anterior de proyectos de construcción de contratación pública y revela una proporción más alta de proyectos de PFI que se realizan en forma puntual y de acuerdo con el presupuesto.
Oficina Nacional de Auditoría (NAO) (2009) <i><u>Performance of PFI Construction</u></i> , Londres	Actualiza el proyecto anterior, y agrega la experiencia hasta 2008.
Alianzas de Infraestructura de Australia (2007) <i><u>Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia</u></i> , Sydney, Australia	Compara 21 proyectos de APP con 33 proyectos de infraestructura de contratación pública tradicional, y revela que, en promedio, las APP tienen menos sobrecostos y demoras.
Colin Duffield (2008) <i><u>Report on the Performance of PPP Projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects</u></i> , Melbourne, Australia: Universidad de Melbourne	Compara los costos y el desempeño en tiempo y costo de 25 proyectos de APP con 42 proyectos de contratación pública tradicional durante una serie de hitos del proyecto.
Gassner, K., A. Popov y N. Pushak (2009) <i><u>Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?</u></i> Trends and Policy Options, N.º 6, Banco Mundial	Un análisis econométrico exhaustivo de más de 1200 servicios públicos en 71 países en desarrollo y en transición. Revela que la participación del sector privado mejoró los niveles de eficiencia y servicio.
Marin, P. (2009) <i><u>Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries</u></i> (Trends and Policy Options N.º 8), Banco Mundial	Analiza la experiencia de 65 APP en el sector del agua en los países en desarrollo, y descubre mejoras constantes en la eficiencia y la calidad del servicio.
Jose Luis Guasch (2004) <i><u>Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right</u></i> , Banco Mundial	Describe en detalle cómo un mal diseño de APP y una implementación deficiente pueden conducir a renegociaciones y aumentos de costos. Se basa en el análisis de la experiencia en América Latina y el Caribe, donde una alta proporción de APP incurrieron en renegociaciones dentro de un breve lapso desde el cierre del contrato.
Frauentorfer, R. y R. Liemberger (2010) <i><u>The Issues and Challenges of Reducing Non-Revenue Water</u></i> , Manila, Filipinas: Banco Asiático de Desarrollo	La sección de "tercerización de las actividades de gestión de abastecimiento de agua no contabilizada" (páginas 34-37) describe cómo los contratos basados en el desempeño se pueden usar para ayudar a mejorar los estándares de mantenimiento.

1.4 Cómo se financian las APP

Transferir la responsabilidad al sector privado para movilizar los fondos de inversión en infraestructura es una de las principales diferencias entre las APP y las adquisiciones convencionales. Cuando este es el caso, la parte privada de la APP es, en consecuencia, responsable de identificar a los inversionistas y de desarrollar la estructura financiera del proyecto. Sin embargo, también es importante para los profesionales del sector público entender las estructuras financieras privadas para infraestructura y, además, que consideren las posibles implicancias para el Gobierno. Esta sección:

- Ofrece una introducción breve de cómo se puede estructurar el financiamiento privado de los proyectos de APP (Sección 1.4.1).
- Destaca los aspectos que los gobiernos deben tener en cuenta al contratar una APP financiada en forma privada, esto es, las formas en las que el Gobierno puede necesitar permitir o controlar cómo levanta financiamiento la parte privada, para ayudar a asegurar que el proyecto se implemente con éxito (Sección 1.4.2).
- Describe los distintos papeles de las finanzas públicas en las APP, esto es, por qué y cómo los gobiernos pueden estar directamente involucrados en el financiamiento de las APP (Sección 1.4.3).

El Capítulo sobre el financiamiento de las APP en el libro de **Farquharson et al. sobre las APP en los mercados emergentes** [#95, Capítulo 5], ofrece una útil visión general sobre algunos de los temas cubiertos en esta sección. **Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance** de E.R. Yescombe [#295] y **Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects, and Risk** de Jeffrey Delmon [#58] son recursos más exhaustivos que cubren una amplia variedad de temas sobre el financiamiento de las APP. Las secciones relevantes de estos libros, así como enlaces a recursos adicionales, se ofrecen en toda la sección para más información sobre asuntos específicos.

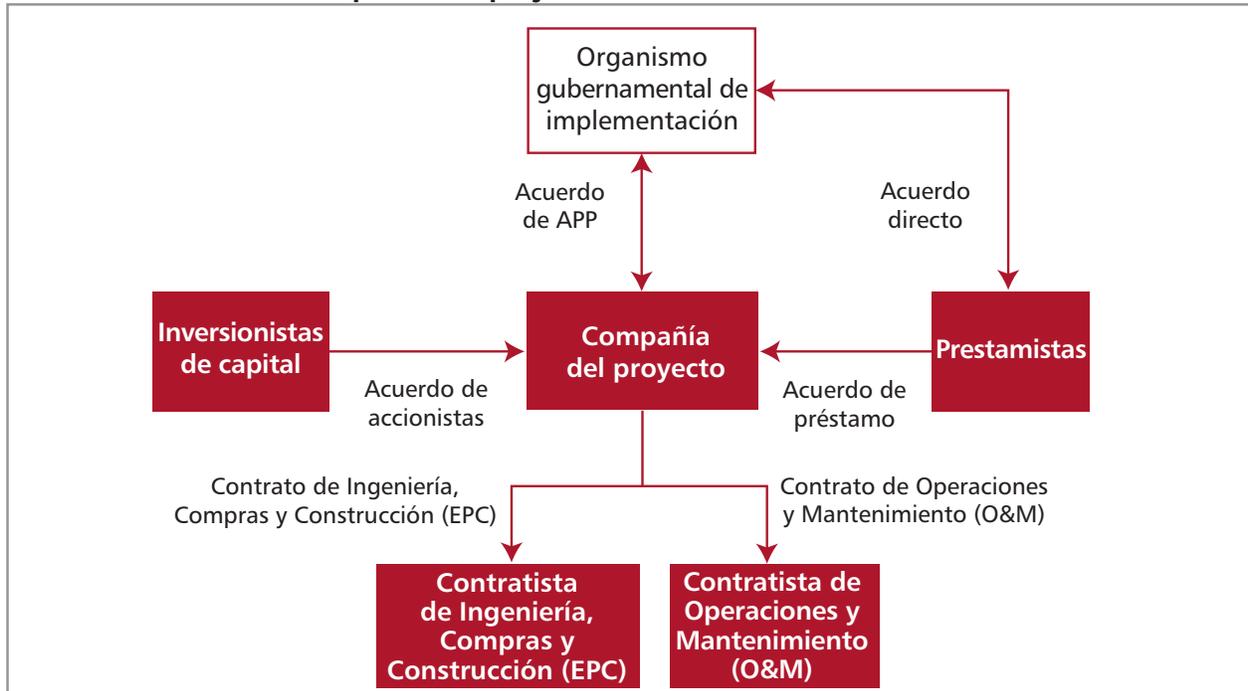
1.4.1 Estructuras financieras para las APP

La parte privada de la mayoría de los contratos de APP es una compañía específica del proyecto que se forma para ese fin, por lo general, llamada Sociedad de Propósito Específico (Special Purpose Vehicle o SPV por sus siglas en inglés). Esta compañía del proyecto recauda fondos a través de una combinación de capital —proporcionado por los accionistas de la compañía del proyecto— y deuda, proporcionada por los bancos o a través de bonos u otros instrumentos financieros. La estructura financiera es la combinación de capital y deuda, y las relaciones contractuales entre los accionistas y los prestamistas.

Gráfico 1.4: *Estructura típica de un proyecto de APP* muestra una típica estructura de financiamiento para un proyecto de APP. La principal relación contractual del gobierno es con la compañía del proyecto. Esto se puede complementar por un acuerdo directo entre la autoridad contratante y los prestamistas, aunque muchas veces esta relación suele limitarse a las cláusulas que favorecen a los prestamistas incluidos en el acuerdo de APP, como los derechos de intervención o las garantías de reembolso de deuda principal.

Los inversionistas de capital inicial, que desarrollan la propuesta de APP, suelen ser llamados accionistas del proyecto. Los **inversionistas de capital** típicos suelen ser desarrolladores de proyectos, empresas de ingeniería o construcción, empresas de gestión de infraestructura y fondos de capital privado. Entre los **prestamistas** de los proyectos de APP en los países en desarrollo suelen incluirse bancos comerciales, bancos de desarrollo multilateral y bilateral e instituciones financieras como los fondos de pensiones.

Como se muestra en el Gráfico 1.4: Estructura típica de un proyecto de APP, a su vez, la compañía del proyecto contrata a compañía que gestionen el diseño y la construcción (por lo general, a través de contratos conocidos como Contratos de Ingeniería, Adquisiciones y Construcción o EPC), y las operaciones y el mantenimiento (O&M). Estos contratistas pueden estar afiliados a los inversionistas de capital. **El libro de Yescombe sobre las finanzas de las APP** incluye ejemplos sobre estructuras de APP para distintos tipos de APP [#295, sección 1.4].

Gráfico 1.4: Estructura típica de un proyecto de APP

Como se describe en el capítulo de **Farquharson et al. sobre el financiamiento de las APP** [#271, página 53], la inversión de capital es de «primero en entrar, último en salir»; es decir, las pérdidas del proyecto son cubiertas primero por los inversionistas de capital, y los prestamistas sufren sólo si se pierde la inversión de capital. Esto significa que los inversionistas de capital aceptan un riesgo más alto que los proveedores de deuda, y requieren un rendimiento de la inversión más alto.

El objetivo de los accionistas del proyecto y de sus asesores en el desarrollo de la estructura financiera suele ser minimizar el costo financiero del proyecto. Debido a que el capital es más costoso que la deuda, los accionistas del proyecto usan una proporción más alta de la deuda para financiar el proyecto.

Financiamiento sin posibilidad de recurso para las APP

Bajo el financiamiento sin posibilidad de recurso del proyecto, los prestamistas pueden pagarse solo de los ingresos de la compañía del proyecto, sin recurrir a los inversionistas de capital. Es decir, las obligaciones de la compañía del proyecto están separadas de las de los inversionistas de capital y la deuda se asegura en los flujos de caja del proyecto. Como se describe en el capítulo de **Yescombe sobre el financiamiento de los proyectos de APP** [#295], las estructuras financieras del proyecto suelen tener una gran proporción de deuda. En muchos casos, oscila entre el 70% y el 95% del financiamiento total. Desde la perspectiva del inversionista de capital, esto ayuda a gestionar el riesgo mediante la limitación de la exposición a un proyecto y hace que sea posible emprender proyectos mucho más grandes de lo que sería el caso por el contrario. Para los prestamistas, significa emprender una rigurosa "debida diligencia", debido a que se centra la atención en el flujo de capital del proyecto y en la estructura contractual.

Existe una amplia bibliografía sobre las estructuras financieras de los proyectos, que incluye varios libros de textos exhaustivos. Los libros siguientes son un punto de partida para los lectores interesados en investigar más sobre el tema:

- Benjamin C. Esty (2004) *Modern Project Finance: A Casebook*, Hoboken, EE. UU.: John Wiley and Sons
- Scott L. Hoffman (2008) *The Law and Business of International Project Finance: A Resource for Governments, Sponsors, Lawyers, and Project Participants* (2° edición), Nueva York: Cambridge University Press
- E. R. Yescombe (2013) *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, 2° edición, Elsevier Science, Oxford Elsevier Science
- John D. Finnerty (2007) *Project Financing: Asset-Based Financial Engineering*, Hoboken, EE. UU.: John Wiley and Sons

Alternativas al financiamiento del proyecto sin posibilidad de recurso

Aunque útil para recaudar fondos para inversiones grandes y altamente apalancadas, el financiamiento del proyecto tiene un costo. Las tasas de interés de la deuda de financiamiento del proyecto son más caras que los préstamos del Gobierno y suelen ser más caras que pedir préstamos a empresas establecidas. El costo de transacción —establecimiento de la estructura contractual y la realización de una adecuada debida diligencia— puede hacer que no resulte atractivo para negociaciones pequeñas. Por esta razón, muchos proyectos de APP más pequeños adaptan la estructura de financiamiento del proyecto sin posibilidad de recurso para lograr una mayor flexibilidad contractual o para bajar el costo de financiamiento.

Una opción es que los accionistas del proyecto respalden a la compañía del proyecto a través de una garantía corporativa para el prestamista, para el reembolso de la totalidad o de parte de la deuda del proyecto. El Cuadro 1.8: *Ejemplos de estructura financiera de proyectos con garantías corporativas* brinda ejemplos.

Cuadro 1.8: Ejemplos de estructura financiera del proyecto con garantías corporativas.

En algunos casos, la compañía del proyecto puede ser incapaz de recaudar fondos mediante un financiamiento sin recursos. Una alternativa es que un accionista principal del proyecto ofrezca una garantía parcial o total sobre la deuda del proyecto. Por ejemplo:

- En 1997, se le otorgó una concesión para la sección este del metro de Manila a la Manila Water Company, un consorcio dirigido por la Ayala Corporation de Filipinas, con intereses de United Utilities, Bechtel y Mitsubishi Corporation. Tras la crisis financiera asiática, la Manila Water Company fue incapaz de levantar la deuda para financiar las inversiones mediante un financiamiento sin posibilidad de recurso, por lo que Ayala ofreció una garantía corporativa para respaldar a la compañía del proyecto.
- En 1992, se estaba desarrollando un oleoducto en Colombia a través de un emprendimiento conjunto (*joint venture*) entre la empresa petrolera nacional y empresas petroleras internacionales con la CFI como prestamista principal. En ese momento, desde la CFI hubo preocupación por los posibles ataques guerrilleros y el proyecto se estancó. Para poder avanzar, los accionistas ofrecieron una garantía de préstamo total para el proyecto.

Fuentes: Esguerra, J. (2003) *The Corporate Muddle of Manila's Water Concessions*, Nueva York, EE. UU: WaterAid and Tearfund, página 19; International Finance Corporation, *Project Finance in Developing Countries* (Lessons of Experience Number 7), Washington, DC, Box 5.7, página 68.

Otra alternativa para reducir el costo de financiamiento para una APP es que el Gobierno participe en la estructura financiera, como se describe en la Sección 1.4.3: *El papel de las finanzas públicas en las APP*. El Gobierno —o una institución financiera que sea propiedad del Gobierno— podría financiar como prestamista de la compañía del proyecto o podría brindar una garantía para una parte o la totalidad de la deuda del proyecto.

1.4.2 Consideraciones para el gobierno

Cuando una APP involucra el financiamiento privado, el inversionista suele tener la principal responsabilidad para desarrollar la estructura financiera. No obstante, existen diversas formas en las que el Gobierno puede necesitar influir en la estructura financiera.

Desde el nivel más básico, los gobiernos necesitan asegurar que el diseño del proyecto sea "financiable (*bankable*)", es decir, que la compañía del proyecto sea capaz de emitir deuda. Aunque la capacidad de emitir deuda es una característica necesaria, una deuda muy grande puede perjudicar la transferencia del riesgo, por lo que los gobiernos posiblemente quieran limitar el monto de financiamiento permitido de deuda (apalancamiento). Otros detalles más complejos, pero que siguen siendo importantes son los siguientes: cómo gestionar los riesgos al pasar de la adjudicación del contrato al cierre financiero; cómo lidiar con la posibilidad de refinanciar la deuda del proyecto; y cómo definir los derechos de intervención de los prestamistas y el Gobierno. Estos asuntos se describen, a su vez, a continuación.

Los gobiernos también pueden participar en la estructura financiera. Los gobiernos pueden ofrecer deuda, capital o garantías, ya sea directamente o a través de instituciones financieras de propiedad del Gobierno, como los bancos de desarrollo y los fondos de pensiones. Sección 1.4.3: *El papel de las finanzas públicas en las APP* describe el papel de esta clase de financiamiento público en las APP.

Capacidad de financiamiento (*bankability*)

Es la capacidad de un proyecto para emitir deuda. En realidad, ser "financiable (*bankable*)" significa que el proyecto puede atraer no solo el financiamiento de capital de los accionistas, sino el monto de deuda requerido. **El capítulo de Delmon sobre la capacidad de financiamiento** [#58, Capítulo 4] y el **capítulo de Farquharson et al. sobre el financiamiento de las APP** [#95, páginas 54-57] describen los factores que los bancos tienen en cuenta al decidir si harán préstamos para un proyecto.

Para que un proyecto sea "financiable (*bankable*)", los prestamistas deben tener confianza en que la compañía del proyecto puede pagar la deuda. De acuerdo con una estructura financiera de proyecto, como se describe en la Sección 1.4.1: *Estructuras financieras para las APP*, esto significa que los flujos de caja operativos deben ser lo suficientemente altos para cubrir el pago de la deuda más un margen aceptable. Esto también significa que debe ser muy probable que el riesgo de variación de los flujos de caja quede dentro del margen. Los prestamistas, en consecuencia, evalúan cuidadosamente los riesgos del proyecto y cómo estos riesgos han sido asignados entre las partes del contrato.

Si se ha asignado demasiado riesgo a la parte privada, los prestamistas disminuirán el monto que están preparados a prestar hasta que el margen del flujo de caja sobre el pago de la deuda sea aceptable. Cuando esto suceda, se necesitará más capital. Al mismo tiempo, se debe esperar que la compañía del proyecto genere ingresos lo suficientemente altos para compensar a los accionistas por su nivel de riesgo.

Desde la perspectiva del gobierno, las consideraciones clave para asegurar la capacidad de financiamiento son, en consecuencia, la viabilidad técnica y financiera del proyecto, y una adecuada asignación del riesgo. La Sección 3.2: *Evaluación de proyectos de APP* proporciona directrices sobre la estimación de viabilidad financiera de un posible proyecto de APP. La Sección 3.3: *Estructuración de proyectos de APP* proporciona directrices y herramientas para profesionales sobre la asignación del riesgo.

Además, tanto los prestamistas como los accionistas tienen incentivos para disminuir sus riesgos y maximizar sus retornos. Esto significa que al estructurar la APP, el Gobierno asume una difícil postura de equilibrio: asegurar que el proyecto sea financiable (*bankable*) a la vez que resista la presión gubernamental de aceptar más riesgo del necesario.

Limitación del monto permitido de deuda

Los accionistas del proyecto suelen tener un incentivo para financiar una APP con una alta proporción de deuda de capital, es decir, para lograr un apalancamiento alto. Como describe **Yescombe** [#295], el apalancamiento alto suele permitir a los inversionistas de capital lograr ingresos más altos, y facilita la gestión de la estructura financiera, ya que puede ser más fácil emitir deuda que capital. Además, como se describe en **Ehrhardt e Irwin** [#72], los gobiernos suelen proteger más a los inversionistas de deuda que a los inversionistas de capital, lo que es un incentivo mayor para un alto apalancamiento. Por ejemplo, los gobiernos pueden ofrecer garantías a la demanda diseñadas para garantizar que los ingresos puedan cubrir el pago de la deuda o acordar pagos en caso de terminación anticipada que se equiparen con el nivel de la deuda, de tal forma, que se reembolse a los prestamistas incluso en caso de falta de pagos de parte del patrocinador del proyecto en sus obligaciones según el contrato.

Sin embargo, los proyectos altamente apalancados también pueden ser más vulnerables a la falta de pagos y la quiebra, como también se describe en **Ehrhardt e Irwin** [#72, páginas 35-38]. El Cuadro 1.9: *Ejemplo de APP con apalancamiento excesivo: Tranvías y trenes de Victoria* a continuación, presenta un ejemplo de una APP con alto grado de apalancamiento que dio lugar a una falta de pago.

Para garantizar un nivel de apalancamiento sostenible y una participación en el capital lo suficientemente grande en el proyecto, los gobiernos pueden considerar introducir una proporción mínima de acciones para APP. Como observan **Ehrhardt e Irwin** [#72, páginas 49-50], esto puede ser particularmente importante si el Gobierno también ofrece garantías diseñadas para proteger la inversión de los prestamistas. Sin embargo, restringir la capacidad de un inversionista para elegir su estructura de capital puede aumentar el costo de capital, como se describe en una **nota del Banco Mundial sobre el financiamiento de infraestructura en la India** [#125, página 2]. Los autores también observan la importancia de estructurar cualquier garantía o cláusula de finalización de pago para evitar crear incentivos para altos niveles de deuda y apalancamiento.

Cuadro 1.9: Ejemplo de APP con apalancamiento excesivo: Tranvías y trenes de Victoria

El Gobierno del estado de Victoria concedió cinco franquicias (similares a concesiones) para el funcionamiento de los tranvías y la red de trenes para pasajeros en Melbourne, y trenes regionales en el estado de Victoria. El Gobierno esperaba un ahorro total de A\$1.8 mil millones mientras dure el contrato. Sin embargo, el aporte de capital total, incluyendo los bonos por desempeño, de parte de los accionistas fue de solo A\$135.0 lo que es apenas el 8% de las ganancias totales. La estructura de pago de la APP dependía en gran parte del crecimiento esperado del negocio y de la reducción de costos. Cuando el crecimiento y las reducciones de costos no se produjeron, los concesionarios experimentaron pérdidas. Debido a que la participación de capital era relativamente baja, los operadores podían abandonar las concesiones en lugar de afrontar las pérdidas e intentar mejorar. Esto puso al Gobierno en una posición de tener que renegociar los contratos con los operadores existentes.

Fuente: David Ehrhardt y Tim Irwin (2004) *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy towards Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy*, Documento de Trabajo 3274, Banco Mundial, Washington, D.C.

Riesgos al pasar de la concesión del contrato al cierre financiero

Se suele otorgar y firmar un contrato de APP antes de que el proyecto llegue al cierre financiero, es decir, antes de que se pueda asegurar totalmente el financiamiento del proyecto. En tanto, los prestamistas completan su proceso de debida diligencia, lo que incluye una revisión detallada de los acuerdos de APP. Los acuerdos de préstamos establecen "condiciones precedentes" que se deben implementar antes de que la compañía del proyecto pueda acceder a los fondos del préstamo.

Este proceso produce el riesgo de que el proyecto se demore o incluso se cancele si quienes ganan la licitación no son capaces de recaudar fondos en los plazos esperados. Como se describe en **Farquharson et al.** [#95, página 125], el Gobierno puede estar bajo presión para cambiar los términos del contrato de tal forma que satisfaga los requisitos de los prestamistas, ya que reiniciar el proceso de contratación en esta etapa puede causar demoras y costos de transacción adicionales para el Gobierno.

Los gobiernos cuentan con pocas alternativas para mitigar este riesgo. Como explican también **Farquharson et al.**, se puede exigir a los licitantes que constituyan una fianza, que se puede reclamar si el licitante preferido no logra el cierre financiero dentro de un plazo determinado. Esto puede alentar a los licitantes a desarrollar planes financieros más concretos antes de presentar propuestas. Otra opción para evitar el riesgo del todo, como se describe en **Delmon** [#58, páginas 445-446], es que los gobiernos exijan que las licitaciones ya tengan establecidos los compromisos financieros (llamadas "licitaciones garantizadas o en inglés *underwritten bid*). En este caso, los prestamistas deben completar la debida diligencia antes de que se complete el proceso de licitación. Sin embargo, estas opciones aumentan el costo de licitación, lo que puede disuadir a los licitantes y perjudicar la competencia.

Otro método es introducir un paquete de financiamiento acordado previamente (*stapled financing*). Se trata de un paquete de financiamiento que es desarrollado por el gobierno y que se ofrece a los licitantes durante el proceso de licitación. El ganador de la licitación tiene la alternativa, pero no la obligación, de usar el paquete financiero para el proyecto. El paquete de financiamiento acordado previamente es común en las negociaciones de fusiones y adquisiciones, y ha sido investigado por algunos gobiernos para proyectos de infraestructura, por ejemplo, en Egipto [#116].

Refinanciamiento de la deuda del proyecto

"Refinanciar" significa asumir una nueva deuda para pagar los préstamos existentes. La compañía del proyecto y sus accionistas pueden tener dos razones principales para refinanciar la deuda que inicialmente hayan usado para financiar el proyecto.

En primer lugar, puede haber pasado que el proyecto no haya podido obtener un paquete de financiamiento con un plazo de vencimiento lo suficientemente largo como para coincidir con la duración del proyecto. Esto pudo suceder porque la deuda a largo plazo no estaba disponible en el momento en el que se otorgó el proyecto o porque los prestamistas consideraron que el proyecto era demasiado riesgoso como para extender un crédito con un vencimiento largo. En este caso, el proyecto podría continuar con un préstamo a un plazo más corto, como se describe en el capítulo de **Yescombe sobre estructuración financiera** [#295, Capítulo 10]. Esto crea un riesgo de refinanciamiento, es decir, el riesgo de que el préstamo a un plazo más corto no se pueda refinanciar dentro de los plazos esperados. El contrato de APP debe especificar quién asume el riesgo de refinanciamiento, como se describe en la Sección 3.3: *Estructuración de proyectos de APP*.

Una alternativa para mitigar el riesgo de refinanciamiento es el "financiamiento garantizado", en la que un segundo prestamista promete asumir un préstamo en un momento futuro, motivando, por consiguiente, a que el prestamista original ofrezca una deuda a un plazo más largo de lo que haría si este no fuera el caso. Por ejemplo, la Indian Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL) ha establecido un esquema de financiamiento garantizado para proyectos de infraestructura [#134].

El refinanciamiento también puede convertirse en una oportunidad para la compañía del proyecto y sus accionistas si surgen términos más favorables. Debido a que los proyectos de infraestructura tienen duraciones largas, los mercados de capital pueden cambiar mientras dure el proyecto y ofrecer mejores términos en la deuda existente del proyecto. Los prestamistas también tienden a ofrecer mejores términos de financiamiento a los proyectos que tienen una trayectoria demostrada y que ya han superado los riesgos iniciales, como lo es la construcción. **La sección de Yescombe sobre el refinanciamiento de la deuda** [#295] describe con más profundidad las posibles ventajas que el refinanciamiento ofrece a los inversionistas de capital.

El refinanciamiento en términos más favorables puede disminuir los costos generales para los usuarios o para el Gobierno, mejorar el rendimiento para los inversionistas, o ambas cosas. El Gobierno necesita considerar por adelantado cómo se tratarán los beneficios del refinanciamiento. Entre las opciones se incluyen:

- **No hacer nada:** permitir que los accionistas obtengan ganancias del refinanciamiento a través de pagos de dividendos más altos.
- **Compartir las ganancias entre los accionistas y los clientes del proyecto,** al incluir en el contrato de APP o en la regulación de las APP una cláusula que establezca qué beneficios del refinanciamiento se deben reflejar en el precio pagado por el activo o el servicio.
- Incorporar al contrato de APP el **derecho del gobierno a exigir o solicitar el refinanciamiento de la deuda del proyecto,** si cree que existen términos más favorables en el mercado.

Varios gobiernos han introducido reglas sobre cómo se tratan los beneficios de refinanciamiento de las APP, como describe **Yescombe** [#295]. Por ejemplo, en 2004, el Tesoro del Reino Unido introdujo en sus contratos estándar de PFI una división 50:50 de cualquier ganancia de refinanciamiento entre los inversionistas y el Gobierno [#235]; esto se revisó después en cada versión de las normas del contrato [#242]. Corea del Sur también ha introducido una cláusula similar en la legislación que rige las APP. Desde 2008, el Gobierno del Reino Unido también se reserva el derecho a exigir el refinanciamiento de la deuda del proyecto para obtener las ventajas de condiciones de mercado de capitales más favorables.

Derecho de intervención (*Step-in rights*)

Los derechos de intervención (*step-in rights*) se refieren al poder de acuerdo con el contrato o con la legislación del país que el Gobierno o el prestamista tiene de tomar el control de la compañía del proyecto en determinadas situaciones. Los derechos de intervención del Gobierno suelen reservarse a situaciones en las que el proyecto implica riesgos importantes para la salud y seguridad, amenazas a la seguridad nacional o cuando los requisitos legales obligan al Gobierno a encargarse del proyecto. El Gobierno también puede dar por finalizado el contrato de APP y encargarse del proyecto si la compañía del proyecto no satisface las obligaciones de servicio.

Los prestamistas suelen exigir que se apliquen derechos de intervención si la compañía del proyecto no cumple con sus obligaciones de servicio de deuda o si el contrato de APP se encuentra bajo amenaza de terminación por no cumplir con las obligaciones de servicio. En esta situación, los prestamistas, por lo general, nombran a un nuevo directorio ejecutivo u otra firma para que se encargue de la compañía del proyecto.

Es importante que tanto el Gobierno como los prestamistas tengan un marco de trabajo y un cronograma claros para invocar sus derechos de intervención de forma tal que estén informados cuando comiencen a ocurrir problemas y puedan tomar medidas correctivas. La Sección 3.4: *Diseño de contratos de APP* ofrece más detalles sobre cómo se pueden incorporar derechos de intervención en un contrato de APP.

1.4.3 El papel de las finanzas públicas en las APP

El uso exclusivo del financiamiento privado no es una característica principal de una APP: los gobiernos también pueden financiar proyectos de APP, ya sea en su totalidad o en parte. Disminuir el monto de la inversión de capital que se requiere de la parte privada disminuye el alcance de la transferencia del riesgo, lo que debilita los incentivos del sector privado para crear valor por dinero y le facilita a la parte privada marcharse si las cosas salen mal. No obstante, existen varias razones por las que los gobiernos pueden elegir financiar proyectos de APP. Entre ellas se incluyen:

- **Evitar primas de riesgo excesivas:** un Gobierno puede considerar que la prima de riesgo que cobra el sector privado por el proyecto es excesiva en relación con los riesgos reales del proyecto. Esto puede ser algo difícil de reclamar, ya que los mercados financieros suelen tener mejores resultados que los gobiernos al evaluar el riesgo, pero puede aplicarse en particular a nuevos proyectos o mercados o cuando hay alteraciones en el mercado financiero.
- **Mitigar el riesgo del Gobierno** cuando las ganancias del proyecto dependen de pagos periódicos del Gobierno, se crea un riesgo para la parte privada, que se reflejará en el costo del proyecto. Cuando queda en duda la fiabilidad de los pagos del Gobierno, otorgar subsidios o pagos con anticipación en la forma de un préstamo o un subsidio, en lugar de pagos constantes, puede mejorar la capacidad de financiamiento (*bankability*) y disminuir el costo del proyecto.
- **Mejorar la disponibilidad o disminuir el costo financiero:** en particular, cuando los mercados de capitales son subdesarrollados o tienen alteraciones, la disponibilidad de financiamiento a largo plazo puede ser limitada, y por lo tanto los gobiernos pueden elegir financiar a plazos que de otra forma no estarían disponibles. Los gobiernos suelen tener acceso a financiamiento en condiciones favorables, que pueden trasladar para reducir el costo de los proyectos de infraestructura. Esto también puede formar parte de una política más amplia de involucrar a instituciones financieras estatales para que hagan préstamos a largo plazo con fines de desarrollo.

También hay varias formas en las que los gobiernos pueden contribuir con la estructura de financiamiento de una APP. Los gobiernos pueden otorgar préstamos o conceder financiamiento directamente a la compañía del proyecto, o proporcionar una garantía gubernamental en un préstamo comercial. Los bancos de desarrollo u otras instituciones financieras que son propiedad del gobierno también pueden participar, ya sea financiando una APP como parte de una cartera más amplia o estableciendo específicamente el apoyo a un programa de APP. Por último, los gobiernos pueden sencillamente no transferir la función de financiamiento del proyecto de APP al sector privado, y en cambio retener la responsabilidad continua por los gastos de capital. Estas opciones se describen con más detalle a continuación.

La justificación del apoyo financiero del Gobierno a las APP se puede fortalecer durante períodos en los que existen alteraciones en el mercado de capitales, y muchos gobiernos introducen formas específicas de apoyo financiero como respuesta. El Cuadro 1.10: *Llevar a cabo una APP durante la crisis financiera global* describe cómo algunos gobiernos apoyaron las APP durante la crisis financiera global al final de la década del 2000.

Cuadro 1.10: Llevar a cabo una APP durante la crisis financiera global

La crisis financiera global al final de la década del 2000 disminuyó significativamente la disponibilidad de financiamiento de deuda para proyectos de APP e inversiones similares. Menos prestamistas estaban preparados para prestar a proyectos de APP, tanto en mercados desarrollados como en desarrollo, y los términos fueron más exigentes. Un **documento del FMI** [#40] presenta evidencia sobre el impacto de la crisis financiera en las APP.

Varios gobiernos respondieron a este desafío mediante la introducción de medidas específicas para apoyar a las APP durante la crisis. En el Reino Unido, el Tesoro estableció una Unidad de Financiamiento de Infraestructura (TIFU), para otorgar préstamos con tasas de interés comerciales a los proyectos de APP que no podían obtener suficiente financiamiento de bancos comerciales. Una **nota del Banco Mundial sobre la TIFU** [#106] describe la experiencia del Reino Unido con las PFI durante la crisis crediticia. El **documento de Foster sobre la experiencia en Victoria, Australia** [#105] describe cómo el Gobierno se adaptó de acuerdo a cada proyecto, debido a que cambió la forma en que se asignaban determinados riesgos financieros, e incluso ofreció garantías a corto plazo.

Un **documento de EPEC sobre la crisis financiera y el mercado de APP** [#79] ofrece más ideas para los gobiernos sobre cómo apoyar a las APP bajo estas circunstancias. Entre esas ideas se incluyen cambios en los métodos de adquisiciones, ofrecer garantías estatales o co-financiamiento, en particular como una medida a corto plazo, y adaptar las estructuras de las APP para atraer a distintos tipos de inversionistas.

Préstamo o subsidio directo del Gobierno a la compañía del proyecto

Los gobiernos pueden financiar directamente una APP en forma de préstamos o subsidios anticipados. Estos pueden ser fundamentales para la viabilidad del proyecto, cuando las proyecciones de rendimiento muestran que no es probable que el proyecto sea financieramente viable sin financiamiento gubernamental. Los aportes de capital también pueden disminuir los costos del proyecto para el Gobierno al hacer que haya fondos disponibles con mejores términos de lo que sería posible de otra forma. Por ejemplo:

- En los Estados Unidos, la Ley de Financiamiento e Innovación en Infraestructura de Transporte (TIFIA) estableció un mecanismo flexible para que el Departamento de Transporte de los Estados Unidos otorgue préstamos (así como garantías de préstamos) directamente a accionistas de proyectos privados y estatales para proyectos elegibles. La asistencia crediticia se ofrece en términos flexibles y suele asumir una postura subordinada, la que ha su vez hace más fácil atraer más capital privado [#267, Capítulo 4]
- El Fondo de Viabilidad Financiera de la India usa fondos asignados del presupuesto nacional para otorgar subsidios con anticipación para proyectos de APP, como se describe en el Cuadro 2.8: Fondo de Viabilidad Financiera de la India. Las directrices del Gobierno de la India sobre el apoyo financiero a las APP en infraestructura [#135] proporcionan más información.

La voluntad del sector público para proporcionar fondos también puede actuar como una señal para ayudar a crear la confianza de los inversionistas privados. Por ejemplo, después de la crisis financiera de 2008, el Tesoro del Reino Unido reconoció que varios proyectos de infraestructura podrían tener dificultades para endeudarse y que estaban en peligro de ser recortados. El Tesoro creó la Unidad de Financiamiento de Infraestructura del Tesoro (TIFU) para otorgar préstamos con tasas comerciales a proyectos de APP que no podían obtener suficiente financiamiento de bancos comerciales. La unidad financió un proyecto importante en abril de 2009: el proyecto de agua del Gran Manchester. De acuerdo con un **informe de la Oficina de Auditoría del Reino Unido** [#254, página 8], la voluntad del Tesoro para otorgar préstamos mejoró la confianza del mercado y, desde julio de 2010, se habían acordado 35 proyectos más sin préstamos públicos.

Provisión de capital de SPV (Special Purpose Vehicle) por parte del Gobierno

De acuerdo con la política revisada de APP que el Gobierno del Reino Unido introdujo en 2012 — denominada "Financiamiento Privado 2" o PF2—, el Tesoro puede ofrecer una participación minoritaria del capital en los proyectos de PF2 [#241]. La justificación fue dar al gobierno mejor acceso a la información del proyecto, incluso en relación con el desempeño financiero de la compañía del proyecto; permitirle al Gobierno que se involucre más en la toma de decisiones estratégicas; y mejorar el valor por dinero al compartir el rendimiento continuo de las inversiones. Algunos otros gobiernos han usado una estructura similar, como el Gobierno Regional de Flandes, en Bélgica.

Sin embargo, el capital público en una APP también acarrea riesgos para las contrapartes del sector privado y, a menos que se administre cuidadosamente, pueden surgir cuestiones de conflictos de intereses. De acuerdo con la **política de PF2 del Reino Unido**, por ejemplo, una unidad situada en el Tesoro, separada de la autoridad de adquisiciones, administra la participación accionaria.

Garantía del Gobierno de préstamo comercial al proyecto

En lugar de hacer un préstamo en forma directa, los gobiernos pueden, en cambio, garantizar el reembolso de la deuda otorgada por fuentes comerciales en caso de falta de pagos por la parte privada. **Farquharson et al.** [#95, página 63] observa que brindar garantías sobre la deuda del proyecto perjudica la transferencia del riesgo al sector privado. Por esta razón, los gobiernos suelen brindar solo garantías crediticias parciales, esto es, una garantía sobre el reembolso de solo una parte de la deuda total.

Las garantías crediticias parciales han sido usadas tanto por gobiernos de países desarrollados como en desarrollo para ayudar a apoyar sus programas de APP. Por ejemplo:

- El Fondo de Crédito para la Infraestructura de Corea garantiza la deuda del proyecto a través de una estructura de contragarantía. Es decir, el Fondo garantiza un préstamo de plazo a demanda otorgado por una institución financiera, que el proyecto puede pedir para cumplir con sus pagos de servicio de deuda principal [#99, páginas 6-7]

- Kazajstán ha brindado garantías en bonos de infraestructura emitidos para sus APP de transporte. Las garantías sobre los bonos del gobierno hicieron que los fondos de pensiones sintieran seguridad para invertir en los proyectos. [#263]

El uso de garantías se debe considerar cuidadosamente, y se deben identificar los riesgos que el gobierno puede gestionar mejor. Las garantías que el gobierno usa en forma inadecuada pueden aumentar su exposición fiscal, a la vez que pueden disminuir el valor por dinero al reducir la transferencia de riesgo real al sector privado, como se describe en la Sección 1.4.2 sobre el peligro del apalancamiento excesivo, y la Sección 1.3.1 sobre la falta de claridad fiscal de las APP. Para obtener más información sobre las garantías gubernamentales y la administración financiera pública para las APP, ver la Sección 2.4: *Marcos de gestión de las finanzas públicas de las APP*.

Estructuras de forfaiting (pagos prometidos)

Una estructura financiera que a veces se usa para reducir el costo financiero de las APP es el modelo de pagos prometidos (*forfaiting*), que se puede usar para proyectos de APP de "pagos de gobierno". De acuerdo con este modelo, una vez que se finaliza satisfactoriamente la construcción, el Gobierno emite un compromiso irrevocable de pagar a la compañía del proyecto una porción de los costos del contrato, por lo general, lo suficiente para cubrir el servicio de deuda. Esto puede disminuir los costos de financiamiento del proyecto. Sin embargo, significa que el Gobierno retiene más riesgo bajo la APP, y como los pagos de servicio de deuda ya no dependen del desempeño, el prestamista tiene menos interés en asegurar el desempeño del proyecto durante las operaciones. El modelo de pagos prometidos se ha usado ampliamente en Alemania para proyectos pequeños —por lo general, proyectos municipales— donde más de la mitad de las APP implementadas entre 2002 y 2006 usaron esta estructura. Para más detalles sobre el modelo de pagos prometidos, ver el **artículo de Daube** que compara el financiamiento del proyecto con el modelo pagos prometidos [#57].

Una variante del modelo de pagos prometidos es la cesión de créditos (***cession de créance***) usada en Francia. Del mismo modo, una vez que la infraestructura está construida y en funcionamiento, el Gobierno puede comprometerse a realizar una serie de pagos independientemente de la disponibilidad, que cubrirán parte o todo el servicio de deuda de la compañía del proyecto de la APP.

El Gobierno del Perú también ha introducido una estructura de financiamiento para las APP que es una variante del modelo de pagos prometidos, en la que estos compromisos de pago irrevocable se emiten durante la construcción o la finalización de hitos definidos. La estructura CRPAO se describe en el Cuadro 1.11: CRPAO en Perú. Este tipo de modelos de pagos prometidos le permiten al socio privado financiar su inversión de forma gradual, al asegurar el flujo futuro de pagos garantizados relacionados con cada fase de la construcción. Sin embargo, también significa que el gobierno se compromete a pagar la proporción del monto contratado sin importar si el activo está terminado. La relevancia de este método puede depender de la naturaleza del activo, en particular, si es fácilmente divisible.

Cuadro 1.11: CRPAO en Perú.

En Perú, se ha desarrollado una innovadora estructura financiera para financiar la construcción de sus concesiones de carreteras. El Gobierno de Perú emite un PAO (Pago Anual de Obras) al contratista privado por completar hitos de la construcción. Los PAO son obligaciones del Gobierno de Perú de hacer pagos en dólares anualmente (similar a bonos). Después de que se efectúan, los pagos no quedan vinculados al desempeño o al funcionamiento de las carreteras y son irrevocables e incondicionales. La deuda por el proyecto se paga a través de bonos respaldados por la titularización del PAO, conocidos como CRPAO (Certificado de Reconocimiento de Pago Anual de Obras).

Perú usó esta estructura financiera por primera vez en 2006 para financiar el primer tramo de 960 km de la IIRSA Interoceania Sur. El proyecto emitió US\$226 millones de deuda para el proyecto, con una garantía crediticia parcial de US\$60 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se ha usado la estructura financiera de CRPAO para dos tramos subsiguientes de la Interoceania Sur.

Fuente: Fox, Kabance e Izquierdo (2006) *IIRSA Norte Finance Limited*, Nueva York: Fitch Ratings; Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos, USAID (2009) *Enabling Sub-Sovereign Bond Issuances: Primer and diagnostic checklist* (FS Series 1), Washington, D.C.

Participación de bancos de desarrollo u otras instituciones financieras estatales en las APP

Muchos gobiernos han establecido bancos de desarrollo estatales u otras instituciones financieras que pueden ofrecer una variedad de productos financieros a los proyectos de APP. Estas instituciones financieras pueden obtener capital del Gobierno y suelen también poder acceder a financiamiento concesional. Cuando estas entidades operan más o menos como instituciones financieras comerciales, pueden estar en un mejor lugar para evaluar la viabilidad de una propuesta de proyecto de APP que el propio Gobierno, aunque algunas de estas instituciones también pueden estar expuestas a la presión política que puede perjudicar la calidad de la debida diligencia o de la estructura del proyecto.

En algunos casos, los bancos de desarrollo pueden expandir sus actividades en el sector de las APP. Por ejemplo, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de Brasil, ha sido uno de los principales prestamistas a proyectos de infraestructura privada en Brasil, y ha evaluado riesgos y otorgado financiamiento en una forma similar a la de un banco comercial privado [#29, Informe Anual]. [#29, Informe Anual].

Como alternativa, los gobiernos pueden establecer instituciones financieras que presten servicios específicamente a las APP y, en ocasiones, a otras inversiones en infraestructura. Por ejemplo, India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL) fue establecida en 2006 para brindar deuda a largo plazo a proyectos de infraestructura viables emprendidos por empresas públicas o privadas. En Indonesia, se estableció el Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF) en 2009 como una empresa de propiedad del Estado para ofrecer garantías para proyectos de infraestructura bajo esquemas de APP. Sin embargo, como describen **Klingebiel y Ruster en su documento sobre servicios de infraestructura** [#172], a menos que se desarrollen marcos institucionales y políticos para ofrecer un conjunto de proyectos financiables, es poco probable que los servicios financieros respaldados por el Gobierno brinden los resultados esperados.

Las instituciones financieras gubernamentales también se pueden usar para proveer coordinación y cumplimiento de las políticas de las APP, de modo que puedan establecer reglas y requisitos claros para cuando el financiamiento esté disponible. Este es el caso, particularmente, cuando una institución financiera se establece específicamente para satisfacer las necesidades de un programa de APP. Por ejemplo, en México, la mayoría de las APP se han implementado con el apoyo de FONADIN, un fondo de inversión en infraestructura bajo el banco nacional de desarrollo BANOBRAS. Las reglas de operación del FONADIN establecieron *de facto* las reglas y procedimientos por los que se implementarán los proyectos de las APP, como se describe en el Cuadro 1.12: FONADIN de México.

Cuadro 1.12: FONADIN de México

Antes de 2012, México no tenía Ley de APP. Sin embargo, la mayoría de los organismos gubernamentales que implementaban proyectos a través de esquemas de APP lo hacían con el apoyo del *Fondo Nacional de Infraestructura* (FONADIN). Las excepciones suelen ser típicamente proyectos que son "autofinanciados", es decir, proyectos que generan un rendimiento que es suficiente para cubrir los costos; las dos entidades gubernamentales que siguen este camino son CFE (la empresa nacional de electricidad) y PEMEX (la empresa petrolera nacional).

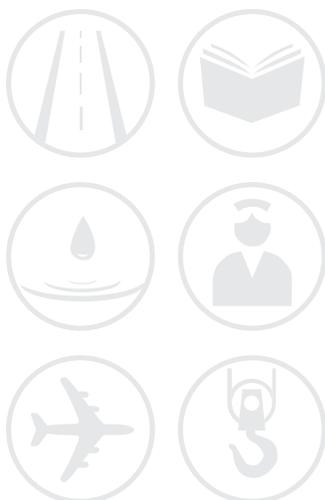
Además de otorgar préstamos subsidiados y, en algunos casos, subsidios, el FONADIN puede ayudar a los organismos a otorgar subsidios para los estudios preliminares del proyecto, la preparación de la documentación del proyecto y la implementación del proceso de licitación. En la práctica, esto ha significado que el **Decreto Presidencial que estableció el FONADIN** en 2008 ha regido con eficacia la mayoría de los proyectos de APP. De acuerdo con ese decreto, las **Reglas de Operación del FONADIN** establecen el alcance y los procesos y los procedimientos para identificar, evaluar y aprobar proyectos de APP.

Fuente: BANOBRAS (2000) *FONADIN Reglas de Operación*.

Referencias clave: Cómo se financian las APP

Referencia	Descripción
Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, en colaboración con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banco Mundial/PPIAF	El Capítulo 5 ofrece una visión general del financiamiento privado de las APP, y se centra en particular en los desafíos que enfrentan los países en desarrollo.
E. R. Yescombe (2013) <i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i>, 2ª edición, Elsevier Science, Oxford	Proporciona una cobertura exhaustiva del financiamiento de las APP, y pone en contexto las APP, al tiempo que describe el análisis financiero de las APP y cómo este informa las decisiones de inversión tanto por las partes públicas como privadas; estructuras y fuentes de financiamiento de deuda; cómo se elaboran los planes de financiamiento de las APP; y cómo se reflejan los requisitos de financiamiento en los términos contractuales.
Delmon, Jeffrey (2009) <i>Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risks</i> (2ª edición), Londres: Kluwer Law International	También cubre una amplia variedad de temas sobre el financiamiento de las APP. Estos incluyen una introducción a las estructuras financieras del proyecto y los términos usuales (Capítulo 2); acuerdos contractuales típicos para una APP (Capítulo 3) y capacidad de financiamiento (Capítulo 4).

<p>Daube, Vollrath y Alfen (2007) <u>A Comparison of Project Finance and the Forfeiting Model as Financing Forms for PPPs in Germany</u>, <i>International Journal of Project Management</i>, 28(4) 376-387</p>	<p>Describe el modelo de pagos prometidos usado en Alemania como alternativa al financiamiento del proyecto, para disminuir los costos financieros de los proyectos de APP.</p>
<p>David Ehrhardt y Tim Irwin (2004) <u>Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy</u>, Documento de trabajo de investigación sobre políticas del Banco Mundial 3274</p>	<p>Describe cómo el apalancamiento alto combinado con los proyectos de alto riesgo y la reticencia a permitir que una compañía de APP vaya a la quiebra puede crear problemas para las APP y sugiere alternativas para ayudar a resolver el problema. Incluye estudios de caso sobre las APP en Australia, el Reino Unido, Brasil y México.</p>
<p>Clive Harris y Sri Kumar Tadimalla (2008) <u>'Financing the Boom in Public-Private Partnerships in Indian Infrastructure: Trends and Policy Implications'</u>, <i>Gridlines</i> 45, Banco Mundial/PPIAF</p>	<p>Describe cómo las estructuras financieras de las APP en India han evolucionado a medida que el uso de APP ha aumentado desde mediados de los noventa, en particular, teniendo en cuenta la creciente proporción de financiamiento de deuda, y ofrece algunas lecciones sobre políticas.</p>
<p>Federal Highway Administration (2010) <u>Project Finance Primer</u>, Departamento de Transporte de los EE. UU., Washington, D.C.</p>	<p>Esboza los mecanismos de financiamiento de los Estados Unidos para la infraestructura vial. El Capítulo 4 describe tres mecanismos por los que el Gobierno de los Estados Unidos puede brindar asistencia financiera a los inversionistas privados en carreteras.</p>
<p>Departamento de Asuntos Económicos (2008) <u>Scheme and Guidelines for Financial Support to Public Private Partnerships in Infrastructure</u>, Nueva Delhi, India: Unidad de APP, Ministerio de Finanzas, Gobierno de la India</p>	<p>Describe el esquema de Viabilidad de Brecha Financiera para otorgar subsidios de capital a proyectos privados de infraestructura.</p>
<p>Reino Unido, Cámara de los Comunes, Comité de Cuentas Públicas (2010) <u>Financing PFI Projects in the Credit Crisis and the Treasury's Response</u>, Casa de los Comunes 553, Noveno Informe de la Sesión 2010-2011, Londres</p>	<p>El Tesoro del Reino Unido esboza su respuesta a la crisis financiera, que incluyó establecer una Unidad de Financiamiento de Infraestructura para otorgar préstamos en términos comerciales para proyectos que no pueden emitir deuda desde bancos comerciales.</p>
<p>Edward Farquharson y Javier Encinas (2010) <u>The UK Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis</u>, Banco Mundial</p>	<p>Resume la experiencia del Reino Unido con PFI durante la crisis financiera y describe la Unidad de Financiamiento de Estructura del Tesoro.</p>
<p>Burger, Tyson, Karpowicz y Delgado Coelho (2009) <u>The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships</u>, Documento de Trabajo WP/09/144, Fondo Monetario Internacional</p>	<p>Investiga el impacto de la crisis financiera global en las APP y las circunstancias bajo las cuales se justifica ofrecer apoyo a proyectos nuevos y existentes.</p>
<p>Richard Foster (2010) <u>Preserving the Integrity of the PPP Model in Victoria, Australia, during the Global Financial Crisis</u>, Banco Mundial</p>	<p>Describe como el Gobierno del Estado de Victoria, Australia, adaptó su programa de APP a la crisis financiera global, para hacer cambios de acuerdo con cada proyecto respecto de la forma en la que se asignaban determinados riesgos financieros.</p>
<p>EPEC, Centro Europeo Experto en Colaboración Pública Privada (2009) <u>The Financial Crisis and the PPP Market: Potential Remedial Actions</u>, Luxemburgo</p>	<p>Ofrece ideas para los gobiernos sobre las formas de apoyar a las APP durante la crisis financiera global. Estas incluyen cambios en los métodos de contrataciones, ofrecer garantías estatales u otorgar préstamos conjuntos, en particular, como una medida a corto plazo, y adaptar las estructuras de las APP para atraer a distintos tipos de inversionistas.</p>



MÓDULO 2

Establecimiento del marco de las APP

Las APP se pueden implementar por única vez, sin un marco específico de política de apoyo. Sin embargo, la mayoría de los países con un programa de APP exitoso lo ha desarrollado dentro de un marco de APP razonable. El "marco de APP" se refiere a la política, los procedimientos, las instituciones y las reglas que, en su conjunto, definen cómo se implementarán las APP, es decir, cómo serán identificadas, evaluadas, seleccionadas, presupuestadas, contratadas, supervisadas y justificadas.

Establecer un marco claro de APP comunica en forma pública el compromiso del Gobierno con las APP. También define cómo se implementarán los proyectos, lo que ayuda a garantizar una buena gobernabilidad del programa de APP, es decir, fomenta la eficiencia, la responsabilidad, la transparencia, la decencia, la imparcialidad y la participación en cómo se implementan las APP, tal como se describe en el Cuadro 2.1: *Buena gobernabilidad de las APP* a continuación. Esto ayudará a generar el interés del sector privado y la aceptación pública del programa de APP.

Cuadro 2.1: Buena gobernabilidad de las APP

La **Guía para Promover la Buena Gobernabilidad en las APP** de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) define la gobernabilidad como "los procesos en las acciones del Gobierno y cómo se realizan las cosas, no solo qué se hace". Todos los elementos del Marco de APP descrito en este módulo contribuyen a la gobernabilidad del programa de APP. Además, la UNECE describe que la "buena gobernabilidad" abarca los siguientes seis principios centrales:

- **Eficiencia:** uso de los recursos sin desperdicio, demora, corrupción o cargas inapropiadas para las generaciones futuras
- **Responsabilidad:** el grado en el que los actores políticos son responsables por sus acciones ante la sociedad
- **Transparencia:** claridad y apertura en la toma de decisiones
- **Decencia:** desarrollo e implementación de reglas sin dañar a las personas
- **Imparcialidad:** aplicación equitativa de las reglas a todos los miembros de la sociedad
- **Participación:** intervención de todos los interesados.

Una de las metas de establecer un marco de APP razonable es garantizar que se cumplan estos principios de buena gobernabilidad en la implementación de los proyectos de APP.

Para una descripción más detallada sobre la buena gobernabilidad en el contexto de las APP, véase **Guía para Promover la Buena Gobernabilidad de las APP de UNECE** [#262, páginas 13-14] Sección 2.1: Principios de buena gobernabilidad en APP.

Definición del "marco de las APP"

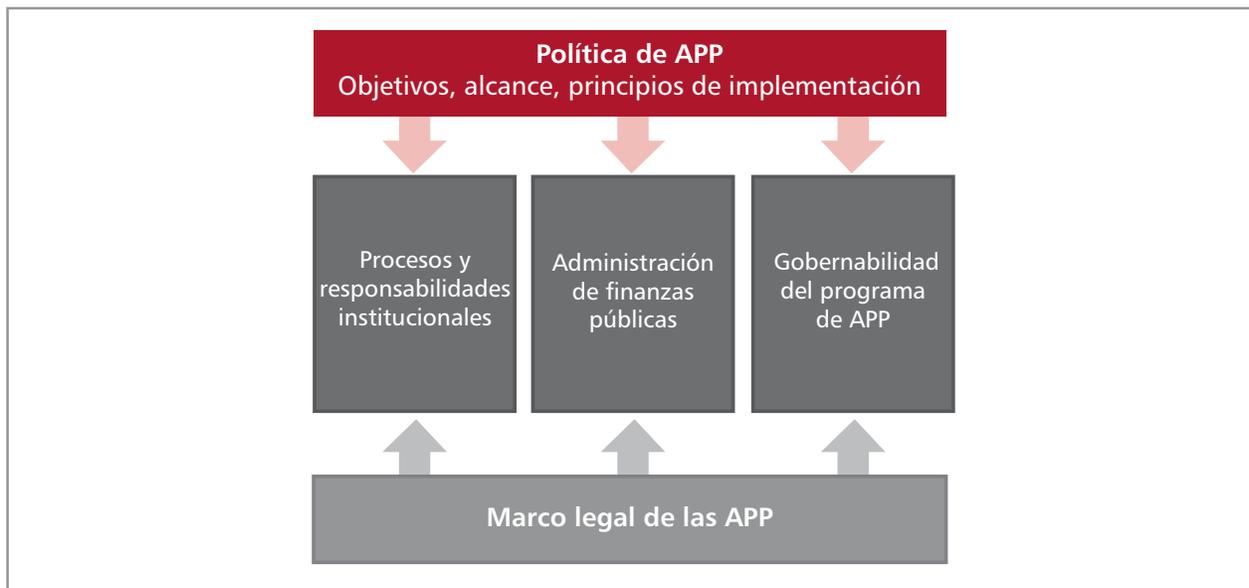
No hay un único "modelo" de marco de APP. El marco de APP de un Gobierno suele evolucionar con el tiempo, por lo general, en respuesta a los desafíos específicos que enfrenta el programa de APP. En las primeras etapas de un programa, el énfasis puede estar en habilitar las APP y en crear y promover oportunidades de APP. Por otra parte, cuando se han implementado muchas APP según las circunstancias, la preocupación acerca del nivel del riesgo fiscal en el programa de APP puede ser el impulso para fortalecer el marco de APP. En este caso, el enfoque puede estar en fortalecer el control sobre cómo se desarrollan las APP o mejorar la gestión de finanzas públicas para APP, como, por ejemplo, en Sudáfrica. [#38]

Inicialmente, esto implica la introducción de procesos, reglas e instituciones específicos para las APP, de modo que se pueda asegurar que los proyectos de APP queden sujetos a una disciplina similar a la de los proyectos de inversión pública. Gradualmente, a medida que crezca la experiencia con las APP, los marcos de APP podrán reintegrarse a la inversión pública y a procesos normales de planificación de infraestructura, licitaciones y procesos de gestión fiscal, siendo las APP una opción particular entre muchas otras opciones de implementar proyectos de inversión pública.

Las mejores soluciones a desafíos similares probablemente también variarán entre países, dependiendo, entre otras cosas, del marco legal existente del país, el entorno de inversión, las instituciones gubernamentales y su capacidad. El Gráfico 2.1: *Visión general del marco de las APP* muestra los posibles componentes de un marco de APP "integral" en las partes componentes, mientras que el Cuadro 2.2: *El marco de las APP*

de Chile y el Cuadro 2.3: *El marco de las APP de Sudáfrica* a continuación brindan panoramas generales de los marcos de las APP en Sudáfrica y Chile, ambos países, con programas de APP muy respetados.

Gráfico 2.1: Panorama general del marco de las APP



Como se muestra en el Gráfico 2.1, *Panorama general del marco de las APP*, entre los componentes de un marco de APP integral se pueden encontrar los siguientes:

- **Marco de política pública:** articulación de la intención del Gobierno de usar las APP para suministrar servicios públicos, y los objetivos, el alcance y principios del programa de APP.
- **Marco jurídico:** las leyes y reglamentos que respaldan el programa de APP, que permiten al Gobierno suscribir las APP y establecen las reglas y los límites con respecto a cómo se implementan las APP. Esto puede incluir legislación específica sobre las APP, otras leyes y reglamentaciones de gestión de finanzas públicas o leyes y reglamentaciones sectoriales específicas.
- **Procesos y responsabilidades institucionales:** los pasos mediante los cuales se identifican, desarrollan, valúan, implementan y gestionan los proyectos de APP, y los papeles de las distintas entidades en este proceso. Un proceso de APP razonable es eficiente, transparente y se le da seguimiento de forma constante para controlar con eficacia la calidad de los proyectos de APP.
- **Aproximación a la gestión de finanzas públicas:** cómo se controlan, informan y presupuestan los compromisos fiscales bajo el esquema de las APP, para garantizar que las APP proporcionen valor por dinero, sin una carga inapropiada para las generaciones futuras, y para gestionar el riesgo fiscal asociado.
- **Acuerdos de gobernabilidad más amplios:** cómo otras entidades, tales como órganos de auditoría, la legislatura y el público participan en el programa de APP, y hacen a los responsables de implementar las APP, responsables de sus decisiones y acciones. Las secciones de este módulo describen cada uno de estos elementos de un marco de APP, y ofrecen ejemplos y orientación para los profesionales.

En la práctica, estos elementos están estrechamente relacionados entre sí. Por ejemplo, un proceso para el desarrollo de las APP bien controlado que considera sus consecuencias fiscales y se edifica sobre el control del Ministerio de Finanzas, es primordial para que exista una gestión razonable de las finanzas públicas del programa de APP. A su vez, elaborar informes completos sobre los compromisos con las APP permite una supervisión efectiva del programa de las APP. Estas conexiones se destacarán a lo largo de este módulo.

Para obtener más información sobre los componentes típicos de un marco de APP, véase **Farquharson et al.** [#95, páginas 15-16], y **Yong** [#296, página 30], que ofrecen breves descripciones generales. **La recomendación de la OCDE sobre la gobernabilidad pública de las asociaciones público-privadas** (2012) [#196] también establece principios rectores para sus gobiernos miembro acerca de la administración de las APP, y cubre tres áreas: establecimiento de un marco institucional transparente, predecible y legítimo, apoyado por autoridades competentes y con suficientes recursos; basar la selección de las APP en valor por dinero; y usar el proceso presupuestario en forma transparente, para minimizar riesgos fiscales y asegurar la integridad del proceso de licitación. Esto se basa en **los anteriores principios de la OCDE para la participación del sector privado en infraestructura** (2007) [#193].

En las fuentes que aparecen a continuación se encuentran estimaciones detalladas de los marcos de las APP en una serie de países:

- Las publicaciones del índice **Infrascope de The Economist Intelligence Unit (EIU)**, que evalúan el entorno de las APP en un conjunto de países con relación a las medidas diseñadas para estimar cuán preparados está un país para llevar a cabo APP sostenibles. Entre estas medidas se incluyen muchos de los elementos del marco de las APP descritos anteriormente, así como la experiencia operativa que tenga el país con las APP, la disponibilidad de mecanismos de apoyo financiero y de financiamiento, y el clima de inversión en general. La serie incluye el índice **Infrascope de EUI para América Latina y el Caribe** [#67], encargados por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN); **el índice Infrascope de EUI para la Región Asia-Pacífico**, encargado por el Banco Asiático de Desarrollo (ADB) [#151]; y el índice **Infrascope de EUI de Europa del Este y el Commonwealth de Estados Independientes**, encargado por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD).
- **El documento de Irwin y Mokdad** sobre la gestión de pasivos contingentes en las APP [#162], que describe la aprobación, el análisis y el enfoque de gestión de las APP en Australia, Chile y Sudáfrica, con especial atención en la gestión fiscal.

Cuadro 2.2: El marco de las APP de Chile

Chile es un país con una amplia experiencia en APP y con un marco de APP bien definido. En 2013, Chile había adjudicado 69 proyectos de carreteras, aeropuertos, cárceles, yacimientos, transporte urbano, hospitales y otros sectores, con un valor total de inversión de US\$ 14 mil millones.

El uso de APP en Chile fue autorizado en 1991 a través del Decreto 164, que establecía gran parte del marco aún en uso en la actualidad. Esta ley se actualizó en 2010 con la Ley de Concesiones, para resolver algunos de los desafíos que Chile había enfrentado en su programa de APP hasta esa fecha.

La Ley de Concesiones establece las responsabilidades institucionales y los procesos para desarrollar e implementar APP. La Unidad de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP) actúa como unidad ejecutora de todas las APP en Chile. El MOP puede recibir propuestas de organismos gubernamentales o de inversionistas privados y seguir un proceso claramente definido para evaluar el proyecto. Si el proyecto es un buen candidato para una APP, la Unidad de Concesiones del MOP prepara los documentos detallados de la licitación, lleva a cabo el proceso de licitación y selecciona y anuncia por decreto al ganador de la licitación. Luego la Unidad gestiona el contrato de la APP mientras dure el del proyecto y recibe informes periódicos del concesionario —con la facultad de solicitar auditorías adicionales para verificar la información recibida— y gestiona cualquier cambio necesario en el contrato.

La Autoridad Nacional de Planificación debe revisar y aprobar el análisis técnico y económico del proyecto. El Consejo de Concesiones —dirigido por el Ministro de Obras Públicas con un asesor seleccionado por el MOP y otros cuatro asesores que representan a los departamentos de Ingeniería Civil, Economía y Administración, Derecho y Arquitectura de la Universidad de Chile— debe aprobar la decisión inicial de llevar a cabo el proyecto como una APP.

El Ministerio de Hacienda debe aprobar los documentos de la licitación de la APP antes de que estos se publiquen, cualquier cambio realizado durante el proceso de licitación y cualquier cambio significativo mientras dure el contrato. El Ministro de Finanzas también debe firmar el decreto que otorga el contrato de APP al ganador de la licitación. Para administrar estas responsabilidades de supervisión, el Ministro ha establecido una Unidad de Pasivos Contingentes, que se encarga de analizar todos los proyectos en detalle antes de su aprobación, y que calcula el valor de los pasivos del Gobierno al inicio y durante el contrato. Chile divulga públicamente sus compromisos con proyectos de APP en un informe anual detallado sobre pasivos contingentes. La información sobre el programa de APP también se incluye en la documentación del presupuesto.

El Tesoro realiza todos los pagos establecidos en el contrato de APP de acuerdo con los procedimientos y los hitos establecidos en el contrato de APP. Los pagos incorporados en el contrato son aprobados previamente por el Ministerio de Finanzas durante la etapa de aprobación del proyecto. Los compromisos de pago se estructuran cada vez que es posible para disminuir el riesgo fiscal, por ejemplo, los pagos garantizados sobre demanda suelen vencer el año después de un déficit en la demanda, una vez que se conoce el monto.

Cualquiera de las partes puede presentar los conflictos que surjan durante la implementación del proyecto a un Panel Técnico. Si la solución que propone el Panel Técnico no resuelve el problema, las partes pueden apelar a la Comisión Arbitral o a la Corte de Apelaciones de Santiago.

Fuente: Ministerio de Obras Públicas (2010) *Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas*, Santiago, Chile; Ministerio de Obras Públicas (2010) Historia de la Ley N.20410: Modifica la *Ley de Concesiones de Obras Públicas* y otras normas que indica, Santiago, Chile.

Cuadro 2.3: El marco de las APP en Sudáfrica

Sudáfrica es otro país con bastante experiencia en las APP. Desde el año 2000 a abril de 2014, Sudáfrica implementó 24 proyectos de APP a nivel nacional y provincial que ascendieron a más de US\$ 8,35 mil millones de inversión total.

La legislación que rige las APP nacionales y provinciales es el **Reglamento N.º 16 del Tesoro**, emitido bajo la Ley de Administración de Finanzas Públicas de 1999, que establece en términos generales el proceso, los requisitos y las aprobaciones de las APP, así como las responsabilidades institucionales de las entidades involucradas. Las APP municipales son regidas por la Ley de Administración de Finanzas Municipales y la Ley de Sistemas Municipales. También hay reglamentos municipales de APP que, a grandes rasgos, son similares al Reglamento N.º 16 del Tesoro.

Los procesos y las responsabilidades institucionales de las APP se establecen en un detallado **Manual de APP**. Este manual describe cómo se deben interpretar el reglamento del Tesoro y ofrece directrices detalladas para cada paso del proceso de las APP, cada una en un módulo separado. Cada módulo del manual se publica como una Nota de Práctica del Tesoro Nacional y se la puede actualizar por separado. Un manual similar, las **Directrices para las APP y el Suministro de Servicios Municipales**, ofrece instrucciones para las APP municipales.

La responsabilidad de implementar proyectos de APP reside en la autoridad contratante. Las autoridades contratantes deben identificar y valorar los proyectos de APP y gestionar el proceso de licitación para seleccionar al ganador de la concesión, siguiendo las directrices y los requisitos detallados que se establecen en los manuales (entre los que se incluyen listas de verificación para cada etapa y formularios estándar). La autoridad contratante es responsable de administrar las APP mientras dure el proyecto, lo que incluye garantizar que el proyecto cumpla con las normas de desempeño, resuelva los conflictos e informe sobre la APP en los balances de la institución o la municipalidad.

El Tesoro aprueba las APP a nivel nacional y provincial. Las APP municipales estarán sujetas a los "criterios y recomendaciones" del Tesoro. Los proyectos deben ser aprobados en cuatro momentos, después de: (1) haber completado el estudio de viabilidad, (2) haber preparado los documentos de la licitación, (3) que se hayan recibido y evaluado las propuestas, y (4) haber concluido las negociaciones y que el contrato de APP se encuentre en formato final. El Tesoro estableció una Unidad de APP en 2004 para analizar todas las presentaciones de APP y recomendar a la APP para su aprobación. La evaluación del Tesoro se enfoca particularmente en el valor por dinero y la asequibilidad del proyecto de APP.

Los pagos de compromisos de las APP se realizan durante el proceso anual de asignaciones presupuestarias. El Comité de Normas de Auditoría de Sudáfrica ha publicado **directrices de contabilidad para el sector público para las APP**. El Manual de APP también establece los requisitos de auditoría para las APP. Las auditorías anuales del auditor general de las autoridades contratantes deben verificar que se hayan cumplido los requisitos del reglamento de APP y que las consecuencias financieras se reflejen en las cuentas de la institución o de la municipalidad. El auditor general también puede llevar a cabo auditorías forenses si se sospecha de alguna irregularidad.

Fuentes: Tesoro Nacional (2004) *Public Private Partnership Manual: National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act*, Johannesburgo, Sudáfrica; Tim Irwin y Tanya Mokdad (2010) *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa*, Banco Mundial; P. Burger (2006) *The Dedicated PPP Unit of the South African Treasury*, París, Francia; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Institución del marco de las APP

Se puede instituir un marco de APP de diferentes maneras. Las opciones disponibles suelen depender del sistema legal del país y de la norma para establecer las políticas, los procedimientos, las instituciones y reglas de gobierno. Entre ellas se pueden encontrar:

- **Declaración de política:** Las declaraciones de políticas de las APP son comunes en los países desarrollados con gobiernos del estilo de Westminster. Suelen establecer por lo menos los objetivos, el alcance y los principios rectores del programa de APP, como se describe con más detalles en la Sección 2.1. *Política de las APP*. Las declaraciones de políticas también pueden describir los procedimientos, instituciones y reglas mediante los cuales se pondrán en práctica los objetivos y principios.
- **Leyes y reglamentos:** como se describen con más detalle en la Sección 2.2: *Marco legal de las APP*, los países con Derecho Civil (Civil Law) suelen requerir una legislación que autorice llevar a cabo las APP y que establezca las reglas de implementación de estas; muchos países en los que rige el Derecho Anglosajón (*Common Law*) también introducen la legislación de las APP como una forma más vinculante de compromiso con un marco de las APP. Esta puede ser una ley especial de APP, un componente de una ley más amplia de administración de las finanzas públicas, como órdenes ejecutivas, decretos presidenciales, reglamentos o una combinación de ellos.
- **Materiales de referencia,** como manuales, guías y otras herramientas. Estos se pueden usar para establecer procedimientos iniciales de APP o se pueden desarrollar con el tiempo para complementar declaraciones de políticas o legislación, como una codificación de buena práctica. El Módulo 3 de esta Guía de Referencia proporciona ejemplos y se basa en muchos ejemplos de materiales de directrices de buena calidad de programas nacionales de APP.

Además de marcos, políticas o leyes multisectoriales de APP, a nivel del sector se puede permitir el uso de APP y crear un marco para las APP dentro del sector. Muchos programas de APP usan una combinación de estos abordajes.

Referencias generales: Marco de las APP	
Referencia	Descripción
Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (2008) <i>Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships</i> , Ginebra	Esta guía para legisladores ofrece directrices detalladas sobre cómo mejorar la gobernabilidad de los programas de APP. La guía también ofrece información sobre cuáles son los desafíos clave y los posibles marcos para soluciones.
Tim Irwin y Tanya Mokdad (2010) <i>Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa</i> , Banco Mundial	Describe la aproximación que se tiene en el Estado de Victoria, Australia, Chile y Sudáfrica con respecto al análisis de las aprobaciones y a la elaboración de informes de pasivos contingentes (y otras obligaciones fiscales) dentro de los proyectos de APP, y extrae lecciones para otros países.

<p>Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banco Mundial/PPIAF</p>	<p>Esta guía para profesionales del sector público describe cómo desarrollar e implementar una APP con éxito, a través del desarrollo de un proyecto comercializable que atraiga a los socios privados adecuados. La Sección 3 se enfoca en cómo establecer el marco de las APP.</p>
<p>Yong, H. K. (Ed.) (2010) <i>Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide</i>. Londres: Secretariado del Commonwealth</p>	<p>Este informe ofrece un análisis exhaustivo de las políticas de APP en todo el mundo, e incluye directrices para profesionales sobre aspectos clave del diseño y la implementación de políticas y proyectos de APP. El Capítulo 4 ofrece directrices para la valuación del sector público de los proyectos de APP.</p>
<p>Economist Intelligence Unit (2013) <i>Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2012 Infrascopes: Index guide</i>, Londres, Reino Unido (versión en español: <i>Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe Infrascopes 2012: Guía del índice y metodología</i>)</p>	<p>Esta publicación, Infrascopes, establece un índice para estimar si los países están preparados para llevar a cabo APP sostenibles, y utiliza el índice para evaluar el entorno de las APP en 19 países de la región. La edición de 2013, así como las ediciones anteriores están disponibles de forma gratuita en el sitio web del IADB. Ver también las versiones para Asia Pacífico y Europa Central y el Commonwealth, basadas en metodologías similares.</p>

2.1 Política de las APP

El primer paso para establecer un marco de APP suele ser que el Gobierno formule una política de APP. Es difícil definir qué es una "política de APP", y al término se lo usa de formas diferentes en distintos países. Según la definición de "política" del Oxford *English Dictionary* es un 'curso o principios de acción... uno formalmente avalado por el Gobierno'. Esta Guía de Referencia emplea Política de APP para referirse a la declaración de intención del Gobierno de usar las APP como un curso de acción para ofrecer servicios públicos, y los principios rectores para ese curso de acción. Una política de APP suele incluir:

- **Objetivos del programa de las APP:** por qué el Gobierno busca un programa de APP.
- **Alcance del programa de APP:** qué tipos de proyectos se llevarán a cabo de acuerdo con la política de APP.
- **Principios de implementación:** cómo se implementarán los proyectos de APP, para garantizar que el programa de APP cumpla con sus objetivos.

Las secciones siguientes ofrecen ejemplos de cómo diferentes países definen los objetivos, el alcance y los principios rectores de su programa de APP.

Muchos gobiernos emiten un documento o una declaración de política de APP para comunicarle al público y a los posibles inversionistas la intención del Gobierno de usar las APP y cómo se implementarán. Las secciones siguientes, y las "referencias clave" al final de esta sección, mencionan algunos documentos de política de APP a modo de ejemplo. Otros países incorporan estos elementos de la política de APP dentro de las leyes y el reglamento de las APP, o del material de guía. Las políticas de APP tienen la ventaja de estar dentro de un marco más amplio de políticas de inversión pública o infraestructura, como se describirá con más detalle en la **Sección 2.3: *Procesos y responsabilidades institucionales de las APP***.

2.1.1 Objetivos del programa de las APP

Los gobiernos emprenden programas de APP por distintos motivos. Algunos países empiezan a usar APP en un sector en particular, sencillamente como una forma de satisfacer las necesidades de inversión dadas las limitaciones fiscales. Por ejemplo, se usaron APP por primera vez en Sudáfrica en el sector de las carreteras con el objetivo específico de construir más autopistas. En Filipinas, muchas de las primeras APP se dieron en el sector energético, donde la empresa estatal de energía contrató a Productores Independientes de Energía para resolver una crisis energética. En ambos casos, el uso de las APP se extendió más adelante a otros sectores.

Muchos gobiernos definen los objetivos más amplios del programa de APP al formular y documentar las políticas de APP. La elección y la prioridad relativa de estos proyectos dependen de otras políticas y prioridades gubernamentales. Entre ellas:

- Permitir más inversión en infraestructura, por medio del acceso al financiamiento privado.
- Lograr valor por dinero en el suministro de infraestructura y servicios públicos.
- Mejorar la responsabilidad en el suministro de infraestructura y servicios públicos.
- Aprovechar la innovación y la eficiencia del sector privado.
- Estimular el crecimiento y el desarrollo en el país.

La Tabla 2.1 ofrece ejemplos de declaraciones claras de objetivos del programa de APP procedentes de la declaración de política o la ley de APP del país correspondiente.

Tabla 2.1: Ejemplos de objetivos del programa de APP

País	Referencia	Objetivos de APP
Australia	National PPP Policy Framework (2008) [#13, página 3]	Describe el objetivo de las APP como "ofrecer mejores servicios y mejor valor por dinero, principalmente a través de una adecuada transferencia de riesgo, al tiempo que se fomenta la innovación, una mayor utilización de activos y una gestión integrada de por vida, respaldada por el financiamiento privado"
Indonesia	Regulation of Government Cooperation with Business Entity in the Supply of Infrastructure (2005) [#148, Capítulo II, Artículo 3]	El propósito de la "cooperación del Gobierno y el sector privado" (a través de las APP) se establece de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Satisfacer requisitos de financiamiento sostenible en el suministro de infraestructura a través de la movilización de fondos del sector privado ▪ Mejorar la cantidad, la calidad y la eficiencia de los servicios a través de la sana competencia ▪ Mejorar la calidad de la administración y el mantenimiento en el suministro de infraestructura. ▪ Fomentar el uso del principio por el cual los usuarios pagan por los servicios recibidos o, en ciertos casos, la capacidad de pago de los usuarios será tomada en consideración.
São Paulo (Brasil)	Ley 11688 (2004) [#37, Artículo 1]	Establece que el objetivo del programa de las APP es "promover, coordinar, regular y auditar las actividades de los agentes del sector privado que, como colaboradores, participan en la implementación de políticas públicas destinadas al desarrollo del estado y del bienestar colectivo"
México	Ley de APP (<i>Ley de Asociaciones Público Privadas</i> , 2012) [#185, Artículo 1]	Establece que el objetivo del programa de las APP es aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el país

2.1.2 Alcance del programa de las APP

Muchos gobiernos subordinan el alcance de sus programas de APP a tipos particulares de proyectos o contratos. El objetivo puede ser enfocarse en los proyectos que tienen más posibilidades de lograr con éxito los objetivos del Gobierno y proporcionar valor por dinero como APP. Cuando el marco de las APP incluye procesos particulares y responsabilidades institucionales, también puede ser necesario definir bajo qué circunstancias se aplicarán. Los gobiernos pueden definir el alcance de su programa de APP mediante una combinación de los siguientes:

- **Tipos de contratos de APP:** no existe una definición internacional consistente de "APP" que se pueda usar para describir una amplia variedad de tipos de contratos. La Sección 1.1 *Qué es una APP: Definición de Asociación Público-Privada* describe esta multiplicidad, que puede incluir desde acuerdos de arrendamiento para activos y servicios existentes a contratos de Diseño-Construcción-Operación-Financiamiento- Mantenimiento de activos nuevos. Algunos países definen los tipos de contratos que se incluyen en su política de APP. El objetivo puede ser priorizar los tipos de contratos que son más consistentes con los objetivos del Gobierno. También puede ser importante distinguir cuándo se aplicarán los requisitos y procesos del marco de las APP. Por ejemplo, el borrador de la Política Nacional de APP (2011) de la India describe los tipos de contratos que se consideran APP, los tipos de contratos que no se usarán (aquellos relacionados con la titularidad privada de activos) y aquellos que no están cubiertos por la política de APP (contratos de Ingeniería-Licitaciones-Construcción (EPC) y venta de activos). La Ley 11079 de Brasil (2004), Ley Federal de APP, Brasilia [#34] y la ley de Chile, *Ministerio de Obras Públicas (2010) Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas*, Santiago [#46] definen límites en la duración del contrato: en Brasil, un mínimo de cinco años, y en Chile, un máximo de 50 años.
- **Sectores:** el programa de APP puede limitarse a los sectores que más necesiten inversión o mejoras en el desempeño del servicio, o en aquellos en los que se espere que las APP serán más exitosas. Por ejemplo, la política de APP de Singapur (2004) se limita a aquellos sectores "en los que otros países similares han demostrado tener éxito con las APP", entre los que se incluyen instalaciones deportivas, planes de incineración, plantas de tratamiento de agua y desechos sólidos, grandes infraestructuras de TI, establecimientos educativos, hospitales y policlínicas, autopistas y edificios de oficinas gubernamentales. Algunos países excluyen sectores que se consideran muy sensibles: Uruguay y El Salvador excluyeron el sector del agua, Guatemala excluyó los de educación y salud.
- **Tamaño del proyecto:** muchos gobiernos definen un tamaño mínimo para los proyectos de APP que se implementarán de acuerdo con el marco de las APP. Los proyectos más pequeños pueden no tener sentido debido a que los costos de transacción para implementar una APP son relativamente altos. En algunos casos, se pueden implementar proyectos más pequeños, pero no están sujetos a los requisitos de evaluación y aprobación definidos en el marco de las APP. En otros casos, una limitación en el tamaño puede significar que no se pueden usar contratos del tipo de las APP en proyectos más pequeños. Por ejemplo, la política de APP de Singapur (2004) establece que inicialmente, solo se emprenderán APP para proyectos con un valor de capital estimado en más de US\$ 50 millones. La ley de APP de Brasil (Ley 11079, 2004) establece un tamaño mínimo de 20 millones de reales (US\$ 11,7 millones) para proyectos individuales iniciados en virtud de la "Ley de APP".

La Tabla 2.2 ofrece más detalles sobre cómo varios países han definido el alcance de sus programas de APP.

Tabla 2.2: Ejemplos de definiciones del alcance de la política de APP

País	Referencia	Alcance de la política de APP
Australia	National PPP Guidelines-PPP Policy Framework (2008) [#13, Sección 3.1.3, página 6]	Tamaño del proyecto: las consideraciones de valor por dinero significan que es probable que las APP solo sean aplicables para proyectos de más de US\$ 50 millones.
Brasil	Ley Nacional de APP (Ley 11079, 2004) [#34, Artículo 2, párrafo 4]	Tipos de contrato: solo se considerarán dos tipos de contrato como APP en Brasil: (i) la concesión patrocinada: los retornos para la parte privada provienen de las tarifas de los usuarios y transferencia del Gobierno, y (ii) las concesiones administrativas: todos los retornos para la parte privada provienen de transferencias del Gobierno. Las concesiones que no requieren transferencias del Gobierno no se consideran APP en Brasil. La ley también establece que la concesión debe tener por lo menos cinco años de antigüedad para ser considerada una APP. Tamaño del proyecto: solo se usarán APP para proyectos de más de 20 millones de reales (US\$ 11,7 millones).
Chile	Ley de Concesiones (Ley 20.410, 2010) [#46]	Tipos de contrato: la ley especifica una duración máxima de 50 años para los contratos de concesión Sector: la ley no especifica los sectores. Sin embargo, establece que las APP son para explotar obras y servicios públicos y el uso de los "bienes nacionales" para desarrollar los servicios necesarios.
Colombia	Ley Nacional de APP (Ley 1508, 2012) [#52, Artículos 3 y 6]	Tipos de contrato: los contratos de APP siempre deben hacer responsables a los inversionistas privados de las operaciones y el mantenimiento y deben tener una duración de por lo menos 30 años. (Si el proyecto es más largo, requerirá la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social). Tamaño del proyecto: la inversión total en el proyecto debe ser de más de 6000 smmlv (es decir, sueldos mínimos mensuales legales).
Mauricio	Declaración de la política de asociaciones público-privadas (2003) [#181, Sección 5, página 4]	Sectores: en la etapa inicial del programa de APP, el Gobierno planea enfocarse en ciertas áreas clave: transporte, servicios públicos, gestión de desechos sólidos y líquidos, salud, educación y capacitación vocacional, y TIC.
México	Ley de APP (<i>Ley de Asociaciones Público Privadas</i> , 2012) [#185]	Tipos de contrato: define las APP como relaciones contractuales a largo plazo entre entidades públicas y privadas, para proporcionar servicios al sector público o al público en general, donde la infraestructura se suministra para aumentar el bienestar social y los niveles de inversión del país. Los contratos no deben exceder los 40 años de duración (incluyendo las extensiones): los contratos de más de 40 años de duración deben ser aprobados por ley.
Puerto Rico	Ley de APP (2009) [#210, Sección 3]	Sector: define diez sectores elegibles: relleno sanitario, embalses y represas, plantas de generación eléctrica, sistemas de transporte, establecimientos educativos, de salud, de seguridad, correccionales y de rehabilitación, vivienda asequible, deportes, recreación, turismo y atracciones culturales, redes de comunicación, sistemas de alta tecnología, informática y automatización, y cualquier otro sector que a través de la legislación haya sido identificado como una prioridad.
Singapur	Public-Private Partnership Handbook (2004) [#216, Sección 1.4.2, página 8]	Sectores: se limitan a aquellos en los que existen ejemplos de APP exitosas en otros países, entre ellos, instalaciones deportivas, planes de incineración, obras de tratamiento del agua y saneamiento, importantes infraestructuras de TI, establecimientos educativos, hospitales y policlínicas, autopistas y edificios de oficinas gubernamentales. Tamaño del proyecto: solo se usarán APP para proyectos de más de US\$ 50 millones.

Las políticas de APP establecen principios rectores: las reglas directrices o el código de conducta en virtud de los cuales se implementarán los proyectos de APP. Estos principios establecen las normas por medio de las cuales se hace responsables a los encargados de implementar las APP. Los principios suelen estar respaldados por reglamentos y procesos que detallan cómo ponerlos en práctica. Por ejemplo, el Cuadro 2.4: *Principios rectores de las APP en Perú* enumera los principios rectores establecidos en la ley nacional de APP de Perú.

Cuadro 2.4: Principios rectores de las APP en Perú

La política de APP de Perú se establece mediante el decreto legislativo 1012. En el Artículo 5, se definen los siguientes principios rectores para la política de APP:

- **Valor por dinero:** el servicio público debe ser suministrado por el actor privado que pueda ofrecer la mejor calidad por un costo determinado o costos más bajos por productos de una determinada calidad. De esta forma, la política busca maximizar la satisfacción del usuario y optimizar el uso de los recursos públicos.
- **Transparencia:** toda la información cuantitativa y cualitativa usada para tomar decisiones durante las etapas de evaluación, desarrollo, implementación y supervisión debe hacerse pública de acuerdo con el Artículo 3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- **Competencia:** se debe fomentar la competencia para garantizar la eficiencia y disminuir los costos en el suministro de infraestructura y servicios públicos. El Gobierno también debe evitar cualquier conducta anticompetitiva o colusión.
- **Adecuada asignación de riesgos:** debe existir una adecuada asignación de riesgos entre las partes públicas y privadas. Esto significa que se deben asignar riesgos a la parte que tiene la mayor capacidad para gestionar los riesgos a un costo menor, si se consideran tanto el interés público como las características del proyecto.
- **Responsabilidad presupuestaria:** se la define como la capacidad del Gobierno de asumir los compromisos financieros firmes y contingentes relacionados con la implementación de los contratos de APP sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas o el suministro periódico del servicio público.

Fuente: Congreso de la República (2008) *Decreto Legislativo N° 1012*, Lima [#12]

Para otros ejemplos de principios rectores sólidos, véase:

- Política de Infraestructura del Gobierno Estatal de **Karnataka** (2007) [#144, página 135], que establece y explica claramente sus "Principios fundamentales".
- **El Marco Nacional de Política de las APP de Australia** (2008) [#13, páginas 10-11], que establece siete principios: valor por dinero, interés público, asignación de riesgos, orientación a resultados, transparencia, rendición de cuentas y "comprometer al mercado".
- **La Ley Federal de APP de Brasil** (Ley 11079, 2004) [#34, Artículo 4] establece siete principios para el uso de las APP: eficiencia, respeto por los intereses de los usuarios y de los actores privados involucrados, carácter intransferible de las responsabilidades regulatorias, jurisdiccionales y legales, transparencia, asignación de riesgos objetiva, y sostenibilidad financiera.

- La **Ley de APP** (Ley 11688, 2004) **del Estado de São Paulo**, Brasil [#37, Artículo 1] establece ocho principios que deben regir el diseño y la implementación de las APP: Entre ellos: eficiencia, respeto por los intereses de los usuarios finales, acceso universal a bienes y servicios esenciales, transparencia, responsabilidad fiscal, social y ambiental.
- **El Reglamento Presidencial N.º 67 de Indonesia** (2005) [#148, Artículo 6], que presenta los principios de las APP que fomentan la transparencia, la justa consideración, y la competencia en el programa de APP, así como las estructuras de beneficio mutuo, tanto para las partes públicas como las privadas.
- **La Ley Nacional de APP de Colombia** (Ley 1508, 2011) [#52, Artículos 4 y 5] establece los principios clave de la política de APP en el país: eficiencia, necesidad, y asignación de riesgos eficiente. La ley también establece que todos los pagos al inversionista privado deben estar condicionados por la disponibilidad de la infraestructura con relación a los niveles contractuales.
- **La Política de APP de Jamaica** (2012) establece cuatro principios rectores: lograr una transferencia de riesgos óptima y valor por dinero para el público, ser fiscalmente responsable y mantener la integridad y la transparencia [#166].

Referencias clave: Ejemplos de política de APP	
Referencia	Descripción
Australia, Infrastructure Australia (2008) <i>National PPP Guidelines-PPP Policy Framework</i> , Canberra	Establece los objetivos y el alcance de la política, la evaluación de proyectos como APP y los principios que rigen la aplicación de las APP.
Indonesia, Presiden (2005) <i>Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 Infrastruktur</i> , Yakarta; (2011) <i>Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2011</i> , Yakarta	Establece el propósito, el alcance y los principios del programa de APP en Indonesia, y define el proceso y las responsabilidades de APP.
Brasil, São Paulo Assembléia Legislativa (2004) <i>Lei 11688/04 Lei N° 11.688</i> , São Paulo	Establece los objetivos del Programa de APP, crea el Consejo de Administración de las APP, la Corporación de Asociaciones de São Paulo y la Unidad de APP dentro de la Secretaría de Planificación. También establece las responsabilidades del socio privado y las reglas de los contratos de APP.
Congreso General de los Estados Unidos de México (2012) <i>Ley de Asociaciones Público Privadas (Ley de APP)</i>	Establece el alcance, los principios y los procesos del programa de APP en México.
Brasil, Congresso Nacional (2004) <i>Lei N° 11079</i> , Brasilia	Define las APP y establece el proceso de APP, lo que incluye los requisitos para el proceso de licitación y el diseño del contrato. También establece el marco institucional del Programa de APP.
Chile, Ministerio de Obras Públicas (2010) <i>Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas</i> , Santiago	Esta ley enmienda el decreto anterior que sirvió de Ley de APP en Chile. Crea el Consejo de Concesiones, define todas las actividades preliminares que el organismo contratante debe llevar a cabo, establece el proceso de adquisiciones, establece los derechos y las obligaciones y establece los procesos para lidiar con el cambio.
Colombia, El Congreso (2012) <i>Ley No. 1508</i> , Bogotá	Establece el alcance, los principios y los procesos del programa de APP en Colombia, así como las responsabilidades institucionales para los proyectos en desarrollo.
Mauricio, Ministerio de Desarrollo Económico, Servicios Financieros y Asuntos Corporativos (2003) <i>Public Private Partnership Policy Statement</i> , Port Louis	Describe cómo las APP encajan dentro del marco económico más amplio del país, define una APP, los objetivos de la política de APP, los sectores en los que se debe aplicar la APP y las consideraciones clave para evaluar las APP.
Puerto Rico, Asamblea de la Legislatura (2009) <i>No. 29 (S. B. 469)</i> , San Juan	Establece el propósito, el alcance, los principios y los procesos del programa de APP en Puerto Rico.

Singapur, Ministerio de Finanzas (2004) <i>Public Private Partnership Handbook</i> (Versión 1)	Proporciona una introducción a las APP, sus estructuras y el proceso de licitaciones y gestión de APP en Singapur. También define el alcance del programa de APP de Singapur.
Perú, Congreso de la República (2008) <i>Decreto Legislativo N° 1012</i>, Lima	Este decreto es la ley nacional y establece la política de APP en el país. Define y clasifica las APP; establece los principios que deben regir la implementación de la política, definir el marco institucional y establecer las reglas financieras de las APP en Perú.
India, Ministerio de Finanzas <i>Promoting Infrastructure Development Through PPPs: A Compendium of State Initiatives</i>, Nueva Delhi	Presenta políticas, leyes y reglamentos de las APP de 12 estados de la India.

2.2 Marco legal de las APP

El "marco legal de las APP" comprende todas las leyes y regulaciones que controlan si se pueden implementar las APP y cómo. Tanto los gobiernos como las empresas privadas que buscan implementar las APP deben analizar detenidamente las leyes y regulaciones relevantes, para identificar las disposiciones, los requisitos o las limitaciones que puedan aplicarse a las APP. Los gobiernos que emprendan una APP probablemente también necesiten adaptar el marco legal existente para hacerlo, como mínimo, para garantizar que se puedan suscribir contratos de APP y dejar claros cuáles son los derechos legales y los procesos que se aplican; o en algunos casos introducir procesos y responsabilidades específicos de las APP, como los que se describen en las secciones siguientes. Algunos gobiernos lo hacen adaptando las leyes existentes; otros introducen una legislación específica.

La naturaleza del marco legal de las APP depende en gran parte del tipo de sistema legal establecido. Existen dos tipos principales de sistemas legales en el mundo: el derecho anglosajón (Common Law) y el derecho civil (*Civil Law*). En los **sistemas de derecho civil**, las operaciones del Gobierno suelen estar estrictamente prescritas en la ley administrativa. Esta suele establecer derechos legales y procesos aplicables a los contratos de APP, como se describe con más detalle a continuación. Los **sistemas de derecho anglosajón** suelen ser mucho menos prescriptivos, con menos disposiciones implícitas por ley en un contrato. Como resultado, los contratos en los países con derecho anglosajón tienden a ser más extensos que en los países con derecho civil: se le da más importancia a especificar en el contrato los términos que rigen la relación entre las partes de un contrato, ya que las ausencias o las ambigüedades no se pueden resolver o remediar fácilmente en virtud de la ley.

Esta sección describe brevemente el marco legal de las APP y ofrece ejemplos: La Sección [2.2.1](#) describe el alcance general de la legislación que puede incidir en las APP, y la Sección [2.2.2](#) se concentra en la legislación específica de las APP. Los recursos siguientes brindan una orientación general sobre la evaluación y el desarrollo del marco legal y regulatorio de las APP:

- **La Guía Legal de Jeff Delmon y Victoria Delmon** [[#60](#)] analiza aspectos legales clave en 17 países.
- El **Centro de Recursos de Infraestructura de APP del Banco Mundial** presenta las características clave de los sistemas de derecho anglosajón y derecho romano y sus impactos en los acuerdos de APP, y tiene útiles **herramientas en línea** para valorar el entorno legal de los gobiernos para las APP en los [[#286](#), *Marcos legislativos*].
- El Anexo 2 de la **Guía de Directrices de EPEC** tiene un resumen de requisitos legales y regulatorios para las APP en países con distintas tradiciones legales [[#83](#)].
- **Farquharson et al.** [[#95](#), páginas 16-21] establecen las "preguntas clave" que es probable que los inversionistas y los prestamistas formulen acerca del marco legal y regulatorio, y algunos principios sobre el desarrollo de marcos eficaces.

- La sección de la Caja de herramientas en línea **para carreteras y autopistas del Banco Mundial** [#282, Módulo 4] sobre "marco legislativo" describe los tipos de leyes habilitantes para las APP y enumera y describe las otras leyes que suelen incidir en un proyecto de APP en infraestructura de carreteras.

2.2.1 Alcance del marco legal de las APP

El marco legal y regulatorio de las APP puede incluir legislación específica de APP, como se describe a continuación. Sin embargo, el marco legal de las APP tiene un alcance más amplio y puede incluir una serie de tipos de ley.

En primer lugar, en los países con derecho civil, como se describió anteriormente, los contratos de APP se formulan en la **ley administrativa general**, la que rige las funciones y los procesos de toma de decisiones de los organismos gubernamentales. La legislación puede crear derechos legales tanto para la autoridad contratante como para la parte privada, además de (o de hecho, eliminando) los especificados en el contrato. Por ejemplo, puede establecer el derecho de la autoridad contratante a modificar o cancelar un contrato (por lo general, vinculado a un requisito legal de continuidad del suministro del servicio). Algunas protecciones del operador también pueden presuponerse por ley, como el derecho de "equilibrio financiero" en caso de ciertos tipos de cambios inesperados en las circunstancias (como se describe con más detalle en la Sección 3.4: *Diseño de contratos de APP*). La ley administrativa también puede definir procesos y roles institucionales relevantes a las APP, como licitaciones o resolución de conflictos contractuales, incluida la jurisdicción máxima de los tribunales administrativos, a menos que se especifique lo contrario.

Tanto en las jurisdicciones del derecho anglosajón como en el derecho civil, puede haber **leyes específicas** que aplican a los aspectos del proceso de APP. Entre ellas se incluyen:

- **Ley de adquisiciones:** el proceso de transacción para una APP suele tener que cumplir con la ley y el reglamento de adquisiciones públicas, a menos que las APP queden específicamente exentas.
- **Ley de administración de finanzas públicas:** las responsabilidades, procesos y reglas institucionales establecidos en las leyes y el reglamento de administración de finanzas públicas pueden contribuir al marco de las APP. Por ejemplo, esto puede incluir requisitos de aprobación de proyectos, límites fiscales, procesos de presupuestación y requisitos de elaboración de informes.
- **Leyes y marcos regulatorios sectoriales:** las APP se suelen implementar en sectores que ya están regidos por leyes y marcos regulatorios a nivel sectorial. Esto puede restringir la capacidad del Gobierno para entablar contratos con el sector privado o para proporcionar reglas para hacerlo.
- **Otras leyes que afectan las operaciones de las empresas** privadas, que también se aplican a las empresas de APP y deben ser tomadas en cuenta al definir los proyectos y los procesos de las APP. Entre ellas se incluyen:
 - Leyes y regulaciones ambientales
 - Leyes y regulaciones que rigen la adquisición y la titularidad de las tierras
 - Requisitos de licencia, en particular, para compañías internacionales

- Reglas tributarias impositivas
- Leyes laborales

Estas leyes en su conjunto pueden abarcar el marco legal para implementar las APP, esto es, puede no haber necesidad de legislación específica de APP. Por ejemplo, el Cuadro 2.5: Marco legal de APP en Alemania.

Cuadro 2.5: Marco legal de APP en Alemania

El desarrollo y la implementación de las APP en Alemania está regulado, principalmente, por la Ley de Presupuesto, en particular, las secciones 7 y 55 del *Código Federal de Presupuesto*, que establece los requisitos de preparación y evaluación del proyecto y licitaciones, respectivamente.

La Ley de Presupuesto establece **los principios rectores y los requisitos de evaluación** de todas las licitaciones públicas, entre ellas, los proyectos de APP. De acuerdo con la sección 7, subsección (1) del Código Federal de Presupuesto, se deben observar los principios de eficiencia y economía al preparar y ejecutar el presupuesto, lo que incluye la preparación de proyectos de APP. El análisis de factibilidad económica es el principal instrumento para implementar el principio de eficiencia. Debe ser conducido para todas las medidas que tienen impacto financiero, entre ellas, las APP (sección 7, subsección (2) del Código Federal de Presupuesto). Este análisis se debe conducir durante varias etapas del proceso de desarrollo del proyecto, antes de cualquier decisión con impacto financiero, e incluye el análisis de los posibles enfoques de las licitaciones.

Las disposiciones generales para los **procesos de licitaciones** se establecen en la Sección 55 del Código Federal de Presupuesto. Los procedimientos de licitaciones federales están relacionados con ciertos niveles (€5 millones para contratos de construcción; €200.000 para contratos de suministros y servicios; €400.000 para contratos de suministros y servicios que involucren a clientes sectoriales; €130.000 para contratos que involucren a autoridades federales superiores y supremas). Para procedimientos que excedan los niveles estipulados, se deben aplicar las reglas establecidas de acuerdo con las Directrices de la UE, como también la *Ley Contra las Limitaciones de la Competencia* [#110, parte 4] y la *Ordenanza de Concesión de Contratos Públicos* [#113]. Para procedimientos de licitaciones por debajo del nivel antes mencionado, rigen los reglamentos siguientes: La Sección 55 de la *Ley de principios presupuestarios*, la Sección 55 del *Código Federal Presupuestario*, y los respectivos códigos de Länder en conjunto con las disposiciones administrativas correspondientes, más la Sección 1 tanto del VOB/A (Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen) como del VOL/A (allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen).

2.2.2 Leyes de APP

Algunos países establecen leyes especiales de APP. Se pueden usar como un medio para adaptar un marco legal existente si este no es claro o exhaustivo o si limita la capacidad del Gobierno de estructurar y manejar bien las APP. Se puede lograr lo mismo adaptando las leyes existentes para acomodar las APP. Una ley de APP específica puede ayudar a elevar el perfil y demostrar el compromiso político con el programa de APP, aunque se debe prestar atención, para evitar conflictos con cualquier otra ley relevante existente. Las leyes

de APP pueden establecer principios rectores para el programa de APP, los procesos y las responsabilidades institucionales (como para licitaciones y para la resolución de conflictos) y las políticas como las reglas de administración de finanzas públicas de las APP. Una ley de APP bien diseñada suele establecer principios que pueden ser respaldados por reglamentos más detallados, con miras a evitar la rigidez y permitir que el programa de APP se adapte con el tiempo.

Las leyes de APP son más comunes en los países con derecho civil. Por ejemplo, todos los países de América Latina que implementan APP lo hacen de acuerdo con una Ley de APP o de Concesiones (o ambas). Algunos países con derecho anglosajón también adoptan leyes de APP como un compromiso más vinculante de parte del Gobierno que una política de APP.

La Tabla 2.3, a continuación, ofrece ejemplos de leyes y regulaciones de APP en una variedad de países. **Yong** [#296, página 33] resume el contenido sugerido de una ley especial de APP, en tanto que la **Comisión de las Naciones Unidas sobre la Ley de Comercio Internacional** ha publicado recomendaciones generales y disposiciones de modelo legislativo para autorizar proyectos de infraestructura de financiamiento privado [#259, #260]. El **Centro de Recursos para Contratos, Leyes y Regulaciones de APP del Banco Mundial** [#286, 'Legislación'] ofrece más información, e incluye resúmenes de distintos tipos de legislación (como leyes generales de APP, leyes de concesión), ejemplos de disposiciones y legislación sobre APP de más de 30 países.

Tabla 2.3: Ejemplos de leyes de APP

Jurisdicción	Leyes y regulaciones específicas de APP
Brasil	<p>El marco legal a nivel federal para las APP en Brasil es distinto para las Concesiones (proyectos "autofinanciados", que no requieren el apoyo de subsidios del Gobierno) y las APP.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Ley 8987 (1995) es la Ley Federal de Concesiones. Establece cuáles organismos gubernamentales pueden otorgar concesiones y define los tipos de concesiones. También establece los criterios de selección de licitantes durante la licitación, el contenido de los contratos de concesión, los derechos y las responsabilidades del organismo gubernamental contratante, el concesionario y los usuarios, la política tarifaria y las razones aceptables de intervención y rescisión del contrato. La Ley 9648 (1998) efectuó algunas actualizaciones a esta ley. ▪ La Ley 11079 (2004) es la Ley Federal de APP. Define las APP en el contexto brasileño, establece el alcance del programa de APP, define los contenidos de los contratos de APP, establece reglas para proporcionar garantías, establecer el SPV, licitar el proyecto y definir los derechos y las responsabilidades de la autoridad contratante. <p>Cada Estado que hace uso de las APP también tiene su propio marco legal.</p>
Chile	<p>La Ley 20410 (2010) es la actual Ley de Concesiones. Actualizó el instrumento legal de concesiones anterior, el Decreto 900 (1996), que había modificado el instrumento legal original de las APP en Chile: el Reglamento 164 del Ministerio de Obras Públicas (1991). La ley establece el marco institucional de las APP, las reglas de licitación, los derechos y las obligaciones, los requisitos de inspección y supervisión, y los procedimientos para resolver conflictos.</p>
Colombia	<p>La Ley 1508 (2011) es la Ley Nacional de APP. Establece el alcance del programa de APP en el país y los principios que deben regirlo, y establece los procedimientos y los marcos institucionales de las APP. Establece los enfoques específicos de las licitaciones de APP, el diseño del contrato de APP y el enfoque presupuestario de las APP. Las leyes siguientes también contribuyen al marco legal de APP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Ley 80 (1993): establece las normas y principios para el Gobierno contratante. También establece normas que regulan la relación legal entre los socios públicos y privados. ▪ La Ley 1150 (2007): modifica algunas partes de la Ley 80. Específicamente, incorpora ciertos elementos que hacen más eficientes y transparentes los procesos de licitación. ▪ El Decreto Presidencial 4165 (2011), en el artículo 4, establece la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), que está a cargo de identificar, estimar la viabilidad y proponer concesiones y otras formas de APP en transporte y otros servicios relacionados, y de desarrollar e implementar los proyectos de APP resultantes.

Jurisdicción	Leyes y regulaciones específicas de APP
Francia	La Ley 2004-559 de Contratos de Asociación establece el marco legal e institucional para las APP en Francia. La Ley 2008-735 incorpora ajustes a la Ley 2004-559, así como los códigos para los gobiernos subnacionales, urbanismos, impuestos generales, política monetaria y finanzas, para mejorar el marco de las APP en Francia. Además, el Parlamento ha aprobado leyes sectoriales específicas para autorizar las APP en los sistemas judiciales y penitenciarios (Ley 2002-1094 y Ley 2002-1138), y en el sistema de hospitales públicos (Ley 2003-850).
Mauricio	La Ley de APP de 2004 (Boletín Oficial de Mauricio .º 113, Ley N.º 37 de 2004) establece la Unidad de APP, define las responsabilidades de los organismos de implementación y define los elementos clave de los acuerdos y los estudios relacionados con las APP.
México	La Ley de APP (Ley de Asociaciones Público Privadas, 2012) establece los principios, el alcance, el marco institucional, los mecanismo contractuales, los estudios requeridos, los procedimientos de aprobación, el registro de APP, la administración fiscal y otros asuntos relativos a la política federal de APP en México.
Perú	El Decreto Legislativo N.º 1012 (2008) establece los principios, los procesos y el papel del sector público en la evaluación, la implementación y la operación de la infraestructura pública y los servicios públicos en los que participa el sector privado.
Puerto Rico	La Ley N.º 29 de APP (2009) establece el marco de las APP en Puerto Rico y ofrece la legislación que las autoriza, el Reglamento de licitaciones, evaluación, selección, negociación y adjudicación de contratos de APP , promulgada por la Autoridad de APP en Puerto Rico, ofrece las reglas para el proceso de licitaciones de APP.
Filipinas	La Ley BOT (Ley de la República 7718, 1994) autoriza el uso de las APP para desarrollar infraestructura en Filipinas. La ley establece reglas relativas al proceso de licitación, el financiamiento, el apoyo del Gobierno y las autoridades regulatorias. La Orden Ejecutiva N.º 8 (Presidente de Filipinas, 2010) bajo el presidente Aquino III modifica la ley BOT, reorganizando la Oficina de BOT de la Autoridad Nacional de Desarrollo Económico (NEDA) en un Centro de APP, y define sus deberes y obligaciones.
Sudáfrica	La Ley de Administración de Finanzas Públicas (N.º 1, 1999) es la legislación que autoriza las APP. De acuerdo con esta Ley, el Tesoro Nacional promulgó el Reglamento del Tesoro N.º 16 (Boletín Oficial N.º 25915, 2004) , "Asociaciones Público-Privadas", que establece las reglas del programa de APP del país.
Tanzania	La Ley de APP (Boletín Oficial de la República de Tanzania N.º 13, Vol. 91, 2010) establece las responsabilidades de los sectores privado y público, las funciones y los poderes de la Unidad de APP, y el proceso de aprobación de APP.

2.3 Procesos de APP y responsabilidades institucionales

Los gobiernos necesitan aptitudes, capacidades y coordinación para implementar las APP con éxito. La parte privada diseñará, financiará, construirá y mantendrá la infraestructura y proveerá servicios. Sin embargo, el Gobierno seguirá siendo responsable de asegurar que se suministre el servicio público de acuerdo con la calidad esperada, de forma tal que se logre un buen valor por dinero. El Gobierno debe elegir el proyecto correcto, seleccionar un socio competente, y establecer y hacer cumplir los parámetros dentro de los que opera el socio.

Con este fin, muchos gobiernos definen procesos y responsabilidades institucionales para las APP, es decir, los pasos que se deben seguir cuando se desarrolla e implementa un proyecto de APP, y las entidades responsables de cada paso. Esta sección ofrece ejemplos y recursos para los profesionales (*practitioners*) sobre:

- Establecimiento **del proceso de APP**. Hay varios pasos que, por lo general, el Gobierno debe seguir para implementar con éxito una APP. Definir un proceso estándar de APP, con aprobaciones requeridas en momentos clave, ayuda a asegurar que estos pasos se den en forma constante y eficiente. La Sección 2.3.1: *Proceso de APP* describe un proceso típico de APP y ofrece ejemplos de programas de APP de distintos países.

- Definir **responsabilidades institucionales** para las APP, es decir, qué entidad desempeñará qué papel en cada paso. Los acuerdos institucionales y la asignación de funciones varían según el lugar, de acuerdo con las necesidades particulares del programa de APP y las responsabilidades institucionales y las capacidades existentes. Las secciones [2.3.2](#) y [2.3.3](#) describen y brindan ejemplos de responsabilidades institucionales para:
 - **Implementar la APP**, es decir, llevar a cabo las tareas diarias para impulsar el proceso de una APP a través de los pasos definidos a continuación: identificar los posibles proyectos, valorar, estructurar, redactar el contrato, licitar y administrar el contrato después de su firma.
 - **Revisar y aprobar la APP:** es decir, supervisar el proceso de APP, por lo general, a través de revisiones y aprobaciones en las etapas clave, para asegurar que el proyecto represente una buena decisión de inversión para el Gobierno.
- Establecimiento **de unidades de APP**. Algunos gobiernos establecen equipos que agregan personal con conocimientos específicos sobre APP. Las funciones de estas Unidades de las APP varían ampliamente, como lo hace su posición dentro del Gobierno y la estructura, lo que refleja la variedad de prioridades y limitaciones que enfrentan los programas de APP entre los gobiernos y a medida que el programa de APP evoluciona. La sección [2.3.4](#) describe brevemente los diversos papeles que desempeñan estas unidades, con ejemplos de distintos países.

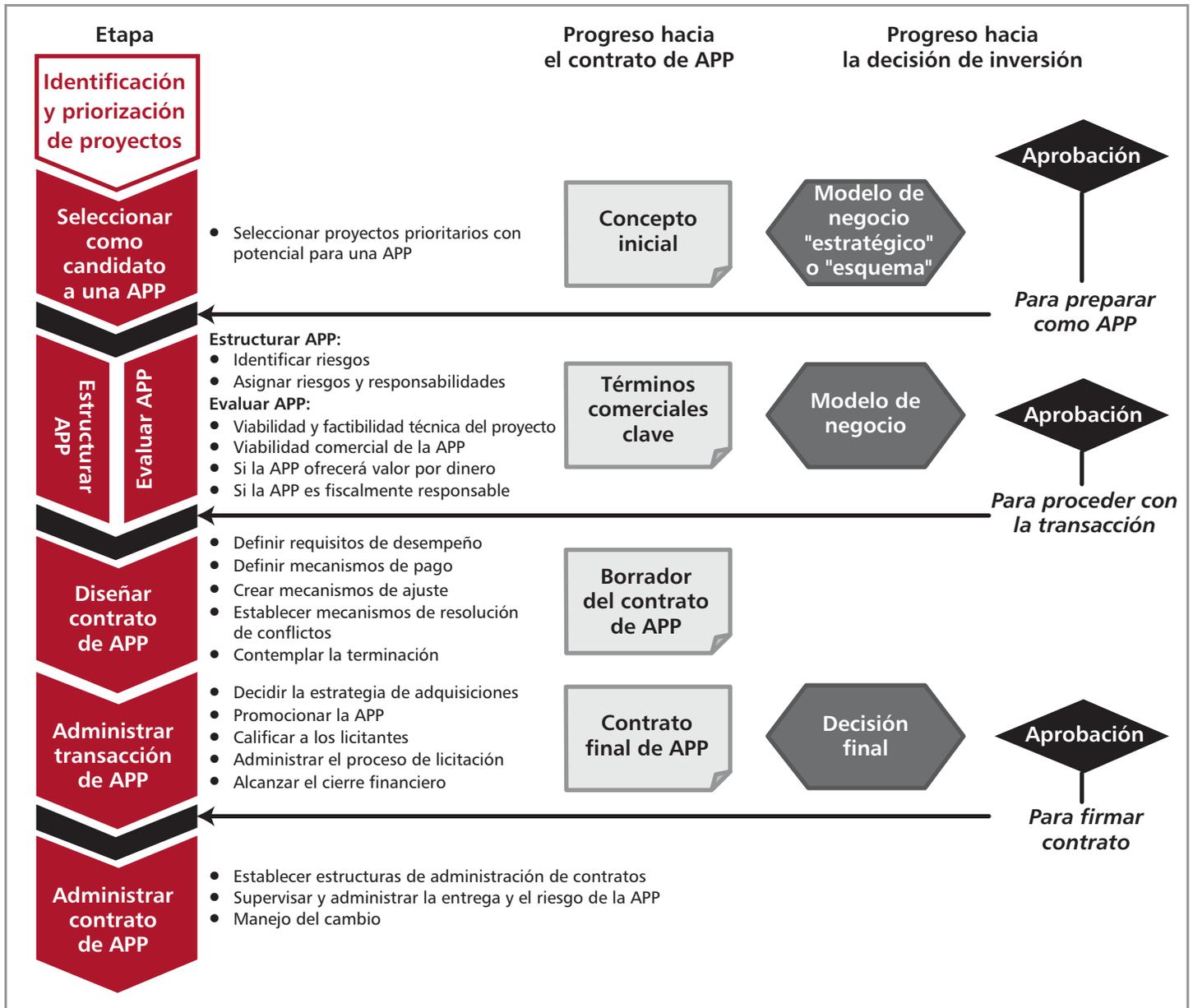
Esta sección se enfoca en el proceso y las responsabilidades dentro del poder ejecutivo del Gobierno para establecer las APP. La Sección 2.5: El *Programa general de administración de APP* ofrece más directrices sobre cómo otras entidades pueden participar en el proceso de APP y hacer que aquellos responsables de desarrollar las APP respondan por sus decisiones y acciones.

2.3.1 Proceso de APP

Muchos gobiernos establecen un proceso que se debe seguir para desarrollar e implementar cada proyecto de APP. Estandarizar el proceso de APP ayuda a garantizar que todas las APP se desarrollen de una forma consistente con los objetivos del Gobierno. Además, ayuda a lograr la coordinación entre las diversas entidades involucradas.

El Gráfico 2.2: *Proceso típico de una APP* muestra un ejemplo de un proceso de APP bien definido. El proceso está desglosado en varias etapas en las cuales se desarrolla y se realiza una evaluación de la APP de forma iterativa. En cada etapa clave, se requiere aprobación para continuar. Hay dos razones para usar un enfoque reiterativo al desarrollar un proyecto de APP. En primer lugar, permite la participación oportuna de los organismos de supervisión en la aprobación de proyectos, como se describe con más detalle en la Sección [2.3.3](#). En segundo lugar, evita desperdiciar recursos en desarrollar proyectos débiles. Desarrollar un proyecto de APP es costoso: verificar desde el inicio que el proyecto sea promisorio puede ayudar a asegurar que los presupuestos de desarrollo sean bien gastados.

Gráfico 2.2: Proceso típico de una APP



Como se muestra en el Gráfico, el proceso de desarrollo e implementación de APP suele estar precedido por **la identificación de un proyecto de inversión pública prioritario**. La APP es una forma de inversión pública, aún más, una que fija las especificaciones del proyecto a largo plazo. Los posibles proyectos de APP, en consecuencia, suelen emerger de una planificación general de inversión pública y de un proceso de selección de proyectos. En cierto momento de este proceso, algunos o todos los proyectos de inversión pública propuestos pueden ser **seleccionados**, para establecer si pueden proporcionar más valor si se implementan como una APP.

Desarrollar e implementar una APP, entonces, implica varias etapas:

- **Estructuración y evaluación de la APP:** una vez que se ha identificado un proyecto de inversión pública prioritario y que se ha aprobado inicialmente para su desarrollo como una APP, el paso siguiente suele ser preparar la estructura de la APP o los "términos comerciales clave", incluido el tipo de contrato propuesto, la asignación de riesgos y los mecanismos de pago. Luego se puede evaluar la estructura de APP propuesta. El Cuadro 3.3: *Criterios de evaluación de proyectos de APP* describe los criterios de evaluación típicos y cómo se estiman: valor por dinero como una APP, y asequibilidad, así como comercialización probable como una APP, además de viabilidad económica y técnica del proyecto subyacente (que ya puede haber sido evaluado con anterioridad para identificar el proyecto como una APP, como se describe en el Cuadro 2.6). El análisis de evaluación y la estructura de APP propuesta se suelen reunir en un "caso de negocio" que, por lo general, también se desarrolla para demostrar por qué la APP es una buena decisión de inversión. La aprobación suele ser necesaria en esta etapa, de acuerdo con el análisis en el caso de negocio, antes de continuar con la preparación y la implementación de la transacción de APP.
- **Diseño del contrato de APP:** el último paso para preparar la APP para la licitación es redactar el contrato de APP y otros acuerdos. Esto implica desarrollar los principios comerciales en términos contractuales, así como establecer las disposiciones para cambios y cómo se administrará el contrato, como en el caso de los mecanismos de resolución de conflictos. Por lo general, el diseño del borrador del contrato se completa en las etapas iniciales del proceso de licitación, para permitir que se realice la consulta con los posibles licitantes.
- **Implementación de la transacción de APP:** en la etapa de transacción, el Gobierno selecciona a la parte privada que implementará la APP. Esto suele implicar prepararse para llevar a cabo un proceso de adquisiciones competitivo. Los licitantes presentan información que detalla si cumplen los requisitos y presentan técnicas y financieras detalladas, que son evaluadas de acuerdo con criterios definidos, por lo general, en un proceso de múltiples etapas para seleccionar al licitante preferido. Puesto que el proceso de licitación también suele establecer algunos parámetros clave en el contrato, en particular, su costo, la mayoría de los procesos cuentan con una aprobación final en esta etapa. La etapa de transacción se completa cuando el proyecto alcanza el cierre financiero.

Una vez que la APP ha alcanzado el cierre financiero, el Gobierno debe **administrar el contrato de APP** durante su duración. Esto implica supervisar y hacer cumplir los requisitos del contrato de APP, y manejar la relación entre los socios públicos y privados.

Una alternativa para el Gobierno que lleva a cabo todos estos pasos es permitir que las empresas privadas identifiquen y propongan proyectos de APP. Algunos gobiernos han introducido requisitos y procesos especiales para garantizar que estas propuestas no solicitadas queden sujetas a la misma evaluación, y han desarrollado los mismos principios como en el caso de las APP originadas desde el Gobierno. La Sección 3.6: *Manejo de propuestas no solicitadas* ofrece detalles y ejemplos.

El Módulo 3 de esta Guía de Referencia describe el proceso de APP en detalle, establece opciones y proporciona información y directrices para profesionales sobre cada etapa. A continuación, se muestran ejemplos de cómo se define el proceso de APP en una variedad de países:

- En **Chile**, la ley de concesiones (2010) presenta una descripción exhaustiva del proceso de APP, que incluye la propuesta preliminar de parte del organismo contratante, el proceso de licitación [#46, capítulos II y III, artículos 2-14].

- En **Egipto**, el Ministerio de Finanzas publicó una guía paso a paso para desarrollar APP (sin fecha, se accedió en 2011) [#68]. La guía orienta a los ministerios pertinentes a lo largo del proceso de APP, desde la identificación del proyecto hasta el desarrollo de un caso de negocio y el proceso de licitación.
- Una **publicación de ADB sobre proyectos de APP en Corea** (2011) [#171, páginas 61-72] incluye una descripción detallada del proceso de implementación de APP para distintos tipos de APP, entre ellas, proyectos no solicitados.
- Las **Directrices de APP del Gobierno de Malasia** (2005) [#179, página 11] brindan una visión general del proceso de APP.
- En México, la **Ley de APP** (2012) describe todos los estudios que se deben llevar a cabo para evaluar la viabilidad de un proyecto de APP, establece el proceso de aprobación de APP, establece las actividades y las responsabilidades institucionales en el proceso de licitación de APP, y describe el proceso de evaluación de la licitación y la selección del licitante ganador [#185, artículos 14, 21-25, 38-51 y 52-59].
- **El Decreto Legislativo 1012 de Perú** (2008) establece el proceso para llevar a cabo una APP, establece los criterios de selección de proyectos y la modalidad de APP, y define los pasos y las responsabilidades en el diseño y la aprobación del proyecto [#199, Título III, Artículos 7-9].
- La **Ley BOT de Implementación de Normas y Reglamento de Filipinas** establece el proceso de APP en Filipinas [#203, páginas 11-51 y Anexos].
- En Puerto Rico, la **Ley de APP** (2009) [#210, secciones 7-10] presenta una descripción detallada del proceso de APP, que incluye conducir un análisis inicial de atractivo y conveniencia, establecer un Comité de Asociación para implementar el proceso de licitación y el contrato de APP y para seleccionar las propuestas y las asociaciones.
- El **Manual de APP de Sudáfrica** (2004) [#219] tiene una introducción que ofrece una visión general breve del proceso de APP. El proceso se explica en detalle en el manual, con un módulo dedicado a cada paso.
- La **Ley de Licitaciones Públicas de España** (2011) [#223] tiene una descripción detallada del proceso de APP, la que incluye los requisitos de evaluación del proyecto de APP, los requisitos de divulgación en cada etapa, el proceso de aprobación y las opciones de licitación.

2.3.2 Responsabilidades institucionales: Implementación

Implementar una APP con éxito requiere una variedad de habilidades y conocimiento técnico. Los organismos gubernamentales y las personas responsables de implementar proyectos necesitan una comprensión clara de las necesidades del sector en particular, habilidades de evaluación económica y financiera de proyectos de APP, conocimiento técnico de estructuración de contratos de proyectos de infraestructura financiados de forma privada, conocimiento técnico de administración de licitaciones y contratos, y experiencia en negociar con el sector privado. El desafío principal en el diseño de acuerdos institucionales para las APP es garantizar que todas estas habilidades estén disponibles para implementar los proyectos de APP con éxito.

Por defecto, la responsabilidad de implementar una APP recae en el ministerio, el departamento o el organismo responsable de garantizar que se suministre el activo o el servicio correspondiente. Sin embargo, en particular, en las etapas iniciales de un programa de APP, dichas entidades pueden no tener una

gama completa de habilidades y experiencia necesarias, por lo tanto, a veces participan otras entidades gubernamentales. Esta sección describe brevemente la variedad de acuerdos institucionales para identificar proyectos de APP, desarrollar e implementarlos, y administrar sus contratos.

Identificación de proyectos de APP

Como se describe en la Sección 2.3.1: *Proceso de APP* anterior, los proyectos de APP surgen de la planificación usual de inversión pública y del proceso de identificación de proyectos. En consecuencia, la responsabilidad de identificar posibles APP entre los proyectos de inversión pública prioritarios recae sobre el organismo o la entidad sectorial correspondiente, bajo la supervisión de entidades responsables de la administración y la planificación de las finanzas públicas. Para más información sobre las responsabilidades de revisión y aprobación de las APP, véase la Sección 2.3.3 *Responsabilidades Institucionales: Revisión y Aprobación* a continuación.

A veces, un equipo especializado de APP puede participar en el proceso de identificación de APP, como se describe en la Sección 2.3.4: *Unidades especiales* de APP. Por ejemplo, una unidad de APP puede proporcionar apoyo a organismos sectoriales en la selección de proyectos para posibles APP, en particular, en la etapa inicial de un programa de APP cuando los organismos sectoriales pueden tener un conocimiento limitado de cómo funcionan las APP. A veces, a las Unidades de APP se les da específicamente la tarea de promover el uso de APP. Esto puede ayudar a superar la subjetividad contra las APP en la etapa inicial de nuevos programas de APP. Sin embargo, también puede significar el riesgo de distorsionar el proceso de planificación de la inversión pública, impulsando proyectos porque parecen factibles como una APP, más que porque son prioridades de inversión pública. Instituir un proceso claro de APP con aprobaciones adecuadas, como se describe en la Sección 2.3.1: *Proceso de APP* y en la Sección 2.3.3: *Responsabilidades institucionales: Revisión y aprobación*, ayuda a superar este riesgo.

Desarrollo e implementación de proyectos de APP

La responsabilidad de desarrollar e implementar el proyecto de APP, en otras palabras, de estructurar la APP, diseñar el contrato de APP y llevar a cabo la transacción de APP, suele recaer sobre la entidad responsable de garantizar que se suministre el activo o el servicio correspondiente. La entidad suele denominarse autoridad contratante, a los efectos de las APP, ya que, por lo general, es la parte pública del contrato de APP. La ley o política de APP puede definir los tipos de entidades gubernamentales que pueden ser autoridades contratantes, y especificar que estas autoridades son responsables de la implementación de la APP. Por ejemplo:

- En **Filipinas**, la Ley BOT (1993) delega responsabilidad por el desarrollo y la implementación de APP a organismos, unidades o autoridades gubernamentales elegibles. Entre ellas se incluyen las Corporaciones del Gobierno o Controladas por el Gobierno (GOCC), las Instituciones Financieras del Gobierno (GFI), las Universidades y Establecimientos Terciarios del Estado (SUC) y las Unidades Locales del Gobierno. Estos organismos requieren crear un Comité de Precalificación, Licitaciones y Adjudicaciones (PBAC por sus siglas en inglés) que supervisará el proceso para cada proyecto de APP [#202](#), normas y reglamento de Implementación].
- Conforme a la **Ley de APP de Tanzania** (2010), la autoridad contratante puede ser cualquier parte elegible dentro del Gobierno. La autoridad contratante es responsable de facilitar el desarrollo del proyecto, lo que incluye la identificación del proyecto, el estudio de viabilidad, la estimación del impacto ambiental y el diseño y la implementación del contrato de APP [#224](#)].

- En **Colombia**, el **Manual de procedimientos** de APP (2010) permite que las autoridades contratantes sean ministerios u otras instituciones específicas del sector, e instituciones locales y regionales. Las autoridades contratantes están a cargo de conducir análisis de elegibilidad y valor por dinero, y de presentar los resultados a la Unidad de APP, UPAPP. Las autoridades contratantes también administran el proceso de licitación [#55, capítulo 4.2., página 34].

Sin embargo, los organismos sectoriales pueden carecer de algunas de las aptitudes necesarias para identificar y desarrollar proyectos de APP con éxito. En particular, en las etapas iniciales de un programa de APP, los organismos sectoriales pueden tener poca o ninguna experiencia en relacionarse con el sector privado en proyectos financiados de forma privada. Por esta razón, también suelen participar otras entidades gubernamentales, para proporcionar habilidades o perspectivas adicionales. Esto se puede lograr de distintas formas, entre ellas:

- Formar comités interdepartamentales para supervisar cada transacción de APP, por lo general, que incluyan a representantes del ministerio del sector, así como a los ministerios de finanzas y planificación y a representantes legales.
- Hacer participar a entidades especialistas en distintos papeles de implementación. Este es el caso en Perú, por ejemplo, cuando el organismo de licitaciones es responsable de implementar la transacción de APP, y los organismos reguladores del sector son responsables de supervisar el cumplimiento de las partes privadas con el contrato de APP. **El libro de Zevallos Ugarte sobre las lecciones aprendidas en las concesiones en Perú** [#297] ofrece más detalles sobre el marco institucional para implementar las APP.
- Hacer participar a unidades especiales de APP, como se describe en la Sección 2.3.4. Estas unidades son un repositorio de habilidades y experiencia en el desarrollo de APP. Suelen apoyar a autoridades contratantes en la implementación de proyectos de APP. En unos pocos casos, la unidad de APP puede hacerse cargo de la responsabilidad principal como organismo de implementación. Por ejemplo, la Ley de APP en Chile (2010) autoriza al Ministerio de Obras Públicas como organismo de implementación para APP a través de su unidad especial de concesiones [#46, Artículos 1-3, 6-9, 15-21, 25, 27-30, 35-36, 39-41]. La Sección 2.3.4 ofrece más ejemplos de unidades de APP y del alcance de sus papeles en implementar APP.

Aun los gobiernos con amplia experiencia en el uso de APP suelen recurrir al apoyo de asesores externos para la preparación detallada y la evaluación de una APP propuesta, como se describe en el Cuadro 2.6: *Uso de asesores externos*, a continuación.

Cuadro 2.6: Uso de asesores externos

Aun los gobiernos con amplia experiencia en APP carecen, a nivel interno, de todo el conocimiento técnico y las habilidades necesarios para desarrollar proyectos de APP. Todos contratan asesores especialistas externos para tareas técnicas detalladas, como conducir estudios de viabilidad y redactar contratos de APP [#271, #88].

El alcance y la naturaleza del apoyo del asesoramiento externo necesario pueden cambiar a medida que el Gobierno y el país adquieren experiencia en APP. Inicialmente, los gobiernos pueden depender en gran parte de sus asesores y contratar asesores de transacción de "servicio completo" que proporcionen la gama completa de habilidades técnicas necesarias, así como el apoyo estratégico general. Con el tiempo, los equipos responsables del Gobierno podrán desempeñar un papel integral y recurrir a asesores que proporcionen conocimientos técnicos o legales específicos.

Aun cuando se trabaje con asesores experimentados, sin embargo, es importante que la autoridad contratante desarrolle la capacidad interna para administrar el proceso con eficacia, supervisar la tarea de los asesores y retener titularidad en las decisiones de estructuración. Depender demasiado de que los asesores externos impulsen el proceso de licitaciones puede colocar a la autoridad contratante en una posición débil para administrar el contrato durante su vigencia.

Administración de contratos de APP

Supervisar el desempeño del proyecto y administrar el contrato suele recaer sobre la autoridad contratante. De carreteras y puentes a suministro de agua y servicios de hospital, los ministerios de línea y los organismos suelen tener el conocimiento técnico necesario y el enfoque político para controlar el servicio. Algunos países disminuyen el conflicto en la administración del contrato subcontratando a entidades externas con buena reputación, como firmas de ingeniería o instituciones de investigación, para ciertas actividades especializadas de supervisión. Por ejemplo, en Brasil, el gobierno del estado de Minas Gerais contrata a "verificadores independientes" para supervisar el desempeño de las APP; en Francia, se contrata a firmas de ingeniería para supervisar el desempeño de la infraestructura de hospitales de APP.

Sin embargo, administrar contratos de APP puede ser complejo, en particular, cuando se trata de manejar cambios que ocurren inevitablemente mientras dure el contrato (como se describe en la Sección 3.7.3: *Manejo del cambio*). En consecuencia, algunos países hacen participar a entidades especializadas en la función de administración del contrato, por ejemplo:

- Al crear una **función de apoyo de administración del contrato centralizada**. Por ejemplo, el Reino Unido, siendo un pionero en el uso a gran escala de contratos de APP, fue uno de los primeros países que experimentó esta necesidad. En 2006, el Tesoro del Reino Unido invitó a la entonces Unidad de APP, Asociaciones Reino Unido, a crear un Equipo de Trabajo Operativo de PFI que funcionara como representante del Tesoro [#232, página 3]. Este Equipo de Trabajo proporcionó soporte a cientos de gerentes de contrato y publicó directrices. La unidad central de APP para los gobiernos locales británicos, 4Ps (ahora llamada Asociaciones Locales, una empresa conjunta del Tesoro de SM y de la Asociación del Gobierno local) también tiene un papel en apoyar a los gobiernos locales en el desempeño de su función de administración de contratos, y publicó en 2007 la Guía de Administración de Contratos para Proyectos PFI y APP (**Guide to Contract Management for PFI and PPP Projects**) [#229].
- **Al incluir la responsabilidad de algunos aspectos de la administración del contrato entre las responsabilidades de una "Unidad de APP" especial**, como se describe a continuación. Por ejemplo, la Unidad de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en Chile supervisa el desempeño y administra los contratos de APP en representación de varios ministerios. Por lo general, esta participación puede estar limitada a eventos "no rutinarios" o a tareas de administración de contrato que son un desafío en particular. En Corea, la unidad de APP PIMAC administra los contratos de APP durante la etapa sensible de la construcción.
- **Al asignar responsabilidad de administración del contrato a un regulador independiente:** esto es una solución cuando hay variables relevantes, como cuando el mecanismo que determina las tarifas para cobrar durante un plazo, no están claramente prescritas en el contrato. Sin embargo, las funciones de "regulador" y de "administrador de contrato" pueden coincidir: se supone que el administrador del contrato debe proteger el interés público y los fondos públicos, en tanto que el regulador puede tener un conjunto de intereses distintos, regidos por la ley, que desee preservar.

2.3.3 Responsabilidades institucionales: Revisión y aprobación

Un proyecto de APP es un tipo de inversión pública. La mayoría de los gobiernos tiene sistemas de revisión y aprobación de proyectos de inversión de capital: para garantizar que todos los proyectos sean eficaces en el cumplimiento de objetivos, proporcionen valor por dinero y cumplan con las prioridades fiscales. Debido a que las APP no suelen requerir una inversión de capital de parte del Gobierno, pueden no estar sujetas automáticamente a estas reglas de aprobación. Muchos gobiernos, en consecuencia, definen requisitos de revisión y aprobación similares para las APP. Véase la Tabla 2.4, a continuación, para algunos ejemplos.

A menudo, se crean varios puntos de decisión, lo que permite cancelar proyectos débiles antes de que consuman muchos recursos o desarrollen una dinámica propia. Esto se muestra en el Gráfico 2.2: *Proceso Típico de una APP*. Estas revisiones reiterativas a veces se llaman procesos "gateway". **El artículo de Monteiro en el libro del FMI sobre las APP** [#214] describe un proceso de "gateway" típico y cómo funciona en Portugal. Como mínimo, se suele necesitar aprobación para acordar una transacción de APP. Debido a que el costo final de un proyecto no se conoce hasta que concluyen las licitaciones, la aprobación final puede ser necesaria antes de que se firme el contrato.

Los ministerios de finanzas suelen desempeñar un papel de liderazgo en este proceso, dada su responsabilidad para administrar recursos gubernamentales y (a menudo) políticas económicas y fiscales. El FMI hace hincapié en la importancia del papel del Ministerio de Finanzas en su **libro sobre inversión pública y APP** [#214, página 10]. En algunos pocos países, otra entidad tiene la responsabilidad general de supervisar el programa de inversión pública y, por lo tanto, puede desempeñar el mismo papel para las APP, como la "National Economic Development Agency" (NEDA) en Filipinas. Muchos Ministerios de Finanzas han establecido unidades de APP especiales a través de las cuales pueden llevar a cabo sus funciones de filtrado y monitoreo, como se describe con más detalle más adelante.

Otros organismos de supervisión también pueden tener un papel en la revisión e incorporación de las aprobaciones de proyectos de APP, lo que refleja su papel en cualquier proyecto importante de inversión de capital. Entre ellas se pueden incluir:

- **Organismos de planificación** Algunos sistemas separan las responsabilidades de planificación y de evaluación del proyecto de la supervisión fiscal; esta última queda en manos de un organismo de planificación especial. Por ejemplo, en Chile, la Autoridad Nacional de Planificación debe revisar y aprobar el análisis económico de las APP propuestas, y el mismo caso se aplica a todos los proyectos de inversión pública.
- **Se puede requerir a los fiscales generales** que aprueben los contratos importantes del Gobierno, entre ellos, las APP, como parte de su papel como asesores legales del Gobierno. Por ejemplo, la ley de APP de Tanzania (2010) requiere que el organismo de implementación presente el borrador final del contrato de APP para que el fiscal general lo apruebe antes de que se ejecute el contrato [#224, páginas 15-16].
- **Entidades fiscalizadoras superiores.** Muchos países latinoamericanos también requieren la aprobación de entidades fiscalizadoras que son independientes del poder ejecutivo del Gobierno, como se describe con más detalles en la Sección 2.5: *Gobernabilidad más amplia del programa de APP*. Por ejemplo, en Brasil, el Tribunal de auditoría (el Tribunal de Contas da União federal o TCU, y los tribunales subnacionales) deben revisar cada proyecto de APP y sus documentos legales antes de que puedan llegar al mercado.

Estas revisiones adicionales pueden ser verificaciones importantes de la calidad y la legalidad del proceso de evaluación y desarrollo del proyecto. Sin embargo, también pueden provocar el riesgo de introducir demoras en puntos cruciales. Los mecanismos de coordinación pueden ayudar, como se describe a continuación. Construir capacidad también puede ser necesario para asegurar que estas instituciones sean capaces de cumplir con sus papeles cuando se relacionan con las APP.

En última instancia la aprobación final puede ser del Gabinete o del Parlamento, por lo general, alineada con los requisitos para otros proyectos de inversión. Las jurisdicciones pueden variar en cuanto a qué entidad puede aprobar una APP. Algunos países requieren aprobaciones legislativas de proyectos. Con frecuencia, la aprobación puede proceder del Gabinete o de un comité a nivel del Gabinete, el Ministerio de Finanzas o una combinación. Como se describe en el **documento de Irwin sobre el control de compromisos de gastos en las APP** [#161, páginas 113-114], el poder de aprobación puede depender del tamaño del proyecto, como sucede usualmente con otras inversiones de capital.

Coordinación

La toma de decisiones de inversión para proyectos de inversión pública se suele coordinar en torno al proceso de presupuesto anual. Sin embargo, debido a que las APP suelen no tener consecuencias inmediatas en el presupuesto, pueden ser necesarios mecanismos de coordinación específicos para asegurar que las revisiones y las aprobaciones procedan sin inconvenientes y no detengan el proceso de desarrollo del proyecto. En algunos casos, las unidades de APP se encargan del papel de coordinación, como se describe en la Sección 2.3.4 a continuación. Algunos gobiernos también forman comités interdepartamentales para supervisar cada transacción de APP, para garantizar que se tomen en cuenta las perspectivas de los organismos de supervisión a lo largo del proceso de desarrollo del proyecto más que solo en los puntos de revisión.

Tabla 2.4: Ejemplos de requisitos de aprobación de APP

País	Referencia	Requisitos de aprobación
Estado de Victoria, Australia	National PPP Guidelines-Partnership Victoria Requirements Version 2 (2010) [#12, página 5].	Todos los proyectos de "alto valor" o "alto riesgo", inclusive las APP, atraviesan un proceso de "aprobación gateway", establecido por el Departamento de Economía y Finanzas. Un panel de expertos, que no estén directamente involucrados en el proyecto, lleva a cabo revisiones en las etapas clave de desarrollo e implementación del proyecto, llamadas "puertas". Para las APP, hay cinco puertas: evaluación estratégica, caso de negocios (antes de emitir las solicitudes de expresiones de interés), preparación para el mercado (antes de emitir reseñas y contrato del proyecto), preparación para el servicio (antes de ejecutar el contrato) y evaluación de los beneficios [#12, páginas 5-6].
Chile	Ley de Concesiones (Ley 20410, 2010) [#46, Artículos 7, 20 y 28]	La aprobación definitiva de una APP, mediante la firma del decreto que formaliza la concesión, queda en manos del Presidente y del Ministerio de Finanzas juntos. Los contratos no se pueden licitar a menos que el Ministerio de Finanzas haya aprobado los documentos de la licitación. El Ministerio de Finanzas también debe aprobar cualquier cambio en los aspectos económicos de los documentos de la licitación, así como ciertos cambios durante la implementación.
Colombia	Reglas de implementación de APP (2010) [#55, Sección 3.2.3] También establecidas en la Ley Nacional de APP (Ley 1508, 2011) [#52, artículo 26]	Las APP deben ser aprobadas por: <ul style="list-style-type: none"> ▪ El CONFIS—el Consejo Superior de Políticas Fiscales, que dicta la política nacional fiscal y coordina el sistema presupuestario, aprueba las apropiaciones futuras de los proyectos de APP. El CONFIS está formado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Administrativo del Consejo Nacional de Planeación, los Asesores Económicos en Jefe de la Presidencia, el Viceministro de Finanzas y los Directores de Crédito Público y Tesoro y la Autoridad de Impuestos y Aduanas. Antes de llegar al CONFIS, el proyecto debe tener la aprobación del ministerio sectorial y del Departamento Nacional de Planificación. ▪ El CONPES, que es el Consejo Nacional de Política Económica y Social, es la autoridad de planificación más importante en Colombia y asesora al Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social en el país y certifica la importancia estratégica del proyecto. Se requiere dicha certificación para que el proyecto cumpla con los requisitos para recibir futuras apropiaciones. Además, esto establece los límites de cómo el CONFIS puede aprobar muchas partidas presupuestarias futuras en cualquier año dado. El CONPES está formado por el Presidente, el Vicepresidente, el Gabinete, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia, el Director del Departamento Nacional de Planificación y el Director de Colciencias.

Filipinas	Ley BOT the las Filipinas(1994) [#202, Regla 2, páginas 16-19]	Todos los proyectos nacionales y los proyectos de más de PHP 200 millones (US\$ 4,6 millones) requieren la aprobación del "InvestmentCoordination Committee" Comité de Coordinación de la Inversión(ICC por sus siglas en inglés) bajo el Directorio de la "National Economic and Development Authority" (Autoridad Económica y de Desarrollo Nacional) (NEDA por sus siglas en inglés). Los miembros del Directorio de NEDA son miembros del Gabinete, responsables de los principales departamentos de infraestructura, economía y finanzas. Los proyectos de APP también requieren la aprobación tanto del directorio de NEDA como del Presidente, por recomendación del ICC. La recomendación del ICC, a su vez, se basa en la revisión de un equipo técnico de NEDA, para verificar si la presentación del proyecto está completa, y demuestra adecuadamente que el proyecto cumple con los requisitos de impacto financiero, económico, social y ambiental.
Sudáfrica	Public Finance Management Act and Treasury Regulation 16 (2004) [#219, páginas 8-10]	El Tesoro Nacional aprueba las APP a través de su Unidad de APP. Se presentan proyectos para aprobación en cinco momentos, después de: (1) que se haya completado el estudio de viabilidad, (2) que se haya preparado los documentos de la licitación, (3) que se haya recibido y evaluado las propuestas, y (4) que haya concluido las negociaciones y que el contrato de APP esté en su formato final.

2.3.4 Unidades especiales de APP

Los equipos gubernamentales que agregan equipos con conocimiento específico en las APP suelen llamarse "Unidades de APP". Las funciones de estas Unidades de APP varían ampliamente, como lo hace su posición dentro del Gobierno y la estructura del equipo, lo que refleja la variación en las prioridades y las limitaciones que enfrentan los programas de APP tanto entre gobiernos como dentro de un Gobierno a medida que el programa de APP evoluciona.

Entre las funciones asignadas a estas "Unidades de APP" pueden incluirse:

- **Orientación sobre políticas y construcción de capacidades**, definición de políticas y procesos de APP, y construcción de capacidades de organismos de implementación para que sigan esos procesos. Esto suele incluir la preparación de materiales de directrices y documentación estándar para APP. Tabla 2.1: *Ejemplos de objetivos del programa de APP* y la sección "referencias clave" del Módulo 3 proporcionan ejemplos de dicho material de referencia.
- **Promoción de APP** tanto dentro como más allá del Gobierno, esto es, fomentar que los organismos sectoriales consideren usar APP o fomentar las oportunidades presentadas por el programa de APP a posibles inversionistas.
- **Apoyo técnico** en la implementación de proyectos de APP. Como se describe en la Sección 2.3.2: *Responsabilidades institucionales: Implementación* anterior, esto puede implicar proporcionar apoyo a los equipos de implementación responsables en ministerios u organismos, o ser directamente responsable de algunos aspectos de la implementación de las APP.
- **'Gatekeeping'** o revisión y supervisión de la administración de proyectos de APP para asegurar la eficiencia y la asequibilidad, y aprobar proyectos de APP o asesorar en el proceso de aprobación. Como se describe en la Sección 2.3.3: *Responsabilidades institucionales: Revisión y aprobación*, dichas revisiones pueden tener lugar en varias etapas durante el desarrollo del proyecto, mientras que el papel de supervisión de dichos equipos de APP se puede extender a la implementación de las APP y la administración de la cartera.

Las unidades de APP pueden ejecutar más de una de estas funciones, mientras que un único programa de APP puede implicar que más de una unidad de APP desempeñe distintos papeles.

La estructura y la ubicación dentro del Gobierno y la estructura de las unidades de APP suelen depender de su combinación de funciones, así como de los papeles institucionales existentes y de la experiencia dentro del Gobierno. Las unidades de APP pueden ser departamentos dentro de los ministerios o los organismos,

unidades con cierta clase de estatus especial, pero que reportan a ministerios, entidades gubernamentales autónomas o, incluso, corporaciones del Gobierno o público-privadas. Las unidades de "gatekeeping" suelen estar en los ministerios de finanzas o en otros organismos de supervisión, mientras que las unidades de soporte técnico pueden estar centralizadas, a veces, junto con otras funciones relevantes, tales como las licitaciones, o estar establecidas a nivel subnacional o sectorial cuando un sector tiene un programa de APP significativo. Las unidades con un enfoque en la promoción de las APP pueden formar parte de entidades de promoción de inversión más grandes.

Las funciones de las unidades de APP y, por lo tanto, su estructura, pueden cambiar a medida que el programa de APP evoluciona. Por ejemplo, en el Reino Unido, el Equipo original de Trabajo del Tesoro (su primera Unidad de APP) fue parcialmente convertido en una empresa conjunta público-privada (Partnerships UK o PUK, con 51% de participación de entidades privadas), con más enfoque en la promoción de las APP y el apoyo técnico. Sin embargo, a medida que el programa de APP se desarrolló y que los ministerios y los organismos obtuvieron más experiencia, el enfoque cambió hacia la supervisión y la integración de las APP con una función de inversión pública más amplia. Finalmente, la PUK fue reabsorbida por el Gobierno como 'Infrastructure UK'.

Los estudios siguientes proporcionan más información sobre las funciones y la estructura de las Unidades de APP, estudios de casos detallados y estimaciones de la eficacia de estas unidades para lograr sus objetivos.

- Un **estudio de la OCDE sobre unidades de APP** [#195], que describe el alcance de las funciones de la unidad de APP dentro de las líneas de la lista anterior, y ofrece estudios de casos detallados de Unidades de APP en Alemania, Corea, Sudáfrica, Reino Unido y el Estado de Victoria, Australia.
- Un **informe de Brookings Institution** [#162] ofrece una división similar de las funciones de las unidades de APP en tres categorías: organismos de revisión o "gatekeepers"; organismos de servicio completos que brindan asistencia técnica a organismos de revisión, y centros de excelencia que actúan como repositorios de mejores prácticas.
- Un **conjunto de informes del Centro Europeo Experto en APP**, con sede en Luxemburgo, sobre unidades de APP y marcos institucionales de países miembro [#85, #86].

Referencias clave: Procesos y responsabilidades institucionales de las APP	
Referencia	Descripción
Yescombe, E. R. (2013) <i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i>, 2ª edición, Elsevier Science, Oxford	Este libro ofrece un análisis exhaustivo de las APP, el que incluye directrices para profesionales sobre aspectos clave del diseño y la implementación de políticas y proyectos de APP. El Capítulo 5 ofrece directrices para la evaluación del sector público en proyectos de APP.
Chile, Ministerio de Obras Públicas (2010) <i>Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas</i>, Santiago	Establece los procesos para manejar propuestas no solicitadas, licitaciones, supervisión y resolución de conflictos.
Egipto, Ministerio de Finanzas (2007) <i>National Program for Private Partnership</i> (2ª ed.) El Cairo	Directrices y políticas exhaustivas de Egipto sobre APP, incluido el reglamento para el proceso de licitaciones de APP. Además, contiene una descripción de las responsabilidades institucionales dentro del Gobierno y del proceso de aprobación.
Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin y Seung-yeon Lee (2011) <i>PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea (Volume 1)</i>, Manila, Filipinas: Banco Asiático de Desarrollo	Este informe examina el programa de APP en Corea, incluyendo estudios de casos de interesantes proyectos de APP.
Malasia, Jabatan Perdana Menteri (2009) <i>Garis Panduan: Kerjasama Awam-Swasta</i>, Kuala Lumpur	En este documento se describen el marco político del Gobierno de Malasia y el proceso de licitaciones para las APP.

<p>México, Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2012) <i>Ley de Asociaciones Público Privadas</i>, Ciudad de México</p>	<p>Establece en detalle el proceso y las responsabilidades institucionales para desarrollar e implementar proyectos de APP en México.</p>
<p>Perú, Congreso de la República (2008) <i>Ley N° 1012</i>, Lima</p>	<p>Establece el proceso completo de APP (desde la evaluación a la licitación y la implementación del contrato), y también define el marco institucional para las APP en infraestructura, esto incluye la definición del papel del Ministerio de Economía y Finanzas y del organismo de promoción de APP, PROINVERSION.</p>
<p>Filipinas, Congreso(1994) <i>Republic Act N° 7718</i>, Manila</p>	<p>El conjunto de leyes para APP en las Filipinas, incluidas las leyes de implementación y el reglamento del proceso de APP.</p>
<p>Puerto Rico, Legislatura (2009) <i>N.º 29 (S. B. 469)</i> San Juan</p>	<p>Establece los procesos de evaluación de atractivo y conveniencia del proyecto de APP, la licitación del proyecto, el diseño del contrato y la supervisión de su implementación. También establece la Autoridad de la APP y asigna responsabilidades a la Autoridad y a otros organismos gubernamentales.</p>
<p>Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) <i>PPP Manual: National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act</i>, Johannesburgo</p>	<p>Manual exhaustivo sobre APP, que describe el proceso de licitaciones de APP para Sudáfrica, incluyendo el proceso de aprobación.</p>
<p>España, Ministerio de Economía y Hacienda (2011) <i>Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Boletín Oficial del Estado</i>, 276, I, 117729-117914</p>	<p>Describe las distintas etapas y estudios que se deben emprender cuando se usa una APP como una opción de contratación. Las APP que tienen un marco legal privado y público-privado tendrán en cuenta los principios de transparencia, apertura y no discriminación del marco legal público.</p>
<p>Centro Europeo Experto en Colaboración Pública Privada (EPEC) (2011) <i>The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects</i>, Luxemburgo</p>	<p>Guía y manual de políticas de APP e implementación de proyectos. El capítulo 1 presenta una guía breve sobre identificación de proyectos.</p>
<p>Banco Mundial(2011) <i>PPP in Infrastructure Resource Center for Contracts, Law and Regulation</i></p>	<p>La sección "Legislación" incluye información y preguntas para valorar entornos legales para las APP, información sobre tipos de legislación y ejemplos de legislación de APP de más de 30 países.</p>
<p>Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banco Mundial/PPIAF</p>	<p>Esta guía para profesionales del sector público describe cómo desarrollar e implementar una APP con éxito, por medio de un proyecto comercializable y con los socios privados adecuados. El capítulo 4 describe las directrices de selección de proyectos de APP.</p>
<p>Banco Mundial (2009) <i>Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</i></p>	<p>Producto en línea. El módulo 4 sobre leyes y contratos del conjunto de herramientas en línea sobre "marco legislativo" describe los diversos tipos de leyes que forman el marco de las APP en carreteras.</p>
<p>Naciones Unidas (2004) <i>Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects</i>, Nueva York</p>	<p>Este informe de la ONU ofrece recomendaciones legislativas y ejemplos de disposiciones para la legislación de las APP que son favorables para los proyectos de infraestructura con financiamiento privado.</p>
<p>Yong, H. K. (Ed.) (2010) <i>Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide</i>. Londres, Reino Unido Secretariado del Commonwealth</p>	<p>Este informe ofrece un análisis exhaustivo de las políticas de APP en todo el mundo, e incluye directrices para profesionales sobre aspectos clave del diseño y la implementación de políticas y proyectos de APP. El capítulo 4.1 describe los aspectos clave del marco legal de las APP y los principios de legislación de las APP.</p>
<p>República de Corea, Ministerio de Estrategia y Finanzas (2010) <i>Basic Plan for Public-Private Partnerships</i> (Aviso público 2010-141), Seúl</p>	<p>Establece los procesos de APP y las responsabilidades institucionales de las diversas partes involucradas en el proceso de APP.</p>
<p>Estados Unidos, Administración Federal de Carreteras (2009) <i>Public Policy Considerations in Public- Private Partnership (PPP) Arrangements</i>, Departamento de Transporte, Washington, D.C.</p>	<p>Este informe analiza cómo los distintos estados dentro de los Estados Unidos han respondido a los inconvenientes que surgieron con más frecuencia en 14 APP. Se examinan tanto las disposiciones legislativas como contractuales, para identificar cómo los estados responden de maneras distintas a las inquietudes sobre políticas públicas en los acuerdos de APP.</p>
<p>Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2011) <i>Valuing infrastructure spend: supplementary guidance to the Green Book</i>, Londres</p>	<p>Sobre la base de en entrevistas en 10 ministerios del Reino Unido, el informe desarrolla un modelo de referencia que se puede usar para comparar el desempeño administrativo de los programas de PFI y APP.</p>

<p>Centro Europeo Experto en Colaboración Pública Privada (EPEC) (2012) <i>Francia: Unidades de APP y Marco Institucional Relacionado</i>, Luxemburgo</p>	<p>Este informe examina el desarrollo de las legislaciones de APP y las instituciones en Francia. Describe el papel de la unidad central de APP (MAPPP) en relación con otras unidades de APP en los respectivos ministerios de línea.</p>
<p>Tanzania (2010) <i>Ley de Asociaciones Público-Privadas</i></p>	<p>Ley de APP de Tanzania, que crea y describe la responsabilidad de una nueva unidad de APP. La ley también describe los requisitos de los proyectos de APP en el país y la responsabilidad de cada actor e interesado</p>
<p>Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) <i>Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Asociación Público Asociaciones Público-Privadas</i>, Bogotá</p>	<p>Manual que ofrece, en detalle, el proceso de adquisiciones de APP en Colombia.</p>
<p>Zevallos Ugarte, J. C. (2011) <i>Concesiones en el Perú: Lecciones Aprendidas</i>, Lima, Perú: Fondo Editorial de la USMP</p>	<p>Describe las lecciones aprendidas a partir del programa de APP, incluyendo una descripción de los acuerdos institucionales para implementar proyectos de APP.</p>
<p>Bernardin Akitoby, Richard Hemming y Gerd Schwartz (2007) <i>Public Investment and Public-Private Partnerships</i>, Temas Económicos 40, Fondo Monetario Internacional</p>	<p>Un folleto breve que describe las consecuencias de las APP en la inversión pública, incluyendo cómo los compromisos de APP se deben administrar y controlar.</p>
<p>Australia, Departamento de Tesoro y Finanzas (2010) <i>National PPP Guidelines: Partnership Victoria Requirements (Version 2)</i>, Melbourne</p>	<p>Estas directrices describen el objetivo, el alcance y los principios del programa de APP en el estado de Victoria, Australia. Las directrices también incluyen un proceso de adquisiciones de APP revisado para adherirse a los cambios en las directrices nacionales.</p>
<p>Filipinas, Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo (2004) <i>ICC Project Evaluation Procedures and Guidelines</i>, Manila</p>	<p>Las directrices mediante las cuales el Investment Coordination Committee (ICC) evalúa los proyectos en las Filipinas, incluyendo requisitos de elaboración de informes del organismo de implementación.</p>
<p>Tim Irwin (2007) <i>Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects</i>, Banco Mundial</p>	<p>Este informe cubre temas relacionados con el impacto fiscal de los proyectos de APP y brindan marcos para guiar a los formuladores de política. Ofrece lecciones aprendidas en el manejo de pasivos, directos o contingentes, y estudios de casos.</p>
<p>Colombia, Congreso (2012) <i>Ley 1508</i>, Bogotá</p>	<p>Establece las responsabilidades institucionales y los procesos de APP en Colombia. En particular, establece los papeles del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Consejo Superior de Políticas Fiscales (CONFIS).</p>
<p>Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría (2006) <i>A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects</i>, Londres</p>	<p>El informe describe el marco de evaluación que toma en cuenta todo el ciclo de vida de un proyecto desde el análisis estratégico inicial hasta la fase operativa madura. La matriz cubre seis temas clave de gestión empresarial a través de seis etapas en el ciclo de vida del proyecto.</p>
<p>Patricia Leahy (2008) <i>Framework for PPP Audits in the United Kingdom</i>, in Schwartz, Corbacho y Funke (eds.), <i>Public Investment and Public-Private Partnerships</i> (269-278) Fondo Monetario Internacional</p>	<p>El capítulo del libro examina cómo tres informes de evaluación de APP incidieron en y mejoraron el proceso de las APP del Reino Unido.</p>
<p>Banco Mundial (2013) <i>Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Commitments</i>, Nota Operacional</p>	<p>Presenta orientación práctica sobre cómo implementar ese marco.</p>

Referencias clave: Unidades de APP	
Referencia	Descripción
Banco Mundial (2007) <i>Public Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure</i>	Este informe ofrece una evaluación exhaustiva de la eficacia de las unidades de APP en los países desarrollados y en desarrollo. El informe ofrece lecciones sobre el contexto en el que las unidades de APP han sido más eficientes.
Mark Dutz, Clive Harris, Inderbir Dhingra y Chris Shugart (2006) <i>Public Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do? Nota de Política Pública para el Sector Privado</i> , 311	Una nota breve que analiza las diversas experiencias de los países con unidades de APP y que ofrece recomendaciones de alto nivel para mejorar la gobernabilidad y la eficacia.
Edward Farquharson y Javier Encinas (2010) <i>The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis</i> , Banco Mundial	Describe la Unidad de Financiamiento de Infraestructura del Tesoro del Reino Unido, que fue creada en respuesta a la escasez de préstamos del sector privado debida a la crisis financiera global de 2008.
Jay-Hyung Kim, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin y Seung-yeon Lee (2011) <i>PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea (Volume 1)</i> , Manila, Filipinas: Banco Asiático de Desarrollo	Este informe examina el programa de APP en Corea, incluidos estudios de casos en proyectos de APP de BTO y BTL.
Banco Mundial (2006) <i>India: Building Capacities for Public-Private Partnerships</i>	Más detalles sobre estudios de casos, incluida su aplicabilidad en la India.
Farrugia, Reynolds y Orr (2008) <i>Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective</i> , Documento de Trabajo #39, Stanford, EE. UU: Collaboratory for Research on Global Projects	Un análisis de las unidades de APP con un enfoque en la experiencia de los países desarrollados. Este informe incluye estudios de casos y analiza los aspectos clave de ocho organismos distintos.
Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (2010) <i>Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures</i> , París, Francia Versión en francés: <i>Les Unités Consacrées aux Partenariats public-privé: une étude des structures institutionnelles et de gouvernance</i>	Ofrece una visión general de unidades de APP especiales en países de la OCDE, entre los que se incluyen estudios de caso de la experiencia de cinco jurisdicciones (Estado de Victoria, Australia, Alemania, Corea, Reino Unido y Sudáfrica).
Burger (2006) <i>The Dedicated PPP Unit of the South African Treasury</i> , Documento presentado en el Simposio de Organismos y Asociaciones Público-privadas, Madrid	Este documento ofrece un análisis del programa de APP en Sudáfrica y su unidad especial de APP.
Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) <i>National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act</i> , Johannesburgo	Este manual integral sobre las APP que esboza el proceso de licitación de las APP para Sud África, incluido el proceso de aprobación.
Centro Europeo Experto en Colaboración Pública Privada (EPEC) (2012) <i>Francia: Unidades de APP y Marco Institucional Relacionado</i> , Luxemburgo	Este informe examina el desarrollo de las legislaciones e instituciones de APP en Francia. Describe el papel de la unidad central de APP (MAPPP) en relación con otras unidades de APP en los respectivos ministerios de líneas.
Istrate y Puentes (2011) <i>Moving Forward on Public Private Partnerships: U.S. and International Experience with PPP Units</i> , Washington, DC: Brookings Institution	El informe examina las unidades internacionales de APP y las unidades nacionales de las APP de los EE. UU. Responde a si es deseable una unidad federal de los EE. UU.

2.4 Marcos de gestión de las finanzas públicas para las APP

Los contratos de APP suelen tener implicancias financieras para los gobiernos. Los compromisos de pago conforme a los contratos de APP suelen ser a largo plazo y pueden depender de uno o más riesgos, como se describe en el Cuadro 2.7: *Tipos de compromisos fiscales con las APP*. Esto puede crear desafíos particulares para la gestión de las finanzas públicas, lo que suele orientarse a partidas presupuestarias anuales para gastos. Por esta razón, se han desarrollado aproximaciones específicas de las APP para la gestión de las finanzas públicas.

Cuadro 2.7: Tipos de compromisos fiscales con las APP

Los compromisos fiscales con las APP pueden ser pagos periódicos que constituyan la totalidad o parte de la remuneración de la parte privada, un medio para compartir el riesgo, o una combinación de los dos. Entre los tipos comunes de compromisos fiscales del Gobierno con las APP se incluyen los siguientes:

Pasivos directos

Los pasivos directos son compromisos de pago que no dependen de que suceda un evento futuro incierto (aunque puede haber cierta incertidumbre respecto del valor). Los pasivos directos que surgen de los contratos de APP pueden incluir:

- **Pagos de "viabilidad financiera" (*viability gap*):** un subsidio de capital que se puede introducir en la construcción de acuerdo con el logro de hitos o contra inversiones de capital.
- **Pagos por disponibilidad:** un pago o subsidio periódico durante el ciclo de vida del proyecto, por lo general, supeditado a la disponibilidad del servicio o el activo en una cantidad establecida contractualmente. El pago se puede ajustar con bonificaciones o sanciones relacionadas con el desempeño.
- **Peajes encubiertos (peajes sombra) o pagos basados en los resultados:** un pago o subsidio por unidad o usuario de un servicio, por ejemplo, por kilómetro conducido en una carretera con peaje.

Pasivos contingentes

Los pasivos contingentes son compromisos de pago cuya ocurrencia, momento y magnitud dependen de ciertos sucesos futuros inciertos, fuera del control del Gobierno. Entre los pasivos contingentes bajo contratos de APP pueden incluirse:

- **Garantías sobre variables de riesgos particulares:** un acuerdo para compensar a la parte privada por una pérdida de ingresos en caso de que una variable de riesgo en particular se desvíe de un nivel especificado mediante contrato. El riesgo asociado, entonces, se comparte entre el Gobierno y la parte privada. Por ejemplo, esto podría incluir garantías sobre la demanda que permanezcan sobre un nivel especificado, o tasas de cambio que permanezcan dentro de cierto rango.
- **Cláusulas de compensación:** por ejemplo, un compromiso para compensar a la parte privada por daños o pérdidas causados por ciertos eventos de fuerza mayor específicos y no asegurables.
- **Cancelación de compromisos de pago:** un compromiso para pagar un monto acordado, en caso de que el contrato se cancele debido a un incumplimiento de pagos de la parte pública o privada. El monto puede depender de las circunstancias que hayan generado la falta de pago.
- **Garantías de deuda u otras mejoras crediticias:** un compromiso para cancelar parte o toda la deuda usada para financiar un proyecto. La garantía puede cubrir un riesgo o evento específico. Las garantías se usan para proporcionar más seguridad a un prestamista de que su préstamo le será pagado.

El documento de Polackova sobre **Pasivos Contingentes del Gobierno** [#206] define los pasivos directos y contingentes, y describe los riesgos fiscales que los pasivos contingentes plantearán en general.

La Sección 1.3: *Desafíos de infraestructura y cómo pueden ayudar las APP* describe algunos de los problemas que suelen surgir cuando no son tratados y administran cuidadosamente las consecuencias fiscales de las APP. Sin reglas específicas para evitar esto, las APP pueden ser usadas para evitar los límites de presupuesto o préstamo. Los gobiernos también suelen subestimar el costo del riesgo asumido bajo las APP, lo que puede provocar niveles insostenibles de exposición a riesgos relacionados con las APP.

Este capítulo ofrece directrices para profesionales sobre la gestión de las finanzas públicas para las APP, para ayudar a evitar estas falencias. Las secciones siguientes describen cómo los gobiernos pueden:

- Evaluar las consecuencias fiscales de un proyecto de APP propuesto.
- Controlar la exposición agregada a las APP.
- Presupuestar los compromisos fiscales de las APP.
- Reflejar los compromisos fiscales de las APP en las cuentas e informes del Gobierno.

Los recursos siguientes ofrecen directrices útiles en esta variedad de temas de gestión de las finanzas públicas para las APP:

- Una **publicación del FMI sobre Inversión pública y Asociaciones Público-Privadas** [#214] ofrece un conjunto de artículos útiles sobre gestión de las finanzas públicas para las APP, que incluye secciones sobre riesgos fiscales de las APP y contabilidad, elaboración de informes y auditoría de las APP. Estas se mencionan en las secciones pertinentes a continuación.
- **El documento de Funke, Irwin y Rial sobre Presupuestación y Elaboración de Informes para Asociaciones Público-Privadas** [#108] describe cómo las aproximaciones bien definidas de la contabilidad, la elaboración de informes y la presupuestación de proyectos de APP pueden ayudar a garantizar que la toma de decisiones sobre las APP esté impulsada por consideraciones de valor por dinero que no den cuenta de peculiaridades contables.
- **El informe de Posner, Ryu y Tkachenko sobre las consecuencia presupuestarias de las APP** [#207] examina los problemas que plantean las APP para las oficinas de presupuesto centrales, que incluye el impacto de las APP en los objetivos y las prioridades fiscales a corto y largo plazo, las prácticas presupuestarias actuales de las APP, y las estrategias posibles para promover una mayor consideración de la asequibilidad a corto y largo plazo de las APP, teniendo en cuenta el espacio y las prioridades fiscales.
- Una **Nota del Banco Mundial sobre la implementación de un marco para la gestión de los compromisos de administración fiscales de las APP** [#292] proporciona directrices y ejemplos sobre todos estos aspectos de gestión de las finanzas públicas de las APP; un **Estudio relacionado del Banco Mundial sobre la gestión de compromisos fiscales de las APP en Ghana** [#290] introduce recomendaciones más detalladas, que incluyen, por ejemplo, proporcionar formatos de plantillas para elaboración de informes.

2.4.1 Evaluación de los impactos fiscales de un proyecto de APP

Los proyectos de inversión pública suelen tener que atravesar una evaluación de proyecto y un proceso de aprobación (para determinar si se trata de un buen proyecto), por lo general, estrechamente integrado con el proceso presupuestario (lo que determina si el proyecto es asequible y cuándo lo es). El Ministerio de Finanzas suele desempeñar un papel central en este proceso. Debido a que las APP no suelen implicar una inversión de capital ni ningún otro gasto a corto plazo, no se pueden incluir automáticamente en estos mecanismos de control.

La Sección 2.3: *Procesos y Responsabilidades Institucionales de las APP* describe cómo los gobiernos suelen crear un proceso de aprobación para las APP, que refleja el que se usa para sus grandes proyectos de inversión. Dichos procesos por lo general otorgan un papel central al Ministerio de Finanzas. Esta sección ofrece directrices sobre cómo el Ministerio de Finanzas puede decidir si aprobar los compromisos fiscales de un proyecto de APP propuesto. Al hacerlo, un Ministerio de Finanzas suele considerar dos cuestiones: si el proyecto proporcionará valor por dinero, y si el proyecto es asequible.

Evaluar si un proyecto de APP proporcionará valor por dinero

Para la mayoría de los proyectos, evaluar el valor por dinero significa evaluar si el proyecto es rentable y cuál es la forma menos costosa de lograr los beneficios. Cuando se valúa una APP, se necesita cierto análisis adicional: verificar si la APP ha sido bien estructurada y si proporcionará un mejor valor por dinero que la contratación pública. La Sección 3.2: *Evaluación de proyectos de APP* describe este análisis y ofrece enlaces a ejemplos y directrices.

Evaluar si una APP es asequible

La segunda pregunta es aún más difícil de responder: ¿Es asequible el proyecto de APP? Hay dos desafíos principales al responder esta pregunta respecto de un proyecto de APP.

En primer lugar, no siempre es claro cuánto costará la APP. Los compromisos fiscales directos son a largo plazo y pueden depender de variables, como la demanda (en el caso de los peajes ocultos) o las tasas de cambio (cuando los pagos se efectúan en moneda extranjera). Además, muchos compromisos fiscales con las APP son pasivos contingentes cuya ocurrencia, momento y valor dependen de eventos futuros inciertos. La Sección 3.2: *Evaluación de proyectos de APP* ofrece directrices y ejemplos sobre cómo se puede calcular el costo de los compromisos fiscales de una APP propuesta. En general, esto implica considerar el valor modal o el valor de "mejor proyección", esperando corregir el sesgo optimista, así como escenarios sobre cómo puede variar este valor.

En segundo lugar, debido a que los costos son a largo plazo y pueden ser contingentes, no es fácil decidir si son asequibles. Una **publicación de la OCDE sobre las APP** [#196, página 21] define la asequibilidad como "la capacidad de adaptarse dentro de las limitaciones presupuestarias del Gobierno en el tiempo". En el caso de la mayoría de los gastos del Gobierno, la asequibilidad se evalúa considerando las limitaciones presupuestarias anuales y en algunos casos, el marco de gastos a mediano plazo, por lo general, de tres años. La Tabla 2.5: *Opciones de evaluación de la asequibilidad de los compromisos fiscales con las APP* describe dos alternativas para las APP. El enfoque puede ser distinto para diferentes tipos de compromisos fiscales. Los límites del volumen total de compromisos fiscales con las APP se describen con más detalle a continuación, y también pueden afectar la toma de decisiones para proyectos particulares.

Tabla 2.5: Opciones de evaluación de la asequibilidad de los compromisos fiscales con las APP

Opciones	Referencias y ejemplos
<p>Previsión de límites presupuestarios, es decir, hacer suposiciones conservadoras sobre cómo evolucionarán los límites presupuestarios, y considerar si los pagos anuales proyectados para una APP (de acuerdo con una serie razonable de escenarios) se podría ajustar dentro de esos límites</p>	<p>Una encuesta de la OCDE publicada en 2008 [descrita en [#194], páginas 42-43] revela que:</p> <ul style="list-style-type: none"> En Brasil, los estudios de proyectos deben incluir un análisis fiscal de los próximos diez años. En el Reino Unido, las autoridades contratantes deben demostrar la asequibilidad de un proyecto de APP basado en las cifras de gastos departamentales acordadas para los años disponibles, y en suposiciones cautelosas de los paquetes de gastos departamentales a partir de ese momento. En Francia, la asequibilidad de una APP se demuestra en referencia al "programa ministerial", un ejercicio indicativo de presupuestación multianual. <p>La sección del Manual de APP Manual de Sudáfrica (2004) sobre la asequibilidad [#219, Módulo 2] también describe un enfoque similar.</p>
<p>Introducir reglas de presupuesto que signifiquen que se considera la asequibilidad de los compromisos de las APP en el proceso presupuestario anual</p>	<p>Por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> En el estado de Victoria, Australia, un ministerio que considere una APP, primero debe obtener aprobación para el gasto de capital que sería necesario si el proyecto recibiese fondos públicos, como se requiere en las Directrices de APP de 2010 [#19, Módulo 2] y se describe en el análisis de Irwin sobre la administración de pasivos contingentes de APP [#162, páginas 10-11]. La ley de Colombia sobre pasivos contingentes (1998) requiere que los organismos de implementación hagan una transferencia de dinero en efectivo a un fondo de contingencia cuando se firma un proyecto de APP. La transferencia de dinero en efectivo se equipara al valor proyectado de los programas con respecto a las garantías de ingreso proporcionadas (estos pagos pueden procesarse de forma escalonada durante varios años). Esto significa que la decisión de aceptar un pasivo contingente tiene un impacto inmediato en el presupuesto, que debe tenerse en cuenta [#49, Artículo 6].

2.4.2 Control del impacto fiscal agregado de las APP

Además de considerar la exposición fiscal de cada proyecto, algunos gobiernos introducen objetivos o reglas que limitan el impacto fiscal agregado. Definir qué tipos de compromisos fiscales se deben incluir es un desafío, por ejemplo, ¿se aplica la regla solo a pasivos directos o se incluyen pasivos contingentes?

Una opción es introducir límites específicos del impacto fiscal agregado de las APP. Este enfoque se describe en el **artículo de Irwin sobre el control de compromisos de gastos en las APP** [#161, págs. 114-115]. Por ejemplo:

- El Decreto Legislativo N° 1012 del **Perú** (2008) [#199, Artículo 13] Artículo 13] establece que el valor presente de los compromisos fiscales totales con las APP (compromisos de las compañías y pasivos contingentes medibles) no deberán exceder el 7% del PBI. Sin embargo, cada tres años, el Presidente puede, con el aval del Ministerio de Economía y Finanzas, promulgar un decreto que aumente o disminuya este límite, que depende de las necesidades de infraestructura del país.
- En **Hungría**, la ley de finanzas públicas limita el valor nominal total de los compromisos multianuales en las APP al 3% del ingreso gubernamental (Ley 38 de 1992, Artículo 12, citado en el documento de Irwin en [#161]).
- La Ley Federal de APP (Ley 11079, 2004) de **Brasil** [#34] inicialmente limitaba los compromisos financieros totales asumidos en contratos de APP a un máximo del 1% de los ingresos corrientes netos anuales; en 2009, la Ley 12024 aumentó este límite a un 3%, y en 2012, la Ley 12766 volvió a aumentarlo a un 5%.

Como describe **Irwin**, crear límites específicos de APP, distintos a otros límites del gasto público, puede sencillamente crear incentivos para que los organismos elijan las contrataciones públicas en lugar de las APP, aun cuando las APP proporcionen mejor valor por dinero (o viceversa). No obstante, teniendo en

cuenta las dificultades para decidir si un compromiso de APP en particular es asequible, los límites del impacto fiscal agregado pueden ser una forma útil de asegurar que la exposición total del Gobierno a los costos y los riesgos de las APP permanezcan dentro de límites manejables.

Una alternativa es incorporar límites en los compromisos de las APP dentro de otros objetivos fiscales. Por ejemplo, algunos gobiernos introducen metas o límites en la deuda pública. Algunos tipos de compromisos de APP se pueden incluir dentro de las mediciones de la deuda pública, conforme a las normas internacionales o las reglas nacionales. Sin embargo, esto suele aplicarse únicamente en casos limitados y restringidos al nivel nacional, como destacan **Liu y Pradelli** [#177]. Su documento propone un marco de supervisión más riguroso de los riesgos fiscales, impuesto por la deuda de APP a través del uso de un mínimo de cinco indicadores de deuda subnacional, que también toman en cuenta la deuda de SPV. **Irwin** [#161] también describe la alternativa de establecer un límite en "la deuda más los compromisos de la APP".

2.4.3 Compromisos del Gobierno con las APP en el Presupuesto

Presupuestar las APP implica garantizar que el dinero sea asignado y esté disponible para pagar cualquier costo que el Gobierno haya acordado asumir conforme a sus proyectos de APP. Debido a que dicho costo puede ser contingente o suceder en el futuro, las APP pueden ser difíciles de presupuestar en los ciclos de presupuesto anual tradicionales. No obstante, se necesitan enfoques de presupuestación que sean creíbles y prácticos para una buena gestión de las finanzas públicas y para garantizar a los socios privados que se les pagará. Esta sección describe cómo algunos países han introducido sistemas específicamente para permitir una mejor presupuestación de los pagos de APP, tanto directos como contingentes.

Presupuestación de compromisos directos con las APP

Los compromisos directos con las APP pueden incluir subsidios de capital durante la construcción del proyecto, así como pagos continuos, como peajes ocultos o pagos por disponibilidad.

Cuando los gobiernos ofrecen **subsidios de capital** a las APP, los pagos requeridos son similares a los proyectos de contratación del Gobierno. Debido a que estos pagos suelen hacerse dentro de los primeros años de un proyecto, pueden incorporarse con relativa facilidad en los presupuestos anuales y en los marcos de gasto a mediano plazo. No obstante, algunos gobiernos han introducido fondos particulares (llamados Fondos de Viabilidad Financiera o *Viability Gap Funds*) desde donde se efectuarán dichos pagos. Un ejemplo de un fondo de este tipo es el de la India, como se describe en el Cuadro 2.8.

Cuadro 2.8: Fondo de viabilidad financiera en la India

En julio de 2005, el Comité de Asuntos Económicos del Gabinete estableció el programa del Fondo de viabilidad financiera (VGF) a través de la aprobación del "*Esquema de apoyo financiero a Asociaciones Público-Privadas en infraestructura*". El programa ha sido muy exitoso. Durante sus primeros nueve años, 42 proyectos con un costo de proyecto total de más de US\$ 5 mil millones y una asignación de VGF de US\$ 916 millones han recibido la aprobación final, mientras que 178 proyectos con un costo de proyecto total de US\$ 17,7 mil millones y una asignación de VGF de US\$ 3,4 mil millones han recibido una aprobación inicial.

El objetivo principal del programa de VGF en la India es atraer más inversión privada en infraestructura al hacer financieramente viables los proyectos de APP. Diseccionar este objetivo primario revela tres objetivos subyacentes:

- Atraer más inversión privada para movilizar finanzas adicionales y satisfacer las necesidades de infraestructura de la India con más rapidez.
- Priorizar los proyectos de APP para mejorar los rendimientos, controlar los plazos y los costos, y atraer el conocimiento técnico del sector privado.
- Desarrollar proyectos a través de un enfoque "inclusivo" que no descuide las regiones con desventajas geográficas o económicas.

En forma crítica, saber que se dispone de financiamiento motiva a las compañías a licitar en los proyectos de APP de la India. Como resultado, la fuerte competencia ha significado que muchos proyectos que el Gobierno pensaba que podrían necesitar un subsidio, de hecho, han sido financiados totalmente de forma privada, sin la necesidad de una contribución de VGF o, en algunos casos, con "subsidios negativos" o pagos anticipados de parte del sector privado.

El esquema está financiado por el Gobierno a través de sus recursos presupuestarios, con partidas presupuestarias anuales vinculadas a la demanda estimada de desembolsos durante el año. En el primer año, se realizó una asignación presupuestaria de US\$ 40 millones. Además, el esquema contempla que haya un fondo rotatorio a disposición para que el Comité Autorizado garantice la liquidez del VGF y se reponga según sea necesario. En cualquier año, el esquema contempla un límite en el valor de los proyectos aprobados que equivale a diez veces las partidas presupuestarias para el VGF en el plan anual, para garantizar la liquidez continua y evitar la concentración de solicitudes de desembolsos en la mayor medida posible. El Ministerio de Finanzas puede modificar este límite si lo considera necesario. En la práctica, el límite no ha sido vinculante, y el total del apoyo de VGF durante cualquier año se ha basado en las solicitudes de desembolsos estimadas durante el año siguiente.

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos, Gobierno de la India (2013) Esquema de apoyo a las Asociaciones Público-Privadas en infraestructura [\[#133\]](#).

La presupuestación de **compromisos directos a largo plazo**, como pagos por disponibilidad, resulta un desafío mayor. El desajuste entre el ciclo de asignación del presupuesto anual y los compromisos de pago a múltiples años expone a la parte privada al riesgo de que los pagos no sean adecuados a su vencimiento. Este problema no es exclusivo de las APP; muchos otros tipos de compromisos de pago contractuales pueden extenderse más allá del año del ejercicio presupuestario. En muchas jurisdicciones, los gobiernos no introducen ninguna aproximación a la presupuestación en particular para los compromisos directos a largo plazo con las APP, bajo el supuesto de que una legislatura responsable siempre aprobara las asignaciones presupuestarias para cumplir con los compromisos de pago legalmente vinculantes del Gobierno.

Cuando el riesgo de las asignaciones presupuestarias es alto, por lo general, en sistemas con una división de poderes verdadera entre el ejecutivo y el legislativo, se pueden garantizar los mecanismos para disminuir

el riesgo. A nivel federal, en **Brasil**, la Ley Nacional N° 101 de 2000 requiere que los pagos de subsidios a las APP sean tratados de la misma forma que los pagos de servicio de deuda, es decir, que sean asignados automáticamente. Esto significa que una vez que se aprueba el subsidio, las asignaciones presupuestarias ya no están sujetas a más aprobaciones legislativas. Aunque aún no se hayan desembolsado subsidios federales, esta política debería ayudar a disminuir la posibilidad de que los fondos comprometidos se retracten, y ofrece más certeza a los inversionistas.

Para más información sobre la presupuestación de compromisos directos con las APP, véase el **informe del Banco Mundial sobre subsidios fiscales para las APP** [#287]. El estudio presenta los mecanismos de asignaciones presupuestarias de Brasil a nivel federal y estatal (páginas 15-16), Colombia (página 31), México (página 46) y la India (página 59).

Presupuestación de pasivos contingentes de APP

La presupuestación de pasivos contingentes puede ser un desafío en particular, debido a que los pagos pueden vencer inesperadamente. Si no se puede encontrar ahorros dentro de las asignaciones presupuestarias existentes, el Gobierno puede tener que recurrir al Poder Legislativo para solicitar una asignación complementaria, lo que suele ser un asunto difícil y polémico.

Para superar estas dificultades, algunos gobiernos introducen mecanismos particulares para presupuestar pasivos contingentes en los proyectos de APP. Como se describe en el **documento de Cebotari sobre la administración de pasivos contingentes** [#44, páginas 26-28], la primera opción es crear una flexibilidad presupuestaria adicional. Esto puede incluir crear una línea de contingencia en el presupuesto desde la que se puedan hacer pagos inesperados. Una línea de contingencia podría ser específica para un pasivo en particular, es decir, aquellos que se consideran un riesgo relativamente más alto, o podría cubrir una variedad de pasivos contingentes. Cebotari también observa que algunos países autorizan un gasto excesivo del presupuesto sin necesidad de una aprobación adicional en ciertas circunstancias definidas.

Una **segunda opción**, también descrita en detalle por **Cebotari** [#44, páginas 27-29], es crear un fondo de pasivo contingente. Un fondo de pasivo contingente (o fondo de garantía) es una cuenta (que puede ser dentro o fuera de las cuentas del Gobierno) a la que se hacen transferencias por anticipado, y desde la que se hacen pagos de pasivos contingentes cuando estos vencen. Los siguientes son ejemplos de fondos de pasivos contingentes para las APP:

- **Colombia:** Colombia ha desarrollado un sistema sofisticado de administración de pasivos contingentes que surge de las garantías ofrecidas a las concesiones de carreteras con peaje. Este sistema incluye la estimación del impacto fiscal de las garantías antes de que estas sean otorgadas, y apartar fondos para cubrir los pagos estimados de las garantías [#287, páginas 32-33]. Un fondo de pasivos contingentes de entidades gubernamentales, establecido en 1998, y tiene una cuenta especial que es administrada por La Previsora, una empresa fiduciaria. El fondo es financiado con aportes de entidades gubernamentales, aportes del presupuesto nacional e ingresos generados con sus recursos. Las entidades gubernamentales llevan a cabo la valoración de los pasivos contingentes, que luego es aprobada por la División de Crédito Público del Ministerio de Finanzas. Una vez que se aprueba e implementa la APP, esta división lleva a cabo estimaciones continuas del valor de los pasivos contingentes asociados [#49, Artículos 3-8].
- **São Paulo, Brasil:** En el estado de São Paulo se estableció la Companhia Paulista de Parcerias (CPP) en 2004, usando recursos de la venta de acciones del Gobierno en empresas públicas estatales [#37, Artículos 12-23]. La sección 5 del Decreto del Gobernador del Estado [#36, Artículos 11-12] describe los deberes del CPP. El CPP administra sus recursos como un fondo fiduciario que ofrece garantías reales y fiduciarias a los proyectos de APP [#36, Artículo 15]. El CPP es administrado por un Directorio formado

por hasta tres miembros seleccionados por el Gobernador del Estado, un Consejo de Administración formado por hasta cinco miembros que selecciona el Gobernador del Estado y un consejo fiscal. El CPP es una entidad legalmente independiente. El Gobierno del Estado puede agregar capital al fondo con recursos provenientes de la venta de acciones en empresas estatales o edificios estatales, títulos de deuda pública, otros bienes o derechos que sean directa o indirectamente propiedad del Gobierno. El análisis del Banco Mundial sobre los fondos de subsidios para las APP en América Latina y el Caribe (LAC) [#287, página 16] proporciona más antecedentes sobre CPP.

- **Indonesia:** El "Indonesia Infrastructure Guarantee Fund" o IIGF es una empresa estatal establecida por Reglamento del Gobierno y el Decreto del Ministerio de Finanzas en 2009. Como una de las herramientas fiscales del Gobierno, la IIGF está bajo la supervisión directa del Ministerio de Finanzas y tiene la misión de proporcionar garantías para proyectos de infraestructura de acuerdo con los esquemas de las APP. IIGF es parte de los esfuerzos del Gobierno por acelerar el desarrollo de la infraestructura en Indonesia, al ofrecer apoyo/garantía de contingencia para los riesgos que provoca la acción o la falta de acción del Gobierno. El Fondo opera como un canal único para evaluar, estructurar y proporcionar garantías para proyectos de infraestructura de APP. Este canal único ofrece certezas porque constituye una política consistente para evaluar garantías, un único proceso de reclamos, e introduce transparencia y coherencia en el proceso que es vital para la confianza del mercado. IIGF ofrece garantías contra riesgos específicos basadas en la demanda del sector privado en una variedad de sectores, incluidos energía, agua, carreteras con peaje, redes ferroviarias, puentes, puertos y otros [#149].
- **Corea del Sur:** "El Infrastructure Credit Guarantee Fund" (ICGF) fue establecido en 1994, administrado por una institución financiera pública. El ICGF garantiza cada proyecto hasta 300 mil millones de won por un cargo de garantía anual de 1,5% del monto total de la garantía [#221]. Por lo general, los cargos de garantía anuales oscilan entre el 0,3% y el 1,3%. La garantía funciona como una subrogación, es decir, ICFC reembolsa los préstamos tomados por la compañía del proyecto a las instituciones financieras en el caso de que la primera incumpla los pagos de la deuda; si los fondos se tornan insuficientes, el Gobierno puede proporcionar aportes adicionales [#171].

Además de ofrecer un mecanismo de presupuestación claro y, por ende, mejorar la credibilidad, crear un fondo también puede ayudar a controlar los compromisos fiscales del Gobierno con las APP, lo que depende de cómo se diseñe este fondo. Por ejemplo, el enfoque de Colombia fomenta la disciplina al decidir qué pasivos aceptar, como se describe en la Sección 2.4.1: *Evaluación de los impactos fiscales de un proyecto de APP*. Solicitar una transferencia de efectivo del presupuesto del organismo de implementación cuando se incurre en un pasivo contingente significa que la decisión de aceptar un pasivo contingente tiene un impacto inmediato en el presupuesto; impacto que debe considerarse. En Indonesia, la política gubernamental requiere que IIGF acepte pasivos contingentes de acuerdo con una estimación cuidadosa del riesgo por parte de la administración del fondo.

2.4.4 Rendición de cuentas y elaboración de informes fiscales para las APP

Los gobiernos necesitan rendir cuentas e informar sobre sus compromisos fiscales, entre ellos aquellos correspondientes a contratos de APP. Cuando la elaboración de informes es adecuada, alienta al Gobierno a supervisar su propia posición fiscal. Divulgar los informes financieros permite que otras partes interesadas (como prestamistas, agencias de calificación y el público) puedan tener una opinión informada sobre el desempeño de la administración de las finanzas públicas por parte del Gobierno.

El Cuadro 2.9: *Tipos de informes financieros del Gobierno* describe brevemente los tres tipos de contabilidad y elaboración de informes del Gobierno —estadísticas financieras gubernamentales, estados financieros gubernamentales, y documentación e informes presupuestarios— y las normas y las directrices reconocidas que se aplican en cada caso y que son relevantes a nivel internacional. En general, estas normas establecen reglas o directrices sobre si se deben reconocer distintas clases de pasivos y gastos y cómo hacerlo. Esto es, si están registrados formalmente en los estados financieros y las estadísticas, o si son divulgados, es decir, informados a través de notas o descripciones. Esta sección describe brevemente cómo se aplican estas normas a las APP, con algunos ejemplos de cómo distintos países las han interpretado en la práctica.

Cuadro 2.9: Tipos de informes financieros gubernamentales

La mayoría de los gobiernos recopilan información financiera en tres marcos relacionados:

- **Estadísticas financieras gubernamentales:** son estadísticas resumidas sobre el estado financiero de un Gobierno, y están destinadas a poder compararse a nivel internacional. Estas estadísticas pueden seguir normas regionales o internacionales, como las que establece Eurostat para los países de la Unión Europea, o el Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI (GFSM), publicado en 2001, pero con actualizaciones periódicas desde esta fecha [#156].
- **Estados financieros gubernamentales:** la mayoría de los gobiernos también publica estados financieros auditados. Hay normas reconocidas a nivel internacional sobre lo que esos estados financieros deben incluir, aunque en la práctica pocos gobiernos cumplen con esas normas. Las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP o IPSAS, por su sigla en inglés, [#153]) es una versión modificada de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF o IFRS por su sigla en inglés). Las IPSAS están diseñadas para el sector público, mientras que las IFRS se aplican a las empresas. Algunos gobiernos adoptan normas contables locales que son una versión simplificada de las normas IPSAS.
- **Documentación y elaboración de informes presupuestarios:** la mayoría de los gobiernos preparan informes sobre el desempeño financiero como parte de la preparación y la elaboración de informes presupuestarios. Estos no están sujetos a ninguna norma internacional, aunque existen materiales de referencia que promueven la transparencia, por ejemplo, el Manual de Transparencia Fiscal del FMI (2007) [#157] y las Buenas Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE (2002) [#191].

Entre los recursos útiles para tener una visión general ante la elaboración de informes sobre APP y justificarlas se encuentran:

- **El documento de Funke, Irwin y Rial sobre presupuestación y elaboración de informes para las APP** incluye una sección sobre cómo justificar y reportar transacciones de APP, en la que describe en detalle las consecuencias de las normas contables y de las normas estadísticas para las APP [#108, páginas 9-19].
- Parte 4: Contabilidad, informes y auditoría para APP en la **colección de artículos publicados por el FMI** sobre Inversión Pública y Asociaciones Privadas [#214].

- Un **informe de la OCDE sobre APP, valor por dinero y riesgo financiero**, que incluye una sección sobre calificación presupuestaria y tratamiento contable de las APP [#39, página 90-105].
- **El informe de Cebotari sobre pasivos contingentes**, que incluye una sección sobre la divulgación de pasivos contingentes [#44, páginas 32-41], con ejemplos prácticos de enfoques en distintos países, y con un anexo sobre las normas internacionales relevantes.

Reconocimiento de pasivos de las APP en cuentas gubernamentales

Los gobiernos deben decidir si los compromisos de las APP se deben reconocer y cuándo hacerlo, es decir, registrarse formalmente en estados financieros como si crearan activos públicos, pasivos o gastos. Esto es importante porque se suelen establecer límites u objetivos en los pasivos y los gastos del Gobierno. Reconocer o no los compromisos de las APP como gastos o pasivos puede, en consecuencia, influir en la decisión del Gobierno de emprender una APP o de cómo estructurarla, en una forma que no es impulsada por lograr valor por dinero. La Sección 1.3.1 describe cómo algunos gobiernos han usado las APP para eludir los límites en sus pasivos.

Las normas financieras mencionadas en el Cuadro 2.9: *Tipos de informes financieros gubernamentales* varían en su tratamiento de los compromisos fiscales de las APP. Unas pocas normas abordan específicamente cuándo y cómo los gobiernos contratantes deben reconocer los pasivos y los activos directos de los proyectos de APP:

- **Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público 32**, introducidas en 2011, IPSAS-32, define cuándo se deben reconocer los activos y los pasivos, suponiendo que el Gobierno está cumpliendo con las normas de contabilidad basadas en valores devengados de IPSAS. De acuerdo con IPSAS-32, los activos y los pasivos de las APP aparecen en el balance del Gobierno, siempre y cuando (i) el Gobierno controle o regule los servicios que el operador debe proporcionar con el activo de APP, a quién y a qué precio; y (ii) el Gobierno controle cualquier interés residual significativo en el activo al término del contrato. De acuerdo con esta definición, las APP "con pagos del Gobierno" deberían aparecer en el balance del Gobierno; el tratamiento de las APP "con pagos de los usuarios" es menos claro y depende de los detalles del contrato [#153, #154]. Además, las normas de IPSAS y las notas de referencia asociadas suponen una contabilidad íntegra en valores devengados (por ejemplo, de tal forma que el Gobierno prepara un balance total que recopila tanto los activos como los pasivos); resulta menos claro cómo se pueden aplicar los principios de esta norma cuando los gobiernos utilizan el método de contabilidad de caja.
- **Las actualizaciones recientes del Manual del FMI sobre Estadísticas Financieras Gubernamentales** establecen criterios de clasificación de activos y pasivos de las APP con fines de elaboración de informes estadísticos. De acuerdo con estos criterios, los activos y los pasivos de las APP se contabilizan en el balance del Gobierno si este asume la mayor parte de los riesgos y las recompensas del proyecto, por ejemplo, tomando en consideración hasta qué grado el Gobierno controla el diseño, la calidad, el tamaño y el mantenimiento del activo, y asume el riesgo de construcción, así como la asignación del riesgo de demanda, el riesgo de valor residual y obsolescencia y el riesgo de disponibilidad.
- **Directrices de Eurostat:** Eurostat requiere que los gobiernos europeos reconozcan los pasivos de las APP en las estadísticas de deuda cuando el Gobierno retiene el riesgo de construcción o demanda o el riesgo de disponibilidad. **El artículo de Rougemont sobre Contabilidad para las APP** [#214, páginas 256-268] ofrece más detalles. Puesto que las APP transfieren esos riesgos a la parte privada, de acuerdo con esta regla, la mayoría de las APP quedan fuera del balance del Gobierno.

La mayoría de las normas de contabilidad y elaboración de informes no requiere que los gobiernos reconozcan los pasivos contingentes, incluidos los que se derivan de la aceptación del riesgo en los contratos de APP. **El informe de Cebotari sobre pasivos contingentes** [#44, Apéndice I] describe una excepción limitada. Las normas IPSAS para gobiernos que implementan una contabilidad basada en valores devengados requieren que se reconozcan los pasivos contingentes solo si es más probable que ocurra un suceso subyacente, y el monto de la obligación se pueda medir con suficiente fiabilidad. En este caso, el valor neto presente del costo estimado del pasivo contingente debe reconocerse como un pasivo y como un gasto (una disposición) cuando se firma el contrato.

Divulgación de los pasivos de APP

La mayoría de las normas de elaboración de informes y estadísticas coinciden en que aun cuando los compromisos de APP no se reconocen como pasivos, se deben divulgar en notas de cuentas e informes. Por ejemplo, un **folleto del FMI sobre Inversión Pública y APP** [#214, páginas 14-17] describe qué información se debe divulgar para las APP en general y los requisitos de divulgación específicos para las garantías. Un **informe del Banco Mundial sobre Divulgación de Información de Proyectos y Contratos en APP** analiza las prácticas de diversas jurisdicciones y presenta las buenas prácticas en el campo.

Divulgar activos pasivos puede ser un gran desafío, ya que puede ser difícil estimar su valor. La Sección 3.2: *Evaluación de Proyectos de APP* ofrece directrices sobre cómo se puede estimar el valor de los activos contingentes. **El documento de Cebotari sobre pasivos contingentes gubernamentales** [#44, páginas 32-41] describe directrices internacionales sobre cómo se debería divulgar la exposición de pasivos contingentes, incluidos aquellos en programas de APP, y brinda ejemplos de diversos países.

El documento de Cebotari también describe cómo algunos países han interpretado estos estándares en la práctica. Por ejemplo, Nueva Zelanda y Australia divulgan los pasivos contingentes, incluidos los de las APP, en notas de estados financieros, disponibles en línea. Desde 2007, **la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile** publica un informe anual de pasivos contingentes [#45], que inicialmente presentaba información sobre pasivos contingentes relacionados con garantías a las APP de ingresos y tasas de cambio. Desde entonces, este informe se ha ampliado para cubrir otros tipos de activos contingentes del Gobierno.

Referencias clave: Gestión de las finanzas públicas para APP	
Referencia	Descripción
Polackova, H. (1998) <i>Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability</i>. Documento de Trabajo de Investigación de Políticas. 1989, Banco Mundial	Este documento ofrece la estructura conceptual que se usa en muchos artículos posteriores para describir distintos tipos de pasivos gubernamentales, y distingue entre pasivos contingentes y directos, y pasivos explícitos e implícitos.
Schwartz, Corbacho y Funke (eds.) (2008) <i>Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks</i>, Fondo Monetario Internacional	Una colección de documentos sobre administración del impacto fiscal de las APP, extraído de una conferencia del FMI realizada en Budapest en 2007. La Parte dos: Riesgos fiscales de las APP, y la Parte cuatro: Contabilidad, elaboración de informes y auditoría de las APP son particularmente relevantes para la gestión de las finanzas públicas para las APP.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008) <i>Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money</i>, París	El libro identifica las buenas prácticas para maximizar el valor por dinero de los proyectos de APP, incluida la contabilidad del impacto fiscal y la asequibilidad. El libro también cubre temas sobre reforma regulatoria, gobernabilidad y desarrollo de la capacidad institucional.

Tim Irwin y Tanya Mokdad (2010) <i>Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa</i> , Banco Mundial	Describe el enfoque en el Estado de Victoria, Australia, Chile y Sudáfrica con respecto al análisis de las aprobaciones y la elaboración de informes de pasivos contingentes (y obligaciones fiscales) de acuerdo con los proyectos de APP, y extrae lecciones para otros países.
Tim Irwin (2007) <i>Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects</i> , Banco Mundial	Este informe cubre temas relacionados con el impacto fiscal de los proyectos de APP y brinda marcos para guiar a los formuladores de políticas. Ofrece lecciones aprendidas en el manejo de pasivos, directos o contingentes, y estudios
Liu, L. y Pradelli, J. (2012) <i>Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at the Subnational Level</i> . Documento de Trabajo de Investigación de Políticas 6069, Banco Mundial	El documento propone un marco de supervisión más riguroso de los riesgos fiscales, impuesto por la deuda de las APP a través de un mínimo de cinco indicadores de deuda subnacional, que también toman en cuenta la deuda de SPV.
Posner, Ryu y Tkechenko (2008) <i>Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting</i> , 29th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Viena, Austria	El informe examina el tratamiento presupuestario y los temas que surgen de las APP. Analiza los temas presupuestarios y contables de carácter único que presentan los servicios financiados con capital privado.
Banco Mundial (2012) <i>Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of subsidy mechanisms</i>	El informe ofrece un marco de por qué a veces se necesitan subsidios para las APP. El informe incluye estudios de casos de programas de subsidios para APP en Brasil, Colombia, México y la India.
Cebotari, A. (2008) <i>Contingent Liabilities: Issue and Practice</i> , Documento de Trabajo WP/08/245, Banco Monetario Internacional	Un documento fundamental sobre la administración de pasivos contingentes, incluido los de los proyectos de APP. Incluye estudios de caso para mostrar los desafíos y las prácticas de administración de distintos países. Estos estudios de casos también destacan las buenas prácticas.
Jay-Hyung Kim, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin y Seung-yeon Lee (2011) <i>PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea</i> , Banco Asiático de Desarrollo	Este informe examina el programa de APP en Corea, incluidos estudios de casos en proyectos de APP de BTO y BTL.
Fondo Monetario Internacional (2001) <i>Government Finance Statistics Manual</i>	Las directrices del FMI sobre cómo presentar estadísticas fiscales gubernamentales.
Fondo Monetario Internacional (2007) <i>Manual on Fiscal Transparency</i>	Manual de divulgación de informes fiscales del sector privado Este manual ofrece un marco de responsabilidades para la transparencia del proceso presupuestario y la apertura y la integridad de la información.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2002) <i>Best Practices in Budget Transparency</i> , París	Una herramienta diseñada para ayudar a los países a aumentar la transparencia en su proceso presupuestario, de acuerdo con las buenas prácticas.
Bernardin Akitoby, Richard Hemming y Gerd Schwartz (2007) <i>Public Investment and Public-Private Partnerships</i> , Temas Económicos 40, Fondo Monetario Internacional	Un folleto breve que describe las consecuencias de las APP en la inversión pública, incluido cómo los compromisos de APP se deben administrar y controlar.
Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) <i>National Treasury PPP Manual Module 4: PPP Feasibility Study</i> , Johannesburgo	La parte 6, "Demostrar la asequibilidad" describe la metodología y los requisitos para demostrar la asequibilidad de un proyecto de APP.
Australia, Departamento de Tesoro y Finanzas (2010) <i>National PPP Guidelines: Partnerships Victoria Requirements (Versión 2)</i> , Melbourne, Estado de Victoria	Estas directrices de APP establecen los objetivos, principios y procesos para el programa de APP en el Estado de Victoria, Australia. Las directrices destacan la necesidad de una prueba de asequibilidad exhaustiva del proyecto antes de que se considere el mismo.
Colombia, El Congreso (1998) <i>Ley 448 de 1998</i> , Bogotá	Establece el Fondo de Pasivos Contingentes, define de dónde provendrán los recursos, declara cómo se cubrirán los costos operativos y describe cómo se supervisarán los pasivos contingentes durante la vigencia del proyecto.
Perú, Congreso de la República (2008) <i>Decreto Legislativo N° 1012</i> , Lima	Establece todo el proceso de APP (desde la evaluación hasta la licitación y la implementación del contrato), y también define el marco institucional de las APP en la infraestructura. Esto incluye definir el papel del Ministerio de Finanzas y del organismo de promoción de las APP (PROINVERSIÓN).

Brasil, Congreso Nacional (2004) Lei N° 11079, Brasilia	Establece el proceso de licitación y asigna papeles al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Planificación, y establece el Consejo Federal de Administración de APP. La ley también establece los límites de los compromisos financieros del Gobierno.
Brasil, São Paulo Assembléia Legislativa (2004) Lei 11688/04, São Paulo	Establece cómo se financia el CPP, su composición, su estructura organizacional y su papel.
Brasil, Governador do Estado de São Paulo (2004) Decreto 48867/04 Decreto N° 48.867, São Paulo	Define en detalle las obligaciones especiales del CPP, incluida la administración del fondo del CPP.
República de Corea, Ministerio de Estrategia y Finanzas (2011) <i>Basic Plan for Public Private Partnerships</i>, Seúl	Establece la política de APP, identifica las áreas de desarrollo de proyectos de las APP y especifica el marco legal que rige el proceso de licitaciones de APP.
Federación Internacional de Contadores (IFAC) (2011) <i>International Public Sector Accounting Standard 32 - Service Concession Agreements: Grantor</i>, Nueva York	Establece los requisitos contables para la parte gubernamental de un contrato de APP. Especifica cuándo y cómo los activos y los pasivos de las APP se deben reconocer como activos y pasivos del Gobierno.
Federación Internacional de Contadores (IFAC) (2011) <i>International Public Sector Accounting Standard 32 At a Glance—Service Concession Agreements: Grantor</i>, Nueva York	Ofrece una visión general de la Norma 32 de IPSAS descrita anteriormente.
Chile, Ministerio de Hacienda (2010) <i>Informe de Pasivos Contingentes 2010</i>, Santiago	Describe el marco conceptual para estimar pasivos contingentes y la exposición de pasivos contingentes del Gobierno en ese año. Esto incluye información cuantitativa (valor máximo y costo estimado) sobre garantías del Gobierno a proyectos de APP (concesiones).
Centro Europeo Experto en Colaboración Pública Privada (EPEC)(2010) <i>Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships: Purposes, Methodology and Recent Trends</i>, Luxemburgo	Aclara el proceso de determinar el impacto de las APP en la deuda y el déficit gubernamental, para los países de la UE.

2.5 Gobernabilidad general del programa de las APP

El Poder Ejecutivo del Gobierno es responsable, en gran parte, de la implementación de proyectos de APP. Los procesos y las responsabilidades institucionales que se describen en la Sección 2.3: *Procesos y responsabilidades institucionales de las APP* tienen en gran medida la meta de crear controles y balances dentro del Poder Ejecutivo sobre cómo se toman esas decisiones. Esta sección describe la gobernabilidad general del programa de APP: cómo otras entidades y el público en general participan en el proceso de las APP y responsabilizan al Poder Ejecutivo por sus decisiones y acciones.

La base de estos mecanismos de rendición de cuentas es la **comunicación** oportuna y exhaustiva de información sobre el programa de las APP. Las entidades y los grupos fuera del Poder Ejecutivo que tienen como papel para desempeñar garantizar una buena gobernabilidad del programa de APP pueden incluir:

- **Entidades fiscalizadoras superiores:** muchas jurisdicciones tiene entidades fiscalizadoras independientes que pueden desempeñar un papel en garantizar la buena gobernabilidad de los programas de APP. Estas entidades pueden simplemente considerar los compromisos de las APP como parte de sus responsabilidades de auditoría normales, por ejemplo, en la auditoría de estados financieros gubernamentales. También pueden analizar el desempeño del proyecto de APP o investigar inquietudes particulares, o analizar el valor por dinero del programa como un todo. Estos análisis, a su vez, permiten que el Poder Legislativo y el público verifiquen el desempeño del programa de APP.
- **El Poder Legislativo:** suele definir el marco de las APP al promulgar la legislación de las APP. En algunos casos, el Poder Legislativo puede participar directamente en el proceso de las APP, con la aprobación

de proyectos de APP. Con más frecuencia, ejerce una supervisión a posteriori, supervisando informes sobre los compromisos del Gobierno con las APP.

- El público: puede participar directamente en el diseño de un proyecto de APP, a través de procesos de consulta, y en la supervisión de la calidad del servicio, ofreciendo canales de retroalimentación. La transparencia del proceso de una APP como un todo y los medios de difusión activos pueden informar a la opinión pública y, si se trata de asuntos lo suficientemente graves, influir en las elecciones.

Crear mecanismos a través de los cuales el Poder Legislativo, los organismos de auditoría y el público puedan participar en el proceso de las APP fortalece la responsabilidad, y ayuda a que el programa de APP sea más participativo, transparente y legítimo. Un ejemplo de un mecanismo de retroalimentación positiva bien establecido en el que participan los tres organismos de supervisión se puede ver en el Reino Unido: los informes de auditoría de las APP se deben usar en las audiencias legislativas, cuyos registros escritos se encuentran disponibles para el público en el sitio web de la Oficina Nacional de Auditoría.

2.5.1 Divulgación de la información del proyecto y el programa de las APP

La transparencia por sí misma es un principio de gobernabilidad importante, como se describe en el Cuadro 2.1: *Buena gobernabilidad de las APP*, mientras que el acceso oportuno a la información es también un aspecto crucial de los mecanismos de rendición de cuentas, incluidos aquellos descritos en las secciones siguientes. A tal efecto, muchos países divulgan información sobre sus proyectos y los programas de APP.

Muchos gobiernos **divulgan proactivamente** información sobre proyectos o contratos de APP, es decir, publican esta información en el dominio público, sin una solicitud específica de parte del público, para que cualquiera que tenga interés pueda acceder a ella. Esta divulgación proactiva se puede lograr de varias formas, por ejemplo, creando una base de datos en línea sobre el proyecto con piezas clave de información del contrato, o una biblioteca virtual de contratos de APP, por lo general, con resúmenes de los proyectos. La divulgación proactiva de la información sobre el proyecto y el contrato suele ser responsabilidad de una unidad de APP. Por ejemplo, la unidad de APP del Ministerio de Obras Públicas de Chile proporciona información sobre contratos, variaciones de contratos e informes mensuales de desempeño.

Varios países participan en la divulgación proactiva obligatoria de contratos de proyectos de APP de conformidad con sus leyes de transparencia, leyes de libertad de la información y leyes de APP. Las prácticas de divulgación no son uniformes en todos los países con respecto a si se divulga la información, qué se divulga y cuándo. Por ejemplo, Chile y Perú divulgan el contrato completo, como lo hace Minas Gerais en Brasil. Otros países, como el Reino Unido, redactan contratos de APP antes de que estén disponibles para el público, con el propósito de proteger información sensible desde el punto de vista comercial, aunque la definición de "información sensible" varía. Incluso en países sin divulgación proactiva obligatoria, los ministerios o los organismos sectoriales responsables pueden divulgar información proactivamente, por ejemplo, en la India, donde se divulgan contratos de carreteras.

Otros países, como Sudáfrica, ofrecen **divulgación reactiva**, es decir, permiten el acceso a la información solo en respuesta a una solicitud específica de un miembro del público. Los procedimientos para hacer solicitudes se describen en la legislación o en las reglas enmarcadas dentro de la legislación. Los términos de esta divulgación reactiva pueden variar según el país, y así también el costo (que puede oscilar entre nominal y sustancial) y el plazo requerido, que puede ser de un mes o más, en algunos casos.

Divulgar contratos de APP puede no ser suficiente para que el público los entienda; resulta útil alguna información adicional sobre el proyecto y una descripción en lenguaje sencillo de las principales disposiciones del contrato. Por ejemplo, la **Ley de Libertad de Información de Victoria de 1982** requiere que, además de publicar todos los contratos de APP en el sitio web del "Victorian Government Purchasing Board" [#23], se publique un resumen del proyecto, con información sobre las características clave del proyecto y los términos comerciales del proyecto [#23, Sección 19, página 10].

El informe del Banco Mundial de 2013 sobre *Divulgación de Información del Contrato en las APP* presenta la diversidad presentada anteriormente de prácticas de divulgación. El informe identifica una tendencia gradual hacia una divulgación más general; varios países complementan la divulgación del contrato con resúmenes del proyecto que presentan las principales disposiciones del contrato e información adicional sobre el proyecto, su origen y la licitación.

2.5.2 Papel de las entidades fiscalizadoras superiores

Las entidades fiscalizadoras superiores son un enlace importante en la cadena de rendición de cuentas para decisiones sobre el gasto público, y ofrecen análisis independientes de las finanzas públicas y el desempeño del gobierno a los parlamentos y al público. La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) ofrece un listado en línea de sus entidades fiscalizadoras miembro.

El mandato de las entidades fiscalizadoras superiores varía según la jurisdicción, pero suele incluir dos tipos de auditoría. La primera está formada por las auditorías de regularidad, que pueden incluir la auditoría de estados financieros de entidades gubernamentales y del Gobierno como un todo, y la auditoría de procesos de toma de decisiones para integridad y cumplimiento. La segunda está formada por las auditorías de desempeño o valor por dinero, que revisan la efectividad y la eficiencia del Gobierno. Otras entidades pueden desempeñar una función similar, por ejemplo, los organismos gubernamentales de adquisiciones pueden ser responsables de verificar que se hayan seguido procesos de licitaciones, como lo hace el Contratista General en Jamaica.

Las entidades fiscalizadoras superiores también pueden desempeñar un papel en los programas de APP. En algunas jurisdicciones, las entidades fiscalizadoras firman los contratos de APP antes de que estos se puedan implementar. Por ende, las entidades fiscalizadoras pueden necesitar considerar los compromisos y los procesos de APP como parte de las auditorías periódicas de las autoridades contratantes y del Gobierno como un todo. Además, las entidades fiscalizadoras pueden conducir auditorías de desempeño de proyectos de APP o analizar el valor por dinero del programa como un todo. Esta sección describe cada uno de estos elementos de los programas de auditoría de las APP. Las instituciones de auditoría que desempeñan estos papeles pueden ayudar a mejorar la gobernabilidad del programa de APP. Sin embargo, para que sean efectivas, en lugar de tan solo introducir demoras o imponer a los programas de APP requisitos que no son adecuados para las necesidades específicas de las APP, las entidades fiscalizadoras pueden necesitar capacitación y apoyo. INTOSAI, con el apoyo del Banco Mundial y de diversos Tribunales de Auditorías, ofrece actividades de capacitación para auditores y ha publicado una serie de manuales sobre las APP.

Para obtener más ejemplos sobre cómo funciona la auditoría de las APP en la práctica, véase los artículos sobre las auditorías de APP en Portugal, y la experiencia en auditorías de APP de Hungría en la **Publicación del FMI sobre Inversión Pública y APP** [#214, Capítulos 17 y 18].

Cuadro 2.10: Acceso de entidades fiscalizadoras a información de empresas de APP

Aunque el ámbito de competencia de las entidades fiscalizadoras superiores varía, suele extenderse solamente a los organismos gubernamentales y a las entidades que pertenecen totalmente o en su mayoría al Gobierno. Las entidades fiscalizadoras superiores, en consecuencia, no tienen el derecho o la responsabilidad de hacer auditorías de empresas de APP. No obstante, la empresa privada suele poseer mucha información importante. El acceso de la entidad fiscalizadora a la información que tiene la parte privada puede crear un conflicto.

Las Directrices de auditoría pública para APP emitidas por el Contralor y Auditor General (CAG) de la India (2009) analizan este tema en la Sección III: Alcance y objetivos de la auditoría de APP. Las directrices indican que puede ser necesario definir los derechos de acceso del CAG en la realización de proyectos de APP. Mientras tanto, las directrices indican que es probable que la entidad fiscalizadora solamente tenga acceso a la información que tiene la autoridad contratante, debido a su papel de supervisión del contrato [#132, Sección 3, páginas 29-38]. En el Reino Unido, este tipo de acceso se ofrece a través de los mecanismos en el mismo contrato de APP.

INTOSAI ha publicado **directrices de auditoría de proyectos de APP** (2007) que indican que la entidad fiscalizadora debe ser clara con respecto a sus derechos de acceso a la empresa privada asociada a la APP [#158, Sección 1, Directriz 1, pág. 9].

Auditoría de regularidad para las APP

Cuando se llevan a cabo auditorías de regularidad de las autoridades contratantes es posible que las entidades fiscalizadoras tengan que verificar que los compromisos de APP se reflejen adecuadamente en las cuentas y que se hayan seguido los procesos de APP.

Por ejemplo, el Módulo 7 **del Manual de APP de Sudáfrica**: Auditorías de APP [#219] describe cómo el alcance de las auditorías de regularidad del Auditor General se aplican a las APP. Incluye:

- Verificación de cumplimiento: se requiere que el Auditor General verifique que se hayan cumplido los requisitos del Reglamento de APP, por ejemplo, que se hayan pedido y otorgado las aprobaciones adecuadas del Tesoro.
- Verificación de informe financiero: el Auditor General también debe verificar las consecuencias financieras de la APP para la institución. Esto incluye verificar si la información en las "notas de las cuentas financieras" de las APP es correcta, y que los compromisos de las APP se hayan contabilizado adecuadamente. Para obtener más información sobre los requisitos contables para las APP, ver la Sección 2.4.4: *Contabilidad Fiscal y Elaboración de Informes para las APP*.

De acuerdo con las directrices, el Auditor General, en Sudáfrica, también puede llevar a cabo auditorías forenses (en caso de que la auditoría regular genere alguna sospecha de fraude o corrupción) o auditorías de desempeño, como se describe con más detalles en la sección siguiente.

Auditoría de desempeño de proyectos de las APP

Los organismos de auditoría también pueden llevar a cabo auditorías de desempeño o de valor por dinero de proyectos de APP particulares. **INTOSAI publicó directrices de auditoría de los proyectos de APP** en 2007 [#158] con el fin de ayudar a las entidades fiscalizadoras a llevar a cabo auditorías de desempeño exhaustivas de proyectos de APP, con lo que contribuye a recomendaciones para un mejor desempeño y para la divulgación de las buenas prácticas.

Las **directrices de INTOSAI** recomiendan que la oficina de auditoría revise un proyecto de APP poco después de la licitación, y que lleve a cabo más revisiones mientras dure el proyecto. Las directrices recomiendan que la revisión cubra todos los aspectos principales de la negociación que influyen en el valor por dinero. Ofrecen orientación para revisar cómo se identificó la APP, se administró el proceso de transacción, se adoptó el proceso de licitación, se finalizó el contrato, y la administración continua del contrato de APP.

Los auditores y otros organismos similares pueden, en particular, revisar proyectos específicos sobre los que existan inquietudes acerca de si los procesos se han seguido adecuadamente o si el proyecto ofrece valor por dinero.

Los ejemplos siguientes son de auditorías de desempeño de proyecto:

- En el estado de Nueva Gales del Sur, Australia, el Auditor General realizó una auditoría del túnel interurbano que atraviesa Sydney. El informe de 2006 incluyó un análisis del proceso en el que se concedió el contrato de APP, cómo se enmendó finalmente ese contrato y si los costos del proyecto se justificaban para los ciudadanos. El proyecto fue criticado por tener peajes altos, tener niveles de tránsito menores de lo esperado y la falta de transparencia en la enmienda del contrato original. El Auditor General opinó sobre cada uno de estos temas en base al análisis [#10].
- El estado de Victoria, Australia, otorgó contratos de concesión (llamados "franquicias") para el sistema de tranvías y trenes de la ciudad de Melbourne. Cuando estos operadores enfrentaron dificultades financieras, el Gobierno decidió renegociar con los contratistas privados existentes en lugar de volver a licitar. Debido a las inquietudes que surgieron por el valor por dinero resultante, el Gobierno se comprometió a llevar a cabo una auditoría a posteriori de valor por dinero de las concesiones y las renegociaciones. El informe, publicado en 2005, se enfocó en la efectividad del organismo responsable, la transparencia del proceso, la correcta asignación de riesgos del proyecto, el desarrollo de los puntos de referencia (*benchmarks*) del sector público, y sistemas de supervisión adecuados.

Auditoría del programa de APP

En algunos países con programas de APP bien desarrollados, las entidades fiscalizadoras han emprendido revisiones de valor por dinero del programa de APP como un todo. Por ejemplo, en el Reino Unido, las entidades fiscalizadoras han comparado las APP y los proyectos tradicionales de contratación pública, para evaluar si las APP ofrecen valor por dinero y cómo lo hacen, y los resultados han incidido en su toma de decisiones.

En 2011, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) publicó un **análisis del programa de PFI y otros proyectos de adquisiciones grandes** y ofreció lecciones clave surgidas de la experiencia en el Reino Unido [#254]. La NAO evaluó diversos aspectos del programa, entre ellos, el valor por dinero, la preparación e implementación del proyecto, y la rendición de cuentas. En base a este análisis, NAO ofreció recomendaciones para mejoras futuras del programa de PFI [#254]. Estos resultados se analizaron en el Módulo 1.

2.5.3 Papel de los Organismos Legislativos

El Poder Legislativo del Gobierno, es decir, el Parlamento o la asamblea legislativa electos, puede participar en el proceso de APP de diversas maneras. Entre ellas se incluyen:

- **Definir el marco de las APP:** el marco de las APP se suele establecer en la legislación de APP específica. Como se describe en la Sección 2.2: *Marco legal de las APP*, una justificación para introducir la ley de APP es permitir que el Poder Legislativo establezca reglas sobre cómo se desarrollarán e implementarán las APP, por las cuales se les pueda requerir a los responsables que rindan cuentas.
- **Definir los límites de los compromisos de las APP:** como se describe en la Sección 2.4.2: *Control de exposición agregada de las APP*, el Poder Legislativo puede limitar el total de compromisos de las APP o el monto asumido en un año o de otra manera administrar el riesgo y los problemas de equidad intergeneracional que las APP pueden crear.
- **Aprobación de proyectos de APP:** los proyectos de APP pueden requerir aprobación parlamentaria, como se describe en la Sección 2.3.3: *Responsabilidades Institucionales: Revisión y Aprobación*. Este requisito se puede limitar a los proyectos de APP que superen una cierta envergadura. Por ejemplo, la **Ley de APP de Hungría** (1992) establece que el Gobierno debe solicitar la aprobación del Parlamento antes de firmar un contrato por obligaciones de pago a múltiples años con un valor presente de más de US\$ 230 millones. En Guatemala, en cambio, todos los contratos de APP requieren la aprobación del Congreso. En los Estados Unidos, desde 2010, nueve estados requieren que algunos proyectos sean aprobados por la legislatura del estado.
- **Recibir y revisar informes sobre el programa de APP:** como se describe en la Sección 2.4. *Marcos de Gestión de las Finanzas Públicas para las APP*, muchos gobiernos incluyen información sobre el programa de APP en sus documentos presupuestarios y en otros informes financieros. Esto da al Parlamento la oportunidad de supervisar los compromisos del Gobierno con las APP y hacer que quienes toman decisiones sean responsables después del evento. Los parlamentos también pueden encomendar y recibir informes de auditoría sobre el programa y los procesos de las APP, como se describe con más detalle en la Sección 2.5.2: *Papel de las entidades fiscalizadoras superiores*.

A continuación, se describen ejemplos de revisiones legislativas de programas de APP:

- El Comité de Cuentas Públicas y Proyecciones del Parlamento de Victoria, Australia, revisó el programa de APP de "Partnerships Victoria", en el contexto de la gobernabilidad, la asignación de riesgos, la rendición de cuentas, la protección de los intereses públicos, los beneficios económicos y el valor por dinero, y las normas internacionales de contabilidad para las APP. Se hicieron luego recomendaciones para mejorar las políticas de las APP y fortalecer la gobernabilidad de los proyectos [#18].

2.5.4 Papel del público

El objetivo de las APP es proporcionarle valor al público. Obtener el nivel correcto de participación del público en el proceso y el programa de las APP puede hacer que la legitimidad de un programa de APP prospere o fracase, y contribuye directamente a la buena gobernabilidad, como se define en el Cuadro 2.1: *Buena gobernabilidad de las APP*. La participación pública directa de los usuarios del servicio u otros interesados en diversas etapas del proceso de las APP puede mejorar el diseño y el desempeño del proyecto. Igualmente importante es hacer que los proyectos y los procesos de las APP sean transparentes. Esto permite que el desempeño de la APP sea un factor en el debate de las políticas públicas y en la formación de la opinión pública sobre el desempeño general del Gobierno.

Participación pública en el proceso del proyecto de las APP

La participación directa de los usuarios de servicio y de otros interesados directos en el desarrollo y la supervisión de un proyecto de APP puede mejorar su diseño y desempeño.

Durante las **etapas de desarrollo del proyecto de las APP**, la consulta a los interesados es una parte importante del proceso, ya que permite que se tengan en cuenta las inquietudes de los posibles usuarios del servicio y de otras personas afectadas por el proyecto al estructurar e implementar la APP. La Sección 3.3: *Estructuración de proyectos de APP* ofrece más orientación sobre cómo llevar a cabo consultas a interesados como parte del desarrollo de una APP.

Una vez que se implementa una APP, las observaciones del usuario pueden ser un aspecto importante de la **supervisión del desempeño de la APP**. En primer lugar, algunos proyectos usan las observaciones del usuario como un mecanismo eficiente y descentralizado para recopilar información para supervisar el contrato. En segundo lugar, un mecanismo eficaz para resolver reclamos puede ser un aspecto importante del diseño del proyecto. Por último, el propósito de la APP es prestar servicios a los usuarios; en lo que a esto respecta, la satisfacción del usuario o si los servicios satisfacen las expectativas de los usuarios puede ser una medida importante (si bien subjetiva) del desempeño del proyecto junto con atributos más técnicos o funcionales.

Los mecanismos de opiniones del usuario se pueden estructurar en varias formas, como se describe con más detalle en la Sección 3.7: *Administración de Contratos de APP*: algunos proyectos ofrecen un portal de Internet donde los usuarios puede opinar; otros conducen encuestas periódicas de usuarios. También puede ser necesario un mecanismo específico de reclamos de usuarios.

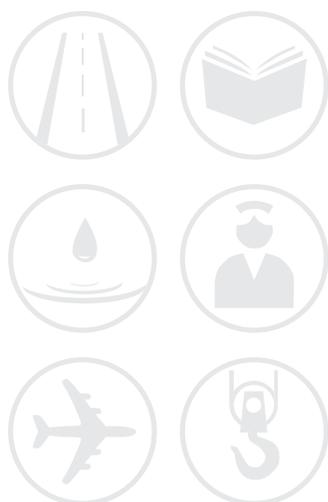
Referencias clave: Transparencia y papel del público

Referencia	Descripción
Banco Mundial (2013) <i>Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships</i>, Washington, DC	Este informe analiza las prácticas de divulgación de proyectos y contratos de APP de 11 jurisdicciones a nivel nacional y subnacional, representa a 8 países y presenta recomendaciones sobre divulgación proactiva.

Referencias clave: Marco Legal y Regulatorio de las APP

Referencia	Descripción
Anton Eberhard (2007) <i>Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models</i> , Documento de Trabajo N.º 4, Banco Mundial	Ofrece una visión general de distintos modelos regulatorios y de las ventajas y las posibles falencias de cada modelo. El documento también ofrece recomendaciones sobre cómo mejorar el desempeño de los modelos regulatorios.
Alexander, I. (2008) <i>Regulatory Certainty Through Committing to Explicit Rules – What, Why and How?</i> Documento basado en una presentación realizada en el 5º Foro Anual de Reguladores de Servicios Públicos (AFUR), Accra, Ghana	Se enfoca en el establecimiento de reglas predeterminadas que comprometan a los reguladores en las acciones futuras.
Alexander, I. (2007) <i>Improving the Balance Between Regulatory Independence, Accountability, Decisionmaking and Performance</i> . Documento basado en una presentación realizada en el 4º Foro Anual de Reguladores de Servicios Públicos (AFUR), Livingstone, Zambia	Se enfoca en la importancia de la confianza del inversionista en el régimen regulatorio.

<p>Tonci Bakovic, Bernard Tenenbaum y Fiona Woolf (2003) <i>Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution?</i> Documento de Trabajo del Banco Mundial 14</p>	<p>Describe las características clave de la "regulación por contrato"; cómo distintos países han manejado algunos asuntos regulatorios clave a través de este mecanismo; describe las fortalezas y las debilidades de diferentes enfoques, en base a la experiencia internacional.</p>
<p>Schwartz, Corbacho y Funke (eds., 2008) <i>Public Investment and Public-Private Partnerships</i>, Fondo Monetario Internacional</p>	<p>Una colección de documentos sobre la administración del impacto fiscal de las APP, extraído de una conferencia del FMI realizada en Budapest en 2007. La parte cuatro: Contabilidad, Elaboración de Informes y Auditoría de las APP, examina el papel de distintas instituciones para garantizar la rendición de cuentas.</p>
<p>India, Auditor General (2009) <i>Public- Private Partnerships in Infrastructure Projects: Public Auditing Guidelines</i>, Nueva Delhi</p>	<p>Este borrador de directrices describe el marco regulatorio en el que el Contralor Auditor General de la India realizará auditorías de proyectos de APP. En primer lugar, ofrece una justificación para las auditorías de acuerdo con la ley de APP y, en segundo lugar, ofrece una visión general de la metodología y los criterios de evaluación de la auditoría.</p>
<p>Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2007) <i>Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions (revised)</i>, Viena, Austria: Secretaría General</p>	<p>Ofrece directrices sobre las buenas prácticas de evaluación de proyectos de APP durante todo su ciclo de vida.</p>
<p>Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) <i>PPP Manual Module 7: Auditing PPP Projects</i>, Johannesburgo</p>	<p>El exhaustivo manual de APP describe el proceso de licitaciones de las APP en Sudáfrica, incluido el proceso de aprobación. También ofrece orientación técnica para el análisis de valor por dinero y asequibilidad. El Módulo 7 ofrece directrices de auditoría de los proyectos de APP.</p>
<p>Australia, Oficina de Auditoría de Nueva Gales del Sur (2006) <i>Auditor-General's Report Performance Audit: The Cross City Tunnel Project</i>, Sydney</p>	<p>Este informe del Auditor General de Nueva Gales del Sur, Australia, evalúa un proyecto de túnel a través de Sydney mediante un conjunto de criterios presentes en las directrices de las APP.</p>
<p>Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría (2010) <i>From Private Finance Units to Commercial Champions: Managing complex capital investment programmes utilizing private finance</i>, Londres</p>	<p>La Oficina Nacional de Auditoría, en asociación con "Infrastructure UK", identificó un modelo de buenas prácticas para ministerios que participan en programas de APP/PFI.</p>
<p>Reino Unido, Auditor General (2011) <i>Lessons from PFI and other projects (HC 920)</i>; el contenido del informe se debate en la Casa de los Comunes (2011) <i>Lessons from PFI and other projects, HC 1201</i>, Londres</p>	<p>La Oficina de Auditoría General ha publicado un extenso análisis del programa de PFI y de otros proyectos de infraestructura grandes para evaluar el valor por dinero del programa y el desempeño de las unidades gubernamentales.</p>
<p>Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría (2010) <i>The Performance and Management of Hospital PFI Contracts</i>, Londres</p>	<p>Informe de la Oficina Nacional de Auditoría sobre el desempeño y la administración de los contratos de PFI para hospitales.</p>
<p>Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría (2006) <i>A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects: Volume 1</i>, Londres</p>	<p>Este informe ofrece una matriz de proyecto más especializada para proyectos de PFI.</p>



MÓDULO 3

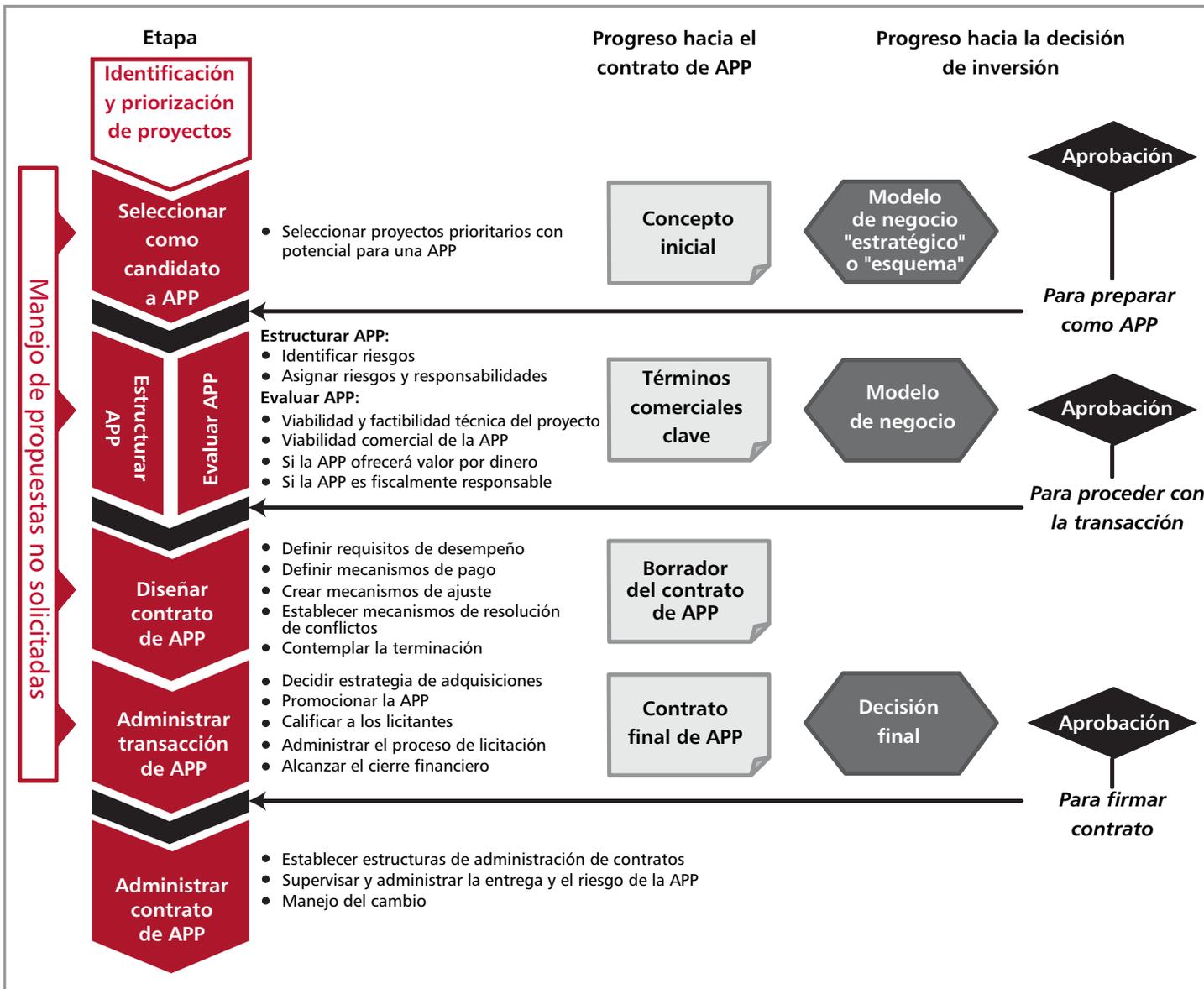
Implementación de proyectos de APP

Este módulo brinda guía sobre cada etapa del desarrollo e implementación de un proyecto de APP, desde la identificación inicial de los proyectos candidatos hasta la administración de los contratos de las APP a lo largo de la duración del proyecto. La Sección 2.3.1: *Proceso de APP* introdujo el desarrollo y el proceso general de implementación de una APP, también descrito en el Gráfico 3.1: *Proceso para desarrollar e implementar un proyecto de APP*. En este módulo se describe cada una de las etapas del proceso de APP de forma más detallada, con enlaces a recursos, herramientas y más directrices para los profesionales de las APP.

Los gobiernos solo desean desarrollar "buenos" proyectos de APP, es decir, APP para proyectos que tengan una relación costo-beneficio justificada, donde la APP proporcione un mejor valor por dinero que la contratación pública tradicional, y además que sea fiscalmente responsable (véase el Cuadro 3.3: *Criterios de evaluación de proyectos de APP*). Sin embargo, si un proyecto cumple todos estos criterios, no puede evaluarse totalmente hasta que el proyecto esté diseñado por completo, y no puede confirmarse hasta que se reciban las ofertas. Esto crea un círculo vicioso; el Gobierno no desea incurrir en costos considerables al desarrollar una APP a menos que sepa que el proyecto cumple los criterios, pero no puede saber si los cumple hasta que el proyecto no haya sido desarrollado.

Los programas exitosos de APP abordan este problema mediante un enfoque interactivo, con una revisión cada vez más estricta en las etapas sucesivas del desarrollo del proyecto. La idea es que los proyectos deben parecer adecuados para desarrollarse como una APP antes de gastar dinero público en ellos. Entonces, los procesos de preparación se dividen en etapas cada vez más intensivas y costosas, con una verificación previa a cada etapa para comprobar que el proyecto continuará cumpliendo los criterios necesarios para una APP exitosa.

Gráfico 3.1: Proceso para desarrollar e implementar un proyecto de APP



Este módulo describe este proceso iterativo para el desarrollo de una APP, de la siguiente manera:

- Identificación y selección (screening) del proyecto:** el proceso de desarrollo e implementación de una APP está generalmente precedido por **la identificación de un proyecto prioritario de inversión pública**, generalmente a través de un proceso de selección del proyecto y planificación de la inversión pública. En algún momento durante este proceso algunos o todos los proyectos de inversión pública propuestos son revisados **para determinar si tienen potencial para ser una APP**.

- Los proyectos candidatos que sobreviven a la etapa de "selección (*screening*)" son entonces **desarrollados y evaluados (*appraised*)**. Insistimos, este es un proceso iterativo o de varias etapas, por ello la evaluación y la estructuración se muestran en paralelo en el Cuadro 3.1 anterior. Debido a que la evaluación y la estructuración son dos conceptos diferentes, la Guía de Referencia aborda primero uno (Sección 3.2 sobre evaluación) y después el otro (Sección 3.3 sobre estructuración). En realidad, los proyectos suelen ser parcialmente estructurados, luego parcialmente evaluados, luego, más estructurados y más evaluados. Cada país divide estos pasos iterativos de manera distinta. El resultado final, a menudo llamado "Modelo de Negocio", es generalmente la base para la aprobación a fin de proceder con la transacción de la APP.
- Antes de poder implementar la transacción de la APP, **debe prepararse el borrador del contrato de APP**, y refinar más la estructura de la APP con la definición de sus detalles con un lenguaje legal apropiado. La Sección 3.4 expone algunos elementos clave del diseño de un contrato de APP.
- **La administración de una transacción de APP** es un proceso complejo. Un proceso bien diseñado y ejecutado es esencial para lograr el valor por dinero de la APP. Como se describe en la Sección 3.5: *Gestión de transacciones de APP*, esto puede incluir la promoción de la APP en el mercado, la verificación de la idoneidad de los licitantes, la invitación y evaluación de propuestas, la interacción con los licitantes durante el proceso y la identificación y la finalización del contrato con el licitante seleccionado. Al final de la transacción, después de recibir las ofertas y de acordar el contrato, el Gobierno finalmente tomará conocimiento del costo y de los riesgos del proyecto de la APP. En este punto, el proyecto puede revisarse una vez más para asegurarse de que todavía cumple con los criterios de la APP.
- Como un enfoque alternativo para originar y desarrollar ideas de proyectos de APP, algunos gobiernos aceptan **propuestas no solicitadas** para proyectos de APP de compañías privadas, según lo descrito en la Sección 3.6.
- Una vez ejecutado el contrato, la APP entra en la "etapa" final y más larga, **la gestión del contrato** a través de su plazo de vigencia, como se describe en la Sección 3.7.

Este módulo de guía está lejos de ser un recurso exhaustivo; desarrollar una APP es un proceso complejo y cada proyecto tiene sus peculiaridades. Los funcionarios públicos debieran contratar asesores con experiencia cuando se implementa un proyecto de APP. La caja de **herramientas del Banco Mundial para la contratación de asesores para una APP en infraestructura** proporciona amplias directrices sobre la contratación y manejo de los asesores.

Directrices generales sobre la implementación de proyectos de APP

Como se describe en el Módulo 2, algunos gobiernos desarrollan material guía o manuales detallados para los profesionales de las APP. El Banco Mundial y otras instituciones multilaterales también han publicado materiales y cajas de herramientas de referencia para desarrollar e implementar proyectos de APP, incluidos materiales específicos del sector.

La tabla a continuación muestra algunos de los mejores documentos de directrices de APP publicados por gobiernos con programas exitosos de APP y por organizaciones multilaterales. Las secciones pertinentes de estos manuales se incluyen como "recursos adicionales" para cada etapa de la APP en las secciones que se detallan a continuación.

Referencias clave: Guía práctica para la implementación de proyectos de APP	
Referencia	Descripción
Material de programa de APP	
Australia, Infrastructure Australia (2008) <i>National PPP Guidelines: Practitioners' Guide</i> (Vol. 2) Canberra	Material de referencia detallado para organismos de implementación para la ejecución de proyectos de APP bajo la política nacional de APP, que incluye la identificación del proyecto, la valuación, la estructuración de la APP, el proceso de licitación y la gestión del contrato. Incluye directrices detalladas en los anexos sobre temas técnicos
Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) <i>Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Asociaciones Público-Privadas</i> (Manual de APP) Bogotá	Una guía para los funcionarios del Gobierno nacional, regional y local. Explica en detalle los procesos y requisitos para la identificación, estimación, preparación, adjudicación e implementación de contratos de APP
India, Ministerio de Finanzas (2011) <i>PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes</i> , Nueva Delhi	Kit de herramientas en línea que describe el proceso de APP y directrices específicas para el sector y herramientas para los profesionales en todas las etapas de la gestión de una APP
Brasil, Estado de Río de Janeiro, Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - CGP (2008) <i>Manual de Parcerias Público-Privadas - PPPs</i> (Manual de APP) Río de Janeiro	Una guía para los funcionarios públicos del Estado de Río de Janeiro sobre el desarrollo e implementación de las APP. Define las APP y proporciona directrices sobre la elaboración de una propuesta preliminar, y realiza estudios técnicos detallados, con gestión de la licitación y del contrato
Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) <i>Public Private Partnership Manual</i> , Johannesburgo	Manual para los organismos de implementación en el que se detallan el proceso y los requisitos para el desarrollo e implementación de las APP de acuerdo con el reglamento nacional de APP. Incluye módulos sobre el inicio de una APP, el estudio de viabilidad de la APP, la licitación de la APP y la gestión del acuerdo de APP. Incluye herramientas y plantillas en los anexos para su uso en cada etapa
Francia (2011) <i>Les Contrats de Partenariat: Guide Methodologique</i> , Ministry of Economics, Finance, and Industry	Una guía metodológica detallada para las APP, explica los fundamentos para las APP; el proceso de desarrollo e implementación de una APP, y proporciona directrices detalladas para cada uno de los pasos

Otros materiales de referencia y herramientas	
Kerf, Gray, Irwin, Levesque, Taylor & Klein (1998) <i>Concessions for Infrastructure: A guide to their design and award</i> , Banco Mundial Documento técnico 399	Describe y proporciona ejemplos de varios de los pasos importantes en el desarrollo e implementación de APP, centrándose en APP donde los usuarios pagan, o concesiones. Incluye secciones sobre el diseño detallado, el proceso de licitación y la estructura institucional (reguladora) para la gestión de contratos
Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i> , Banco Mundial/PPIAF	Describe y proporciona orientación sobre todo el proceso de APP, y destaca la experiencia de los países en desarrollo. Abarca brevemente la selección de proyectos; la atención se centra en cómo preparar y llevar el proyecto al mercado, y relacionarse con el sector privado
Banco Mundial (2009) <i>Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</i>	El Módulo 5: Implementación y monitoreo, proporciona orientación y enlaces a más información sobre identificación de proyectos, estudios y análisis de viabilidad, licitación, adjudicación de contratos y gestión de contratos
Banco Mundial (2006) <i>Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit</i>	Proporciona orientación sobre el proceso de APP desde la planificación y elaboración de políticas, hasta el detalle de la estructuración de una APP y la implementación de una transacción. Se centra en APP donde los usuarios pagan en el sector del agua
Banco Mundial (2007) <i>Port Reform Toolkit</i> 2º ed. Washington, DC	Proporciona orientación sobre varios aspectos de las APP en el sector portuario, incluida la orientación sobre identificación de riesgos, análisis financiero, estructuración de contrato y enfoques de gestión de contratos
Flanagan, J. & Nicholls, P. (n.d.) <i>Public Sector Business Cases using the Five Case Model: a Toolkit</i> , Londres	Proporciona directrices sobre cómo generar modelos de negocios. Su objetivo es ayudar a cualquier involucrado en la ejecución o supervisión de un proyecto a entender el trabajo necesario para justificar un caso de inversión

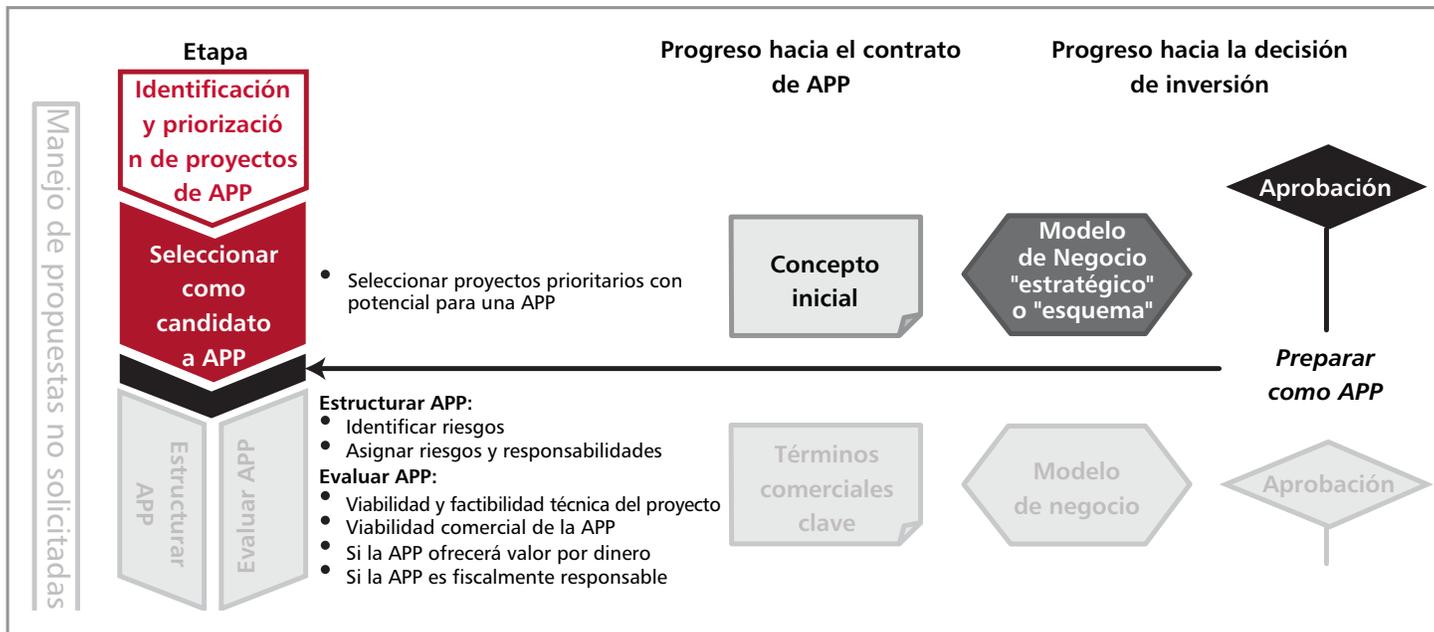
<p>Reino Unido, El Tesoro de Su Majestad (2008) <i>Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT joint guidance on using the procedure</i>, Londres</p>	<p>Proporciona el esquema de una estructura general que es aplicable a la mayoría de las contrataciones en modalidad Diálogo Competitivo en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte</p>
<p>Reino Unido, El Tesoro de Su Majestad (2007) <i>Standardization of PFI Contracts: Versión 4</i>, Londres</p>	<p>El informe tiene tres objetivos principales: 1) promover una comprensión común de los principales riesgos que se encuentran en un contrato PFI estándar; 2) permitir la consistencia de la política de precios en una amplia gama de proyectos similares; y 3) reducir el tiempo y costos de negociación, lo que permite a todas las partes interesadas acordar una serie de áreas que pueden seguir un enfoque estándar sin negociaciones extensas.</p>
<p>India, Ministerio de Finanzas (2010) <i>PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes</i>, Nueva Delhi</p>	<p>Este es un <i>kit</i> de herramientas en línea diseñado para mejorar la toma de decisiones para profesionales de las APP en India</p>
<p>India, Ministerio de Finanzas (2008) <i>Guidelines for Formulation, Appraisal and Approval of Central Sector Public Private Partnership Projects</i>, Nueva Delhi</p>	<p>Este es un compendio que reúne las directrices comunicadas por el Gobierno central de la India para la formulación, evaluación y aprobación de los proyectos de APP del sector central</p>
<p>India, Ministerio de Finanzas (2007) <i>Model Request for Proposal for PPP Projects</i>, Nueva Delhi</p>	<p>Este informe proporciona una solicitud de propuestas para las plantillas de proyectos de APP, así como un breve memorándum sobre las directrices para la invitación de licitaciones financieras para proyectos de APP</p>
<p>India, Ministerio de Finanzas (2009) <i>Model Request for Qualification for PPP Projects</i>, Nueva Delhi</p>	<p>Este informe proporciona una solicitud de calificación para plantillas de proyectos de APP, así como un breve memorándum sobre la solicitud de cotización revisada para la precalificación de los licitantes de los proyectos de APP</p>
<p>India, Ministerio de Finanzas (2006) <i>Guidelines for determining eligibility of proposals for financial support to Public Private Partnerships in infrastructure under the Viability Gap Funding Scheme</i>, Nueva Delhi</p>	<p>Este informe proporciona una plantilla con una lista de verificación para el apoyo financiero a las APP en infraestructura bajo el "Viability Gap Funding Scheme" (Esquema de financiamiento de viabilidad financiera)</p>
<p>India, Ministerio de Finanzas (2008) <i>Panel of Transaction Advisors for PPP Projects: A Guide for Use of the Panel</i>, Nueva Delhi</p>	<p>Esta guía de usuario describe los procesos y las tareas que intervienen en el nombramiento de un Asesor de transacciones para una transacción de APP usando el Panel</p>

3.1 Identificación de proyectos de APP

El primer paso hacia una APP exitosa es identificar un proyecto potencial de APP. Ya que una APP es ante todo una inversión pública, los proyectos de APP más exitosos se originan en el amplio proceso de planificación de inversión pública, como se describe en la Sección 2.3.1: *Proceso de APP*. En algún punto de este proceso, los proyectos de inversión pública prioritarios pueden **seleccionarse** en base a su potencial de lograr un mejor valor por dinero si se implementa como una APP; varios gobiernos han desarrollado herramientas y listas de verificación para apoyar esta selección. La caja **de herramientas para APP en la India** [#141] proporciona una buena visión general del proceso de selección de proyectos de APP.

Como se muestra en el Gráfico 3.2: *Identificación de proyectos de APP*, el producto de la etapa de identificación de proyectos es generalmente un concepto de APP y una estimación inicial (a veces llamada modelo de negocio estratégico o esquema de modelo de negocios) de los fundamentos para realizar un proyecto como una APP. En muchos países, esto debe aprobarse oficialmente antes de continuar con el desarrollo de la APP.

Gráfico 3.2: Identificación de proyectos de APP



3.1.1 Identificación de proyectos de inversión de prioridad pública

El punto de partida, o precursor, para identificar una potencial APP es identificar un proyecto de inversión pública prioritario. Muchos gobiernos tienen procesos y metodologías bien definidos para la planificación de la inversión pública, que puede extenderse desde presentar las estrategias del sector o de infraestructura, estimar opciones de proyectos para cumplir con los objetivos, realizar análisis detallados de viabilidad y costo-beneficio, hasta priorización de proyectos en el marco de un plan general de inversión pública o de los límites fiscales.

Una planificación y gestión de inversión pública sólida es crucial para el éxito de los proyectos de APP. Una APP bien estructurada y administrada no será efectiva a menos que aborde objetivos identificados claramente, que son esenciales para las necesidades del sector, especialmente porque la naturaleza de largo plazo de los contratos de APP está sujeta en forma efectiva a las especificaciones de bienes y servicios durante un período de tiempo largo. Sin embargo, a pesar de que la gestión de las inversiones en el sector público proporciona el contexto para el éxito de las APP, no constituye el objetivo de esta Guía de Referencia. La [sección del sitio web del Banco Mundial sobre Gestión de Inversión Pública](#) proporciona una gran cantidad de recursos y ejemplos sobre este tema.

En algunos casos, las ideas de proyectos de APP pueden también surgir de otras fuentes en vez del proceso estándar de planificación de la inversión pública. Entre estas fuentes se pueden incluir:

- **Procesos de reforma del sector.** Los gobiernos que realizan reformas de un sector de infraestructura de bajo desempeño pueden considerar las APP entre una variedad de opciones para introducir la participación privada para mejorar el desempeño en un sector particular de infraestructura, como se describe en la Sección 1.1.2: *Lo que una APP no es: Otros tipos de participación privada*. El capítulo del **PPP Handbook de ADB** sobre análisis de diagnóstico del sector [#8, Capítulo 3] describe cómo pueden surgir en el contexto las potenciales APP.

- **Propuestas no solicitadas surgidas de compañías.** Algunos gobiernos proporcionan formas en las que las compañías y otras entidades no gubernamentales pueden originar ideas de proyectos de APP para consideración del Gobierno, como se describe en la Sección 3.6: *Manejo de propuestas no solicitadas*. Esto puede ser una forma de capitalizar las ideas del sector privado sobre cómo resolver los desafíos de infraestructura.

Sin embargo, en todos los casos en que una APP se desarrolla fuera del típico proceso de planificación de inversión pública se plantea el riesgo de que esas ideas pueden no estar bien integradas con los planes y prioridades de sectores e infraestructura de mayor envergadura. Estas ideas de proyectos deben ser objeto del mismo análisis y revisión que cualquier inversión pública propuesta y las APP.

3.1.2 Selección (*screening*) de potenciales APP

En algún momento del proceso de identificación de inversiones públicas prioritarias u opciones de reforma del sector, los proyectos pueden revisarse **para determinar su potencial para implementarse como una APP**. El objetivo de esta revisión es identificar, a partir de la información disponible, si el proyecto puede ofrecer el mejor valor si se llevara a cabo como una APP.

En la práctica, los diferentes gobiernos realizan esta selección para las APP en las distintas etapas, tal como se describe en el Cuadro 3.1: *Selección de las APP en el proceso de planificación de inversiones públicas* más adelante. Algunos gobiernos pueden revisar y seleccionar todos los proyectos, como parte de un "análisis de opciones de contratación" integral, como se describe en [39, páginas 47-50]. Otros pueden considerar APP solo para ciertos proyectos, como puede estar establecido en la política de APP [véase la Sección 2.1.2: *Alcance del programa de APP*]. En muchos países, el impulso inicial para desarrollar un proyecto como una APP se deja a discreción del organismo de implementación.

Cuadro 3.1: Selección de una APP en el Proceso de Planificación de Inversiones Públicas

El proceso de APP puede considerarse una "rama" de un proceso más amplio de gestión de inversión pública, es decir, en algún momento se selecciona un proyecto como una APP potencial, y a partir de ahí continúa un proceso específico de APP. Sin embargo, esta "ramificación" puede ocurrir en diferentes momentos del proceso de inversión pública. Por ejemplo, podría suceder:

Después de preparar un presupuesto como un proyecto de inversión pública, como es el caso de Australia y los Países Bajos, donde las opciones de contratación (incluidas las APP) se evalúan solo una vez que el proyecto se aprueba y se presupuesta como un proyecto de inversión pública. Si el proyecto se implementa posteriormente como una APP, entonces las partidas presupuestarias se ajustan según el caso.

Después de la evaluación y aprobación del proyecto como una inversión pública. Por ejemplo, en Chile todos los proyectos de inversión pública se someten a un análisis costo-beneficio por parte de la Comisión Nacional de Planificación, y deben pasar la barrera de la tasa de retorno social para ser agregados a una lista de inversiones públicas. Los proyectos de APP también se obtienen de esta lista.

Después de un análisis de "pre factibilidad" (*pre-feasibility*) o de opciones estratégicas.

Por ejemplo, en la República de Corea, una APP potencial se identifica como tal después de un análisis de pre factibilidad y se realiza una evaluación detallada del proyecto (tales como estudios de factibilidad técnica o análisis de costo-beneficio) como parte del proceso de evaluación de APP. Se sigue un enfoque similar en Sudáfrica, donde la implementación de una APP se considera como parte de un proceso inicial de "análisis de necesidades y evaluación de opciones" de un proyecto potencial de inversión pública.

En cualquier caso, los procesos de APP bien definidos generalmente reflejan los procesos de gestión de la inversión pública, por ejemplo, al requerir aprobaciones por parte de los mismos organismos, como se describe en la Sección 2.3.3: *Responsabilidades institucionales: Revisión y aprobación*.

Fuente: Irwin & Moked paper on managing Contingent Liabilities (para Chile y Australia)[#162]; Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea [#171, página 63]; **Manual de APP de Sudáfrica** [#219, Módulo 4, páginas 1-13]

Para apoyar este proceso de revisión y selección, muchos gobiernos introducen criterios o listas de verificación para determinar el potencial de las APP, frente a los cuales los proyectos pueden compararse. El Cuadro 3.2: *Posibles factores de selección de las APP en Sudáfrica* proporciona un ejemplo de tal lista de verificación, del **Manual de APP de Sudáfrica** [#219]. También pueden utilizarse criterios similares para una evaluación más detallada, como se describe en la Sección 3.2.3: *Evaluación del valor por dinero* a continuación; en la etapa de selección, la idea es verificar si es suficientemente probable que el proyecto cumpla con estos criterios para continuar al siguiente nivel de desarrollo.

Cuadro 3.2: Posibles factores de selección de las APP en Sudáfrica

El Manual de las APP de Sudáfrica enumera los siguientes como factores que deben considerarse al decidir si un proyecto podría obtener valor por dinero como una APP:

- **Escala del proyecto**, ¿es probable que los costos de transacción se justifiquen? En el **Módulo 2** de esta Guía de Referencia, la **Sección 1: Política de APP**, describe cómo algunos gobiernos establecen un tamaño mínimo para sus proyectos de APP.
- **Productos con especificaciones claras**, ¿existe alguna razón para creer que podemos escribir un contrato que hará que el proveedor asuma responsabilidad?
- **Oportunidades para la transferencia de riesgo** (y otros motores de valor de APP), ¿existe una buena razón para creer que una APP agregará más valor por dinero en comparación a la alternativa de contratación pública tradicional? Es decir, lograr una asignación adecuada del riesgo, para que los riesgos se asignen en su mayoría a la parte que los puede controlar o soportar mejor y capitalizar los motores de valor de las APP explicados en el **Módulo 1, Cuadro 1.1: Motores de valor (*value drivers*) de las APP**.

- **Capacidad y apetito del mercado**, ¿existe un proyecto comercial potencialmente viable y un nivel de interés del mercado en el proyecto? Evaluar el apetito del mercado puede requerir un sondeo de mercado inicial con inversionistas potenciales.

Fuente: Manual de APP de Sudáfrica [#219, Módulo 4, página 13].

Los recursos siguientes ofrecen más sugerencias y orientación sobre los factores a tener en cuenta al seleccionar potenciales proyectos de APP:

- **India's online PPP toolkit** [#143] incluye un "filtro de idoneidad" que orienta al usuario para que considere los factores descritos en el Cuadro 3.2: *Posibles factores de selección de APP en Sudáfrica*, así como el apoyo del entorno del sector público (incluyendo una evaluación de las capacidades del sector público para implementar el proyecto como una APP); la existencia de barreras potenciales para la implementación del proyecto (en base a la información del estudio de pre-factibilidad), y otros factores como el esfuerzo esperado y los recursos necesarios para desarrollar la APP (por ejemplo, si los contratos estándar ya se encuentran disponibles)
- En **Colombia**, el organismo de implementación debe presentar un Informe Ejecutivo a la unidad de APP por medio del cual se solicita autorización para implementar el proyecto como una APP. El análisis en este informe, como el análisis de pre factibilidad, se describe en el **Manual de APP** [#55, páginas 34-38]. La unidad de APP luego analiza el informe, por medio de la aplicación de un Índice de Elegibilidad de Proyecto, como se describe en la **nota técnica del Ministerio de Finanzas sobre análisis de elegibilidad** [#54]. El índice mide las "condiciones necesarias" para la implementación de un proyecto como APP, que incluyen: la capacidad organizacional y funcional del organismo de implementación para estructurar un proyecto de APP, la probabilidad de atraer socios competentes, el riesgo, la magnitud y la duración del proyecto, la urgencia, y la opinión de las partes interesadas. El documento presenta también las preguntas que el organismo de implementación debe responder para generar la información que la Unidad de APP necesitará para aplicar el índice de elegibilidad.
- **Government of Hong Kong's Guide to PPPs** [#131, páginas 31-32] describe una lista de criterios que una APP debe cumplir en la etapa inicial de selección (o "modelo de negocio etapa uno"), para considerarse que constituye a primera vista un caso para implementarse como una APP.

Mientras que la identificación de proyectos APP entre los proyectos prioritarios de inversión del sector es normalmente responsabilidad del ministerio, departamento u organismo pertinente, bajo los nuevos programas de APP los organismos sectoriales a menudo necesitan apoyo para superar el desconocimiento inicial o la resistencia a adoptar esquemas de APP. Esto puede ser parte de los roles de una unidad central de APP, como se describe en la Sección 2.3.4: *Unidades especiales de APP*. Desarrollar una APP y manejar una transacción de APP es generalmente más costoso que el proceso equivalente de un proyecto tradicional de inversión pública, lo que puede también desalentar a los organismos a que identifiquen las APP. Disponer de fondos adicionales para el desarrollo de APP puede ayudar a establecer iguales condiciones para las distintas opciones. Por ejemplo, el India Infrastructure Project Development Fund [#139] se estableció como un fondo rotativo y puede financiar hasta el 75 por ciento de los gastos de desarrollo de un proyecto de APP.

El resultado de este proceso de selección es una cartera de proyectos de APP, establecida en el contexto de una infraestructura general y un plan estratégico del sector. Hacer pública esta cartera de APP puede ser una buena forma de generar interés en el sector privado para invertir en las APP de un país. La unidad

de APP chilena, Coordinación de Concesiones de Obra Pública, comparte toda la información relevante en su cartera de proyectos en su sitio web. **Farquharson et al.** describe las ventajas de la definición del "marco de inversión" de un programa de APP, incluyendo la cartera de APP y las demás inversiones de infraestructura complementarias planeadas [#95, páginas 21-22].

3.1.3 Creación de una cartera inicial de APP

En países con programas de APP relativamente nuevos, la selección de proyectos significa generalmente buscar los diversos conceptos de proyectos ya generados por los organismos del sector y revisar el potencial de APP de estos proyectos usando el enfoque descrito en la Sección 3.1.2: *Selección (screening) de potenciales APP*. En este contexto, los Gobiernos también pueden tener en cuenta criterios adicionales para decidir cuáles proyectos de APP potenciales se desarrollarán en primer lugar. Con frecuencia, en esta etapa la prioridad es acumular experiencia e impulso en el programa de APP al lograr proyectos exitosos en un plazo relativamente corto.

Varios factores pueden influir en este proceso. Por ejemplo, el **Philippines PPP Center** señala que los proyectos en su cartera de programas de APP (en su "Lista de APP") fueron seleccionados en base a los siguientes criterios:

- El grado en que el proyecto está listo (**project readiness**) y **etapa de preparación**: algunos proyectos se desarrollan más que otros antes de proponerse como APP, lo que reduce el costo restante de desarrollo del proyecto.
- **Respuesta a las necesidades del sector**: el orden de implementación de los proyectos debe estar alineado con las prioridades generales del sector dentro del plan estratégico. En otras palabras, las APP deben ser esenciales para el desarrollo del sector y no proyectos periféricos cuyos beneficios puedan ser marginales o puedan desviar la atención de las prioridades estratégicas.
- **Alta "implementabilidad" (implementability)**: darle prioridad a los proyectos de APP con una alta probabilidad de éxito, por considerarse más probables de atraer el interés del sector privado y para los cuales existe un precedente en el mercado local o regional.

En una entrevista con la *Reason Foundation*, el Director de Puerto Rico PPP Authority también describe cómo las autoridades dieron inicialmente prioridad a los proyectos que estaban más preparados para salir al mercado, además de asegurar que estos proyectos estaban acordes con las prioridades de política general (como las APP de reacondicionamiento de escuelas).

Referencias clave: Identificación de proyectos candidatos	
Referencia	Descripción
India, Ministerio de Finanzas (2011) <i>PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes</i> , Nueva Delhi	El Módulo 2: Trabajo a través del proceso de APP, Etapa 1: La identificación proporciona una amplia orientación sobre la identificación de proyectos de APP
Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) <i>Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Proyectos de Asociación Público-Privada</i> , Bogotá	El <i>Process and Procedures Manual for PPP Projects</i> describe (en las páginas 34-38) la información que un organismo de implementación debe incluir en su informe inicial a la Unidad de APP y solicite que un proyecto se implemente como una APP.
Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) <i>Public-Private Partnership Manual Module 4: PPP Feasibility Study</i> , Johannesburgo	El Módulo 4: El estudio de factibilidad de APP describe el "análisis de necesidades" y el "análisis de opciones" como las dos primeras etapas de la realización de un estudio de factibilidad para "decidir si la contratación pública convencional o una APP es la mejor opción para el proyecto propuesto"

India, Ministerio de Finanzas (2008) <i><u>Scheme and Guidelines for India Infrastructure Project Development Fund</u></i> , Nueva Delhi	Describe los fundamentos para establecer el IIPDF, para superar las barreras de identificación de proyectos de APP y la estructura y preparativos operacionales para el fondo.
Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, <i><u>Pautas para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública, a Nivel de Perfil</u></i> , Lima	El Módulo 2: Identificación dentro de las <i>Directrices para la identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública</i> , explica el enfoque de "análisis de brechas" para identificar las necesidades y proyectos de inversión.
Banco Asiático de Desarrollo (2008) <i><u>Public-Private Partnership (PPP) Handbook</u></i> , Manila, Filipinas	Capítulo 3: Estructuración de una APP: El diagnóstico de sector y la hoja de ruta del sector establecen cómo la identificación de posibles APP puede formar parte de una revisión estratégica general de un sector
Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) <i><u>Análisis de Elegibilidad para la Preselección de Proyectos de APP</u></i> , Bogotá	El <i>Análisis de elegibilidad para la preselección de proyectos de APP</i> define el índice de elegibilidad de una APP, describe los criterios generales de elegibilidad y presenta 23 preguntas que deben ser respondidas por el organismo de implementación para evaluar la elegibilidad del proyecto que va a implementarse como una APP.
Hong Kong Efficiency Unit (2008) <i><u>An Introductory Guide to Public Private Partnerships</u></i> (2da ed.), Hong Kong, China	La primera sección del capítulo 4, "establecimiento del modelo de negocio", establece los criterios que un proyecto debe cumplir para tener a simple vista un caso para implementarse como una APP.
Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, con Encinas (2011) <i><u>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</u></i> , Banco Mundial/PPIAF	La sección sobre el desarrollo de una APP, "Marcos de inversión" en las páginas 21-23 describe la importancia de formar una cartera de proyectos de APP, junto con planes claros de inversión del sector público

3.2 Evaluación de proyectos de APP

Evaluar un proyecto APP significa comprobar que tiene sentido desarrollarlo e implementarlo como una APP. Muchos programas APP exitosos establecen "criterios de evaluación" de APP, los cuales son los criterios utilizados para decidir si una propuesta de proyecto de APP es o no una buena decisión de inversión. Tal como el Cuadro 3.3: *Criterios de evaluación de proyectos de APP* expone, los criterios de evaluación requieren normalmente abordar al menos cuatro cuestiones: ¿Tiene el proyecto sentido realmente? Es decir, ¿cumple con los criterios estándares de evaluación de proyectos como la factibilidad técnica y la justificación del costo-beneficio? ¿La oportunidad de APP es comercialmente atractiva para el mercado? ¿Proporcionará el proyecto más valor por dinero si se hace como una APP que si se hace a través de una contratación convencional? ¿Es el proyecto fiscalmente responsable?

Cuadro 3.3: Criterios de evaluación de proyectos de APP

Al momento de decidir si se emprenderá un proyecto de APP, los gobiernos deben estimar si la APP significa un buen uso de los recursos. Por lo general, esto implica estimar el proyecto y la APP propuesta frente a cuatro criterios clave:

- **Factibilidad y viabilidad económica del proyecto**, si el proyecto subyacente tiene sentido, independientemente del modo de contratación. En primer lugar, esto significa confirmar que el proyecto es central para las prioridades de política y planes sectoriales y de infraestructura. Implica, además, la realización de estudios de factibilidad para verificar si el proyecto es posible de realizar, y una evaluación económica para comprobar si el proyecto tiene una relación costo-beneficio justificada, y el enfoque de menor costo para obtener los beneficios esperados. Esta evaluación puede llevarse a cabo antes de identificar el proyecto como una posible APP, o como parte del proceso de desarrollo de la APP.

- **Viabilidad comercial**, si es probable que el proyecto sea capaz de atraer patrocinadores y prestamistas de buena calidad al ofrecer rendimientos financieros razonables y sólidos. Esto se confirma posteriormente a través del proceso de licitación.
- **Valor por dinero de la APP**, si se puede esperar que el desarrollo del proyecto de acuerdo a la APP propuesta logre el mejor valor por dinero, en comparación con las otras opciones. Esto puede incluir la comparación frente a la contratación pública (en los casos en que fuera una opción). También puede incluir la comparación con otras posibles estructuras de APP, con el fin de comprobar que la estructura propuesta proporciona el mejor valor (por ejemplo que los riesgos hayan sido asignados de forma óptima).
- **Responsabilidad fiscal**, si los requisitos de ingresos generales del proyecto están dentro de la capacidad de los usuarios, de la autoridad pública, o ambos, para el pago de los servicios de infraestructura. Esto implica controlar el costo fiscal del proyecto, tanto en lo que se refiere a pagos regulares como a riesgo fiscal, y establecer si esto se puede acomodar dentro de un presupuesto prudente y otras limitaciones fiscales.

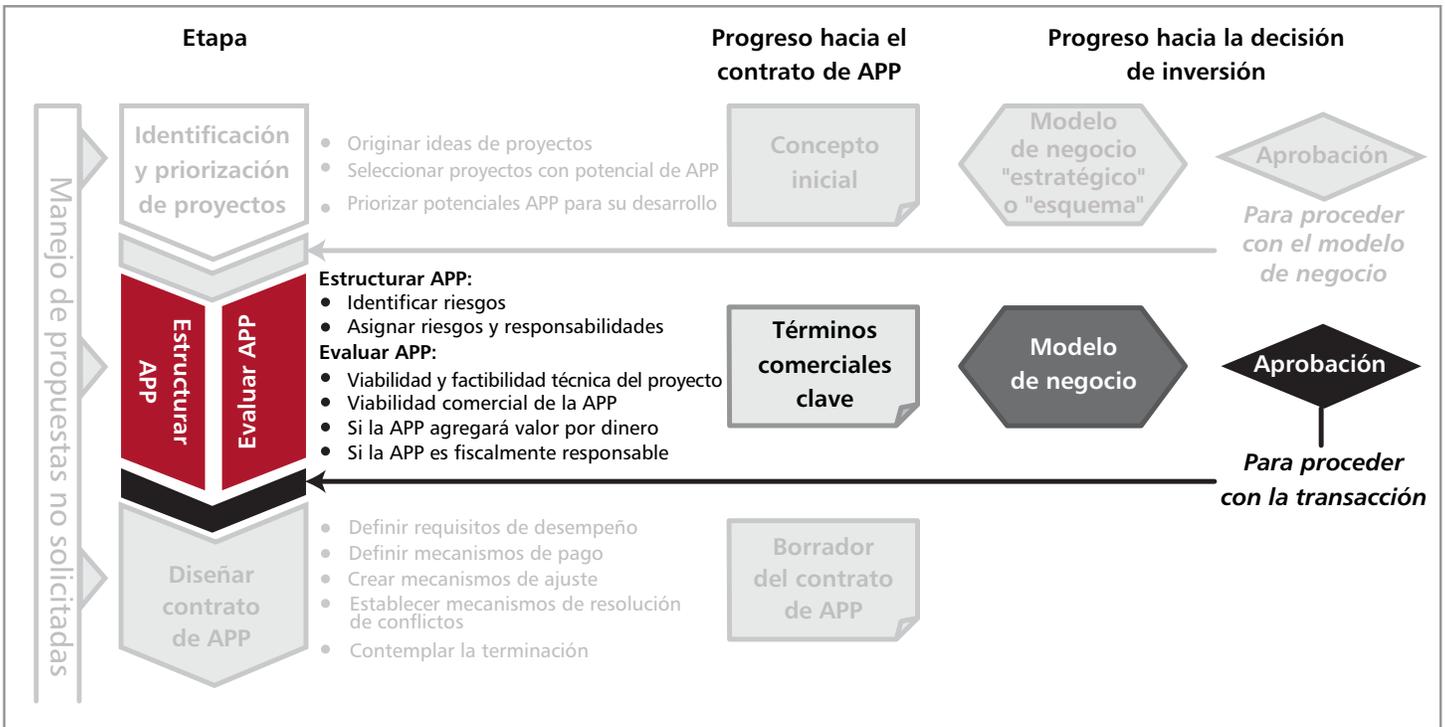
Estos criterios (con algunas variantes) se describen con mayor detalle en el capítulo "Public-Sector Investment Decision", del **libro de Yescombe sobre las APP** [#295, capítulo 5], "Selecting PPP projects" de Farquharson et al. [#95, capítulo 4], y en el capítulo "Project identification" de **"Guide to Guidance" de EPEC** [#83, capítulo 1].

Esta sección describe cómo los profesionales en las APP pueden estimar una APP propuesta frente a cada uno de los criterios descritos en el Cuadro 3.3: *Criterios de evaluación de proyectos de APP*; Sección 3.2.1: *Estimación de la factibilidad y viabilidad económica del proyecto*; Sección 3.2.2: *Estimación de la comercial*, y Sección 3.2.3: *Estimación del valor por dinero*.

El Gráfico 3.3: *Evaluación de proyectos de APP* muestra la manera en que la evaluación de los proyectos se ajusta al proceso general de las APP. La estimación inicial frente a cada uno de los criterios se realiza generalmente durante la etapa de identificación y selección inicial de los proyectos, como se describe en la Sección 3.1: *Identificación de proyectos de APP*. La evaluación detallada se realiza normalmente por primera vez como parte de un "caso de negocio" detallado, junto con el desarrollo de la estructura del proyecto de APP como se describe en la Sección 3.3: *Estructuración de proyectos de APP*. Por ejemplo, la estimación del valor por dinero del proyecto de APP depende de la asignación del riesgo, la cual es una parte importante de la estructuración de la APP. Podría estimarse una asignación inicial del riesgo para determinar si proporciona valor por dinero, y esta estimación podría dar como resultado cambios en la asignación del riesgo.

La evaluación de la APP generalmente se vuelve a revisar en etapas posteriores. En particular, el costo final (y por lo tanto, la asequibilidad y el valor por dinero) no se conocen hasta que se completa la contratación, cuando el Gobierno debe tomar la decisión final de firmar el contrato. Muchos gobiernos requieren evaluaciones y aprobaciones posteriores en esta etapa.

Gráfico 3.3: Evaluación de proyectos de APP



3.2.1 Estimación de factibilidad y viabilidad económica del proyecto

Sólo tiene sentido llevar a cabo un proyecto como una APP si el proyecto en sí es bueno. Por lo tanto, la mayoría de los gobiernos condicionan los proyectos de APP a la misma evaluación económica y técnica que cualquier otro proyecto importante de inversión pública. Por lo general, hay dos grandes elementos para esta estimación. El primero de ellos es desarrollar y estimar la factibilidad del concepto del proyecto. El segundo es evaluar si el proyecto es una buena decisión de inversión pública, por lo general en base a alguna forma de análisis de viabilidad económica.

Esta estimación puede tener lugar antes de considerar un proyecto como APP, tal cual se describe en la Sección 3.1: *Identificación de proyectos de APP*. En otros casos, puede llevarse a cabo como parte del proceso de evaluación de las APP. De cualquier modo, los análisis de factibilidad del proyecto y de viabilidad económica de una APP normalmente no deberían ser diferentes a los de cualquier otro proyecto importante de inversión pública. Por lo tanto, esta sección describe brevemente tales análisis ya que pueden aplicarse a posibles proyectos de APP, destaca problemas clave que podrían normalmente abordarse y ofrece una selección de fuentes que pueden complementar eficazmente el material de referencia existente de otros gobiernos.

Definición de proyectos y verificación de factibilidad

Antes de su evaluación, el proyecto debe definirse. Es decir, el proyecto debe definirse claramente en cuanto a su descripción física, la tecnología que utilizará, los resultados que ofrecerá y las personas a las que proveerá servicios. Deben estimarse los costos de capital, operación y mantenimiento, así como cualquier ingreso que se espere generar. Esta definición debe ser lo suficientemente amplia como para aplicarla a un proyecto entregado como un proyecto de APP o un proyecto convencional financiado con recursos públicos.

A continuación, se verifica la factibilidad del concepto del proyecto en varias dimensiones:

- **Factibilidad técnica:** ¿puede el proyecto realmente llevarse a cabo tal y como está previsto, por medio del uso de tecnologías de probada eficacia, y sin riesgos técnicos excesivos?
- **Factibilidad legal:** ¿existen obstáculos legales para llevar adelante el proyecto? Para una APP, esto incluye considerar si existe alguna limitación legal de la capacidad del Gobierno para suscribir un contrato de APP.
- **Sostenibilidad ambiental y social:** ¿cumple el proyecto, como mínimo, con los estándares nacionales ambientales y de planificación? En algunos casos, se puede establecer una exigencia más alta, como el cumplimiento de los Principios de Ecuador, un conjunto de estándares sobre la gestión de riesgos ambientales y sociales de las operaciones de financiamiento de proyectos, en base a los estándares del Grupo del Banco Mundial, descritos en detalle en [\[#75\]](#).

Responder estas preguntas generalmente implica contratar a expertos para llevar a cabo varios estudios detallados, por ejemplo, estudios de factibilidad técnica, análisis jurídico, y evaluaciones de impacto social y en el medio ambiente. Para obtener más información, véanse, por ejemplo, los manuales detallados publicados por los gobiernos de **Chile** [\[#47\]](#), **Colombia** [\[#54\]](#), **Alemania** [\[#111\]](#), **Perú** [\[#201\]](#), **Filipinas** [\[#204\]](#), y **Reino Unido** [\[#238\]](#) para llevar a cabo estudios de factibilidad para proyectos de inversión del sector público.

Evaluación de la viabilidad económica de los proyectos

Muchos gobiernos realizan algún tipo de análisis de viabilidad económica para decidir si un proyecto propuesto implica un buen uso de los recursos públicos. Un proyecto es económicamente viable si sus beneficios económicos superan sus costos económicos.

En términos generales, los costos económicos del proyecto son los mismos que sus costos financieros, aunque en algunos casos podrían tenerse en cuenta otros costos ajenos al mercado, tales como daños al medio ambiente. Los beneficios económicos son una medida del valor que el proyecto proporcionará a las personas. Los ingresos que un proyecto generará son generalmente una estimación del límite inferior de los beneficios económicos, pero los beneficios pueden ser mucho más altos que los ingresos. Por ejemplo, los beneficios de mejoras en el transporte pueden llegar a superar los peajes que se pagan en una carretera. El valor de la educación en una escuela secundaria se mide a través de un mejor nivel de vida y mejores perspectivas para los niños que asisten, incluso aunque no se cobraran cuotas escolares. El análisis de la viabilidad económica puede también incluir un análisis de "efectividad de los costos" para determinar si el proyecto es la forma menos costosa de obtener los beneficios identificados.

Hay una amplia gama de literatura y material de referencia disponible la sobre evaluación de proyectos y análisis de relación costo-beneficio. La Lista de Referencias al final de esta sección proporciona una selección, con ejemplos de material de referencia de gobiernos, así como recursos de instituciones

internacionales y libros de texto. El **Green Book on appraisal** británico [#238] establece que el objetivo principal de la evaluación es garantizar que ningún proyecto, programa o política se adopte sin responder a dos preguntas importantes: "¿Existen mejores maneras de lograr este objetivo?", y "¿existen mejores usos para estos recursos?"

Aplicación a proyectos de APP

Muchos países requieren proyectos de APP para satisfacer criterios de factibilidad y viabilidad económica. A menudo, esto se debe a que cumplir estos criterios es un requisito para todos los proyectos importantes de los gobiernos, como se describió anteriormente. Otras veces los requisitos se definen específicamente para proyectos de APP. En cualquiera de los casos, el contenido de la evaluación es generalmente el mismo. Por ejemplo:

- En **Filipinas**, todos los proyectos importantes de infraestructura deben pasar a través de un proceso bien estructurado de estimación de factibilidad y viabilidad, establecido en un manual de referencia detallado [#205]. Por lo general, se requiere el mismo proceso para proyectos de APP.
- En **Chile**, la Ley de Concesiones del año 2010 establece que la evaluación social de un posible proyecto de APP debe ser aprobada por el Ministerio de Planificación y Cooperación. Este es uno de los documentos que el Consejo de Concesiones debe revisar antes de permitir que un proyecto pueda ser implementado como una APP.
- En **Indonesia**, las directrices emitidas por el Fondo de Garantía de Infraestructura de Indonesia, de propiedad gubernamental, especifican los criterios en virtud de los cuales se estimarán las solicitudes de garantías para proyectos de APP. Los criterios incluyen la factibilidad técnica, la viabilidad económica y la conveniencia social y ambiental.

Los desafíos usuales en la evaluación de los proyectos, tales como el sesgo optimista, también son aplicables a la hora de estimar los proyectos de APP (consulte la Sección 1.3.2 *Mala planificación y selección de proyectos*), y deben abordarse. El **Tesoro del Reino Unido** ha publicado **material de referencia** sobre la forma de superar los sesgos optimistas.

Los organismos de implementación también deben tener en cuenta que el trabajo que se ha hecho para estimar la viabilidad de los proyectos también sienta las bases para el resto de la evaluación de APP. La definición del proyecto provee la base para el desarrollo del modelo financiero y el análisis comercial y de viabilidad fiscal del proyecto de APP, así como cualquier análisis cuantitativo de valor por dinero. La estimación de la factibilidad técnica y la sostenibilidad ambiental y social proporcionará una base para el análisis del riesgo. Las proyecciones de costos y demanda desarrolladas para la estimación de la viabilidad económica también proporcionarán la información de entrada para el modelado financiero y el análisis del valor por dinero.

3.2.2 Estimación de la viabilidad comercial

Una vez que se ha establecido que el proyecto es viable, el siguiente paso puede ser considerar si, al estructurarlo como una APP, sería atractivo para el mercado. ¿Las contrapartes privadas ven la oportunidad como algo atractivo a seguir? En términos generales, las contrapartes privadas encontrarán un proyecto comercialmente atractivo si ofrece un buen rendimiento financiero, y requiere que la contraparte privada solo asuma niveles razonables de riesgo.

La estimación de los rendimientos generalmente implica un **análisis financiero**, es decir, construir un modelo financiero del proyecto y verificar los flujos de efectivo, los retornos y la solidez financiera del

proyecto. El manual **PPP Handbook de ADB** [#8, páginas 17-18] presenta una breve descripción de un análisis financiero típico de una APP. **El capítulo de Yescombe sobre estructuración financiera** [#295] proporciona una descripción más completa.

Cuando los ingresos por las tarifas que pagan los usuarios superan los costos más el retorno sobre el capital comercialmente necesario, el proyecto será en general atractivo comercialmente (siempre que los riesgos se vean como razonables). Cuando los cargos a los usuarios no estén en este nivel, el Gobierno puede usar el análisis financiero para estimar las aportaciones del Gobierno que serán necesarias, las que, a su vez, deben ser estimadas como parte del análisis fiscal explicado en la Sección 2.4.1: *Evaluación de los impactos fiscales de un proyecto de APP*.

A menudo, los gobiernos estiman también el **apetito de los potenciales socios** para un proyecto de APP, antes de lanzar el proyecto al mercado. Esto podría incluir simplemente la consideración de si proyectos similares ya han sido implementados con socios privados en el país o en la región. También puede incluir pruebas del interés del mercado mediante sondeos de mercado, es decir, les presenta a posibles inversionistas los parámetros principales del proyecto (por lo general, su concepto y estructura inicial, desarrollada durante la fase estructural descrita en la Sección 3.3: *Estructuración de proyectos de APP*, para preguntas y comentarios. Los siguientes recursos proporcionan más orientación sobre los sondeos de mercado:

- **El capítulo de Farquharson et al. sobre la gestión de la interfaz con el sector privado** [#95, capítulo 8], que incluye "10 consejos importantes" para un ejercicio de sondeo de mercado exitoso
- **Documento de 4P sobre "pruebas de interés de mercado"** [#229], que incluye sugerencias, orientación práctica y un estudio de caso de un ejercicio de sondeo de mercado para una APP en el Reino Unido.
- **El capítulo de Grimsey y Lewis sobre análisis de opciones de contratación** [#121, páginas 409-411], que describe un ejercicio de sondeo de mercado para un ejemplo hipotético de proyecto de APP de un hospital.
- **Singapore's PPP Handbook** [#216, páginas 56-57], que requiere organismos de implementación para llevar a cabo sondeos de mercado antes de la precalificación, y describe el tipo de información que debe compartirse en esta etapa.

El sondeo de mercado puede ser realizado por organismos gubernamentales directamente o puede delegarse a asesores financieros. Los asesores financieros experimentados tienden a conocer posibles licitantes para muchos tipos de proyectos de APP; utilizarlos para estimar el interés del mercado permite al Gobierno aprovechar estas relaciones, lo cual puede dar como resultado información del mercado más honesta y específica que la que una agencia gubernamental sin experiencia podría obtener por su propia cuenta. Cuando no hay disponibles asesores financieros con experiencia, es posible que los gobiernos contraten servicios de asesoramiento de organizaciones financieras multilaterales, como por ejemplo la Corporación Financiera Internacional (CFI), servicios de asesoramiento en APP y apoyo prestado por la unidad de asesoría en APP del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

3.2.3 Estimación del valor por dinero

Un objetivo clave de la mayoría de los gobiernos en la implementación de proyectos de APP es lograr valor por dinero en la provisión de la infraestructura necesaria. "Valor por dinero" significa lograr la combinación óptima de beneficios y costos en la prestación de los servicios que los usuarios desean. Muchos programas exitosos de APP requieren una estimación sobre si una APP ofrecerá probablemente un mejor valor para el público que la contratación pública convencional, a menudo llamado "análisis del valor por dinero".

Se puede hacer una comparación de valor por dinero para un proyecto específico de APP propuesto. También se puede hacer a nivel del programa, en el caso de proyectos con características comunes. Por ejemplo, **el manual del Tesoro de Su Majestad del Reino Unido sobre la estimación del valor por dinero** [#237] describe cómo debería estimarse el valor por dinero a nivel de programa y de proyecto, pero esa metodología fue más tarde considerada sesgada y fue retirada por el Gobierno.

El análisis del valor por dinero (VFM, por sus siglas en inglés) implica una combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos. El **análisis cualitativo de VFM** implica la comprobación de la lógica de usar una APP, es decir, preguntar si el proyecto propuesto es del tipo que se presta para financiamiento privado, y si se dan las condiciones para que la APP logre valor por dinero, por ejemplo, que la APP ha sido bien estructurada y que se espera una tensión competitiva. A menudo, esto se lleva a cabo en una fase relativamente temprana del desarrollo de la APP; como tal, el análisis cualitativo de VFM puede constituir parte de la revisión y "selección" de APP descrito en la Sección 3.1.2: *Selección (screening) de potenciales APP*.

Algunos programas de APP también requieren una **estimación cuantitativa** del valor por dinero. Esto implica generalmente comparar la opción de APP seleccionada frente a un "Comparador del Sector Público" (PSC, por sus siglas en inglés), es decir, cómo se vería el proyecto si se implementara a través de una contratación convencional. Esta comparación puede hacerse de diferentes maneras. La más común es comparar el **costo fiscal** bajo las dos opciones, al comparar el costo ajustado por riesgo para el Gobierno si contratara el mismo proyecto mediante contratación tradicional, frente al costo esperado para el Gobierno en la modalidad APP (pre contratación) o las ofertas reales de APP (pos-contratación). Una alternativa es comparar las dos opciones sobre una **base de costo-beneficio económico**, es decir, ponderar los beneficios esperados de una APP a través de contratación convencional con respecto a sus costos adicionales.

El análisis del valor por dinero, especialmente el uso de metodologías de comparación cuantitativas de "Comparador del Sector Público (*public sector comparator*)", ha sido objeto de amplio debate. Algunos cuestionan el valor y la pertinencia del enfoque PSC, que puede parecer más "científico" de lo que realmente es, que resulta potencialmente engañoso para la toma de decisiones; o, por el contrario, puede simplemente llegar demasiado tarde en el proceso por lo que no constituye un verdadero aporte para la toma de decisiones. Un **informe del Banco Mundial sobre el análisis del Valor por Dinero** [#293] presenta evidencias sobre prácticas de varios países, y sobre las tendencias en cuanto al alcance del análisis del valor por dinero y las ventajas relativas de los enfoques cuantitativos y cualitativos.

Para obtener más información sobre los enfoques para estimar el valor por dinero y sus ventajas y desventajas relativas, véase también:

- **La sección de Farquharson et al. sobre "selección de proyectos"** [#95, páginas 41-43], que describe brevemente el análisis del valor por dinero y del costo-beneficio, y considera el valor de los enfoques cualitativos versus cuantitativos.
- **El artículo de Grimsey y Lewis sobre APP y el valor por dinero** [#119, páginas 347-351], incluye una sección sobre "enfoques al valor por dinero", en el que se describen ejemplos de enfoques de diferentes países
- **La publicación de la OCDE sobre las APP** [#194, páginas 71-72], que también describe la gama de métodos utilizados por diferentes países dentro de un espectro de complejidad, desde confiar simplemente en la competencia, hasta un análisis completo del costo-beneficio de diferentes opciones de contratación
- La publicación **World Bank toolkit for PPP in Roads and Highways** contiene una sección sobre el valor por dinero y el PSC [#282], en la que se describe la lógica detrás del análisis del valor por dinero, y cómo se utiliza el PSC.

El resto de esta sección describe y proporciona brevemente recursos adicionales para los lectores sobre las metodologías de estimación cualitativa y cuantitativa del valor por dinero.

Estimación cualitativa del valor por dinero

El análisis cualitativo de valor por dinero (VFM por sus siglas en inglés) implica, por lo general, la comprobación de la lógica de usar una APP, es decir, preguntar si el proyecto propuesto es de un tipo que se preste para financiamiento privado, y si se dan las condiciones necesarias para obtener valor por dinero, como se describe en **Farquharson et al.**, [#95, páginas 42-43]. A menudo, esto se lleva a cabo en una fase relativamente temprana del desarrollo de la APP; como tal, el análisis cualitativo de VFM puede superponerse al proceso de "Selección de APP" descrito en la Sección 3.1.2: *Selección (screening) de potenciales APP* ya vista, pero puede repetirse en todo el proceso del desarrollo del proyecto.

Algunas jurisdicciones tienen criterios claramente definidos para este análisis. Por ejemplo:

- El **Tesoro del Reino Unido** ha definido criterios para estimar la conveniencia, o no conveniencia, de una Iniciativa de Financiamiento Privado (IFP, el modelo de APP del Reino Unido). Los criterios de conveniencia incluyen la necesidad previsible a largo plazo del servicio; la capacidad de asignar el riesgo efectivamente, incluida la opción de pagos por desempeño, y garantizar suficiente capital privado de riesgo, la probable capacidad de la contraparte del sector privado de gestionar el riesgo y responsabilizarse de la prestación, la presencia de políticas e instituciones estables y adecuadas, y un mercado de licitaciones competitivo. Los criterios de "no conveniencia (*unsuitability*)" incluyen proyectos que son demasiado pequeños o demasiado complejos, sectores donde las necesidades pueden probablemente cambiar o existe un riesgo de obsolescencia (por ejemplo, en el Reino Unido ya no se emprenden proyectos de IFP en el sector de las TIC), o cuando la autoridad contratante no tiene capacidad suficiente para administrar proyectos de APP [#293]
- En **Francia**, el "análisis preliminar" de las APP incluye la verificación bajo varios criterios en tres categorías: pertinencia de APP, por ejemplo, la pertinencia de un enfoque integrado de principio a fin en la gestión de un proyecto; el atractivo comercial; y el potencial para una asignación óptima de riesgos [#293]
- En el **Estado de Virginia, EE.UU.**, la estimación de una APP potencial a "alto nivel" y las etapas detalladas de revisión también consideran los proyectos de construcción de carreteras frente a criterios específicos, para determinar si el proyecto se ejecuta bajo la Ley de Transporte Público-Privado (PPTA), es decir, como una APP. Estos criterios incluyen determinar si un proyecto es lo suficientemente complejo como para beneficiarse de la innovación del sector privado, si una APP puede lograr una adecuada transferencia de riesgos, y el grado de apoyo de las partes interesadas. El grado en que un proyecto puede generar ingresos provenientes de peajes también se tiene en cuenta a la hora de analizar posibles estructuras de APP. [#293]

La Guide to Guidance de EPEC también incluye una lista de las principales condiciones que deben cumplirse para tener una mayor probabilidad de lograr valor por dinero [#83, Capítulo 1.2.4].

Estándar PSC - comparación del costo fiscal

La herramienta cuantitativa más común de estimación del valor por dinero de un proyecto APP se deriva del enfoque utilizado originalmente en el programa IFP del Reino Unido a principios de la década de los noventa, como se describe en el **artículo Gridlines de Leigland sobre el PSC** [#175]. Consiste en comparar el costo fiscal de las opciones de entrega de una APP con la opción de entrega pública convencional.

El enfoque del método de Costo Fiscal para el análisis del Valor por Dinero es la construcción de un Comparador de Sector Público (PSC, por sus siglas en inglés), el costo en el que incurre el Gobierno para implementar el proyecto a través de contratación pública tradicional. El cálculo del PSC puede ser complicado, ya que requiere varios ajustes para garantizar una comparación equitativa. El Cuadro 3.4: *Cómo se calcula el comparador del sector público*, destaca algunos debates metodológicos.

Este tipo de PSC puede utilizarse en dos etapas del proceso de licitación, como se describe en el **capítulo del libro de la OCDE sobre los principios económicos de las APP** [#194, páginas 71 -72]. Estas son:

- **Antes del proceso de licitación**, el PSC puede compararse con una APP "sombra" o "referencia", o "comparador de mercado", un modelo del costo esperado del proyecto bajo la opción de la APP. Esto puede ayudar a determinar si se puede esperar que la APP proporcione valor por dinero, antes de decidir si se continúa con la preparación detallada y la contratación. El modelo de referencia de APP sería el mismo que el modelo financiero que se describe en la Sección 3.2.2: *Estimación de la viabilidad comercial*.
- **Durante el proceso de licitación**, el PSC también puede compararse con las ofertas de APP reales recibidas, para estimar si las ofertas proveen valor por dinero. Este enfoque se utilizó en **Australia** y se describe en la Nota Técnica sobre PSC [#14].

A pesar de la atractiva lógica del concepto, ha habido muchas críticas a la utilidad del PSC y al enfoque de comparación del costo fiscal en los países donde se ha utilizado con frecuencia, como el Reino Unido y Australia. Una **revisión del programa de APP realizada por la Cámara de los Lores del Reino Unido**, por ejemplo, argumentaba que la escasez de datos pertinentes y cuestiones metodológicas limitan el valor del PSC. La respuesta del Gobierno a la revisión coincide en que el PSC ofrece sólo una visión parcial, y destaca que su uso se equilibra con el análisis cualitativo, como se describió anteriormente.

El artículo Gridlines de Leigland sobre el PSC [#175, páginas 2-3] resume estas críticas, que incluyen la inevitable inexactitud de las estimaciones de un proyecto a largo plazo, la falta de consenso sobre la metodología y, por ello, la posibilidad de manipulación para llegar a la conclusión deseada. **Grimsey y Lewis** [#119, páginas 362-371] describe algunas de estas críticas con más detalle. En vista de estos desafíos, **el artículo Gridlines de Leigland** [#175, páginas 3 - 4] también discute si el enfoque de PSC podría tener sentido en el contexto de un país en desarrollo y cómo podría tenerlo.

Cuadro 3.4: Cómo se calcula el Comparador del Sector Público

El cálculo de un PSC puede ser complejo. El punto de partida suele ser la mejor estimación de los costos de capital y el costo de operación y mantenimiento de principio a fin en caso de implementar el proyecto bajo la modalidad de contratación pública. Esto se suele ajustar, para permitir una comparación equitativa entre el PSC y la APP. La **nota de orientación de Infrastructure Australia sobre el PSC** [#15, Sección 2.3] describe dos tipos de ajuste:

- **Ajustes de riesgo:** una de las principales diferencias entre la contratación tradicional y el enfoque APP es que la APP transfiere más riesgos a la parte privada. El retorno de la inversión esperado por la parte privada tendrá en cuenta estos riesgos transferidos. Esto significa que para realizar una comparación equitativa, el PSC también debería tomar en cuenta el costo de estos riesgos.
- **Ajustes de "neutralidad competitiva":** un proyecto o empresa del sector público puede tener ventajas o desventajas de costos frente a la empresa privada, que crean costos o beneficios para el Gobierno, que normalmente no se toman en cuenta a la hora de considerar el costo de un proyecto mediante contratación tradicional. Por ejemplo, las obligaciones tributarias bajo las dos opciones pueden ser diferentes. Estas diferencias deberían corregirse cuando se calcula el PSC.

También hay diferencias en el cronograma de pagos entre la opción APP, donde los pagos a menudo se distribuyen en el tiempo, y la contratación tradicional, donde el Gobierno debe enfrentar los costos de construcción por adelantado. Los flujos de pagos se suelen convertir a **valores presentes netos**, para disponer de un solo valor de comparación. Esto requiere la definición de la tasa de descuento adecuada para aplicarla a los flujos de efectivo futuros tanto en el modelo APP como PSC.

A continuación, se ofrece más información y ejemplos de cómo se utiliza el PSC y cómo se calcula en diferentes países:

- La **guía detallada del Tesoro del Reino Unido** para la estimación cuantitativa del PSC se retiró en 2013, siendo sustituida por una mezcla de estimación cualitativa y cuantitativa
- El módulo del **Manual de APP de Sudáfrica** sobre el Estudio de Factibilidad de APP incluye una descripción detallada de cómo calcular y utilizar el PSC [#219, Módulo 4, páginas 17-49].
- **La nota técnica de Colombia sobre el análisis de PSC** [#56] define los conceptos de PSC y el valor por dinero, y proporciona orientación detallada y un ejemplo de cómo calcular el PSC.

Diferencias y desafíos metodológicos

A pesar de que el PSC ha sido utilizado ampliamente, la metodología en particular difiere entre los países, y existe un continuo debate sobre varias cuestiones metodológicas. Por ejemplo, **el artículo de Shugart sobre el PSC** [#215] resalta dos cuestiones relacionadas: cuál es la tasa de descuento adecuada para calcular los valores presentes, y cómo debe tenerse en cuenta el costo del riesgo. **Grimsey y Lewis** [#118] y **Gray, Hall y Pollard** [#117] se enfocan en la elección de la tasa de descuento y su relación con la asignación del riesgo bajo los escenarios de APP y de contratación tradicional. Los documentos de **Partnerships Victoria, FAQs and Common Problems in PSC Development** [#21] también se refieren a estas cuestiones, y describen otros problemas comunes.

Algunos países de América Latina, como Colombia y Perú, han desarrollado directrices para la implementación de la metodología de Comparador del Sector Público. Sin embargo, debido a la falta de capacidad y/o información confiable para implementar una metodología compleja como esta, ninguno de estos países ha aplicado la metodología completa en la práctica.

El **Informe del Banco Mundial sobre prácticas de estimación del valor por dinero** [#293, páginas 23-28] revisa la evolución metodológica y las prácticas de varios gobiernos con experiencia importante en APP, incluidos el Reino Unido, Francia, India, Chile, el estado de Virginia y Columbia Británica en Canadá.

Comparación del costo-beneficio económico de las APP y la contratación pública tradicional

Una de las críticas a veces lanzada contra el PSC es que se concentra únicamente en los costos financieros que el Gobierno debe asumir en caso de APP o de contratación tradicional. Un enfoque más integral también debería tomar en cuenta las diferencias en los beneficios esperados, y comparar el beneficio económico neto bajo los escenarios de APP o bajo contratación pública tradicional. Por otro lado, como **Grimsey y Lewis** hacen notar [#118, página 353], esto agrega más complejidad al análisis del valor por dinero en comparación con el enfoque PSC, y puede correr el riesgo de arrojar resultados aun más subjetivos.

Por ejemplo, la **nota de EPEC sobre los beneficios no financieros de las APP** [#84] sugiere cómo algunos de los beneficios de las APP, como se describe en la Sección 1.3: *Los desafíos de infraestructura y cómo pueden ayudar las APP*, podrían cuantificarse y agregarse a un análisis de PSC más típico.

Pocos países han llevado a la práctica este tipo de análisis. El nuevo programa de APP de **Nueva Zelanda** es una excepción, y adopta el análisis del costo-beneficio como principal instrumento para estimar opciones de contratación. El **material de referencia sobre las APP de Nueva Zelanda** [#189, páginas 6-12] les solicita a los profesionales identificar los posibles beneficios de las APP frente a la contratación pública tradicional, entre otros motores de valor, como se describe en el Cuadro 1.2: *Motores de valor de APP*, y, cuando sea posible, asignar valores en dólares a cada uno de los beneficios.

En muchos programas de APP en países en vías de desarrollo, el objetivo no es solo reducir los costos, sino transformar la prestación de los servicios. Por ejemplo, los gobiernos esperan que las carreteras reciban un mejor mantenimiento, por lo tanto, proveen muchos más beneficios en términos de desarrollo económico y comercial. Estos cambios en los niveles de servicio y en la calidad no pueden capturarse comparando los costos fiscales de APP con los de contratación pública tradicional. Cuando estos beneficios esperados son importantes y se desea un análisis cuantitativo del valor por dinero, el análisis de costo-beneficio económico puede ser la mejor estrategia.

3.2.4 Estimación de implicancias fiscales

Un proyecto de APP propuesto puede ser factible y económicamente viable, y el análisis del valor por dinero puede mostrar que una APP es la mejor manera de contratarlo. No obstante, el Gobierno contratante también tiene que decidir si la APP es asequible y fiscalmente responsable, dadas sus restricciones fiscales.

Muchos gobiernos han suscrito acuerdos de APP sin comprender totalmente su posible costo. Esto puede crear un riesgo fiscal importante para los gobiernos (véase la Sección 1.3.1). Para evitar esta falencia, los gobiernos deben estimar la asequibilidad fiscal cuando evalúan proyectos de APP para que no entren al mercado proyectos que no pueden sustentar.

Los compromisos fiscales pueden ser "directos" o "contingentes". Los compromisos directos son aquellos que el Gobierno sabe que tendrá que asumir si el proyecto de APP continúa adelante, por ejemplo, los pagos de disponibilidad para una APP de una escuela. Los pagos contingentes son aquellos que solo se harán si ocurren ciertos eventos, por ejemplo, pagos que deben hacerse bajo una garantía de tráfico mínimo si los niveles de tráfico no alcanzan las proyecciones de una autopista APP o, peor aún, compensaciones en caso de terminación anticipada (para obtener más información sobre estos conceptos, véase el Cuadro 2.7: *Tipos de compromisos fiscales con las APP*).

Los gobiernos deben estimar los posibles costos de ambos tipos de compromisos, como se indica a continuación. Una vez que se identifican los costos fiscales, el Gobierno debe estimar si esos costos serán asequibles. La Sección 2.4.2: *Control del impacto fiscal agregado de las APP* describe cómo los gobiernos pueden estimar la asequibilidad de dichos compromisos. Por ejemplo, esto puede incluir la comparación de las estimaciones de los costos anuales frente al presupuesto proyectado de la autoridad contratante, teniendo en cuenta el impacto sobre la sostenibilidad de la deuda, o introduciendo límites específicos de diferentes tipos de compromisos de APP. Una **nota del Banco Mundial sobre la implementación de un marco de trabajo para la gestión de compromisos fiscales de las APP** [#292] proporciona una visión general de los tipos comunes de compromisos para los proyectos de APP, y el modo en el que estos pueden estimarse.

Estimación del costo de los compromisos fiscales directos

Los compromisos fiscales directos pueden incluir aportaciones de capital por adelantado o pagos regulares del Gobierno, tales como pagos por disponibilidad o peajes sombra. Cuadro 3.5: *Compromisos de pago directo a proyectos de APP*.

Cuadro 3.5: Compromisos de pago directo a proyectos de APP

Los pasivos directos son compromisos de pago que no dependen de la ocurrencia de un evento futuro incierto (aunque puede haber un cierto grado de incertidumbre en cuanto al valor). Los pasivos directos que surgen de los contratos de APP pueden incluir:

- **Pagos por adelantado con "brecha de viabilidad":** un subsidio de capital por adelantado (que puede distribuirse durante la construcción o contra las inversiones de capital)
- **Pagos por disponibilidad:** un pago o subsidio periódico mientras dure el proyecto, por lo general condicionado a la disponibilidad del servicio o bien a una calidad especificada mediante contrato. El pago puede ajustarse con bonificaciones o multas en función del desempeño.

- **Peajes sombra o pagos en base a productos:** un pago o subsidio por unidad o usuario de un servicio, por ejemplo, por kilómetro recorrido en una carretera con peaje.

Para obtener más información sobre los tipos de compromisos de pago, véase el Módulo 2 de esta Guía de Referencia, Sección 4: Marcos de gestión de las finanzas públicas para las APP.

La naturaleza de los compromisos directos del Gobierno se definirán durante el proceso de estructuración descrito en la Sección 3.3: *Estructuración de proyectos de APP*. Esto pone de relieve la importancia de un proceso iterativo entre la evaluación y la estructuración. El Gobierno debe tener una idea del nivel y el tipo de apoyo que será necesario para estimar la asequibilidad fiscal, antes de invertir grandes cantidades de dinero en la preparación del proyecto. Los límites fiscales establecidos en la evaluación pueden luego informar esfuerzos adicionales de estructuración, hasta que el proyecto converja en una estructura que sea a la vez fiscalmente responsable y atractiva para el mercado. De hecho, el valor de los compromisos fiscales directos es a menudo una variable clave de la oferta, como se describe en la Sección 3.5: *Gestión de transacciones de APP*. Esto significa que los costos fiscales no pueden conocerse finalmente hasta después de finalizado el proceso de licitación.

Durante la etapa de evaluación, el valor de los compromisos fiscales directos necesarios puede estimarse a partir del modelo financiero del proyecto, descrito en la Sección 3.2.2: *Estimación de la viabilidad comercial*. El valor de estos compromisos de pagos directos se determina a partir de los costos del proyecto y cualquier ingreso no gubernamental. El valor necesario de la aportación fiscal directa es la diferencia entre el costo del proyecto (incluyendo un retorno comercial sobre el capital invertido) y el ingreso que el proyecto puede esperar ganar de las fuentes no gubernamentales como las tarifas al usuario.

El costo fiscal puede medirse de diferentes formas:

- **Pagos estimados en cada año**, es decir, el monto que el Gobierno espera tener que pagar en cada año del contrato, dados los resultados más probables del proyecto. Esta es la medida más útil cuando se considera el impacto del presupuesto del proyecto.
- **Valor presente neto de los pagos**, si el Gobierno se compromete a una serie de pagos mientras dure el contrato, como los pagos por disponibilidad, también suele ser útil calcular el valor presente neto de esa serie de pagos. Esta medida refleja el compromiso financiero total del Gobierno con el proyecto, y a menudo se usa si se incorpora la APP en los informes y análisis financieros (como es el análisis de sostenibilidad de la deuda). El cálculo del valor presente neto requiere seleccionar una tasa de descuento apropiada, la elección de la tasa de descuento a aplicar cuando se evalúan proyectos de APP ha sido tema de muchos debates, como se describe a continuación.

En ambos casos, también es útil estimar cómo los pagos pueden variar. Por ejemplo, pueden estar vinculados a la demanda o estar denominados en una moneda extranjera y, por lo tanto, sujetos a la variación de una tasa de cambio. **La publicación de Irwin sobre apoyo fiscal a las APP** [#160, páginas 16-17 y Anexo] proporciona más detalles sobre la medición de los costos de diferentes tipos de apoyo fiscal.

Habiendo estimado el costo de los compromisos de pago directo, el Gobierno debe decidir si son asequibles. La Sección 2.4.2: *Control del impacto fiscal agregado de las APP* describe cómo algunos

gobiernos consideran la asequibilidad de los compromisos de pagos directos bajo APP, por ejemplo, esto puede incluir proyectar los niveles de gastos actuales hacia adelante, o introducir límites específicos en los compromisos de pago del Gobierno a las APP. Una **publicación sobre las APP de la OCDE** [#194, páginas 36-46] proporciona una visión general útil.

Estimación del costo de los pasivos contingentes

Los pasivos contingentes surgen en los proyectos de APP bien diseñados porque hay algunos riesgos que el Gobierno está en mejor posición de asumir. En la estructuración del proyecto debe definirse cuáles son estos riesgos (véase la Sección 3.3: *Estructuración de proyectos de APP*). El Cuadro 3.6: *Pasivos contingentes en proyectos de APP* describe algunos tipos de pasivos contingentes que los gobiernos pueden aceptar bajo contratos de APP.

Cuadro 3.6: Pasivos contingentes en proyectos de APP

Los pasivos contingentes son compromisos de pago cuya ocurrencia, oportunidad y magnitud dependen de algún evento futuro incierto, ajeno al control del Gobierno. Los pasivos contingentes bajo contratos de APP pueden incluir:

- **Garantías sobre variables de riesgo particulares:** un acuerdo para compensar a la parte privada por pérdidas en los ingresos en caso de que una variable de riesgo particular se desvíe de un nivel especificado mediante contrato. El riesgo asociado es compartido, por consiguiente, entre el Gobierno y la parte privada. Por ejemplo, esto puede incluir garantías en que la demanda se mantenga sobre un nivel especificado, o que las tasas de cambio se mantengan dentro de un cierto rango.
- **Cláusulas de compensación:** por ejemplo, un compromiso para compensar a la parte privada por daños o pérdidas debido a ciertos eventos de fuerza mayor, específicos, no asegurables.
- **Compromisos de pago por rescisión:** un compromiso para pagar un monto acordado, en caso de que el contrato se rescinda por incumplimiento de la parte pública o privada, el monto puede depender de las circunstancias de incumplimiento.
- **Garantías de deuda u otras mejoras de crédito:** un compromiso para pagar parte o la totalidad de la deuda utilizada para financiar el proyecto. La garantía podría cubrir un riesgo o evento específico. Las garantías se usan para proporcionar más seguridad al prestamista de que un préstamo se reembolsará.

Para obtener más información sobre los tipos de compromisos de pago, véase el Módulo 2 de esta Guía de Referencia, Sección 4: Marcos de gestión de las finanzas públicas para las APP. La nota de EPEC sobre garantías del estado en APP [#82, Sección 2] proporciona más detalles sobre los diferentes tipos de garantías que los gobiernos pueden ofrecer a los proyectos de APP.

La estimación del costo de los pasivos contingentes es más difícil que la de los pasivos directos, ya que la necesidad de cumplimiento puntual y el valor de los pagos son inciertos. En términos generales, hay dos enfoques posibles, como se describe en la **Infrastructure Australia guidance note for calculating the PSC** [#14, páginas 84 -109]:

- **Análisis de escenarios:** el análisis de escenarios implica hacer supuestos sobre el resultado de cualquier evento o variable que afecte al valor del pasivo contingente y calcular el costo dados esos supuestos. Por ejemplo, esto puede incluir calcular el costo para el Gobierno en "el peor" escenario, tal como el incumplimiento de varios puntos del contrato por la parte privada. También podría incluir el cálculo del costo de una garantía sobre una variable particular, por ejemplo la demanda, para diferentes niveles de resultados de demanda.
- **Análisis probabilístico:** un enfoque alternativo es usar una fórmula para definir cómo se comportarán las variables que afectan al valor del pasivo contingente y usar una combinación de matemáticas y modelado por computadora para calcular los costos resultantes. Esto permite a los analistas estimar la distribución de los costos posibles y calcular medidas tales como la mediana (más probable) del costo, la media (promedio) del costo y diferentes percentiles (por ejemplo, el valor dentro del cual el costo resultará el 90% del tiempo). Sin embargo, para producir resultados útiles se requiere una gran cantidad de información sobre las variables de riesgo subyacentes.

El análisis de escenarios es la forma más simple de análisis de riesgo y proporciona una idea del rango de los posibles resultados, pero no su probabilidad. En la práctica, la mayoría de los gobiernos usa el análisis de escenarios, en todo caso, para estimar el costo posible de los pasivos contingentes. Un enfoque probabilístico requiere más datos de entrada y análisis estadísticos complejos. En la práctica, muy pocos gobiernos han usado el análisis probabilístico para estimar algunos tipos de pasivos contingentes.

El texto de Irwin sobre garantías gubernamentales [#161] también ofrece un amplio debate acerca de por qué y cómo los gobiernos aceptan pasivos contingentes en los proyectos de APP proporcionando garantías, y cómo puede calcularse el valor de estas garantías. Los siguientes recursos proporcionan más guía y ejemplos de cómo algunos países en particular abordan este problema:

- **El Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia** ha definido su enfoque para (i) evaluar las repercusiones financieras y económicas de los pasivos contingentes, (ii) contabilizar, presupuestar y estimar las implicancias fiscales de los pasivos contingentes, y (iii) identificar, clasificar, cuantificar y manejar los pasivos contingentes. Este enfoque se establece en una presentación sobre "gestión de pasivos contingentes" [#53]
- En **Chile**, el Ministerio de Hacienda ha desarrollado un sofisticado modelo de valoración de **ingresos** mínimos y garantías de tasas de cambio para las APP. Esta valoración se actualiza de forma continua para todos los proyectos de APP y se comunica en un reporte anual sobre pasivos contingentes [#45]. El informe incluye una breve descripción de las técnicas usadas en Chile para analizar y valorizar las garantías extendidas a los proyectos de APP. **La publicación de Irwin y Mokdad sobre la gestión de pasivos contingentes de proyectos de APP** [#162, Apéndice 1] también describe la metodología chilena con más detalles.
- **El Ministerio de Economía y Finanzas de Perú** también publicó una metodología para estimar los pasivos contingentes bajo APP, disponible en la sección sobre gestión de pasivos contingentes del sitio web del Ministerio [#200].

La definición y publicación de una metodología para la valoración de los pasivos contingentes de las APP es solo una parte de la solución; implementar tales metodologías en la práctica puede ser demandante.

Es probable que los gobiernos necesiten llegar a un equilibrio entre desarrollar la capacidad de análisis de riesgo y adoptar enfoques que sean lo suficientemente directos y sencillos para esta estimación y que puedan ponerse en práctica.

Una vez estimado el costo de los pasivos contingentes, el Gobierno puede evaluar si son asequibles dadas las limitaciones fiscales. Por ejemplo, como se describe en la Sección 2.4.2: *Control del impacto fiscal agregado de las APP*, esto puede incluir la consideración de implicancias de pasivos contingentes de las APP en el contexto del análisis general de sostenibilidad de deuda, o límites específicos de pasivos de las APP. Algunos países han creado fondos de pasivos contingentes para delimitar y presupuestar estos pasivos. La **publicación de EPEC sobre Garantías del Estado en APP** [#82] también proporciona una visión general sobre los diferentes enfoques para gestionar el impacto fiscal de los pasivos contingentes de las APP.

Referencias clave: Evaluación del Proyecto de APP	
Referencia	Descripción
Yescombe, E. R. (2013) <i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i>, 2º edición, Elsevier Science, Oxford	Capítulo 5: Las Decisiones de Inversión del Sector Público, describe los factores que una autoridad pública debe tener en cuenta cuando decide invertir en nueva infraestructura pública a través de una APP, y cómo estos factores pueden estimarse
Resúmenes de Evaluación de Proyectos de APP	
Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banco Mundial/PPIAF	Capítulo 4: Selección de Proyectos de APP, describe cómo los gobiernos pueden estimar si un proyecto puede y debería desarrollarse como una APP, incluida la consideración de la asequibilidad, la asignación de riesgos, el valor por dinero y las estimaciones del mercado
European PPP Expertise Centre (2011) <i>A Guide to Guidance: Sourcebook for PPPs</i> (Versión 2) Luxemburgo	Capítulo 1: Identificación del proyecto, Sección 1.2: Estimación de la opción de APP, describe y proporciona enlaces a más referencias sobre cómo el Gobierno estima si una APP propuesta es asequible, si los riesgos se han asignado de forma apropiada, si es atractiva para los bancos y si generará valor por dinero
Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) <i>PPP Manual Module 4: PPP Feasibility Study</i>, Johannesburgo	El Módulo 4: Estudio de viabilidad de APP, describe con detalles el análisis necesario para dar soporte a un modelo de negocio para un proyecto de APP. Esto incluye las necesidades y análisis de opciones, debida diligencia del proyecto, análisis de valor por dinero y valoración económica
Análisis de Factibilidad y Viabilidad Económica del Proyecto	
Equator Principles Association Secretariat (2011) <i>Equator Principles</i>, Essex, UK, http://www.equatorprinciples.com/	Describe el marco de los Principios de Ecuador para gestionar el impacto social y ambiental de las inversiones en financiamiento de proyectos, y proporciona material de directrices sobre buenas prácticas
Departamento de Planificación Nacional de Colombia (2006) <i>Metodología General Ajustada para la Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión</i>, Bogotá	Las páginas 79-84 de la <i>Metodología General Ajustada para la Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos</i> proporcionan pautas para los estudios de factibilidad técnica que deben llevarse a cabo en esta etapa para estimar el capital, las maquinarias, la mano de obra, los materiales y otros insumos necesarios para implementar el proyecto de APP
Chile, Ministerio de Planificación (2006) <i>Metodología General de Preparación y Evaluación de Proyectos</i>, Santiago	La <i>Metodología General de Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública</i> proporciona directrices para preparar proyectos, identificar el problema, producir un diagnóstico de la situación actual, identificar las posibles alternativas, y evaluar los proyectos, incluido el análisis costo-beneficio y el análisis costo-eficiencia
Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, <i>Pautas para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública, a Nivel de Perfil</i>, Lima	Las <i>Pautas para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública</i> proporcionan directrices para identificar proyectos de inversión pública y para llevar a cabo estudios de factibilidad detallados y análisis de viabilidad económica
Philippines, National Economic Development Authority (2005) <i>Reference Manual on Project Development and Evaluation</i> (Volumen 1) Manila	Proporciona directrices detalladas sobre el análisis de factibilidad y evaluación económica necesario para todos los proyectos de inversión pública

United Kingdom, Tesoro de Su Majestad (2011) <i>The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government</i>, Londres	Proporciona directrices sobre la evaluación de proyectos, programas y políticas, combinando estimaciones económicas, financieras, sociales y ambientales para guiar el análisis de las opciones disponibles, junto con anexos técnicos detallados. El Libro Verde es utilizado como una guía por muchos otros gobiernos
Comisión Europea (2009) <i>Sourcebook 2 – Techniques & Tools: Evaluative Alternatives</i>, Bruselas	Libro de referencia en línea que cubre todos los aspectos de la evaluación socioeconómica como parte de sus Recursos para la Evaluación del Desarrollo Socioeconómico. Incluye secciones sobre análisis de costo-beneficio y análisis de costo-efectividad, y describe en cada caso el enfoque, cuándo se usa, sus fortalezas y debilidades y ofrece una bibliografía adicional
Belli, Anderson, Barnum, Dixon & Tan (1998) <i>Handbook on Economic Analysis of Investment Operations</i>, Washington, DC: Operational Core Services Network Learning and Leadership Center	Un manual detallado, que comienza con una introducción al análisis económico y continúa con una descripción detallada sobre cómo evaluar los costos y los beneficios. El manual incluye capítulos sobre la estimación de beneficios económicos específicos para los sectores de salud, educación y transporte
Boardman, Greenberg, Vining & Weimer (2011) <i>Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice</i> (4th ed.) Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall	Libro de referencia completo sobre problemas de análisis de costo-beneficio
Banco Asiático de Desarrollo (1999) <i>Handbook for Economic Analysis of Water Supply Projects</i>, Manila	Proporciona directrices detalladas sobre la evaluación de proyectos de suministro de agua, incluido un análisis de demanda y previsión, análisis de menor costo, análisis de costo-beneficio financiero y económico, y análisis de sensibilidad y riesgos
Hine, J. (2008) <i>Economics of Road Investment</i> [diapositivas] Banco Mundial	Esta presentación ofrece un resumen de problemas específicos de análisis de costo-beneficio en proyectos del sector vial
Khatib, H. (2003) <i>Economic Evaluation of Projects in the Electricity Supply Industry</i>, Stevenage, Reino Unido: The Institution of Engineering and Technology	El capítulo 7, "Evaluación económica de proyectos" se enfoca en el análisis del costo-beneficio económico. Los demás capítulos cubren los análisis financieros, describen cómo crear consideraciones ambientales en la evaluación de proyectos y describe el análisis de riesgo
Banco Europeo de Inversiones (2005) <i>RAILPAG: Railway Project Appraisal Guidelines</i>. Luxemburgo	Capítulo 4, Análisis financiero y económico. Incluye directrices para el desarrollo de análisis financieros y de costo-beneficio y aspectos relevantes del sector.

Análisis de Viabilidad Comercial

Banco Asiático de Desarrollo (2008) <i>PPP Handbook</i>. Manila, Filipinas	El capítulo 3.5 sobre la estimación de problemas "comerciales, financieros y económicos" incluye un resumen de un modelo financiero típico de un proyecto de APP, y cómo se usa para evaluar la viabilidad comercial
Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banco Mundial/PPIAF	Capítulo 8: Gestión de la interfaz inicial con el sector privado, describe cómo preparar y realizar un ejercicio de estudio de mercado
4ps Public Private Partnerships Programme (2002) <i>4ps Guidance and Case Study</i>, Londres	Ofrece consejos y directrices sobre la implementación de sondeos de mercado y un estudio de caso sobre la experiencia de sondeos de mercado para un hospital en el Reino Unido
Darrin Grimsey & Mervyn K. Lewis (2009) 'Developing a Framework for Procurement Options Analysis', en Akintoye & Beck (eds.) <i>Policy, Finance and Management for Public-Private Partnerships</i>, Chichester, Reino Unido: Wiley-Blackwell	Describe las ventajas del sondeo de mercado y establece un ejercicio de sondeo de mercado para un ejemplo hipotético de un proyecto de APP de un hospital
Singapore, Ministerio de Finanzas (2004) <i>Public Private Partnership Handbook</i> (Versión 1)	Requiere que los organismos de implementación realicen un sondeo de mercado antes de la precalificación y describe el tipo de información que debe compartirse en esta etapa

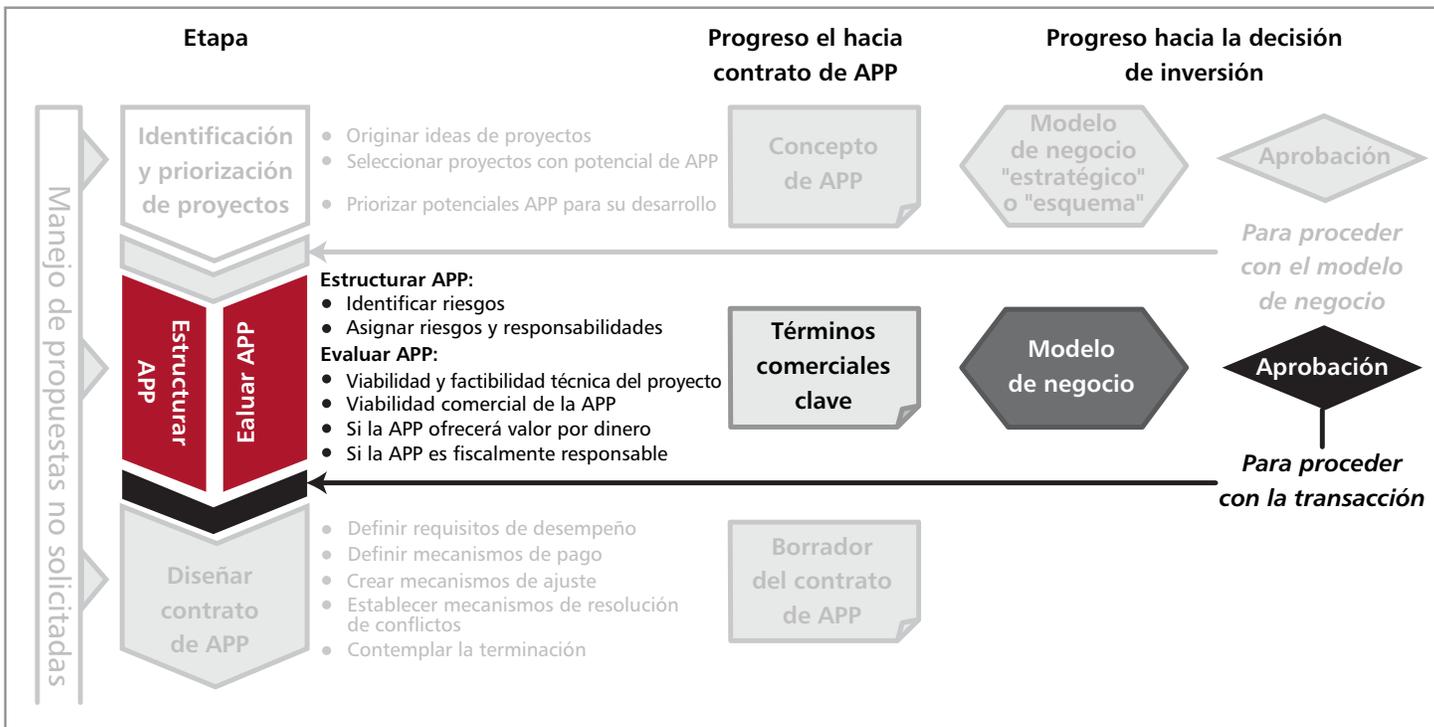
Análisis del valor por dinero	
Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2011) <u><i>Quantitative Assessment User Guide</i></u> , Londres; y (2011) <u><i>Value for Money Quantitative Evaluation Spreadsheet</i></u> , Londres	Proporciona directrices detalladas y un ejemplo práctico sobre el enfoque cuantitativo para la estimación del valor por dinero, y calcula el Comparador del Sector Público, y lo compara con el modelo de referencia de APP. Proporciona también una herramienta de hoja de cálculo de Excel para realizar el análisis
Darrin Grimsey & Mervyn K. Lewis (2005) <u><i>Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views</i></u> , <i>Accounting Forum</i> 29(4) 345-378	Describe los enfoques para estimar el valor por dinero en las APP y establece en detalle el método PSC y sus beneficios y desventajas
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2008) <u><i>Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money</i></u> , París	El Capítulo 3 sobre "la economía de las Asociaciones Público-Privadas: ¿es una APP la mejor alternativa?" describe los determinantes del valor por dinero en una APP y cómo se estima normalmente
Banco Mundial (2009) <u><i>Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</i></u>	La sección sobre valor por dinero y el PSC describe la lógica detrás del análisis del valor por dinero, cómo se usa el PSC y algunas de sus deficiencias
Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2006) <u><i>Value for Money Assessment Guidance</i></u> , Londres	Describe con detalles cómo debe estimarse el valor por dinero, en tres etapas: estimación de los programas en general, proyectos particulares y durante la contratación. Las directrices siguen un enfoque cuantitativo y cualitativo e incluyen listas de verificación detalladas para este último
Leigland, J. (2006) <u><i>Is the public sector comparator right for developing countries? Appraising publicprivate projects in infrastructure</i></u> , <i>Gridlines</i> , 4	Resume las críticas comunes del análisis PSC, y describe si usar o no y cómo usar el análisis PSC que puede tener sentido en los contextos de países en vías de desarrollo
Australia, Infrastructure Australia (2008) <u><i>National Public-Private Partnership Guidelines: Volume 4: Public Sector Comparator Guidance</i></u> , Canberra	Proporciona directrices detalladas sobre el cálculo del comparador del sector público y un ejemplo desarrollado, incluidos extractos del modelo de Excel utilizado
Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2010) <u><i>Nota Técnica: Comparador Público-Privado para la selección de proyectos APP</i></u> , Bogotá	Introduce la metodología PSC, explica los pasos analíticos y proporciona un ejemplo práctico
Chris Shugart (2006) <u><i>Quantitative Methods for the Preparation, Appraisal, and Management of PPI Projects in Sub-Saharan Africa: Final Report</i></u> , Gaborone, Botswana: New Partnership for Africa's Development	Describe algunos desafíos e inconsistencias metodológicas con el PSC, y se enfoca en dos problemas relacionados: cuál es la tasa de descuento apropiada que debe usarse cuando se calcula el valor presente y cómo debe tenerse en cuenta el costo del riesgo
Darrin Grimsey & Mervyn K. Lewis (2004) <u><i>Discount debates: Rates, risk, uncertainty and value for money in PPPs</i></u> , <i>Public Infrastructure Bulletin</i> , 1(3) 1-5	Describe las implicancias de la elección de la tasa de descuento comparando APP y contratación pública, y la relación entre las tasas de descuento y asignación de los riesgos
Gray, S., Hall, J., & Pollard, G. S. (2010) <u><i>The Public Private Partnership Paradox</i></u> , manuscrito no publicado	Proporciona un debate más teórico de la elección de la tasa de descuento para evaluar APP, comparada con los proyectos de contratación pública, resaltando la diferencia entre descontar flujos de efectivo futuros de ingresos y gastos
Australia, Partnerships Victoria (2009) <u><i>Annexure 6: Frequently asked questions and common problems in Public Sector Comparator (PSC) development</i></u> , Melbourne	Enumera y responde a preguntas comunes sobre cómo y cuándo debe usarse el PSC y algunas preguntas metodológicas. También describe algunos problemas comunes en el desarrollo del PSC
European PPP Expertise Centre (2011) <u><i>The Non-Financial Benefits of PPPs: A Review of Concepts and Methodology</i></u> , Luxemburgo	Describe las deficiencias del análisis de PSC estándar, que estima los costos fiscales, pero no tiene en cuenta los costos y beneficios no financieros. Sugiere un enfoque alternativo que incorpora beneficios no financieros en el PSC

<p>Nueva Zelanda, National Infrastructure Unit (2009) <i><u>Guidance for Public Private Partnerships in New Zealand</u></i>, Auckland</p>	<p>Capítulo 5: Opciones de contratación, establece la lógica y el análisis para estimar si es probable que contratar un proyecto como APP proporcione valor por dinero. Esto incluye una comparación de costo-beneficio simple y cuantitativa para una APP y licitación pública</p>
Análisis fiscal	
<p>Tim Irwin (2003) <i><u>Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support</u></i>. Banco Mundial Documento de trabajo N° 10</p>	<p>La Sección 6: Comparación del costo de diferentes instrumentos, describe cómo los gobiernos pueden estimar el costo de varios tipos de apoyo fiscal a las APP, incluidas aportaciones no reembolsables basadas en los productos, donaciones en especies, descuentos tributarios, aportes de capital y garantías</p>
<p>Organization for Economic Cooperation and Development (2008) <i><u>Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money</u></i>, París</p>	<p>El Capítulo 3 sobre "la economía de las Asociaciones Público-Privadas: ¿es una APP la mejor alternativa?" describe cómo puede estimarse la asequibilidad de una APP</p>
<p>European PPP Expertise Centre (2011) <i><u>State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation, and Management</u></i>, Luxemburgo</p>	<p>Establece la variedad de garantías estatales usadas en las APP, que se enfoca en garantías financieras y disposiciones de contrato como garantías de ingresos o pagos por rescisión. Describe por qué y cómo se usan, cómo se puede estimar su valor y cómo pueden manejarse de la mejor forma</p>
<p>Australia, Infrastructure Australia (2008) <i><u>National Public-Private Partnership Guidelines: Public Sector Comparator Guidance (Vol. 4)</u></i> Canberra</p>	<p>La Sección 16: Identificación, asignación y evaluación de riesgos, describe en detalle las diferentes metodologías para valorar los riesgos (y los pasivos contingentes) en las APP</p>
<p>Tim Irwin (2007) <i><u>Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects</u></i>, Banco Mundial</p>	<p>Describe ampliamente por qué y cómo los gobiernos aceptan los pasivos contingentes en los proyectos de APP al proporcionar garantías. Describe en detalle cómo puede calcularse el valor de estas garantías, con ejemplos</p>
<p>Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005) <i><u>Pasivos Contingentes</u></i>. Bogotá</p>	<p>Presentación realizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia sobre los marcos conceptuales y legales y las metodologías utilizadas en Colombia para manejar los pasivos contingentes</p>
<p>Chile, Ministerio de Hacienda (2010) <i><u>Informe de Pasivos Contingentes 2010</u></i>. Santiago</p>	<p>Describe el marco conceptual para estimar los pasivos contingentes y la exposición del Gobierno a los pasivos contingentes. Esto incluye información cuantitativa (valor máximo y costo esperado) sobre las garantías gubernamentales para los proyectos de APP (concesiones)</p>
<p>Tim Irwin & Tanya Mokdad (2010) <i><u>Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa</u></i>. Banco Mundial</p>	<p>Describe el enfoque en el Estado de Victoria, Australia, Chile y Sudáfrica, para el análisis de aprobaciones y generación de informes sobre pasivos contingentes bajo las APP. El Apéndice 1 describe en detalle la metodología usada en Chile para valorar los ingresos y garantías de tasas de cambio</p>
<p>Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, <i><u>Pasivos Contingentes</u></i>. Lima</p>	<p>Presenta una metodología, resultados e informes de referencia sobre el valor de los pasivos contingentes en los proyectos de APP en Perú.</p>

3.3 Estructuración de proyectos de APP

"Estructurar un proyecto de APP" significa asignar responsabilidades, derechos y riesgos a cada una de las partes del contrato de APP. Esta asignación se define detalladamente en el contrato de APP. La estructuración del proyecto generalmente se desarrolla de forma iterativa, en lugar de redactar directamente un borrador de contrato detallado. El primer paso es desarrollar el concepto inicial del proyecto en términos comerciales clave, es decir, un esquema de los productos necesarios, las responsabilidades y riesgos asumidos por cada una de las partes y cómo se pagará a la parte privada. Los términos comerciales clave generalmente se detallan lo suficiente como para permitir a los profesionales evaluar la APP propuesta, como se describe en la Sección 3.1: *Identificación de proyectos de APP*, antes de asignar los recursos necesarios para desarrollar el borrador del contrato de la APP de forma detallada.

Gráfico 3.4: Estructuración de proyectos de APP



El Gráfico 3.4: *Estructuración de proyectos de APP* muestra cómo la estructuración, a nivel de términos comerciales clave, encaja en el proceso general de desarrollo. Como se describe en la introducción de este módulo, la estructuración de las APP y la evaluación de las APP en la práctica son procesos paralelos e iterativos. La información del estudio de factibilidad y del análisis de viabilidad económica es una entrada clave para la estructuración de la APP, por ejemplo, identificar riesgos técnicos clave y proporcionar estimaciones de demanda y de la predisposición de los usuarios a pagar por los servicios. A continuación, la estructura de la APP encaja dentro de la viabilidad comercial, la asequibilidad y el análisis del valor por dinero, que puede determinar que se requieran cambios a la asignación del riesgo propuesta. El objetivo es generalmente estructurar una APP que cumplirá los criterios de evaluación relevantes establecidos en el Cuadro 3.3: *Criterios de evaluación de proyectos de APP*, es decir, ser técnicamente factible y económicamente viable, comercialmente viable, fiscalmente responsable y proporcionar valor por dinero.

El punto de partida para estructurar una APP es el concepto del proyecto: es decir, el esquema físico del proyecto, la tecnología que se espera utilizar, los productos o servicios que ofrecerá y las personas a las que atenderá. Estos generalmente se desarrollan antes de decidir si implementar o no el proyecto como una APP, como se describe en la Sección 3.1: *Identificación de proyectos de APP*.

La especificación detallada de resultados requeridos, para inclusión en el contrato de APP, se describe en la Sección 3.4: *Diseño de contratos de APP*. La mayoría de los recursos en la estructuración de proyectos de APP se enfoca en la identificación y asignación de los riesgos del proyecto. Esto tiene sentido, ya que la asignación de riesgos apropiada está detrás de muchos de los motores de valor de APP descritos en el Cuadro 1.2: *Motores de valor de APP*. Siguiendo este enfoque, los demás elementos de la estructura de la APP, como la asignación de responsabilidades y el mecanismo de pago, derivan de la asignación de riesgos. Por ejemplo, el riesgo de construcción puede asignarse a la parte privada, sobre la base de que

la parte privada es la mejor calificada para manejar la construcción. Esto significa que a la parte privada también se le debe asignar la responsabilidad y el derecho de tomar todas las decisiones relacionadas con la construcción. El mecanismo para asignar el riesgo comercial para la parte privada puede ser el de definir un modo de pago de "el que usa paga".

Esta sección sigue la literatura, empezando con la identificación y priorización de los riesgos del proyecto (3.3.1: *Identificación de riesgos*), luego describe cómo se asignan los riesgos (3.3.2 *Asignación de riesgos*) 3.3.3 *Traducción de la asignación de riesgos en la estructura de contratos*, y luego describe cómo la asignación de riesgos se relaciona con otros aspectos de la estructura del proyecto.

3.3.1 Identificación de riesgos

El primer paso para la estructuración de la APP es, a menudo, elaborar una lista completa de todos los riesgos asociados con el proyecto. Esta lista se conoce como "registro de riesgos". En este contexto, un "riesgo" es una variación impredecible en el valor del proyecto, desde el punto de vista de algunas o de todas las partes interesadas, provenientes de un "factor de riesgo" subyacente dado. Por ejemplo, el "riesgo de la demanda" es el riesgo de que el valor del proyecto, y los ingresos del proyecto, sean inferiores (o superiores) a lo esperado debido a que la demanda es inferior (o superior) a lo esperado.

El libro de Irwin sobre garantías y riesgos de las APP define el riesgo de forma más detallada [#161].

Los riesgos de las APP varían en función del país donde el proyecto se implemente, la naturaleza del proyecto y los bienes y servicios que involucre. No obstante, algunos riesgos son comunes en muchos tipos de proyectos de APP. Generalmente, los riesgos se agrupan por categorías, que son a menudo riesgos asociados con una función particular (como la construcción, operaciones o financiamiento), o con una etapa particular del proyecto (como la terminación). Cuadro 3.7: Categorías de riesgos de APP.

Cuadro 3.7: Categorías de riesgos de APP

Las siguientes categorías de riesgo son comunes para muchas APP:

- **El lugar:** riesgos asociados con la disponibilidad y calidad del lugar del proyecto, como el costo y oportunidad de adquirir el sitio, permisos necesarios o derechos de paso para la construcción de un camino, el efecto de las condiciones geológicas y otras condiciones del lugar, y el costo de cumplir con las normas medioambientales.
- **El diseño, la construcción y la puesta en marcha:** riesgo de que la construcción tarde más tiempo o sea más costosa de lo esperado, o que la calidad del diseño o de la construcción signifique que el activo no sea el adecuado para cumplir con los requisitos del proyecto.
- **La operación:** riesgos para el éxito de las operaciones, incluido el riesgo de interrupción del servicio o de disponibilidad del activo, el riesgo de que cualquier interfaz de red no funcione según lo esperado, o que el costo de operación y mantenimiento del activo sea distinto al esperado.

La demanda y otros riesgos comerciales: el riesgo de que el uso del servicio sea diferente al esperado, o que los ingresos no se perciban como se esperaba.

- **Regulatorios o políticos:** riesgo de decisiones regulatorias o políticas, o cambios en el marco regulatorio del sector que afecten al proyecto de forma negativa. Por ejemplo, esto puede incluir dejar de renovar aprobaciones de forma apropiada, decisiones regulatorias severas injustificadas o, en caso extremo, incumplimiento del contrato o expropiación.
- **Cambio en el marco legal:** el riesgo de que un cambio en la ley general o en las normas afecte al proyecto de forma negativa, como cambios en los impuestos corporativos generales, o en las reglas que rigen la convertibilidad de la moneda o la repatriación de las utilidades.
- **Insolvencia:** el riesgo de que la parte privada del contrato de la APP no sea financiera o técnicamente capaz de implementar el proyecto.
- **Económico o financiero:** riesgo de que cambios en las tasas de interés, tasas de cambio o la inflación afecten de forma negativa los resultados del proyecto.
- **Fuerza mayor:** riesgo no asegurable de que eventos externos fuera del control de las partes del contrato, como desastres naturales, guerra o disturbios civiles, afecten el proyecto.
- **Titularidad de los activos:** riesgos asociados con la propiedad de los activos, incluyendo el riesgo de que la tecnología se vuelva obsoleta o de que el valor de los activos al final del contrato sea diferente a los esperado.

Para obtener más información, consulte el capítulo de Yescombe sobre evaluación y transferencia de riesgos [#295], y el capítulo de Delmon sobre asignación de riesgos [#58, Capítulo 5], ambos comienzan con descripciones de los tipos de riesgos típicos de las APP.

Muchos recursos proporcionan listas de riesgos "estándares" y asignaciones preferidas de riesgos, en algunos casos para tipos de proyectos específicos. Se proporcionan varios ejemplos en la Sección 3.3.2: *Asignación de riesgos*. Estas listas estándares pueden ser recursos útiles cuando se identifican los riesgos del proyecto para una APP en particular. Sin embargo, los proyectos de APP a menudo tienen características o circunstancias únicas, por ejemplo, las condiciones geológicas particulares en la ruta de un camino propuesto. Esto significa que los organismos de implementación deben consultar con asesores experimentados para ayudar a identificar una lista amplia de los riesgos del proyecto.

Estimación y priorización de riesgos

Para centrar el esfuerzo en la asignación de riesgos, a menudo es útil considerar también la importancia de los diferentes riesgos. Algunos de los riesgos serán mucho más importantes que otros: en términos de la probabilidad de que se presente un riesgo, la gravedad de su impacto en los resultados de los proyectos, o ambos. El riesgo puede estimarse tanto de forma cuantitativa como cualitativa.

La **nota de orientación de Infraestructura de Australia sobre los cálculos de PSC** [#14, páginas 84-109] proporciona directrices detalladas para la identificación de riesgos y para el uso de varias técnicas cuantitativas para evaluarlos. Un manual del **ADB para el análisis de riesgos en la evaluación de proyectos** [#7, páginas 9-28] también incluye un capítulo que describe las técnicas cuantitativas para estimar un riesgo.

En la práctica, muchos organismos de implementación adoptan un enfoque más cualitativo en esta etapa. La guía **Guidance on risk management by the Victoria Managed Insurance Authority** [#22, páginas 79-83] proporciona pautas útiles sobre un "mapa de calor" de riesgos, un enfoque cualitativo de estimación de riesgos donde los riesgos se clasifican de acuerdo a su probabilidad de ocurrencia e impacto. **Farquharson et al.** [#95, Apéndice B] proporciona un ejemplo de "registro del riesgo" para un proyecto de APP, que también adopta un enfoque cualitativo. Cada riesgo se clasifica como bajo, medio o alto para el "estado del riesgo" (probabilidad) y el "impacto". La mayor parte de los esfuerzos debe dirigirse a la gestión de los riesgos identificados como de alta probabilidad y alto impacto.

3.3.2 Asignación de riesgos

La asignación de riesgos, en el contexto de una APP, significa decidir cuál parte del contrato de APP asumirá los costos (u obtendrá los beneficios) de un cambio en los resultados del proyecto derivados de cada factor de riesgo. Asignar bien los riesgos del proyecto es una de las principales formas en que las APP pueden lograr un mejor valor por dinero. **Iossa et al.** [#159, página 20] describe dos objetivos principales de la asignación de riesgos. El primero es crear incentivos para las partes para **gestionar bien los riesgos**, y con ello, mejorar los beneficios del proyecto o reducir los costos. El segundo es reducir el costo total del riesgo del proyecto, "asegurando" a las partes contra los riesgos que no estén dispuestos a asumir. El Cuadro 3.8: Asignación de riesgos de adquisiciones de tierras, describe un riesgo importante para los proyectos de APP.

Cuadro 3.8: Asignación de riesgos de adquisiciones de tierras

La adquisición de tierras puede ser uno de los aspectos más difíciles del desarrollo de un proyecto de APP; los retrasos en la adquisición de tierras han creado obstáculos importantes o hasta han paralizado algunos proyectos prometedores de APP. Hay muchas opciones para tratar estos riesgos asociados con los retrasos y dificultades en la adquisición de tierras. Algunos gobiernos adoptan una política de liberación de tierras antes de lanzar un proyecto al mercado y, por lo tanto, aceptan y eliminan este riesgo de la ecuación contractual, como los proyectos de transporte en la India. Otros asignan a la parte privada la responsabilidad de identificar los terrenos necesarios para el proyecto y gestionar los procesos requeridos para adquirir esos terrenos. Incluso, algunos preparan cuidadosamente el proceso de adquisición de tierras, detallando la necesidad de las tierras y la identificación de los propietarios, pero luego trasladan al socio privado la responsabilidad de obtener los terrenos. La mejor opción dependerá de las circunstancias, además de la legislación vigente respecto a la adquisición de los terrenos.

La publicación **India's Toolkit for Highways**, en su Módulo 3: Herramientas y recursos, presenta varios ejemplos buenos y malos de cómo manejar la adquisición de tierras. **La publicación de Jonathan Lindsay** [#176] expone la expropiación de tierras de forma detallada.

Principios de asignación de riesgos

Un principio fundamental de la asignación de riesgos es que cada riesgo se le debe asignar a quien pueda gestionarlo mejor. **El texto de Irwin sobre garantías y riesgos de APP** [#161, páginas 56-62] define este principio de forma más precisa, indicando que cada riesgo debe asignarse a la parte:

- que mejor pueda controlar la probabilidad de que ocurra el riesgo, por ejemplo, la parte privada está generalmente a cargo de la construcción del proyecto, ya que tiene la mayor experiencia en esa área. Esto también significa que deben asumir los sobre costos o los retrasos en la construcción.
- que mejor pueda controlar el impacto del riesgo en los resultados del proyecto, mediante la buena estimación y anticipación de un riesgo y respondiendo a este. Por ejemplo, ya que ninguna de las partes puede controlar el riesgo de un terremoto, si la empresa privada es la responsable del diseño del proyecto, podría utilizar técnicas para reducir los daños que puedan ocurrir por un terremoto.
- pueda absorber el riesgo al costo más bajo, si la probabilidad e impacto de los riesgos no pueden controlarse. El costo de una parte de absorber un riesgo depende de varios factores, entre ellos: la medida en que el riesgo se correlaciona con sus otros activos y pasivos, su capacidad para traspasar el riesgo (por ejemplo, a los usuarios del servicio a través de cambios de precio, o a terceros mediante seguros); y la naturaleza de los portadores de riesgos finales. Por ejemplo, la capacidad de los gobiernos para distribuir el riesgo entre los contribuyentes significa que pueden tener un costo de riesgo menor que las compañías privadas, cuyos portadores de riesgos fundamentales son sus accionistas.

Como se describe en la **publicación de la OCDE sobre la distribución del riesgo y el valor por dinero en las APP** [#194, páginas 49-50], aplicar estos principios no implica la transferencia del mayor riesgo posible al sector privado. Transferir a la parte privada los riesgos que mejor puede controlar o mitigar puede ayudar a reducir el costo total del proyecto, y a mejorar el valor por dinero. Sin embargo, mientras mayor sea el riesgo total transferido a la parte privada, mayores serán los beneficios o prima de riesgo que los inversionistas de capital requerirán y será más difícil financiar la deuda.

Los principios y la práctica de asignación de riesgos en las APP son cada vez más tema de investigación y literatura académica. Por ejemplo, **el artículo de Ng y Loosemore sobre asignación de riesgos en las APP** [#190] describe las categorías de riesgo de las APP y el enfoque de asignación, y proporciona un estudio de caso de asignación del riesgo en el proyecto New Southern Railway (un tren subterráneo de enlace aeropuerto-ciudad) en Nueva Gales del Sur, Australia. **El artículo de Bing et al. sobre asignación de riesgos en proyectos de APP/IFP** en el Reino Unido [#31] estima cómo se asignan los riesgos en los proyectos IFP en la práctica, para identificar las preferencias de la asignación de riesgos. Una **reseña del BID sobre la experiencia de las APP en España** [#28] incluye varios ejemplos de asignación de riesgos utilizados en diferentes tipos de proyectos, desde carreteras a hospitales.

Limitaciones de la asignación de riesgos.

Existen algunos límites sobre cómo se pueden asignar los riesgos en un proyecto de APP. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- **El nivel de detalle de la asignación de riesgos:** en teoría, cada riesgo de proyecto puede identificarse y asignarse a la parte con más capacidad para abordarlo, lo que mejora el valor por dinero. En la práctica, como **Irwin** lo describe [#161, páginas 63-65] el costo de hacerlo sería alto, y probablemente sobrepasaría los beneficios en el caso de los riesgos menos significativos. En la mayoría de los casos, los riesgos se asignan en grupos, algunas veces con excepciones para ciertos riesgos importantes. Por ejemplo,

la parte privada puede asumir todos los riesgos de construcción, a excepción de ciertos riesgos geológicos clave, frente a los cuales el Gobierno podría proporcionar una indemnización particular.

- **Riesgos que no se pueden transferir:** ciertos tipos de riesgos no se pueden transferir mediante el contrato de APP. Por ejemplo, la parte privada siempre asumirá ciertos riesgos políticos, en particular, el riesgo de que el Gobierno incumpla el contrato o expropie los activos. Instituciones internacionales como la Agencia de Garantías de Inversión Multilateral (MIGA, por sus siglas en inglés) proporciona un seguro de riesgo político para ayudar a mitigar este riesgo.
- **Grado de transferencia de riesgo a la parte privada:** los titulares de las acciones de la parte privada del contrato de la APP, la compañía de la APP, solo están expuestos hasta el valor de su participación de capital. Además, los prestamistas por lo general, solo aceptan un nivel relativamente bajo de riesgo, concomitante con su rentabilidad esperada. En la práctica, esto significa que el grado en que el riesgo pueda transferirse es limitado por el nivel de acciones de la compañía del proyecto, como lo describen **Ehrhardt e Irwin** [#72]. Si las pérdidas debido a un riesgo resultan ser mayores que la participación de capital, los accionistas pueden retirarse del proyecto. Ya que el Gobierno es el responsable final de asegurar que los servicios se proporcionen, el riesgo restante del proyecto permanece con el Gobierno, como lo describe **lossa et al.** [#159, página 25].

Una combinación de estas limitaciones puede significar que las características del país afectan las posibilidades de transferencia del riesgo. **El estudio de Ke et al. sobre asignación de riesgos** [#168] lo demuestra, en su comparación de asignación de riesgos para proyectos en China, Grecia y el Reino Unido.

Matrices de asignación de riesgos

El producto de un proceso de asignación de riesgos en esta etapa es generalmente una **matriz de asignación de riesgos**. Esta matriz de asignación de riesgos enumera los riesgos, generalmente ordenados por categorías, y define quién asume cada riesgo. Esta asignación de riesgos se pone en práctica a continuación, al incluir las cláusulas correspondientes en el contrato de APP, como se describe en la Sección 3.4: *Diseño de contratos de APP*. **Farquharson et al.** [#95, Apéndice B] presenta un ejemplo de "registro de riesgos" (o matriz) para un proyecto de APP.

Algunos gobiernos toman los principios de asignación de riesgos descritos anteriormente como "asignaciones de riesgos preferidas", generalmente presentados en la forma de una matriz de asignación de riesgos preferida. Estas asignaciones preferidas pueden ser genéricas, o específicas de los sectores o tipos de proyectos. Por lo general, son un punto de partida para asignar riesgos en un proyecto particular, ya que los proyectos generalmente tienen características particulares que pueden querer decir que una asignación de riesgos diferente agregaría un mejor valor por dinero. Las matrices de asignación de riesgos deben verificarse nuevamente antes de la firma del contrato para revisar las responsabilidades de cada una de las partes antes de que sea legalmente vinculante. Esta revisión final también podría servir como mecanismo de control adicional.

Los siguientes son ejemplos de asignaciones de riesgos y matrices de asignaciones de riesgos preferidas:

- **Infrastructure Australia** ha elaborado "principios comerciales estándares" para proyectos de infraestructura social y económica [#15], que describen en detalle cómo se asignarán los riesgos y las responsabilidades.

- **La Hong Kong's Introductory Guide to PPPs** [#131, Anexo E] proporciona un ejemplo detallado de una matriz de riesgos para la APP de una planta de tratamiento de agua.
- **El Government of Rio de Janeiro's PPP Manual** [#35, Anexo 2] proporciona un ejemplo de una matriz de riesgos para un proyecto de infraestructura de APP.
- **El South Africa's PPP Manual**, Módulo 4: PPP Feasibility Study [#219, Anexo 4] incluye una matriz de riesgos de APP estandarizada, que enumera los riesgos y describe para cada riesgo un mecanismo típico de mitigación y asignación de riesgos.

3.3.3 Traducción de la asignación de riesgos a la estructura de contratos

Gran parte de la literatura sobre las APP se centra en la asignación de riesgos. Una parte de ella da la impresión de que, una vez que se establece una asignación de riesgos preferida, de alguna manera se puede traducir sin problemas a un contrato detallado. Esta impresión puede ser engañosa, ya que muchos profesionales experimentados en APP realizarán un paso intermedio en el que definirán otros elementos de la estructura del contrato, tales como: "¿quién hará qué?", y "¿cómo se realizarán los pagos?" Lamentablemente, relativamente pocos recursos describen cómo la asignación de riesgos se traduce a una estructura general de contrato.

El documento **World Bank's toolkit for PPP in water services** [#273, páginas 97-124] es una excepción, y establece explícitamente un proceso conjunto de asignación de responsabilidades y riesgos, ya que cada responsabilidad está generalmente asociada a un grupo de riesgos. Por ejemplo, la parte privada puede ser responsable de la recaudación de ingresos, que conlleva el riesgo de que algunos clientes no paguen. La parte privada puede encargarse de la construcción, que implica una serie de riesgos. Los costos de mano de obra, los plazos de entrega de equipos, y el costo y tiempo para obtener los permisos pueden incidir en los costos totales y en los tiempos de construcción de forma positiva o negativa.

Por ello, esa caja de herramientas establece un enfoque para estructurar el contrato, que comienza con la identificación de las principales áreas de responsabilidad o funciones: diseño y construcción de nuevos activos, finanzas, operaciones y mantenimiento (para obtener más información sobre estas funciones véase la Sección 1.1: *Qué es una APP: Definición de una "Asociación Público-Privada"*). Para cada función, se pueden entonces definir las responsabilidades específicas, y se pueden identificar los riesgos asociados a cada una de las responsabilidades.

La caja de herramientas también describe el estrecho vínculo entre la definición de los detalles del mecanismo de pago (en este caso, los mecanismos de revisión de las tarifas, ya que se centra en el usuario que paga el proyecto) y la asignación de riesgos. La Sección 3.4.2: *Mecanismo de pago* provee más detalles.

La generalización a partir de este enfoque sugiere que puede ser útil pensar en llegar a un "tipo de APP" (véase la Sección 1.1: *Qué es una APP: Definición de una "Alianza Público-Privada"*) a partir de considerar cuál de las partes, la pública o la privada está mejor capacitada para realizar cada una de las "funciones" clave (Diseño, Construcción, Operación, Mantenimiento y Financiamiento). Esta asignación de funciones puede basarse en un análisis de qué parte está mejor capacitada para asumir los riesgos naturalmente asociados con cada función. La consideración de vínculos institucionales y restricciones políticas también afectará la decisión acerca de qué parte puede realizar cuál función.

Una vez que se elige un tipo básico de APP, el resto de la asignación de riesgos puede considerarse como un apéndice de la asignación de funciones básica. Por ejemplo, si la parte privada es responsable de la función "Construcción", pero la parte pública debe mantener el riesgo geotécnico, este se incluiría en el diseño del contrato como una excepción al principio funcional básico de que todos los riesgos relacionados con la construcción son para que la parte privada los gestione y absorba.

Junto a la asignación de funciones, otro elemento clave en la estructura de los contratos es cómo se realizan los pagos. Los mecanismos de pagos pueden ser el resultado de la asignación de funciones y riesgos. Por ejemplo, si la parte privada está mejor capacitada para gestionar los riesgos de cobranza y los riesgos de demanda, entonces la parte privada probablemente será remunerada directamente a partir de los pagos de los usuarios. Sin embargo, si la parte privada es capaz de gestionar el riesgo de cobranza, pero no se le pide asumir el riesgo de demanda, entonces la estructura de pagos puede suponer que la parte privada cobre los cargos al usuario y los remita a la autoridad pública, mientras que la autoridad pública luego le pague a la parte privada por la disponibilidad de activos, con un bono por alcanzar altos niveles de cobranzas.

Por último, un complemento necesario para definir el mecanismo de pagos es definir cómo se va a medir, monitorear y hacer cumplir el desempeño. Por ejemplo, el pago del Gobierno debe estar condicionado a la disponibilidad del activo, con el fin de transferir la mayoría de los riesgos operativos al sector privado. Esta transferencia de riesgos solo puede lograrse en la práctica si los estándares requeridos como parte de "disponibles" son claros y factibles. La Sección 3.4.1: *Requisitos de desempeño* proporciona más detalles.

Los siguientes recursos proporcionan más pautas sobre los vínculos entre las responsabilidades, riesgos, derechos y mecanismos de pago que pueden informar el desarrollo de la estructura del contrato:

- **Irwin** [#161, página 61] describe brevemente cómo las responsabilidades, derechos y riesgos deben asignarse en conjunto. Esto se deduce del principio de asignación de riesgos de que un riesgo se asigna a la parte mejor capacitada para gestionarlo: la lógica se sustenta solo si a la parte también se le da el derecho y la responsabilidad de tomar decisiones relacionadas con ese riesgo.
- **Iossa et al.** [#159, páginas 26-31] también describen cómo los diferentes tipos de contratos de APP, con diferentes funciones asignadas a la parte privada, y diferentes mecanismos de pago, generalmente corresponden a diferentes asignaciones de riesgos. Los autores también describen [páginas 33-34] cómo las especificaciones del producto, los mecanismos de pago y las asignaciones de riesgos necesitan estar estrechamente alineadas.
- **El documento India's online PPP Toolkit** [#143] "Módulo 1: Antecedentes de las APP" tiene una sección sobre "variantes del modelo de APP", en la que se describen las asignaciones de riesgo típicas bajo diferentes tipos de contrato de APP, lo que da una guía de cómo la asignación de riesgos puede traducirse en la elección de la estructura básica del contrato.

Referencias clave: Estructuración de proyectos de APP	
Referencia	Descripción
Tim Irwin (2007) <i>Government Guarantees, Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects</i>, Banco Mundial	El capítulo 4 define el riesgo y explica los principios de la asignación de riesgos en los proyectos de APP. El capítulo 5 brinda ejemplos de la puesta en práctica de esos principios para tres riesgos: riesgo de tasa de cambio, riesgo de insolvencia y riesgo de política.
Yescombe, E. R. (2013) <i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i>, 2º edición, Elsevier Science, Oxford	El capítulo 14 sobre evaluación y transferencia de riesgos describe los tipos de riesgos que son comunes en los proyectos de APP.
Jeff Delmon (2009) <i>Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risks</i> (2º ed.) Londres: Kluwer Law International	El capítulo 5 sobre asignación de riesgos da más detalles sobre las categorías de los riesgos de las APP.

Australia, Infrastructure Australia (2008) <u><i>National Public-Private Partnership Guidelines: Public Sector Comparator Guidance</i></u> (Vol. 4) Canberra	La Sección 16: Identificación, asignación y evaluación de riesgos, describe en detalle las diferentes metodologías para valorar de forma cuantitativa los riesgos en las APP.
Banco Asiático de Desarrollo (2002) <u><i>Handbook for Integrating Risk Analysis in the Economic Analysis of Projects</i></u> , Manila, Filipinas	El capítulo 2 describe técnicas cuantitativas para estimar un riesgo.
Australia, Victoria Managed Insurance Authority (2010) <u><i>Risk Management: Developing and Implementing a Risk Management Framework</i></u> , Melbourne	Una guía general sobre marcos de gestión de riesgos, desarrollada para administradores del sector público en el Estado de Victoria, Australia. Incluye ejemplos de estimación de riesgos y plantillas de gestión de riesgos.
Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, con Encinas (2011) <u><i>How to Engage with the Privat Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i></u> , Banco Mundial/PPIAF	El Apéndice B es un "registro de riesgos" para un proyecto de APP, que proporciona un ejemplo de una matriz de asignación de riesgos y un enfoque cualitativo para estimar y asignar prioridades a los riesgos
Iossa, E., Spagnolo, G. y Vellez, M. (2007) <u><i>Contract Design in Public-Private Partnerships</i></u> , Banco Mundial	La sección 3, sobre "incentivos de asignación de riesgos y tipos de APP", describe los tipos de riesgos típicos en los contratos de las APP, los principios de una asignación de riesgos efectiva así como sus limitaciones y las asignaciones de riesgos típicas en diferentes tipos de contratos de APP.
Organization for Economic Cooperation and Development (2008) <u><i>Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money</i></u> , París	El capítulo 3, sobre "la economía de las Asociaciones Público-Privadas", incluye una sección sobre el rol y la naturaleza del riesgo, que describe el concepto de una transferencia de riesgo óptima.
Ng & Loosemore (2006) <u><i>Risk allocation in the private provision of public infrastructure</i></u> , International Journal of Project Management, 25(1) 66-77	Describe la clasificación y asignación de riesgos en proyectos de APP y proporciona un estudio de caso de asignación de riesgo para un proyecto de APP de líneas ferroviarias en Australia.
Bing, Akintoye, Edwards y Hardcastle (2005) <u><i>The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK</i></u> , International Journal of Project Management, 23(1) 25-35	Estima cómo se han asignado en la práctica los riesgos en los proyectos de APP en el Reino Unido.
Banco Interamericano de Desarrollo (2009) <u><i>Experiencia española en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructuras</i></u> , Washington, D.C.	Análisis de la experiencia de las APP en España. Incluye una descripción de la estructura de proyecto típica, dividida en sectores, e incluye varios ejemplos de proyectos de APP exitosos.
Ke, Y., Wang, S., y Chan, A. P (2010) <u><i>Risk Allocation in PPP Infrastructure Projects: Comparative Study</i></u> , Journal of Infrastructure Systems, 16(4) 343-351	Compara la asignación de riesgos de proyectos de APP en China, Grecia y el Reino Unido, y examina cómo las características del país afectan la asignación de riesgos que puede lograrse en la práctica.
Australia, Infrastructure Australia (2008) <u><i>National Public Private Partnership Guidelines: Commercial Principles for Social Infrastructure</i></u> (Vol. 3) y (2011) <u><i>National Public Private Partnership Guidelines, Commercial Principles for Economic Infrastructure</i></u> (Vol. 7) y (2011) <u><i>National Public Private Partnership Guidelines: Roadmap for applying the Commercial Principles</i></u> , Canberra	Describe de forma detallada cómo los riesgos y las responsabilidades se asignarán en los proyectos de infraestructura social (en base a modelos en los que el Gobierno paga) y proyectos de infraestructura económica (en base a modelos en los que el usuario paga). La guía describe cómo los principios deben usarse; como punto de partida para desarrollar contratos para proyectos en particular.
Hong Kong Efficiency Unit (2008) <u><i>An Introductory Guide to Public Private Partnerships</i></u> (2 ^{da} ed), Hong Kong, China	La sección 6 ofrece directrices sobre la gestión de riesgos. El anexo E proporciona un ejemplo de matriz de asignación de riesgos para una planta de tratamiento de agua.
Brasil, Governo do Rio de Janeiro (2008) <u><i>Manual de Parcerias Público-Privadas</i></u> , Río de Janeiro	El anexo 2 proporciona un ejemplo de una matriz de riesgos típica.
Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) <u><i>PPP Manual Module 4: PPP Feasibility Study</i></u> , Johannesburgo	El anexo 3 proporciona directrices sobre cómo calcular el valor del riesgo. El anexo 4 presenta una matriz de riesgos de APP estandarizada, que enumera los riesgos y describe para cada uno un mecanismo de mitigación y asignación de riesgos típicos.
Banco Mundial (2006) <u><i>Approaches to Private Sector Participation in Water Services: A Toolkit</i></u>	La sección 6: Asignación de riesgos y responsabilidades, describe un proceso y los principios para asignar los riesgos y las responsabilidades, además cómo se puede definir la asignación en el contrato, incluidas las normas tarifarias .

India, Ministerio de Finanzas (2011) <i>PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes</i>, Nueva Delhi	El módulo 1: Antecedentes de APP, tiene una sección sobre "variantes de modelos de APP", que describe asignaciones de riesgos típicas bajo diferentes tipos de contratos de APP.
España, Ministerio de Economía y Hacienda (2011) <i>Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Boletín Oficial del Estado</i>, 276, I, 117729- 117914	La ley de Contratación Pública española regula los contratos de APP de contratación pública que pueden usarse en España. Algunos de ellos están parcialmente estructurados por la ley y otros tienen una asignación de riesgos flexible.
Banco Interamericano de Desarrollo (2009) <i>Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos</i>, Washington, D.C.	Análisis de la experiencia chilena con APP. Incluye una descripción de la estructura de proyecto típica dividida en sectores, e incluye muchos ejemplos exitosos de proyectos de APP.

3.4 Diseño de contratos de APP

El contrato de APP se encuentra en el centro de la asociación, y define la relación entre las dos partes, sus responsabilidades y derechos respectivos, asigna riesgos y proporciona los mecanismos para manejar los cambios. En la práctica, el "Contrato de APP" puede abarcar varios documentos y acuerdos, como se describe en el Cuadro 3.9: *¿Qué es el "contrato de APP?"*.

Cuadro 3.9: ¿Qué es el "contrato de APP"?

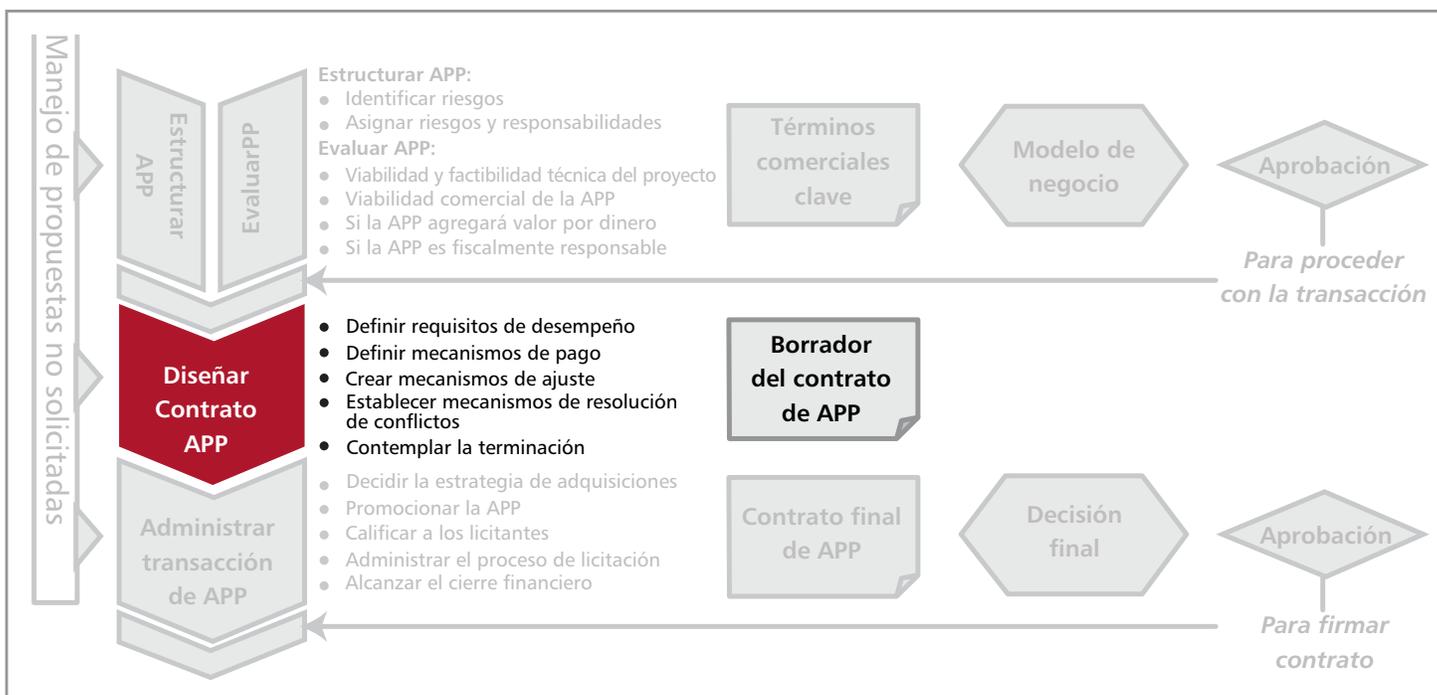
Esta sección usa el "contrato de APP" para referirse a los documentos contractuales que rigen la relación entre las partes pública y privada de una APP. En la práctica, el "contrato de APP" puede incluir más de un documento. Por ejemplo, una APP para el diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de una nueva central eléctrica, que suministra energía en masa a una empresa de transmisión del Gobierno, que está regida por un Acuerdo de Compra de Energía (PPA, por sus siglas en inglés) entre la empresa de transmisión y la compañía de la APP, así como un Acuerdo de Implementación entre el ministerio de gobierno responsable y la compañía de la APP. Cada acuerdo puede, a su vez, referirse a los programas o anexos para establecer detalles particulares, por ejemplo, los requisitos y medidas de desempeño de forma detallada.

Además del contrato de APP, también habrá numerosos contratos entre las partes privadas de la APP. Los principales entre ellos son los contratos entre la compañía y su contratista de EPC, acuerdos de financiamiento entre la compañía del proyecto y sus prestamistas, y acuerdos de accionistas entre inversionistas de capital. (Véase la Sección 1.4: *Cómo se financian las APP* para obtener más información sobre la estructura contractual de las APP). El contrato de APP puede no ser efectivo hasta que estos otros acuerdos contractuales estén establecidos. El documento **EPEC Guide to Guidance** [#83, página 23] enumera los temas que deben abarcarse en un contrato de APP típico. Los contratos estandarizados que se encuentran a continuación proporcionan más ejemplos. La sección de **PPIAF Toolkit for PPP in Highways** [#282] sobre contratos describe la variedad de acuerdos contractuales que suelen incluirse para diferentes tipos de APP.

Como se muestra en el Gráfico 3.5: *Etapa de diseño del contrato de APP*, por lo general, se necesita el borrador del contrato de la APP antes de emitir la Solicitud de Propuestas (SP). El diseño detallado del contrato requiere mucho tiempo y recursos, incluido el de asesores expertos. Con frecuencia, se requiere la aprobación antes de embarcarse en el diseño detallado y en la inversión de estos recursos.

El borrador del contrato de APP suele incluirse en la Solicitud de Propuestas (SP) enviada a los licitantes potenciales. En algunos casos, el contrato de APP emitido con la SP no se puede modificar. En otros, puede modificarse como resultado de la interacción con los licitantes durante el proceso de transacción. **Australia National PPP Guidelines Roadmap** [#16] ofrece una visión general del desarrollo de contratos de APP y cómo progresa en cada etapa de la implementación de la APP.

Gráfico 3.5: Etapa de diseño del contrato de APP



Objetivo del diseño del contrato de APP

Un contrato bien diseñado es claro, completo y crea certidumbre para las partes contratantes. Como las APP son de largo plazo, arriesgadas y complejas, los contratos de APP son necesariamente incompletos, es decir, no pueden especificar a cabalidad lo que debe hacerse en todos los futuros estados del mundo. Esto significa que los contratos de APP deben incluir flexibilidad para permitir que, en lo posible, las circunstancias cambiantes sean resueltas dentro del contrato, en lugar de dar lugar a una renegociación o terminación.

El objetivo del diseño del contrato de APP es, por lo tanto, crear certidumbre en la medida de lo posible, y una flexibilidad limitada cuando sea necesario, siempre con claridad y un límite a la incertidumbre para ambas partes. Esto se realiza normalmente mediante la creación de un proceso claro y límites para los cambios. Para poner en práctica este estilo de contrato se requieren instituciones fuertes de gestión de

contratos, como se describe en la Sección 3.7: *Administración de contratos de APP*. Cuando sea posible, involucrar al futuro administrador del contrato en el diseño y revisión del contrato de APP puede ayudar a garantizar que los procesos de gestión de cambios se puedan implementar en la práctica.

Contenido de esta sección

El diseño de un contrato de APP es una tarea compleja. Esta sección describe brevemente algunas consideraciones clave, y proporciona enlaces a herramientas, ejemplos y recursos adicionales, en cinco áreas del diseño de contrato de las APP:

- **Requisitos de desempeño:** definen la calidad y cantidad de los bienes y servicios, junto con los mecanismos de monitoreo y ejecución, incluidas las sanciones.
- **Mecanismos de pago:** definen cómo se pagará a la parte privada, a través de cargos al usuario, pagos del Gobierno basados en el uso o disponibilidad, o una combinación de ellos, y cómo pueden incluirse bonificaciones y sanciones.
- **Mecanismos de ajuste:** incorporan al contrato mecanismos para el manejo de los cambios, como las revisiones extraordinarias de tarifas o requisitos cambiantes del servicio.
- **Procedimientos de resolución de conflictos:** definen mecanismos institucionales sobre cómo pueden resolverse los conflictos contractuales, como el rol del regulador y los tribunales, o el uso de paneles de expertos o el arbitraje internacional.
- **Cláusulas de terminación:** definen la duración del contrato, las cláusulas de entrega y las circunstancias e implicancias de una terminación anticipada.

En conjunto, estos grupos de cláusulas definen la asignación de riesgos bajo el contrato. Obviamente el objetivo debe ser redactar estas cláusulas para que se logre la asignación de riesgos elegida (como se describe en la Sección 3.3: *Estructuración de proyectos de APP*) se logre. Las cláusulas que tratan los mecanismos de ajuste y de resolución de conflictos tienen la intención de evitar la necesidad de renegociación, lo que permite la realización de cambios y la resolución de problemas dentro del marco previsto por el contrato.

Muchos países estandarizan los elementos de diseño de los contratos de las APP. Esto ayuda a reducir el costo de desarrollo del contrato para cada contrato de APP. Algunos crean contratos modelo o cláusulas de contrato. La Tabla 3.1: *Ejemplos de contratos y cláusulas de contrato de APP estandarizados* proporciona algunos ejemplos. Otros incorporan algunos elementos en la legislación general para regir todos los contratos de APP, como se describe en 2.2: *Marco legal de las APP*. Por ejemplo, en Chile el mecanismo de resolución de conflictos se establece en la Ley de Concesiones.

Un complemento útil de guía en esta sección es el **Centro de Recursos de Infraestructura de APP en línea del Banco Mundial**, en la siguiente dirección: [http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/agreements \[#285\]](http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/agreements [#285]). Este sitio web contiene una colección de contratos de APP reales y ejemplos de acuerdos para una variedad de tipos y sectores de contrato.

Tabla 3.1: Ejemplos de contratos y cláusulas de contratos de APP estandarizados

Jurisdicción	Estándar	Enlaces
Australia	Algunas directrices emitidas por Infraestructure Australia proporcionan principios comerciales estándar para la infraestructura social y económica de las APP, respectivamente, y establecen por qué y cómo los riesgos y responsabilidades clave deben estar asignados en el contrato	Australia, Infrastructure Australia (2008) <i>National PPP Guidelines: Commercial Principles for Social Infrastructure</i> (Vol. 3), Canberra: http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/files/National_PPP_Guidelines_Vol_3_Commercial_Principles_Social_Infrastructure_Dec_08.pdf Australia, Infrastructure Australia (2011) <i>National PPP Guidelines: Commercial Principles for Economic Infrastructure</i> (Vol. 7), Canberra: http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/files/Vol_7_Commercial_Principles_Economic_Infrastructure_Feb_2011.pdf
India	Descripción de acuerdos modelo para APP en una variedad de sectores de transporte	India, Secretariat for Infrastructure (2011) <i>Model Concession Agreement</i> . Nueva Delhi: http://infrastructure.gov.in/mca.htm
Países Bajos	Contrato estándar de APP para DBFM en construcciones y DBFMO en infraestructura	Netherlands, Ministry of Finance.(n.d.) <i>Publications. La Haya</i> http://www.ppsbijhetriijk.nl/Publicaties?publicatiesoort=Modeldocument (versiones en holandés e inglés)
Nueva Zelanda	Borrador de contrato estándar de APP	New Zealand, National Infrastructure Unit (2010) <i>Draft Public Private Partnership (PPP) Standard Contract – Version 2</i> . Wellington: http://www.infrastructure.govt.nz/publications/draftpppstandardcontract
Pakistán	Cláusulas de APP estandarizadas	Pakistan, Infrastructure Project Development Facility (2007) <i>Standardised PPP Provisions</i> . Islamabad: http://www.ipdf.gov.pk/tmpnew/PDF/PPP%20Contractual%20Standardized%20Provisions.pdf
Filipinas	Contratos de ejemplo para APP para la provisión de agua potable , TIC, gestión de residuos sólidos y tránsito urbano masivo. El Centro de APP está actualmente desarrollando términos estandarizados para una aplicación más amplia	Philippines, Public-Private Partnership Center (2011) <i>PEGR Sample Contracts</i> . Manila: http://ppp.gov.ph/?page_id=671
Sudáfrica	Cláusulas de APP estandarizadas publicadas junto con el Manual de APP de Sudáfrica	South Africa, National Treasury (2004) <i>Standardised PPP Provisions</i> , Johannesburgo: http://intellect-ht.com/images/downloads/docs/12.pdf
Reino Unido	Contratos estandarizados para proyectos IFP, incluyen pautas extensas para cada elemento del contrato	United Kingdom, Her Majesty's Treasury <i>Standardised contracts</i> , Londres: http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

3.4.1 Requisitos de desempeño

El contrato tiene que especificar claramente lo que se espera de la parte privada, en términos de calidad y cantidad de los bienes y servicios que se prestarán. Por ejemplo, esto puede incluir la definición de normas del mantenimiento necesario para una carretera, o la definición de la calidad de servicio requerida y los objetivos de ampliación de conexiones para servicios públicos prestados directamente a los usuarios. Los indicadores de desempeño y los objetivos normalmente se especifican en el anexo del acuerdo principal de la APP.

Una característica clave de una APP es que el desempeño se especifica en términos de los productos requeridos (como la calidad de la superficie de una carretera), más bien que de los insumos (como materiales de pavimentación y diseño) siempre que sea posible. Esto le permite a la compañía privada de la APP ser innovadora para responder a los requisitos, como se describe en **Farquharson et al.** [#95, página 34]. Para más directrices y ejemplos sobre las diferencias entre las especificaciones de productos e insumos, véase **Hong Kong's guidance on managing outsourcing contracts** [#130, páginas 32-33], y **Guidance on output specifications from the United Kingdom's Ministry of Defence** [#249], que también describe un proceso para desarrollar la especificación de un proyecto de APP.

Especificar los productos en lugar de los insumos también ayuda a mantener la competencia lo más abierta posible. Por ejemplo, el texto del Banco Mundial sobre la gestión en el sector eléctrico describe una adquisición en el sector de energía, en la que se especifica una tecnología particular en la solicitud de propuestas, con la intención de limitar la competencia y facilitar la corrupción.

El contrato de APP debe establecer lo siguiente:

- **Claros objetivos de desempeño o requerimientos de los productos.** Farquharson *et al.* [#95, páginas 34-36] indican que los objetivos de desempeño deben ser "SMART" (por sus siglas en inglés), es decir, específicos, medibles, alcanzables, realistas y oportunos, y proporciona un ejemplo de objetivos SMART para una APP de instalación del Gobierno.
- **Cómo se monitoreará el desempeño:** es decir, quién debe recopilar la información, y a quién debe dar parte. Esto puede incluir los roles para el equipo de gestión de contratos del Gobierno, la parte privada, quiénes hacen el monitoreo externo, los reguladores y los usuarios (véase la Sección 3.7: *Gestión de contratos de APP*).
- Las consecuencias de no lograr los objetivos de desempeño requeridos, claramente especificados y realizables. Entre ellas se pueden incluir:
 - Especificar sanciones de pagos, indemnización de daños o garantías de desempeño. **Iossa et al.** [#159, páginas 47-49] describe las ventajas y desventajas de este tipo de mecanismos de imposición. Los **contratos de APP estandarizados del Reino Unido** también incluyen un capítulo sobre protección contra el retraso en el inicio del servicio [#234, capítulo 4], y describen cuándo y cómo pueden usarse la indemnización por daños y las garantías de desempeño.
 - Especificar las deducciones de pagos por desempeño insatisfactorio (o bonificaciones), integradas en el mecanismo de pagos (véase la Sección 3.4.2: *Mecanismo de pagos*).
 - Seguir un sistema formal de alerta de desempeño, y cómo un desempeño insatisfactorio persistente puede llegar a producir una terminación eventual por incumplimiento, como se describe en la Sección 3.4.5: *Cláusulas de terminación*.
- **Derechos de intervención para la parte pública,** para tomar el control de la concesión (por lo general temporalmente) bajo ciertas circunstancias bien definidas. Según lo descrito por **Iossa et al.** [#159, páginas 81-83], la intención es típicamente permitir la intervención para tratar los problemas que amenazan la prestación del servicio que la parte pública puede estar mejor capacitada para manejar, como problemas urgentes de salud, de seguridad o medioambientales.

Los siguientes recursos proporcionan más directrices y ejemplos sobre estos tres elementos del establecimiento de requisitos de desempeño:

- **Guide to Concessions of Kerf et al.** [#169, páginas 70-74] describe problemas y proporciona ejemplos de objetivos de desempeño en el contexto de contratos de concesión para servicios públicos.
- **Publicación de 4P sobre la experiencia en IFP del Reino Unido** [#228, páginas 7-10]: presenta lecciones aprendidas sobre la especificación de los requisitos de los productos. Estos incluyen la necesidad de claridad para evitar diferencias de interpretación que conduzcan a un desacuerdo y asegurar que los requisitos de informes sean adecuados.
- El módulo 6 de **South Africa PPP Manual** sobre "gestión de acuerdos de APP" [#219, Módulo 6, páginas 25-26] describe brevemente cómo deben establecerse los requisitos de desempeño y los mecanismos de monitoreo e implementación; en las Cláusulas Estandarizadas de APP de Sudáfrica se describen más detalles sobre el "monitoreo de desempeño" [#219, Cláusulas de APP estandarizadas, páginas 121-133]

- El **Gobierno de Escocia** ha producido requisitos de desempeño estándar basados en los productos para escuelas bajo IFP [#257], que también describen algunos problemas clave sobre la definición de los requisitos de desempeño.
- El documento **Key Performance Indicators in Public-Private Partnerships del Departamento de Transporte de los Estados Unidos** [#268] revisa los indicadores usados en varios países y su eficiencia.

3.4.2 Mecanismos de pago

El mecanismo de pago define cómo se remunera a la parte privada de la APP. Los ajustes de pagos que reflejan el desempeño o factores de riesgo son también importantes para la creación de incentivos y la asignación de riesgos en el contrato de las APP, como se describe en **EPEC Guide to Guidance** [#83, página 24].

Iossa et al. [#159, páginas 41-49] proporciona una visión general útil de los mecanismos de pago para las APP. Entre los elementos básicos de los mecanismos de pago de las APP se pueden incluir:

- **Cargos a los usuarios:** es decir, el pago cobrado por la parte privada directamente a los usuarios del servicio.
- **Pagos del Gobierno:** es decir, pagos realizados por el Gobierno a la parte privada por los bienes y servicios proporcionados. Estos pagos pueden ser:
 - Basados en el uso: por ejemplo, peajes sombra o subsidios en función de los resultados.
 - Basados en la disponibilidad: es decir, condicionados a la disponibilidad de un bien o servicio con la calidad especificada.
 - Subsidios directos basados en el logro de metas determinadas.
- **Bonificaciones y sanciones,** o multas: deducciones en los pagos de la parte privada, o sanciones o multas pagables por la parte privada, debido a que no se obtienen determinados resultados particulares o estándares; o, por el contrario, pagos de bonificaciones a la parte privada debido a que se logran resultados específicos.

Un mecanismo de pago de APP podría incluir algunos de estos elementos o todos, que deben definirse por completo en el contrato, incluyendo la especificación de los plazos y el mecanismo para realizar los pagos en la práctica. Las consideraciones clave en cada caso se describen brevemente a continuación, con referencias para información adicional.

Definición de cargos a los usuarios

Cuando una concesión se paga mediante el cobro a los usuarios, el enfoque de la fijación y ajuste de las tarifas se convierte en un mecanismo de asignación de riesgos importante. En algunas APP, la parte privada puede tener la libertad de fijar el valor y la estructura de las tarifas. Sin embargo, en muchos casos, las APP en las que el usuario paga están en sectores con características de monopolio. En tal caso, las tarifas normalmente son reguladas por el Gobierno (junto con los estándares del servicio), para proteger a los usuarios. La pregunta clave para la asignación de riesgos es cómo se permitirá el cambio de las tarifas, por ejemplo, debido a cambios en la inflación u otras variables económicas, o cambios en diferentes tipos de costos.

Las tarifas pueden controlarse estableciendo una fórmula de tarifas en el contrato de las APP, o por regulación, o por una combinación de las dos. Por ejemplo, puede fijarse una fórmula de tarifas que establezca los niveles iniciales de las tarifas, y una fórmula por la cual se permita el ajuste de las tarifas de forma regular y automática en función de la inflación. El contrato puede considerar revisiones regulares de la fórmula tarifaria, punto en el cual pueden considerarse otros factores, como se describe con más detalle en la Sección 3.4.3: *Mecanismos de ajuste*.

Guide to Concessions de Kerf et al. [#169, Secciones 3.3 y 3.4] proporciona una visión general útil sobre la fijación de precios y el ajuste de precios para los contratos de concesiones donde el usuario paga. El documento **World Bank's toolkit on water sector PPP** [#273, páginas 108-118] también expone la indexación y reajustes de las tarifas como un mecanismo de asignación de riesgos para las APP donde el usuario paga.

Para más información sobre la fijación y ajustes de las tarifas, existe amplia bibliografía disponible con diferentes enfoques para la fijación de tarifas para la regulación en infraestructura. El documento **Body of Knowledge on Infrastructure Regulation del Banco Mundial**, disponible en línea [#288], incluye un módulo sobre la fijación de precios (es decir, la fijación del nivel general de precios), y un módulo sobre el diseño de las tarifas (es decir, cómo las tarifas pueden variar para diferentes clientes o circunstancias). Ambos módulos describen los problemas clave y proporcionan enlaces para recursos adicionales.

Definición de pagos del Gobierno

Las consideraciones clave cuando se definen los pagos del Gobierno incluyen las siguientes:

- **Implicancias en la asignación de riesgos** de diferentes mecanismos de pago del Gobierno. Por ejemplo, bajo un mecanismo basado en el uso, el sector privado asume o comparte el riesgo de demanda; en tanto que un mecanismo de pago por disponibilidad significa que el Gobierno asume las consecuencias del riesgo de una demanda baja. Proporcionar un subsidio de capital anticipado significa que la parte privada asume mucho menos riesgo que si el mismo subsidio fuera proporcionado en función de su disponibilidad durante el plazo del contrato. **El documento de Irwin sobre decisiones de apoyo fiscal** [#160] describe algunas de las ventajas y desventajas entre los diferentes tipos de subsidios para los proyectos de infraestructura (junto con los pagos de los usuarios), y cómo los gobiernos pueden decidir cuál es el apropiado.
- **La vinculación con especificaciones claras de resultados y estándares de desempeño**, Es decir, vincular los pagos a requisitos de desempeño bien especificados es un factor clave para lograr una asignación de riesgos en la práctica. Véase la Sección 3.4.1: *Requisitos de desempeño* para obtener más recursos sobre la especificación de resultados y objetivos de desempeño en el contrato. La sección que se encuentra a continuación sobre definición de bonificaciones y sanciones, proporciona más información sobre cómo deben especificarse los ajustes de los pagos.
- **La indexación de las fórmulas de pago**, en lo que respecta a la especificación de las tarifas; los pagos deben indexarse total o parcialmente a ciertos factores de riesgo, de ese modo el Gobierno asume o comparte el riesgo.

El texto **EPEC Guide to Guidance** [#83, página 24] proporciona una visión general útil sobre cómo definir el mecanismo de pago para las APP en las que el Gobierno paga. **Yescombe** [#295] proporciona una descripción más detallada de las diferentes opciones y sus consecuencias para la asignación de riesgos y la probabilidad de generar utilidades. Una **nota elaborada por el Gobierno de Escocia** [#258] describe la experiencia con la definición e implementación de mecanismos de pago en las APP.

Definición de bonificaciones y sanciones

En las APP donde tanto el Gobierno como el usuario pagan, las bonificaciones y sanciones pueden vincularse a resultados determinados. En los contratos donde el Gobierno paga, las bonificaciones y sanciones son normalmente ajustes implementados sobre pagos regulares. Los gobiernos pueden también proporcionar bonificaciones o cobrar sanciones en contratos donde el usuario paga.

Iossa et al. [#159, páginas 46-47] proporcionan una visión general de los pagos basados en el desempeño. La **nota del Gobierno de Escocia sobre el diseño de mecanismos de pago para las APP** [#258, páginas 9-13] enfatiza la necesidad de "calibrar" el mecanismo de pagos, es decir, verificar el impacto financiero de las sanciones en función de diferentes combinaciones posibles de bajo desempeño. Los contratos modelo en la Tabla 3.1: *Ejemplos de contratos y cláusulas de contrato de APP estandarizados* proporcionan ejemplos adicionales del uso de las bonificaciones o de las sanciones. Por ejemplo, los **contratos de APP estandarizados del Reino Unido** incluyen un capítulo de mecanismos de pago [#234, capítulo 7], y también describen la calibración de sanciones y bonificaciones en base a un análisis financiero.

3.4.3 Mecanismos de ajuste

Los proyectos de APP son de largo plazo y a menudo son arriesgados y complejos. Por ejemplo, una nueva carretera con pago de peaje enfrenta riesgos obvios como fluctuaciones de la demanda, aunque también riesgos menos evidentes como la demanda de proveer más intersecciones en el futuro, o instalar nuevas tecnologías para la gestión del tráfico. Las APP más complejas, como los contratos de concesión del agua, están incluso más expuestos a cambios impredecibles. Los activos de redes pueden durar más o menos tiempo que el asumido. Las exigencias de cambios en las tecnologías de tratamiento y distribución pueden provenir de nuevas investigaciones en el campo de la salud, en tanto que el crecimiento urbano puede crear demandas de grandes inversiones, a veces en lugares imprevistos.

Esto significa que los contratos de APP son necesariamente incompletos; es decir, no pueden especificar completamente todas las posibilidades del futuro. El contrato de APP debe, por lo tanto, incluir flexibilidad, para permitir que las circunstancias cambiantes se traten en lo posible dentro del contrato, en lugar de obligar a una renegociación o terminación. Estos mecanismos de ajuste normalmente tienen como objetivo crear un proceso claro y delimitado para los cambios.

El concepto de "equilibrio financiero", común en los sistemas de derecho civil, proporciona un mecanismo amplio para manejar diferentes tipos de cambios, como se describe más adelante. Otros mecanismos son más específicos, como los mecanismos para cambios en los requisitos de servicio, cambios en la fórmula de las tarifas, otros ajustes de costos en respuesta a los cambios del mercado, o el abordaje del refinanciamiento de las ganancias, que también se describe a continuación.

Como se describe en **EPEC Guide to Guidance** [#83, páginas 37-38], las disposiciones administrativas y procesos para manejar cambios son a menudo mejor definidos como parte del marco y los materiales de la gestión del contrato (véase la Sección 3.7.1: *Establecimiento de estructuras de administración de contratos*). Aunque pueden especificarse reglas y procesos para los cambios, es probable que haya lugar para la discreción. El contrato, por lo tanto, debe definir un proceso que les otorgue certidumbre a las dos partes, la pública y la privada, de que sus intereses se respetarán.

Cláusulas de equilibrio financiero

Los sistemas de derecho civil suelen adoptar el concepto de "equilibrio financiero" en la contratación, que puede establecerse en la ley de administración general o definirse con más detalles en el contexto de las

APP, en leyes específicas para las APP o en un contrato particular. Las disposiciones de equilibrio financiero facultan al operador a introducir cambios en los términos financieros clave del contrato para compensar ciertos tipos de eventos exógenos que, de lo contrario, pueden impactar en los retornos. Los ajustes se basan en un modelo financiero mutuamente acordado que se mantiene durante el plazo del contrato. Tres causas de cambios inesperados que ameritan el equilibrio financiero se definen comúnmente como fuerza mayor (grandes desastres naturales o disturbios civiles), *factum principis* (acción del Gobierno) e *ius variandi* (cambios imprevistos en las condiciones económicas). El **sitio web del Centro de recursos de infraestructura para APP** [#286] proporciona más información y referencias sobre las cláusulas de equilibrio financiero en su sección sobre "Características clave del derecho anglosajón o sistemas de derecho civil".

Cambios en los requerimientos del servicio

Puede ser difícil para la autoridad contratante prever con precisión los requerimientos de servicio durante el plazo del contrato. Los contratos normalmente incluyen enfoques para manejar cambios en los requerimientos de servicio, en respuesta a las circunstancias cambiantes (que también pueden incluir tecnología cambiante). Por ejemplo la **Hong Kong PPP Guide** [#131, páginas 68-71] describe cómo pueden manejarse los cambios en las circunstancias. Las **disposiciones estandarizadas de contrato de Sudáfrica** [#219, Parte K:50] definen cuatro categorías de variaciones: variaciones sin costo adicional, variaciones por pequeñas obras, variaciones "institucionales" (cambios en los requisitos de servicio) y variaciones solicitadas por la parte privada.

Cambios en las tarifas, reglas de pago o fórmulas

Las tarifas o pagos generalmente se especifican mediante fórmulas, como se describe en la Sección 3.4.3: *Mecanismos de ajustes*, para permitir ajustes regulares debido a factores como la inflación. El contrato de APP podría también incluir mecanismos para revisar estas fórmulas, ya sea cambios periódicos o excepcionales en circunstancias extraordinarias (con disparadores específicos). Dado que estos procesos son análogos a las revisiones regulatorias de las tarifas, el material de directrices regulatorias puede ser útil. La sección del **cuerpo de conocimientos del Banco Mundial sobre regulación de infraestructura** [#288] relativa a la regulación de niveles de precios, describe problemas clave en la regulación de las tarifas, y guía a los lectores en el acceso a una amplia variedad de referencias.

Costos operativos de pruebas de mercado y evaluaciones comparativas

Algunos contratos de APP requieren "pruebas de mercado" periódicas o evaluaciones comparativas de ciertos sub servicios en el contrato, para permitir que los costos se ajusten a las condiciones del mercado. Esto se hace generalmente cuando una APP incluye el suministro de un activo de larga duración (como la instalación de una escuela o un hospital) junto con servicios "blandos" donde los contratos del mercado son comúnmente de corta duración (como la limpieza). Este enfoque es el más común en los contratos de las APP en la tradición de la Iniciativa de Financiamiento Privado del Reino Unido (IFP). Uno de los objetivos es que el precio cobrado por los servicios blandos debe mantenerse en línea con las condiciones del mercado, mediante ejercicios de comprobaciones o evaluaciones comparativas periódicas. La otra razón para que el mercado revise los servicios "blandos" es que los proveedores de servicios serían normalmente reacios a ofrecer un precio fijo (con indexación de inflación simple) para tales servicios en un periodo largo, porque es probable que los costos reales se alejen de la línea con la indexación.

Una nota del Grupo de Trabajo Operacional del Reino Unido proporciona directrices detalladas sobre enfoques de evaluaciones comparativas y pruebas de mercado [#232]. El **Departamento de Salud del Reino Unido** también ha creado un código para las buenas prácticas sobre evaluaciones comparativas y pruebas de mercado en las IFP de hospitales [#252]. Este código proporciona pautas sobre cómo gestionar el proceso de pruebas de mercado, con énfasis en los contratos de instalaciones para servicios de salud, véase también [#254].

Refinanciamiento

Durante la implementación, los cambios en el perfil de los riesgos del proyecto o en los mercados de capitales pueden significar que la empresa de APP puede reemplazar o renegociar su deuda original en términos más favorables. Como fue descrito en la Sección 1.4: *Cómo se financian las APP*, muchos contratos de APP establecen reglas para determinar y compartir las ganancias del refinanciamiento. Por ejemplo, en 2004 el Ministerio de Finanzas del Reino Unido introdujo en sus contratos IFP estándar una división 50:50 de cualquier ganancia de refinanciamiento entre los inversionistas y el Gobierno. El documento **EPEC Guide to Guidance** sobre APP [#83, página 35] también proporciona un breve resumen de cómo puede abordarse el refinanciamiento en el contrato de las APP.

3.4.4 Mecanismos de resolución de conflictos

Como los acuerdos de las APP son a largo plazo y complejos, los contratos tienden a ser incompletos, como se describe en la Sección 3.4.3: *Mecanismos de ajustes*. Donde se deja espacio para diferencias de interpretación, pueden surgir conflictos. Definir un proceso de resolución de conflictos ayuda a asegurar que los conflictos se resuelvan de forma rápida y eficiente, sin la interrupción del servicio, y con una reducción del riesgo de discontinuidad debido a conflictos para ambas partes, la pública y la privada. Los mecanismos de resolución de conflictos pueden integrarse en el contrato de una APP. Algunos gobiernos definen los mecanismos de resolución de conflictos en la legislación de la APP, para aplicarlos a todos los contratos de APP.

Como se describe en **Kerf et al.** [#169, Sección 3.10] los mecanismos de resolución de conflictos para las APP pueden incluir lo siguiente:

- **Mediación:** se involucra a una tercera parte para ayudar a resolver un conflicto, quien recomienda cómo las partes pueden resolver sus desacuerdos. La mediación se usa con la esperanza de no tener que emprender un arbitraje formal.
- **Recurrir a un regulador del sector:** para las APP en sectores bajo la jurisdicción de un organismo de regulación independiente. A este regulador se le puede asignar responsabilidad para resolver ciertos conflictos. Esta es una opción relativamente simple y, por tanto, de bajo costo, pero puede ser arriesgado para la parte privada, particularmente en caso de que surjan preocupaciones sobre la independencia o capacidad del regulador.
- **Sistema judicial:** generalmente, los conflictos contractuales están sujetos a la jurisdicción de los tribunales y lo mismo suele ocurrir en los contratos de las APP. Sin embargo, las partes de las APP generalmente consideran el sistema de tribunales como inapropiado para resolver conflictos, ya que puede ser lento o carecer de competencia técnica, particularmente en los países en desarrollo. Los mecanismos de resolución de conflictos para las APP a menudo tratan de evitar recurrir al sistema judicial tanto como sea posible.
- **Panel de expertos en calidad de árbitros:** el contrato de APP o la ley pueden designar un panel de expertos independientes para actuar como árbitros en caso de conflictos. Las decisiones pueden definirse como no vinculantes (en cuyo caso se necesita de un mecanismo de escalamiento posterior), o vinculantes.

- **Arbitraje internacional:** el último recurso para muchas APP es el arbitraje internacional, que puede estar bajo una institución de arbitraje permanente como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (véase el Cuadro 3.10: *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)*) o involucrar arreglos ad-hoc como un panel internacional de expertos.

Pueden utilizarse más de uno de estos enfoques para permitir el escalamiento de los conflictos si los métodos más simples fallan. Por ejemplo:

- **Concesiones en Chile.** El mecanismo de resolución de conflictos para contratos de APP en Chile se estableció en la Ley de Concesiones, y se centra en el rol de un panel independiente de expertos, como se describe en el **resumen de Jadresic sobre la experiencia de Chile con los paneles de expertos** [#165, páginas 25-26]. Se establece un panel de expertos de conciliación para cada contrato, compuesto por tres expertos, uno elegido por el Gobierno, el segundo por la parte privada y el tercero por mutuo acuerdo. El panel de conciliación puede convocarse para proponer los términos de conciliación para resolver los conflictos, mediante un acuerdo de las partes. Si no se puede llegar a un acuerdo, la parte privada puede solicitar que el panel de conciliación se convierta en un panel de arbitraje (y llegar a una decisión vinculante), o acudir al sistema de tribunales.
- **Bucharest Water Service Concession.** El mecanismo de resolución de conflictos se define en el contrato de las APP. Involucra a un regulador económico, un regulador técnico alojado en el Gobierno municipal, con la posibilidad de recurrir a un panel internacional de expertos en caso de apelación
- En **México**, la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios [#184] establece los procedimientos para la resolución de conflictos durante la implementación del contrato de APP. La Secretaría de la Función Pública es la organización a cargo de manejar estos procesos. La ley establece que la parte interesada debe solicitar apoyo a la Secretaría para la resolución de los conflictos. La Secretaría facilita una reunión para la resolución del conflicto. Cualquier acuerdo al que se haya llegado en este procedimiento será vinculante y las partes involucradas deben preparar un informe con el progreso logrado en la implementación del acuerdo alcanzado.
- En **Uruguay**, la Ley sobre Contratos de APP [#269] establece que las partes deben ponerse de acuerdo sobre un panel de arbitraje *ad-hoc* para resolver los conflictos.

Los contratos estandarizados enumerados en la *Tabla 3.1: Ejemplos de contratos y cláusulas de contrato de APP estandarizados* proporcionan ejemplos adicionales de cláusulas y opciones de resolución de conflictos.

Cuadro 3.10: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)

CIADI, parte del Grupo del Banco Mundial, es una institución internacional autónoma establecida en el *Convenio sobre Arreglo de Disputas Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados* (conocido como CIADI o Convenio de Washington, que entró en vigor en 1966) con más de ciento cuarenta estados miembros. El objetivo principal del CIADI es proporcionar facilidades para la conciliación y el arbitraje de conflictos de inversiones internacionales.

El Convenio CIADI intentó eliminar los principales obstáculos a la libre circulación internacional de inversiones privadas planteados por riesgos no comerciales y la ausencia de métodos internacionales especializados para el arreglo de conflictos de inversión. El CIADI fue creado por la Convención como un foro internacional imparcial que proporciona facilidades para resolver conflictos legales entre las partes, a través de procedimientos de conciliación o arbitraje. Recurrir a las facilidades del CIADI está siempre sujeto al consentimiento de las partes. El CIADI mantiene un Panel de Arbitros y un Panel de Conciliadores (mediadores).

El sitio web del CIADI, <https://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp> ofrece más ejemplos e información sobre acuerdos de conflictos internacionales, incluidos casos sobre carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, energía, desechos, agua, desechos residuales y otros sectores. Muchos informes de adjudicación están disponibles en el sitio web, en inglés y en francés. El sitio web también proporciona un conjunto de cláusulas modelo sobre conciliación y arbitraje, en inglés, francés y español.

3.4.5 Cláusulas de terminación

En la mayoría de los casos, los contratos de APP tienen una duración definida. Normalmente, el contrato establece su fecha de terminación, así como las disposiciones para cerrar el contrato y traspasar los activos. El contrato de APP, o en algunos casos la ley pertinente de las APP, debe también especificar las circunstancias en las que el contrato puede terminarse anticipadamente y las consecuencias de la terminación en cada caso.

Duración del contrato y traspaso de activos

Normalmente, el contrato de las APP define la duración del contrato, así como las disposiciones para cualquier traspaso de activos del proyecto al Gobierno. El enfoque más común es que el Gobierno elija la duración del contrato, en el borrador del contrato, como la mejor estimación de tiempo necesario para que la parte privada obtenga el retorno requerido, con tarifas o niveles de pagos razonables. Una segunda opción, con un resultado similar, es definir las tarifas o los pagos anuales y permitir que la duración del contrato sea determinada por los licitantes como parte de las variables clave de las ofertas. Este enfoque se usó, por ejemplo, en el programa de carreteras con pago de peaje de México, donde se adjudicaron concesiones al licitante que ofreció el plazo más corto [#98].

Una tercera alternativa es dejar que la duración de la concesión se determine de forma endógena, como se describe en **Kerf et al.** [#169, página 83], al invitar a los licitantes sobre la base del menor valor presente neto (LPVR, por sus siglas en inglés). Esto significa que la concesión termina cuando se alcanza ese valor, cuanto mayor sea el tráfico, más pronto terminará la concesión. Este enfoque fue establecido por **Engel, Fischer y Galetovic** [#73] como una forma de gestionar el riesgo de concesiones de plazo fijo y se ha usado para carreteras con peajes en Chile y Colombia.

Kerf et al. [#169, páginas 81-82] y **lossa et al.** [#159, páginas 73-78] describen las ventajas y las desventajas de un plazo de concesión más corto, lo que le permite al Gobierno volver al mercado para volver a licitar la concesión, frente al desincentivo que esto puede crear para que los concesionarios inviertan, particularmente hacia el final de la concesión.

Dado este desincentivo, los contratos de las APP deben definir claramente el método de transición de los activos y las operaciones al final del contrato. Normalmente, esto incluye cómo se definirá y evaluará la calidad de los activos, si se realizará un pago al traspasar los activos y cómo se determinará el valor de cualquier pago. Puede ser particularmente difícil definir las normas de traspaso al inicio de un contrato a largo plazo. Los siguientes recursos describen algunos enfoques posibles:

- La sección del documento **Toolkit for PPPs in Roads and Highways del Banco Mundial** [#282, Módulo 5, Etapa 5] sobre el traspaso de las instalaciones al finalizar el contrato describe cómo pueden definirse los estándares de activos traspasados en términos de la vida útil restante de diferentes partes del activo.
- **Los principios comerciales estándar de Australia** [#15, páginas 120-124] especifican el uso de un asesor independiente, designado cerca del final del plazo del contrato, para evaluar la calidad de los activos y definir la "condición de traspaso" necesaria.
- **El contrato de IFP estándar del Reino Unido** [#234] requiere una inspección alrededor de 2 años antes de la finalización del contrato, en base a la cual se especifica cualquier trabajo necesario para devolver la instalación al estándar requerido. Los pagos pueden ser retenidos por la autoridad contratante y liberados solo cuando se realice el trabajo necesario.
- **La guía EPEC Guide to Guidance** [#83, página 42] describe cómo se pueden usar las fianzas o garantías para asegurar la calidad del activo en el traspaso.

Disposiciones para la terminación anticipada

El contrato de las APP debe establecer las condiciones bajo las cuales este puede terminarse anticipadamente, caso en el que la propiedad de los activos del proyecto vuelve generalmente al sector público. Esto incluye quién puede terminar y por qué razón, y si se realizará algún pago de compensación en cada caso.

Existen tres grandes razones posibles para la terminación anticipada: incumplimiento de la parte privada, terminación por la parte pública, ya sea por incumplimiento o por interés público, y terminación anticipada debido a alguna razón externa (de fuerza mayor). En cada caso, el Gobierno normalmente realiza un pago a la parte privada, y toma el control de los activos del proyecto (que pueden volver a licitarse bajo un nuevo contrato de APP). Los pagos por terminación definidos contractualmente dependen generalmente de la causa de la terminación como se resume en la Tabla 3.2: *Tipos de terminación anticipada y pagos por terminación*.

Algunos de estos enfoques para definir los pagos de terminación, particularmente cuando están vinculados al valor de los activos del proyecto, deben definirse con mucho cuidado.

Los siguientes recursos proporcionan más directrices sobre las causas de terminación, los acuerdos y los pagos:

- **EPEC Guide to Guidance** [#83, páginas 40-42] describe cada una de estas causas de terminación y las opciones para definir los pagos por terminación en cada caso.
- Una **publicación de EPEC sobre disposiciones de rescisión** [#86] proporciona un análisis de la práctica y directrices europeas actuales sobre disposiciones relacionadas con la terminación y eventos de fuerza mayor en los contratos de APP.

- **Yescombe** [#295] también describe con mayor detalle causas de terminación y las opciones para pagos por terminación.
- **Ehrhardt e Irwin** [#72, páginas 46-49] señalan que muchas cláusulas de terminación de la APP protegen a los prestamistas de cualquier pérdida (es decir, no permiten que la empresa de la APP se vaya a la quiebra); los autores describen por qué esto puede causar problemas y cómo la quiebra puede ser una opción realista.
- **Clement-Davies sobre PPPs in Central and Eastern Europe** [#48, página 46] proporciona más información sobre los derechos de intervención de los prestamistas.

Los contratos estandarizados enumerados en la Tabla 3.1: *Ejemplos de contratos y cláusulas de contratos de APP estandarizados* también proporcionan ejemplos adicionales de cláusulas de terminación en la práctica.

A pesar de incluir disposiciones cuidadosas en el contrato, la terminación anticipada es normalmente costosa para ambas partes y es el último recurso cuando las demás vías se han agotado. Como se describe en **EPEC Guide to Guidance** [#83, página 40], esto significa que los pagos por terminación definidos en el contrato son importantes incluso si la terminación no ocurriera, ya que define la posición de "último recurso" (*fallback*) para cada parte en cualquier resolución de conflictos o renegociación.

Los pagos de terminación anticipada normalmente se adaptan de tal forma que los financistas siempre tengan interés de mantener el contrato activo y los servicios operacionales, induciéndolos de este modo a "intervenir" antes de que los problemas de bajo desempeño lleven al incumplimiento de la parte privada.

Tabla 3.2: Tipos de terminación anticipada y pagos por terminación

Rescisión	Activadores típicos	Definición de pagos de rescisión
Incumplimiento de la parte privada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se completa la construcción ▪ Incumplimiento constante de los estándares de desempeño ▪ Insolvencia de la empresa del proyecto <p>A los prestamistas normalmente se les da "derechos a intervenir" para permitirles resolver los problemas debido a un contratista de bajo rendimiento; la terminación solo se produce si esto es inefectivo, o si los prestamistas deciden no hacerlo</p>	<p>Los pagos de terminación normalmente se definen para garantizar que los accionistas asuman el peso del incumplimiento. Los prestamistas también pueden estar expuestos a alguna posible pérdida -para reforzar su incentivo para rectificar los problemas- aunque esto puede afectar la capacidad de financiamiento. Entre las opciones se incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El valor total o una proporción determinada de la deuda pendiente ▪ El valor contable depreciado de los activos ▪ El valor presente neto de los flujos de caja futuros (restando los costos de terminación) ▪ Los productos de volver a licitar la concesión en el mercado abierto, superando también, por consiguiente, la posible dificultad de encontrar espacio en el presupuesto para las obligaciones de pagos por rescisión que se materializan inesperadamente
Incumplimiento de la parte pública	La parte pública no cumple con sus obligaciones del contrato	Un contrato justo debe garantizar que la parte privada no pierda si la parte pública opta por el incumplimiento. Los pagos por terminación en este caso se establecen normalmente en el valor de la deuda más algún monto de equidad, y también pueden incluir las utilidades perdidas a futuro (si existiesen)
Rescisión por interés público	Muchas de las leyes de APP o de contratación pública permiten a la entidad contratante rescindir el contrato por razones de interés público	Normalmente debe ser equivalente al incumplimiento de la parte pública, de lo contrario, se crean incentivos perversos para terminar voluntariamente el contrato en lugar de incumplirlo (o viceversa)
Daño prolongado por fuerza mayor	Debe definirse cuidadosamente en el contrato y limitarse a eventos de fuerza mayor prolongados no asegurables, que impidan el cumplimiento de las obligaciones	Normalmente entre las dos opciones anteriores, ya que ninguna de las partes está en falta

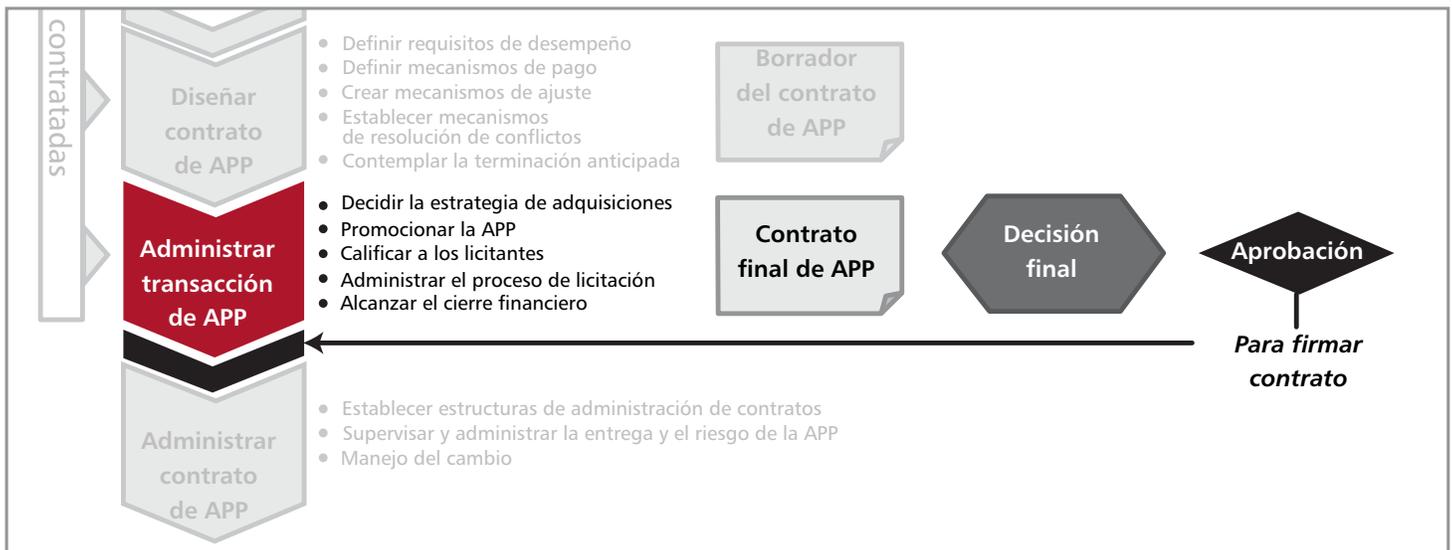
Referencias clave: Diseño de contratos de APP	
Referencia	Descripción
European PPP Expertise Centre (2011) <i>The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects</i> , Luxemburgo	La Sección 2.2.5 sobre "preparación del borrador del contrato" describe brevemente el contenido de un contrato típico; el Cuadro 3 proporciona más detalles sobre la definición de los mecanismos de pago La Sección 4 sobre Implementación del proyecto describe el manejo de los cambios dentro del contrato, la resolución de conflictos y la terminación
Banco Mundial (2009) <i>Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</i>	El Módulo 4: La Sección de Leyes y contratos sobre "contratos", describe los tipos de contratos de APP y los contenidos y disposiciones típicos de un contrato, incluidas cláusulas "estándar" de ejemplo. La sección sobre "acuerdos, fianzas y garantías" describe otros elementos comunes de la estructura contractual, incluidos los acuerdos con los prestamistas
Infrastructure Australia (A) (2011) <i>National PPP Guidelines: Roadmap for applying the Commercial Principles</i> ; (B) (2008) <i>National PPP Guidelines: Commercial Principles for Social Infrastructure (Vol. 3)</i> ; (C) (2011) <i>National PPP Guidelines: Commercial Principles for Economic Infrastructure (Vol. 7)</i>	Establece por qué y cómo los riesgos y responsabilidades clave deben asignarse en el contrato, para infraestructura social (el Gobierno paga) e infraestructura económica (el usuario paga). El documento guía describe el proceso de desarrollo del contrato, y proporciona directrices para decidir qué conjunto de principios comerciales usar
Banco Mundial (2011) <i>PPP Arrangements / Types of Public-Private Partnership Agreements</i> , http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/agreements	La APP en el Centro de Recursos de Infraestructura contiene una colección de contratos de APP reales y acuerdos de ejemplo de una variedad de tipos de contratos y sectores
Farquharson, Torres de Märtle y Yescombe, con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i> , Banco Mundial/PPIAF	El Capítulo 4, sobre "selección de proyectos", incluye una sección sobre la especificación de requisitos de productos y define y proporciona ejemplos de especificaciones de productos "SMART"
Hong Kong Efficiency Unit (2007) <i>A User Guide to Contract Management</i> , Hong Kong, China	Guía para la gestión de contratos, en el contexto de servicios subcontratados. Incluye varias secciones pertinentes al diseño de contratos de APP, incluido el desarrollo de especificaciones de servicio y el manejo de resoluciones de conflictos y terminación
United Kingdom, MOD Private Finance Unit (2010) <i>Output-Based Specifications for PFI/PPP Projects Version 0.2 Consultation Draft</i> , Londres	Proporciona directrices detalladas sobre la especificación basada en productos, y un proceso para desarrollar la especificación de un proyecto de APP
Iossa, Spagnolo y Vellez (2007) <i>Contract Design in Public-Private Partnerships</i> , Banco Mundial	Proporciona directrices sobre varios elementos del diseño de contrato, incluido asignar riesgos, diseñar el mecanismo de pago, incorporar flexibilidad y evitar la renegociación, duración del contrato y otros problemas contractuales relacionados con el manejo de los cambios
Reino Unido, El Tesoro de Su Majestad (2007) <i>Standardization of PFI Contracts: Version 4</i> , Londres	Proporciona directrices detalladas y un texto estándar cuando sea apropiado, sobre cada aspecto de los contratos de APP usados en las APP/IFP del Reino Unido (predominantemente en las que el usuario paga). El sitio web http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm proporciona material adicional, incluidas versiones actualizadas que muestran los cambios realizados a las versiones anteriores
Kerf, Gray, Irwin, Levesque, Taylor & Klein (1998) <i>Concessions for Infrastructure: A guide to their design and award</i> , Banco Mundial, Documento Técnico #399	La Sección 3, "Diseño de la concesión", proporciona directrices detalladas sobre el diseño de contratos de APP, especialmente aquellos en los que la parte privada proporciona los servicios directamente a los usuarios. Los temas cubiertos incluyen asignación de responsabilidades, determinación y ajuste de precios, objetivos de desempeño, sanciones y bonificaciones, terminación, manejo de cambios imprevistos y resolución de conflictos
4ps (2005) <i>Review of Operational PFI and PPP Projects</i> , Londres	Resume los resultados de entrevistas a las partes interesadas de proyectos de APP en operación en el Reino Unido. Incluye secciones con lecciones aprendidas sobre especificación de productos, mecanismos de pago y flexibilidad del contrato
Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) <i>PPP Manual Module 6: Managing the PPP Agreement</i> , Johannesburgo	El Módulo 6 del manual, sobre "gestión del acuerdo de APP" describe brevemente cómo deben establecerse los requisitos de desempeño y los mecanismos de monitoreo e implementación. La cláusulas de APP estandarizadas establecen y explican las cláusulas clave a través de todos los elementos del contrato de las APP

<p>United Kingdom, Scottish Government (2004) <u>Output Specifications: Building our Future - Scotland's School Estate</u>, Edinburgo</p>	<p>Establece especificaciones modelo de productos para proyectos de APP de escuelas, así como también algunas directrices sobre problemas clave en la definición de especificaciones basadas en los productos</p>
<p>United States, Federal Highway Administration (2011) <u>Key Performance Indicators in Public-Private Partnerships: A State-of-the-Practice Report</u>, Washington, D.C.</p>	<p>Una descripción de las prácticas nacionales e internacionales actuales para los indicadores de desempeño clave en las APP, basadas en una extensa revisión bibliográfica y en ocho estudios de caso de Australia, Columbia Británica, el Reino Unido y los EE.UU.</p>
<p>Banco Mundial (2006) <u>Approaches to Private Sector Participation in Water Services: A Toolkit</u></p>	<p>La Sección 6.3, "Diseño de reglas de asignación de riesgos", describe varios aspectos del diseño de contratos de APP para las APP donde el usuario paga, incluye mecanismos de pago y cláusulas de terminación. La Sección 7, sobre el desarrollo de las instituciones para manejar la relación, incluye una discusión sobre la resolución de conflictos</p>
<p>Tim Irwin (2003) <u>Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support</u>, Banco Mundial, Documento de trabajo #10</p>	<p>Describe diferentes mecanismos de pago para subsidios de proyectos de infraestructura, incluyendo pagos basados en productos y subsidios anticipados de capital, y cómo el Gobierno puede decidir cuál es el más apropiado</p>
<p>Yescombe, E. R. (2013) <u>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</u>, 2ª edición, Elsevier Science, Oxford</p>	<p>El Capítulo 13: "Mecanismo de pago de servicios", describe los diferentes mecanismos de pago posibles (enfocados en las APP con pagos del Gobierno) y sus implicancias para la asignación de riesgos y probabilidad de generar utilidades. El Capítulo 15: "Cambios en circunstancias y terminación", describe los mecanismos para abordar los costos y riesgos cambiantes (eventos de compensación y alivio), intervención y sustitución, y disposiciones de pagos de rescisión para diferentes causas de rescisión</p>
<p>United Kingdom, Scottish Government (2007) <u>Briefing Note 1: Payment Mechanisms in Operational PPP Projects</u>, Edinburgo</p>	<p>Describe la experiencia con la definición e implementación de mecanismos de pago en las APP con pagos del Gobierno</p>
<p>Hong Kong Efficiency Unit (2008) <u>An Introductory Guide to Public Private Partnerships</u> (2ª ed), Hong Kong, China</p>	<p>La Sección 9: "Cambios de circunstancias", proporciona directrices sobre los tipos de cambios que un contrato de APP debe ser capaz de enfrentar</p>
<p>Jadresic, A. (2007) <u>Paneles de expertos en regulación de infraestructura en Chile</u>, (Documento de trabajo #2), Banco Mundial</p>	<p>Describe el enfoque de panel de expertos usado en Chile para tratar los conflictos regulatorios. La sección 6 se enfoca en el uso de paneles de expertos en los contratos de concesiones de obras públicas</p>
<p>David Ehrhardt y Tim Irwin (2004) <u>Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy towards Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy</u>, Banco Mundial, Documento de trabajo 3274</p>	<p>Describe los problemas asociados con la protección de los prestamistas contra pérdidas en el caso de terminación debido al incumplimiento de la parte privada y proporciona algunas sugerencias de políticas como alternativas</p>
<p>Clement-Davies, C. (2007) <u>Partnerships in Central and Eastern Europe: structuring concessions agreements</u>, in European Bank for Reconstruction and Development (eds.) <u>Law in Transition 2007: Public Private Partnerships, Legal reform in Russia</u> (38-50) Londres</p>	<p>Analiza algunos de los problemas principales en el desarrollo de acuerdos de concesión en países de transición, incluidos asignación de riesgos, estructura de tarifas, estándares de desempeño, manejo de cambios, y derechos de terminación e intervención de los prestamistas</p>
<p>Juan Carlos Cassagne (1999) <u>El Contrato Administrativo</u>, Buenos Aires, Argentina: Lexis-Nexis Abeledo-Perrot</p>	<p>Proporciona una cuenta detallada de los contratos públicos y un marco de trabajo para crearlos; directriz que también puede aplicarse al diseño de los contratos de las APP. Se enfoca en el rol de un contrato público, los procedimientos para la contratación pública, los efectos de la ejecución de un contrato, la participación pública en la contratación pública y los procedimientos para la rescisión de un contrato</p>
<p>Cassagne, Juan Carlos y Gaspar Ariño Ortiz (2005) <u>Servicios Públicos: Regulación y Renegociación</u>, Buenos Aires, Argentina: Lexis-Nexis Abeledo-Perrot</p>	<p>Describe la reforma regulatoria en los servicios públicos, incluida la aplicación de la regulación a través de contratos de APP efectivos. Incluye directrices sobre mecanismos para cambios de tarifas y para resolución de conflictos</p>
<p>Souto, M. J. (2004) <u>Direito Administrativo das concessões</u>, Río de Janeiro, Brasil: Lumen Juris</p>	<p>Describe el marco legal para las concesiones en Brasil y sus implicancias para el diseño de contratos de APP</p>

3.5 Administración de transacciones de APP

En la etapa de transacción, el Gobierno selecciona la parte privada que implementará la APP. Esta etapa sigue a la estructuración, evaluación y preparación detallada de la APP, descrita en las secciones anteriores de este módulo. Concluye cuando la APP llega al cierre financiero, es decir, cuando el Gobierno selecciona y firma un contrato con una parte privada, y la parte privada ha asegurado el financiamiento necesario y puede comenzar la implementación del proyecto.

Gráfico 3.6: Etapa de transacción del proceso de APP



El objetivo de la transacción de APP es doble. El primero es seleccionar una firma o consorcio competente. El segundo es identificar la solución más efectiva y eficiente para los objetivos propuestos del proyecto, ambos desde una perspectiva técnica y de valor por dinero. Para este último objetivo, el proceso normalmente establece algunos parámetros cuantitativos clave del contrato: los montos que el Gobierno pagará o las tarifas que el usuario pagará por los bienes y servicios provistos. Lograr estos objetivos generalmente requiere un proceso de contratación competitivo, eficiente y transparente, como se describe, por ejemplo, en la sección de contrataciones del documento **PPIAF Toolkit for PPPs in Roads and Highways** [#282] bajo "licitación competitiva" y en **Farquharson et al.** [#95, página 112] en la descripción del resultado de la fase de contratación.

Ya que la mayoría de los gobiernos usa un proceso de selección competitivo para materializar contratos de APP, como la mejor forma para lograr transparencia y valor por dinero, esta sección asume que se sigue un proceso competitivo. En la práctica, pueden existir algunas circunstancias donde la negociación directa podría ser una buena opción. Sin embargo, muchas razones expuestas para negociar directamente son ficticias, como se describe en el Cuadro 3.11: *Contratación competitiva o negociación directa*.

Cuadro 3.11: Contratación competitiva o negociación directa

Normalmente, se recomienda un proceso de selección competitivo para materializar contratos de APP. Las ventajas clave son la transparencia y el uso de la competencia para elegir la mejor propuesta. Son, el mecanismo más probable que déa como resultado valor por dinero. La alternativa a un proceso competitivo es negociar directamente con una firma privada.

Puede haber buenas razones para negociar directamente, pero estas son relativamente pocas, véase, por ejemplo, **Guide to concessions de Kerf et al.** [#169, páginas 109-110] o las secciones del documento **World Bank water sector PPP toolkit** [#273, página 170] sobre negociación directa. Entre estas buenas razones se pueden incluir:

- Proyectos pequeños, donde los costos de un proceso competitivo serán muy altos dado el nivel de retorno esperado.
- Casos donde hay una buena razón para creer que no habría interés de competencia, por ejemplo, ampliaciones de un activo para el cual ya existe un contrato vigente.
- Necesidad de contratación rápida en el caso de emergencias y desastres naturales, donde la rapidez puede superar las consideraciones de valor por dinero.

Por otro lado, muchas razones que comúnmente se esgrimen para negociar directamente con un proponente privado de una APP pueden ser engañosas, véase por ejemplo el documento **Toolkit for PPPs in Roads and Highways de PPIAF** [#282] Módulo 5, sección Contrataciones, sobre 'principios generales de las contrataciones'. Por ejemplo, algunos sostienen que la negociación es más rápida, aunque últimamente, los cuestionamientos en y al proceso a menudo pueden significar al final un tiempo más largo. A menudo, también se considera la negociación directa cuando una idea de APP se origina como una propuesta unilateral de una compañía privada, pero también hay formas de introducir competencia en este caso para que ayude a asegurar la obtención de valor por dinero a partir del proyecto resultante, descrito en la Sección 3.5: *Administración de transacciones de APP*. En base a estas consideraciones, algunos países no permiten procesos de contratación no competitivos (como **Brasil**, bajo la Ley Federal de las APP de 2004 [#34]). En los demás países, la negociación directa puede permitirse en determinadas circunstancias. Por ejemplo, **la Ley de APP de Puerto Rico** también permite la negociación directa si el valor de la inversión es inferior a US\$5 millones, si hay falta de interés después de emitir una Solicitud de Propuesta, si el proceso de contratación normal es oneroso, irracional, o impracticable, o si la tecnología necesaria la ofrece solo una empresa [#210, Artículo 9.(b).ii]

Gráfico 3.7: Pasos de la transacción

La etapa de transacción normalmente incluye los siguientes cinco pasos, como se muestra en el Gráfico 3.7: *Pasos de la transacción*:

- **Decisión sobre una estrategia de adquisiciones**, incluido el proceso y los criterios para seleccionar el contratista de la APP.
- Comercializar o promocionar **el nuevo proyecto de APP**, para interesar a los licitantes potenciales (así como a los posibles prestamistas y subcontratistas).
- **Identificación de licitantes calificados** mediante un proceso de calificación. Esto puede hacerse como un paso separado antes de solicitar las propuestas, o puede formar parte del proceso de licitación.
- Administración del **proceso de licitación**, incluyendo la preparación y emisión de una Solicitud de Propuestas, la interacción con los licitantes mientras preparan las propuestas y la evaluación de las ofertas para seleccionar el licitante preferido.
- **Implementación del contrato de APP y garantía de que todas las condiciones se cumplen para lograr efectividad del contrato y el cierre financiero**. Esto puede hacer necesario obtener la aprobación final del contrato de parte de los organismos de supervisión del Gobierno.

Las Secciones 3.5.1: *Decisión de la estrategia de adquisiciones* a 3.5.5: *Logro de eficiencia del contrato y cierre financiero* describen cada uno de estos pasos y proporcionan recursos y herramientas adicionales para los profesionales interesados en administrar las transacciones de APP.

3.5.1 Decisión de la estrategia de adquisiciones



El primer paso en la gestión de una transacción de APP es definir la estrategia de adquisiciones. Esto incluye la definición de los siguientes aspectos clave del procedimiento de adquisiciones:

- **Precalificación**: si se usa o no un proceso de precalificación para seleccionar las firmas o consorcios que participarán en el proceso de licitación.

- **Proceso de licitación:** si se usa o no un proceso de una sola etapa para seleccionar al licitante preferido, o un proceso de varias etapas, en el que las propuestas y los documentos de licitación pueden revisarse varias veces.
- **Negociación con los licitantes:** hasta qué punto las conversaciones con los licitantes pueden producir cambios en el borrador inicial del contrato, ya sea durante el proceso de licitación (con varios licitantes) o después de que se han recibido las ofertas finales.
- **Base para adjudicación:** si se clasifican o no las propuestas y se elige al licitante preferido en base a un criterio financiero único o relacionado con el valor (después de filtrar por méritos técnicos), o alguna evaluación ponderada de criterios financieros y técnicos.

Esta sección describe brevemente cada uno de estos aspectos, con enlaces a directrices, recursos y ejemplos en cada caso. Un punto adicional que tiene que considerarse, también descrito en esta sección, es **el manejo de los gastos de licitación**, si se cobra o no una tarifa o se exige una garantía para participar en el proceso de licitación; o bien, si se proporciona o no apoyo para los gastos de la licitación.

Los **objetivos generales** de la estrategia de adquisiciones, como se describió antes, son encontrar la mejor solución a los objetivos del proyecto (desde una perspectiva técnica y de valor por dinero) y seleccionar una firma o consorcio competente para implementar tal solución. Esto, normalmente, requiere un proceso de adquisiciones justo, competitivo, transparente y eficiente. Sin embargo, la mejor estrategia de adquisiciones para lograr estos objetivos puede depender del contexto. Por ejemplo, permitir el diálogo con los licitantes puede llevar a propuestas más sólidas, como se describe a continuación. No obstante eso, también puede hacer que el proceso sea menos transparente, entonces puede no ser la opción correcta en un país donde lograr la transparencia y minimizar el riesgo de corrupción es la consideración más importante. Esto significa que el mejor proceso de adquisiciones puede depender del contexto del país, y de la naturaleza y capacidad de las instituciones gubernamentales involucradas, así como de las características del proyecto en particular.

También pueden existir algunas **limitaciones** al momento de definir la estrategia de adquisiciones. En primer lugar, como se describe en la Sección 2.2: *Marco legal de las APP*, la estrategia de adquisiciones para una APP puede estar limitada por alguna ley o reglamento sobre las adquisiciones generales del Gobierno. Por otra parte, muchos gobiernos deciden establecer reglas de adquisiciones específicas para APP, en leyes, regulaciones o materiales de referencia de las APP, es decir, al definir la estrategia de adquisiciones para el programa de APP como un todo, en lugar de en forma individual para cada proyecto. Al hacerlo así, se puede mejorar la transparencia de las adquisiciones de las APP, aunque también hay ventajas al retener algo de flexibilidad para adaptar los procesos a las necesidades de proyectos particulares. En la Tabla 3.3: *Ejemplos de procedimientos de adquisiciones de APP* a continuación, se proporcionan ejemplos de procedimientos de adquisiciones de APP según se define en leyes y regulaciones nacionales e internacionales. Finalmente, cuando el proyecto involucra fondos de un banco de desarrollo multilateral u otro organismo, las opciones de adquisiciones pueden estar limitadas por las reglas de adquisiciones del organismo de financiamiento. Por ejemplo, el Banco Mundial publica y actualiza regularmente sus **directrices: Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services** [#283], que todos los proyectos del Banco Mundial deben seguir. El **Banco Mundial** no ha publicado directrices específicas para adquisiciones de las APP; la cláusula 3.14 de esas directrices indica que para los proyectos de APP se deben usar "procedimientos abiertos y competitivos de licitación pública considerados aceptables por el Banco Mundial".

Tabla 3.3: Ejemplos de procedimientos de adquisiciones de APP

Ejemplo	Referencia	Precalificación	Proceso de licitación	Negociaciones con los licitantes	Base de adjudicación
Brasil	Ley Federal de Concesiones (Ley 8987, 1995) [#33] y Ley Federal de APP (Ley 11079, 2004) [#34]	Paso de precalificación no obligatorio	Proceso de licitación de una etapa	No hay texto en la ley sobre negociaciones con los licitantes durante la licitación	La tarifa más baja o el pago más alto al Gobierno o una combinación de los dos. Si existe empate, el organismo de implementación debe contratar a la compañía brasilera.
Chile	Ley de Concesiones (Ley 20410, 2010) [#46]	La precalificación basada en cualquiera de los cinco elementos mencionados en la ley: cumplimiento legal, experiencia técnica y financiera, resultados de obras públicas previas y cumplimiento de leyes laborales y de seguridad social	Proceso de licitación de una etapa	No hay texto en la ley sobre negociaciones con los licitantes durante el proceso de licitación. Existe texto de referencia sobre negociaciones durante la implementación	Financiera, o combinada financiera/técnica
Egipto	Regulaciones Ejecutivas bajo la ley de APP [#71]	Precalificación en base a un conjunto de criterios de cumplimiento	Puede usarse un proceso de una etapa; un proceso de dos etapas con ofertas técnicas y financieras enviadas en las dos etapas. Las ofertas de la primera etapa son de carácter "no vinculante"	Se permite el diálogo competitivo en el procedimiento de dos etapas, antes de enviarse las ofertas finales	Financiera, o combinada financiera/técnica
"Procedimiento público" de la UE		Sin precalificación	Proceso de licitación de una etapa	No se permiten negociaciones o diálogo con los licitantes; se permiten aclaraciones	Financiera, o combinada financiera/técnica
"Procedimiento privado" de la UE		Precalificación, el número de licitantes puede restringirse a no menos de cinco	Proceso de licitación de una etapa	No se permiten negociaciones o diálogo con los licitantes; se permiten aclaraciones	Financiera, o combinada financiera/técnica
"Procedimiento negociado" de la UE	Descrito en la EPEC Guide to Guidance [#83, página 22]	Precalificación, el número de licitantes puede restringirse de 3 a 5	Proceso de negociación continuo de varias etapas	Permitida durante todo el proceso	Financiera, o combinada financiera/técnica
"Diálogo competitivo" de la UE		Precalificación, el número de licitantes puede restringirse de 3 a 5	Proceso de licitación de varias etapas (esta es una variante del "procedimiento negociado")	Se permiten diálogos en todos los aspectos antes de presentar las ofertas finales. No se permiten cambios adicionales después del envío de las ofertas finales (aclaraciones permitidas)	Combinada financiera/técnica
México	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2000) [#184]	Paso de precalificación no obligatorio	Proceso de licitación de una etapa	No hay texto en la ley sobre negociaciones con los licitantes durante la licitación	Combinación de criterios técnicos y financieros ¹

Ejemplo	Referencia	Precalificación	Proceso de licitación	Negociaciones con los licitantes	Base de adjudicación
Filipinas	Ley de BOT que implementa reglamentos y disposiciones [#202]	Precalificación establecida como norma; el organismo puede elegir calificación "simultánea" como alternativa	Proceso de licitación de una etapa	Se permite la negociación directa con un solo licitante, si solo una firma califica y envía una propuesta satisfactoria	Financiera (seguida de una calificación apta/no apta y criterios técnicos)
Sudáfrica	Módulo 5 del Manual de APP de Sudáfrica: Adquisiciones [#219]	Precalificación: el número de licitantes "debe mantenerse en un mínimo de 3 y máximo de 4" cuando sea posible	Proceso de una sola etapa, a menos que no exista un postor claro preferido, en cuyo caso una etapa de "oferta mejor y final" (BAFO, por sus siglas en inglés) se agregue, para motivar ofertas finales.	Se recomiendan comentarios de los licitantes precalificados antes de emitir la SP. Aclaraciones solo durante la preparación de la propuesta y diálogo de evaluación permitidos con los licitantes antes de emitir la solicitud para BAFO	Combinada, financiera, técnica y Empoderamiento Económico de la Población Negra

1 El método de adjudicación del contrato al licitante que cumple técnicamente y que ofrece el menor precio solo se aplica cuando no es posible usar puntos y porcentajes o criterios costo-beneficio.

Calificación de los licitantes

La mayoría de los procesos de licitación establece "criterios de calificación" que todas las firmas participantes deben cumplir. Pedirles a los licitantes exponer sus calificaciones ayuda a garantizar que se seleccione una empresa competente, con la capacidad de implementar el proyecto. Requisitos de calificación claros también pueden motivar a que firmas experimentadas participen y que inviertan en la preparación de propuestas de calidad, ya que se reduce el riesgo de que el proceso de licitación se vea afectado por la baja calidad de las firmas que presentan ofertas muy bajas.

La mayoría de los gobiernos exige que los licitantes "pre-califiquen", es decir, verifican las calificaciones de los licitantes antes del inicio del proceso de licitación, con el fin de limitar el número de licitantes. Normalmente, la calificación previa implica ordenar a los licitantes potenciales según criterios de calificación específicos. A los mejores licitantes, normalmente entre tres y seis, se les solicita enviar sus propuestas.

La alternativa consiste en establecer criterios de aprobación/reprobación y calificar y solicitar propuestas de todas las firmas que aprueban. Si bien este enfoque puede utilizarse en un proceso de calificación previa, se realiza más a menudo al mismo tiempo que el proceso de licitación, a veces llamado "post-calificación". En virtud de este enfoque, los licitantes pueden auto-seleccionarse frente a los criterios de calificación publicados antes de invertir recursos en la preparación de una propuesta. Para unos pocos procesos, grandes y muy complejos, el proceso de auto-selección (asistido por la debida diligencia que las partes de financiamiento ejercerán sobre los posibles licitantes) puede ser lo suficientemente riguroso como para que la calificación no sea necesaria.

La calificación previa tiene tanto ventajas como desventajas:

- La **ventaja** principal es que limita el número de licitantes. Al reducir el número de licitantes, la probabilidad de éxito aumenta y los licitantes pueden incentivarse a invertir más esfuerzos en el desarrollo de un proyecto eficiente y en la presentación de una oferta competitiva. Al mismo tiempo, el esfuerzo y los recursos necesarios de parte del Gobierno para evaluar las propuestas pueden reducirse.

- La **desventaja** principal es que al hacer pública la lista de licitantes precalificados se puede producir colusión. Además, la calificación previa de un determinado número de licitantes puede significar en particular que las mismas firmas mejor clasificadas tienden a participar en la licitación en un determinado sector, creando una tentación adicional de colusión en el proceso de licitación.

En algunos países en vías de desarrollo (particularmente con los nuevos programas de APP) puede darse el problema de que se presenten muy pocos licitantes en lugar de muchos; en este caso, puede que no exista ninguna ventaja en la calificación previa y puede dilatar innecesariamente el proceso de licitación.

Los siguientes recursos abren más el debate y presentan detalles sobre las ventajas y desventajas de la calificación previa:

- **Toolkit for PPPs in Roads and Highways de PPIAF** [#282], que incluye una sección sobre "Concesiones: Pasos principales de una licitación competitiva".
- **Una nota técnica del Banco Mundial sobre Licitación de Contratos de Gestión** [#278, páginas 9-21] describe las ventajas y desventajas, y cómo se pueden solucionar algunos de los problemas de la precalificación.
- **Farquharson et al.** [#95], describen el proceso de calificación previa, algunas de sus ventajas y desventajas y las posibles falencias. Los autores también describen la opción de una etapa de "revisión previa", en países donde la calificación previa no está permitida por la ley de contrataciones.

En la práctica, los enfoques de los países varían. Por ejemplo, la guía **Infrastructure Australia Practitioner's Guide** [#16, página 16] recomienda usar la precalificación para seleccionar un número particular de licitantes, por lo menos tres, algunas veces más. Por otro lado, el **Singapore PPP Handbook** [#216, página 60] se opone a determinar previamente el número de licitantes calificados, porque esto limitaría la competencia. La Tabla 3.3: *Ejemplos de procedimientos de adquisiciones de APP* proporciona más ejemplos de procesos de adquisiciones de las APP, inclusive si se agrega el proceso de precalificación y qué tipo.

Proceso de licitación

El proceso de licitación es el proceso de emitir llamados para la preparación y emisión de Solicitud de Propuestas (SP) para seleccionar un licitante preferido. El más rápido y simple es el **proceso de licitación de una sola etapa**, en el cual los licitantes presentan ambas propuestas, la técnica y la financiera, que son evaluadas para seleccionar al licitante preferido.

La alternativa es un **proceso de licitación de dos o varias etapas**. Bajo este enfoque, los licitantes presentan una propuesta inicial, que puede incluir observaciones de la SP y un borrador del contrato y puede o no incluir una oferta financiera. En base a estas propuestas, el Gobierno examina y posiblemente modifica la SP y el borrador del contrato, y solicita propuestas revisadas según el caso. El Gobierno puede participar en una discusión con los licitantes en diverso grado, como se describe a continuación en "*Negociación con los licitantes: durante el proceso de licitación*". El Gobierno también puede eliminar algunos licitantes en esta etapa y el proceso de revisión puede repetirse más de una vez. Los licitantes envían a continuación sus propuestas finales, inclusive una oferta financiera.

Un proceso de varias etapas puede tener ventajas sobre un proceso de una sola etapa para los proyectos complejos, particularmente cuando hay lugar para la innovación. Puede ayudar a asegurar que las soluciones estén alineadas con las necesidades y mejorar la calidad final de las propuestas. Por otro lado, el proceso

de varias etapas es más largo, su administración más compleja y su costo más alto para todas las partes involucradas. Debe tenerse cuidado en mantener la presión competitiva, proteger la propiedad intelectual y mantener la transparencia.

Los siguientes recursos ofrecen más información sobre las opciones de los procesos de licitación:

- **Farquharson et al.** [#95, páginas 113-114] resume las ventajas de la revisión y selección en varias etapas, con mejoras en la calidad de la oferta.
- Una **nota técnica del Banco Mundial sobre adquisición de contratos de gestión** [#278, páginas 22-33], describe los diferentes procesos de licitación y sus ventajas relacionadas.
- **PPIAF's Toolkit for PPPs in Roads and Highways** [#282] sección sobre "Concesiones: pasos principales de una licitación competitiva" describe los procesos de licitación de una y dos etapas.

Los marcos de trabajo de APP de muchos países dejan abierta la decisión de si se utilizará un proceso de licitación de una sola etapa o de varias etapas, según la naturaleza del proyecto. Algunos también dejan abierta la opción de solicitar una segunda licitación, como un medio de resolver el problema de que no se consiga identificar un licitante preferido en un proceso de una sola etapa. Por ejemplo, el **South Africa PPP Manual procurement module** [#219, Módulo 5, páginas 51-52] indica que se prefiere un proceso de una sola etapa con un claro vencedor, pero que esa "oferta mejor y final" debe solicitarse a dos o más licitantes. La Tabla 3.3: *Ejemplos de procedimientos de adquisiciones de APP* proporciona más ejemplos.

Negociación con los licitantes: durante el proceso de licitación

Una diferencia importante entre los enfoques de contrataciones en diferentes países está en el grado en que el Gobierno entra en negociaciones con los licitantes. Negociar en cualquier etapa puede ser difícil y pone en riesgo la transparencia del proceso de licitación. Por esta razón, algunos gobiernos no permiten la negociación del contrato en ninguna etapa del proceso (aunque todavía quede espacio para la negociación de las propuestas de los licitantes).

En un proceso de varias etapas (véase la Sección 3.5.4: *Administración del proceso de licitación*), el Gobierno puede elegir dialogar o negociar con varios licitantes en medio de las etapas de licitación. Esto puede ayudar a aclarar aspectos de la SP, del borrador del contrato y de las propuestas iniciales de los licitantes, y producir propuestas con más posibilidad de cumplir los requisitos del Gobierno. En otros casos, los gobiernos pueden iniciar negociaciones con un solo licitante, después de seleccionar al licitante preferido.

Por ejemplo, en 2004 la Comisión Europea introdujo el procedimiento de "diálogo competitivo" para las licitaciones de las APP en la Unión Europea. En este proceso, habiendo recibido las ofertas iniciales, el Gobierno puede iniciar un diálogo con los licitantes en todos los aspectos de la SP, del contrato o de las propuestas antes de volver a emitir la versión final de los documentos de la SP y solicitar las ofertas finales. La guía **United Kingdom Treasury's guidance on the competitive dialogue procedure** [#256] ofrece más detalles. En Australia, puede seguirse un proceso similar, denominado "licitación interactiva". El documento **Australian National PPP Practitioners' Guide** [#16, páginas 70-71] describe el proceso de licitación interactivo; los protocolos para el proceso también se proporcionan en un apéndice.

Kerf et al. [#169, páginas 110-112] proporcionan más ejemplos de negociaciones competitivas y cuándo pueden ser necesarias. El **Water Sector Toolkit del Banco Mundial** [#273, páginas 169-170] también describe las ventajas y desventajas de este enfoque. En general, la negociación competitiva se ha usado en países menos desarrollados.

Negociación con los licitantes: post-oferta

Una vez que se ha identificado el licitante preferido, los gobiernos pueden a continuación iniciar la **negociación post-oferta**, es decir, un mayor diálogo con ese licitante para finalizar el contrato de APP. Cuando negocia con un licitante preferido, incluso aunque se mantuviera a un licitante de reserva como una opción de *fallback*, el organismo de implementación ya no puede contar con la tensión competitiva para asegurar el valor por dinero. Por esta razón, la mayoría de los gobiernos limitan el alcance de la interacción post-oferta solo para aclaraciones y ajuste de detalles de las propuestas; algunos no lo permiten en ningún grado, particularmente donde la transparencia del proceso es la preocupación principal. La Tabla 3.3: *Ejemplos de procedimientos de adquisiciones de APP* proporciona algunos ejemplos.

La necesidad de la negociación post-oferta normalmente surge por dos razones: porque los requisitos de la SP o el borrador del contrato no fueron claros o porque no fueron aceptados por los licitantes y los prestamistas (en particular, con respecto a la asignación de riesgo propuesta). Por cualquiera de estas razones, los licitantes pueden introducir cambios en las propuestas, lo que significa que las propuestas ya no cumplen plenamente con los requisitos del Gobierno. Algunos marcos legales atenúan este problema estableciendo que se excluyan las propuestas condicionales.

Los siguientes recursos proporcionan más orientación sobre los problemas con las negociaciones post-oferta, y si se permite o no la negociación o diálogo con el licitante preferido, y hasta qué punto:

- **La EPEC's Guide to Guidance** [#83, página 31] describe brevemente qué asuntos deben o no estar sujetos a una negociación post-oferta y los elementos típicos de un marco de negociación.
- **Yescombe** [#295] también describe los riesgos de la negociación post-oferta y por qué surgen normalmente.
- **La Guide for Concessions de Kerf et al.** [#169, página 123] se enfoca en la importancia de limitar el alcance de la negociación en la fase post-oferta y cómo se puede lograr.

La mejor manera de evitar la necesidad de negociaciones post-oferta es preparar una SP y un borrador de contrato completos y claros. Un sondeo de mercado y una consulta previa a la SP con los licitantes, así como la contratación de asesores con experiencia, pueden ayudar a asegurar que la estructura del contrato sea aceptable para los inversionistas. Para contratos particularmente complejos, el procedimiento de negociación competitiva descrito anteriormente podría ser la mejor alternativa.

Base para la adjudicación

El Gobierno debe evaluar las propuestas recibidas, para clasificarlas y seleccionar el licitante preferido. Los criterios para hacerlo de esta forma suelen incluir el mérito técnico de la propuesta y en, alguna medida, su costo, dado el objetivo general de lograr valor por dinero, o la combinación óptima de costos y beneficios. Existen dos grandes opciones para ver cómo se evaluarán las propuestas y se seleccionará el licitante preferido:

- **Selección en base a criterios financieros:** un enfoque es realizar la evaluación en dos etapas, con la selección final en base a la(s) variable(s) financiera(s) de la oferta final. Bajo este enfoque, las propuestas técnicas se evalúan primero, sobre una base apta/no apta; solo los licitantes que aprueban la evaluación técnica pasan a la evaluación financiera. El licitante elegido se selecciona sobre la base de la mejor propuesta financiera, entre las que pasaron la evaluación técnica.
- **Selección en base a criterios financieros y técnicos:** en algunos casos, las propuestas se evalúan en base a una combinación ponderada de criterios financieros y técnicos. Esto sintetiza más estrechamente la idea de maximizar el valor por dinero. Por otro lado, puede ser difícil definir criterios cuantitativos apropiados y cómo se ponderarán y dependen del juicio subjetivo de un equipo de evaluación, que puede estropear la transparencia del proceso de licitación.

Los siguientes recursos describen más detalladamente estas opciones, con ejemplos:

- **PPIAF's Toolkit for PPPs in Roads and Highways**, en su sección "Concesiones: pasos principales de una licitación competitiva", describe las reglas de evaluación, los criterios de evaluación financiera y el enfoque con parámetros múltiples. Esta sección también presenta los criterios de evaluación para 13 concesiones viales latinoamericanas.
- **La Guide to Concessions de Kerf et al.** [#162, páginas 118-123] contiene secciones sobre evaluación de propuestas financieras y técnicas. Estas describen la elección de criterios técnicos y financieros y las ventajas y desventajas de un enfoque de puntuación combinado, con ejemplos en cada caso.
- La **Technical Note on Procurement of Management Contracts** del Banco Mundial [#278, páginas 22-28] describe las opciones de evaluación, desde la selección del costo mínimo a una selección en base a la calidad, y proporciona una guía sobre cómo los criterios pueden establecerse y ponderarse en cada caso.

La mejor opción, y los criterios financieros y técnicos específicos, pueden depender de las características del proyecto. También pueden depender de la capacidad del sector público para realizar evaluaciones más complejas o del riesgo de corrupción, o de la corrupción percibida, lo cual puede hacer que la transparencia sea el objetivo más importante.

Muchos gobiernos permiten la utilización de cualquier enfoque. Por ejemplo, **PPP Guidelines for Mauritius** [#182, Sección 8.6, pág. 67-68] permiten al equipo de contratación del proyecto evaluaciones de ambas consideraciones, técnicas y financieras, o solo sobre el precio con criterios de apto/no apto para la evaluación técnica. En **Brasil**, la Ley Federal de Concesiones (para las APP en donde el usuario paga) [#33 Artículo 15] y la Ley Federal de APP (para las APP en donde el Gobierno paga) [#34 Artículo 12] permiten ambos enfoques. En todos los casos, el enfoque y los criterios deben establecerse por adelantado y comunicarse claramente a los licitantes potenciales. La Sección 3.5.4: *Administración del proceso de licitación* proporciona más directrices y recursos sobre la selección de los criterios de evaluación específicos.

Enfoque para manejar los costos y pagos de la licitación

Preparar una propuesta para un proyecto de APP es normalmente un ejercicio de alto costo. Igualmente, ejecutar un proceso de adquisiciones de alta calidad para una APP puede tener un alto costo para el Gobierno. Los gobiernos tienen diferentes enfoques para manejar los costos y compromisos de una licitación.

Muchos gobiernos requieren que los licitantes envíen una garantía de oferta, para asegurar el compromiso con el proceso y evitar que el licitante elegido se retire sin un buen motivo. Por ejemplo, la **Ley de Contratación de España** establece que los licitantes deben proporcionar una garantía temporal para respaldar su propuesta y aumentarla para cumplir con la garantía definitiva una vez que se adjudique el contrato. La **Ley BOT de Filipinas** implementa reglamentos que requieren una garantía de oferta entre el 1 y 2 por ciento del costo estimado del proyecto [#202, Sección 7.1 Cláusula b (vi)]. **La Guide to Concessions de Kerf et al.** [#169, página 126] proporciona más ejemplos y describe brevemente las ventajas y desventajas de solicitar una garantía. Los autores indican, por ejemplo, que el Gobierno del Reino Unido desmotiva el uso de garantías de oferta para los proyectos de APP, sobre la base de que son muy caras y solo deben buscarse en circunstancias excepcionales.

Los gobiernos han encontrado diferentes maneras de manejar los costos de preparación de las ofertas. En algunas jurisdicciones, el Gobierno puede compartir los costos de las propuestas, para motivar a más licitantes a participar. Por ejemplo, **la PPP Practitioners' Guide de Australia** [#16, página 29] indica que los costos de las propuestas pueden reembolsarse, pero solo en circunstancias muy limitadas y claramente definidas. Por otro lado, Chile tiene un mecanismo para solicitar a los licitantes pre-calificados financiar conjuntamente los estudios de ingeniería y otros necesarios para que el Gobierno pueda prepararse para la transacción [#46]. Esto fue un elemento de la reforma de la ley de APP que tuvo lugar en 2010.

Una **revisión de KPMG de las contrataciones de APP en Australia** [#173] describe los costos típicos de propuestas para la parte privada para una APP en diferentes países. El informe también se basa en una encuesta a profesionales de APP que proporcionaron recomendaciones sobre cómo pueden reducirse los costos de las propuestas. Estas recomendaciones se enfocan en mejorar la eficiencia del proceso de adquisiciones de APP, así como recordar las ventajas y desventajas de que los gobiernos contribuyan a los costos de preparación de las propuestas.

3.5.2 Promoción de las APP



La promoción de las APP ayuda a atraer a los licitantes e inversionistas. Esto es particularmente importante en la primera etapa de un programa de APP; los gobiernos deben realizar un esfuerzo positivo para crear el interés de los licitantes y así aumentar la presión competitiva. La promoción también ayuda a identificar quiénes pueden ser los licitantes potenciales. Esto puede servir de base para el diseño de los criterios de calificación para evitar una situación donde ninguna firma califique, como se describe en **Kerf et al.** [#169, página 114].

Como mínimo, la promoción de una APP requiere anunciar el lanzamiento del proceso de licitación. Muchos gobiernos tienen requisitos sobre cómo deben anunciarse las licitaciones de las APP. Por ejemplo, **la EPEC Guide to Guidance** [#83, página 27] indica que los gobiernos de la UE deben publicar un aviso en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. El **Manual de APP de Sudáfrica** [#219, página 24] describe que las adquisiciones deben publicitarse en el Boletín Oficial del Gobierno, en el sitio web de la institución y a través de anuncios de la prensa.

Algunos gobiernos adoptan un enfoque más proactivo para la promoción, con el fin de generar interés en los inversionistas antes del lanzamiento oficial del proyecto. Esto puede incluir:

- Realización de presentaciones, reuniones, o "road shows" para inversionistas con el fin de presentar el proyecto. La frecuencia y ubicación de las reuniones pueden adaptarse a los inversionistas interesados esperados, por ejemplo, si pueden ser locales o internacionales.
- Lanzamiento de material de "enganche (teaser)" sobre el proyecto. Esto puede incluir la publicación de material en publicaciones de la industria, como Global Water Intelligence, o plataformas de desarrollo de proyectos dedicadas, como Zanbato.

Existe material de referencia limitado disponible sobre la promoción de proyectos de las APP. **Farquharson et al.** [#95, página 105] describen brevemente la ventaja de liberar información sobre el proyecto antes de un lanzamiento oficial, para atraer el interés de los licitantes. También describen el valor de promocionar una cartera de proyectos, en lugar de una sola oportunidad. Particularmente para los nuevos programas de APP, esto da a los inversionistas un mayor incentivo para participar.

3.5.3 Calificación de los licitantes



El siguiente paso puede ser realizar un proceso de pre-calificación de los licitantes, para seleccionar a las empresas y consorcios que serán invitados a presentar sus propuestas. No todos los países seleccionan licitantes calificados por adelantado; en lugar de eso analizan las calificaciones como parte de un proceso de licitación abierta. Las ventajas y desventajas de estos dos enfoques se describen en la Sección 3.5.3: *Calificación de los licitantes*.

Esta sección describe el proceso de pre-calificación. Este proceso consiste en preparar y emitir la solicitud de las calificaciones (RFQ por sus siglas en inglés), junto con la publicidad del lanzamiento del proceso de licitación, como se describe en la Sección 3.5.2: *Promoción de las APP*, y evaluación de la información recibida para seleccionar un grupo de licitantes calificados.

Farquharson et al. [#95, páginas 113-120] describen el objetivo de la pre-calificación, los tipos de criterios y los procesos típicos, y proporciona una breve orientación sobre el lanzamiento del proyecto. La **EPEC Guide to Guidance** [#83, página 27-28] también proporciona una descripción útil del proceso de precalificación.

Preparación y emisión de Solicitudes de Calificación

Para licitaciones que incluyen una etapa de pre-calificación, el proceso de licitación se lanza oficialmente cuando se emite la Solicitud de Calificaciones (RFQ, por sus siglas en inglés). La RFQ normalmente incluye información suficiente sobre el proyecto para que los licitantes potenciales puedan decidir si están interesados, y la información sobre cómo se adjudicará el proyecto. También debe establecer claramente el proceso y los requisitos para el proceso de calificación.

La información sobre el proyecto en esta etapa puede incluir una descripción de los requisitos técnicos y los servicios, los términos comerciales clave (aunque normalmente no un borrador del contrato) y una lista con información adicional que estará disponible en la etapa de licitación. La información sobre el proceso de calificación normalmente incluye los criterios de calificación (véase el Cuadro 3.12: *Criterios de calificación de las firmas*), la información que se requiere de las firmas y el formato en que esa información debe presentarse, y el cronograma y el proceso de evaluación. Los siguientes recursos describen el contenido típico de los documentos de RFQ:

- Módulo de contrataciones del **Manual de APP de Sudáfrica** [#219, páginas 23-24] describe el contenido del documento de RFQ. Este incluye información sobre el proyecto, los proceso de licitación, las instrucciones para los postulantes, la información necesaria sobre los licitantes y el proceso de evaluación.
- **PPP Handbook de Singapur** [#216, páginas 56-60] enumera el contenido de una RFQ, y resalta que no es necesario incluir el borrador del contrato en esta etapa.
- **National PPP Practitioners' Guide de Australia** [#16] llama a las RFQ "Expresiones de Interés" (Eol, por sus siglas en inglés). Las páginas 11-14 enumeran el contenido que debe incluir la Solicitud para Eol, los antecedentes, el cronograma y el alcance del proyecto, la información financiera y comercial, los criterios de evaluación, los términos y condiciones generales y los requisitos de respuesta de Eol.
- La sección sobre "precalificación" del **Toolkit for Concessions in Highways del Banco Mundial** [#282] describe la información que debe incluirse en la RFQ, y la información que debe solicitarse a las compañías.

Las siguientes referencias proporcionan modelos o ejemplos de documentos de RFQ:

- **India Planning Commission Guidelines for PPPs: Pre-Qualification of Bidders** [#147] incluye un modelo de RFQ, así como directrices de los pasos de un proceso de calificación.
- World Bank Sample Bidding Documents for Management Contracts [#278] incluye una RFQ de ejemplo.
- El **sitio web del Centro de Recursos de infraestructura de APP del Banco Mundial** [#286] incluye una página sobre "Procesos de contratación y documentos estándares de licitación" disponible en <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/procurement-processes-and-standardized-bidding-documents>, con un enlace a un borrador de RFQ estándar para Convenios de Compra de Energía, así como enlaces a documentos de licitación reales, incluidos documentos de RFQ.

Algunos gobiernos requieren la aprobación de los documentos de RFQ, antes de emitir el aviso de licitaciones, como se describe en la Sección 3.5.2: *Promoción de las APP*. El aviso de licitaciones normalmente informa a las compañías sobre cómo obtener el paquete de RFQ. Los gobiernos pueden también avisar directamente a los inversionistas de que el paquete de RFQ está disponible.

Evaluación de la información recibida para identificar a los licitantes calificados

Después de recibir las declaraciones de calificaciones de las firmas interesadas, el organismo de implementación (o el equipo de evaluación designado) debe evaluar esas calificaciones frente a los criterios de calificación predefinidos.

El Cuadro 3.12: *Criterios de calificación de las firmas* describe los criterios típicos de calificación de empresas, con recursos y firmas, Estos criterios pueden definirse y aplicarse sobre una base de aprobación/rechazo, o usarse para ordenar a las empresas según puntuación y calificar a un cierto número de ellas. Véase la Sección 3.5.3: *Calificación de los licitantes* para obtener más información sobre estos dos enfoques.

Una vez completada la evaluación, el organismo de implementación deberá informar a las empresas o consorcios calificados, y a las que no han resultado calificadas. Como se describe en el módulo de adquisiciones del **Manual de APP de Sudáfrica** [#219, página 25], la lista de empresas calificadas generalmente se publica. El organismo también necesita asegurarse que proporciona suficiente información sobre la decisión a las empresas que no han resultado calificadas.

Cuadro 3.12: Criterios de calificación de las firmas

Uno de los objetivos del proceso de licitación es seleccionar una firma competente, con la capacidad de implementar el proyecto. Esto significa que es importante considerar las calificaciones de las firmas detrás de cada propuesta. Esto puede realizarse a través de un proceso de pre-calificación para identificar los licitantes, o como parte de la primera etapa del proceso de licitación (a veces denominado "post-calificación"). En cualquier caso, deben establecerse criterios de calificación claros antes de iniciar el proceso de licitación.

Los criterios de calificación de las firmas pueden ser cuantitativos o cualitativos. Normalmente, implican la consideración de la solidez financiera de las firmas patrocinadoras, la experiencia previa con proyectos similares y la experiencia de los miembros clave del equipo gerencial.

Es importante una selección cuidadosa de estos criterios, para evitar excluir a las firmas (por ejemplo, empresas pequeñas) que pueden ser buenos socios; o incluir firmas que demuestran calificaciones insuficientes. A continuación se proporcionan discusiones y ejemplos de criterios de calificación de las firmas:

- **Technical Note on Procurement of Management Contracts del Banco Mundial** [#278, páginas 12-21] describe en forma detallada y proporciona ejemplos de criterios de precalificación diseñados para minimizar los errores de inclusión y exclusión.
- **Guide to Concessions de Kerf et al.** [#169, páginas 115-6] proporciona ejemplos de criterios y procedimientos de precalificación utilizados en una selección de proyectos de APP.
- **La sección de Australia National PPP Practitioner's Guide**, sobre "Evaluación de Expresiones de Interés" [#16, páginas 60-62], que incluye una descripción detallada de los criterios a aplicar en la etapa Eol.
- El documento **Procurement Guidelines for PPP Projects** de Pakistán [#198, Capítulo 3, pág. 8-9] proporciona tres ejemplos de criterios de evaluación, capacidad y solidez del licitante, posibilidad de cumplir y conocimiento del proyecto.
- El documento **Implementing Rules and Regulations de Filipinas** bajo la Ley BOT [#202, Sección 5.4], que describe tres categorías, requisitos legales, experiencia o trayectoria, y capacidad financiera.

3.5.4 Administración del proceso de licitación



El paso central en las adquisiciones de proyectos de APP es generalmente la administración del proceso de licitación. Esto puede ser posterior a la pre-calificación para seleccionar a los licitantes participantes (aunque no siempre, como se describe en la Sección 3.5.1: *Decisión de la estrategia de adquisiciones*). El proceso de licitación finaliza con la selección del licitante preferido, con quien el organismo de implementación trabaja a continuación para ejecutar el contrato y alcanzar el cierre financiero.

Los pasos particulares en la gestión del proceso de licitación varían, dependiendo del proceso de licitación seleccionado y la base de adjudicación, como se describe en la Sección 3.5.1: *Decisión de la estrategia de adquisiciones* bajo "Proceso de licitación". Esta sección describe y proporciona directrices sobre los siguientes elementos de gestión del proceso de licitación:

- Preparación y emisión de documentos de Solicitud de Propuestas (SP).
- Interacción con los licitantes durante el periodo de licitación.
- Recepción de las ofertas.
- Evaluación de las ofertas para seleccionar al licitante preferido.
- Manejo de problemas tales como recibir solo una oferta u ofertas que no cumplen totalmente los requisitos.
- Finalización del contrato con el licitante preferido.

Farquharson et al. [#95, páginas 121-124] proporcionan una descripción del proceso de licitación y resaltan algunos de los puntos importantes que los organismos de implementación deben considerar en esta etapa.

Preparación y emisión de documentos de Solicitud de Propuestas

El proceso de licitación comienza formalmente cuando el Gobierno envía los documentos de Solicitud de Propuesta (SP) a los licitantes participantes. Estos documentos establecen la estructura y los requisitos del proyecto y los detalles del proceso de licitación. Es importante contar con documentos de SP de alta calidad, detallados y claros para garantizar un proceso competitivo y una APP que logre valor por dinero. Los documentos de la SP normalmente incluyen lo siguiente:

- **Información sobre la oportunidad del proyecto de APP.** Esto puede incluir:
 - Un Memorándum de Información que describe las características clave del proyecto y las condiciones comerciales clave de la APP.

- Acuerdos de proyecto en borrador, es decir, el producto del proceso detallado de diseño del contrato de APP descrito en la Sección 3.4: *Diseño de contratos de APP*.
- Copias de cualquier permiso o aprobación obtenidos para el proyecto.
- Una descripción de la información técnica detallada acumulada durante la etapa de preparación del proyecto que se proporcionará a los licitantes en una sala de datos.

Información sobre el proceso de licitación. Esto puede incluir:

- Reglas e instrucciones detalladas de la licitación para los licitantes, que establecen el proceso y los requisitos.
- Un cronograma, el que debe incorporar suficiente tiempo para permitir a los licitantes preparar propuestas de calidad
- Cuadro 3.13: *Criterios de evaluación*.
- Requisitos de garantías de propuesta (si las hubiere), como se describe en la sección sobre "Enfoque para manejar los costos y pagos de la licitación" bajo 3.5.1: *Decisión de la estrategia de adquisiciones*.

La Tabla 3.4: *Ejemplos y pautas de preparación de documentos de RFP*. Para ver más ejemplos, el **sitio web del Centro de Recursos de Infraestructura en APP del Banco Mundial** [#286] página sobre "Procesos de adquisiciones y documentos estándar de licitación", <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/procurement-processes-and-standardized-bidding-documents>, incluye un enlace a un borrador de RFP para Acuerdos de Compra de Energía y enlaces a documentos de licitación de proyectos de APP reales. El Banco Mundial también ha publicado documentos de licitación de ejemplo para contratos de caminos basados en productos y desempeño [#275], junto con algunas directrices en el prefacio a los documentos.

Tabla 3.4: Ejemplos y pautas de preparación de documentos de RFP

Jurisdicción	Referencia	Descripción
Australia	National PPP Practitioners' Guide [#16, páginas 17-22]	Describe detalladamente el contenido de la SP.
Brasil	Ley Federal de APP (Ley 11079, 2004) [#34, artículo 11]	Describe la información mínima que deben incluir los documentos de la licitación. Estos son un borrador de contrato de APP, la garantía de propuesta que el licitante debe entregar (hasta 1 por ciento del monto total del contrato), los procedimientos de resolución de conflictos y las garantías que el Gobierno pondrá a disposición para garantizar sus pagos.
Chile	Ley de Concesiones [#46]	La Unidad de APP de Chile, ubicada dentro del Ministerio de Obras Públicas, proporciona acceso a la RFP completa de todos sus proyectos de APP.
Colombia	Ley 80/1993, Estatuto General de Licitaciones de la Administración Pública [#50, Artículos 14 y 30]	El artículo 24 describe la información que deben incluir los documentos de la licitación de APP. Esto incluye: requisitos para poder participar como licitante, reglas para preparar las ofertas, el costo y la calidad de los bienes, las obras y servicios necesarios para llevar a cabo el proyecto, el plazo del contrato, y las reglas de selección del licitante. El artículo 30 establece el proceso de licitación, incluidos los derechos y responsabilidades de los actores involucrados y los plazos y marcos cronológicos para cada paso.
	Ley 1150 (2007) Ley para introducir medidas de eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 [#51, artículo 8]	Establece que el organismo contratante debe publicar una versión preliminar de los documentos de licitación. Esta es una actividad no vinculante, es decir, el organismo contratante no está obligado a realizar la licitación después de publicar estos documentos preliminares

India	Model RFP Document del Ministerio de Finanzas [#146]	Proporciona un modelo genérico completo de la SP, diseñado para ser usado por las autoridades contratantes a nivel nacional.
Sudáfrica	Módulo sobre contrataciones del Manual de APP [#219, páginas 27-41]	Primero describe cómo los licitantes pueden participar en la finalización de la SP; luego describe detalladamente el contenido de la SP.

Interacción con los licitantes durante la preparación de las propuestas

Después de la publicación de la SP, los licitantes prepararán propuestas detalladas que responden a los requisitos de la SP. Durante este proceso, el Gobierno debe definir cómo y en qué medida interactuará con los licitantes mientras preparan sus propuestas. Las reglas sobre los canales y los temas permisibles para interacción con los licitantes normalmente se establecen en la SP, lo que es importante para la transparencia.

Como mínimo, esta interacción normalmente implica el suministro de información a los licitantes y la respuesta a las solicitudes de aclaración de la RFP. En algunos casos, el Gobierno puede considerar actualizar los documentos de RFP como resultado de este proceso de interacción. Los canales típicos para estos tipos de comunicación, incluyen:

- Sala de datos, que puede ser un espacio físico o virtual, en donde los licitantes pueden encontrar toda la información disponible pertinente al proyecto.
- Iteraciones de preguntas y respuestas, donde los licitantes envían sus preguntas por escrito y el organismo de implementación responde por escrito a todos los licitantes (asegurándose que todos los licitantes tengan acceso a la misma información).
- Conferencias con los licitantes, donde el organismo de implementación presenta el proyecto y responde a las preguntas de los licitantes. Algunos gobiernos imponen límites sobre el periodo de las aclaraciones, para evitar revelar información cerca del plazo de presentación de las ofertas, que podría beneficiar más a algunos licitantes que a otros.

A continuación, se ofrece más información y ejemplos de estos enfoques para interactuar con los licitantes:

- **Toolkit for PPPs in Roads and Highways de PPIAF** [#282] en su sección "Concesiones: Pasos Principales de una Licitación Competitiva", describe qué información técnica debe estar disponible en la sala de datos.
- El **PPP Handbook de ADB** [#8, página 71] presenta un índice de ejemplo de sala de datos.
- **La guía National PPP Practitioners' Guide de Australia** [#16, páginas 24-25] describe brevemente el uso de una sala de datos y un proceso de consultas.
- El **Manual de APP de Singapur** [#216, páginas 61-62] presenta el tipo de información que se intercambiará durante el "periodo de comentarios" cuando la SP se haya emitido.
- En **Colombia**, la Ley 80 de 1993 [#50] establece que, después de la distribución de los documentos de SP a los licitantes preseleccionados, si cualquiera de los licitantes lo solicita, el organismo contratante debe realizar una reunión con los licitantes para aclarar cualquier pregunta que puedan tener y escuchar sus preocupaciones o comentarios. En base a esta reunión, el organismo contratante puede incorporar cambios a los documentos de licitación o puede extender la fecha de presentación hasta seis días.

Como se escribe en "*Negociación con los licitantes: durante el proceso de licitación*" en 3.5.1: *Decisión de la estrategia de adquisiciones*, algunos gobiernos usan un proceso de "licitación interactiva" o de "diálogo competitivo", que implica una mayor participación con los licitantes mientras preparan sus propuestas. Bajo este tipo de proceso, los licitantes normalmente envían inicialmente las propuestas técnicas, que están sujetas a los comentarios y discusiones con la autoridad contratante, para refinar las soluciones propuestas a fin de cumplir las necesidades de la autoridad, antes de enviar la propuesta final. Algunos licitantes pueden ser excluidos del proceso en diferentes etapas.

Para obtener más detalles y directrices sobre este procedimiento de acuerdo a las regulaciones de la UE, véase **Guidance on the Use of Competitive Dialogue del Gobierno del Reino Unido** [#256]. **La National PPP Practitioners' Guide de Australia** [#16, páginas 70-71] describe cómo se usa normalmente en Australia un proceso de "licitación interactiva" similar.

Recepción de las ofertas

Es importante contar con un sistema creíble y confiable para garantizar que las ofertas se manejan de forma confidencial, para evitar cualquier oportunidad de manipulación de las ofertas y para proteger la información comercialmente confidencial de las ofertas.

A menudo, las ofertas se entregan en forma impresa en sobres sellados. Normalmente, las propuestas técnicas y financieras se entregan en sobres separados, las ofertas financieras se abren solo para los licitantes que aprueban la evaluación técnica y a menudo se abren públicamente para evitar cualquier posibilidad de manipulación de las ofertas. Por ejemplo, los **reglamentos y disposiciones de la ley BOT de las Filipinas** establecen un sistema de dos sobres para recibir las ofertas [#202, Regla 7]. Los **documentos de licitación de muestra del Banco Mundial** para contratos de caminos basados en resultados y desempeño [#275, páginas 19-21] también describen un sistema de licitación de sobre sellado, pero permiten el uso de un sistema de licitación sellado electrónico como una alternativa. Una ventaja de un sistema electrónico es que evita que los licitantes monitoreen o interfieran con la entrega física de la oferta.

El diario de Dumol de la privatización por concesión de Aguas de Manila [#63, páginas 85-98] incluye una descripción detallada del proceso para envío de ofertas y la apertura de ofertas en la práctica.

Evaluación de las ofertas

Como se describe en **Partnerships Victoria Practitioners' Guide** [#19, páginas 40-42], el proceso de evaluación implica:

- Analizar qué tan completa está la oferta y el cumplimiento de los requisitos mínimos del proceso de licitación.
- Analizar la conformidad con los requisitos del resumen (*brief*) del proyecto. La guía señala que las ofertas que se ajustan a los requisitos se evalúan antes que las que no se ajustan, pero las ofertas que no se ajustan también se pueden considerar, particularmente si son ofertas atractivas (como se describe más adelante).
- Aclaración de la oferta, que puede implicar una presentación del licitante y una sesión de preguntas y respuestas. La guía señala que eso no debe dar ninguna oportunidad para cambiar las ofertas.
- Revisión detallada por equipos de evaluación, siguiendo los criterios de evaluación predefinidos. El Cuadro 3.13: *Criterios de evaluación* proporciona opciones y directrices para establecer los criterios de evaluación.

- Preparación de informes de evaluación, que detallen el proceso seguido y el análisis de los equipos de evaluación. La preparación de un informe completo es importante para la transparencia del proceso. En algunos casos, se puede invitar a los licitantes a comentar formalmente sobre un borrador de informe, con el equipo de evaluación que abordará los comentarios en la versión final.

La Partnerships Victoria Practitioners' Guide [#19, Capítulo 19.2] proporciona recomendaciones para la evaluación, y enumera lo que debe incluirse en un informe de evaluación. **Manual de APP de Sudáfrica** Módulo 5: Adquisiciones [#219, páginas 45-51] también proporciona directrices detalladas sobre cómo evaluar las ofertas, así como una descripción del enfoque de Sudáfrica para definir los equipos de evaluación.

Cuadro 3.13: Criterios de evaluación

La selección de los criterios de evaluación puede ser clave para garantizar que la APP proporcione valor por dinero. Los criterios de evaluación deben decidirse con anticipación y deben especificarse en la documentación de la SP. Algunos países especifican las opciones de criterios de evaluación en su legislación. Los criterios de evaluación normalmente incorporan elementos técnicos y financieros. Estos pueden evaluarse por separado, normalmente con una evaluación técnica del tipo apto/no apto, seguida de una clasificación de criterios financieros, o combinada y ponderada para ordenar las ofertas (como se describe en la Sección 3.5.1: *Decisión de la estrategia de adquisiciones* en "Base para la adjudicación").

Las opciones para los criterios específicos dependen de la naturaleza del proyecto, como se describe (con ejemplos) en **Kerf et al.** [#169, páginas 118-122]; por ejemplo, si hay o no activos existentes involucrados y si el proyecto será del tipo usuario paga o Gobierno paga.

Muchas APP se clasifican sobre la base de un **criterio financiero**, sujeto a la aprobación de otros requisitos técnicos y financieros. La opción más común para el criterio de evaluación financiera es la remuneración del sector privado. Esto puede ser la tarifa más baja para los usuarios, o el costo más bajo para el Gobierno (ya sea como una APP donde el Gobierno paga o subsidio además de los cargos a los usuarios). El criterio de Menor Valor Presente Neto de los Ingresos, introducido en Chile y Perú para los peajes de carreteras, es otra alternativa, descrita por **Engel, Fischer y Galetovic** [#73]. Los criterios relacionados pueden incluir el plazo de la concesión o el monto de la inversión.

Cuando los requisitos técnicos se establecen claramente en la propuesta, **la evaluación técnica** requiere verificar el cumplimiento con esos requisitos. Como **Kerf et al.** [#169, página 118-119] describe, en algunos procesos se les solicita a los licitantes enviar el diseño del proyecto, del negocio o de los planes de inversión, los que se evalúan en base a múltiples criterios. Los autores indican las desventajas de este enfoque, incluida la posible subjetividad de los planes de estimación y la probabilidad de un cambio sustancial en los planes durante el plazo de la concesión.

Los siguientes recursos proporcionan directrices adicionales y ejemplos sobre la elección de los criterios de evaluación:

- **La Guide to Guidance de EPEC** [#83, página 23] analiza brevemente los criterios que pueden usarse para la selección del licitante.

- **Guasch** [#123, páginas 97-105] describe la elección del criterio de adjudicación, en base a su extensa revisión de los factores que llevan a la renegociación de contratos de concesión en Latinoamérica.
- **El Toolkit for PPP in the Water Sector del Banco Mundial** [#273, páginas 171-179] describe y proporciona ejemplos de opciones de criterios de evaluación para adjudicar contratos de APP en el sector de agua, donde el usuario paga, incluidos enfoques técnicos, financieros y combinados.

La National PPP Practitioners' Guide de Australia [#16, páginas 62-65] describe un enfoque más integral para la evaluación de ofertas. Incluye la evaluación cuantitativa y cualitativa del valor por dinero, la evaluación comercial y financiera, la evaluación de la prestación de los servicios y la evaluación del diseño del proyecto.

Manejo de problemas, solo una oferta recibida

Si se recibe una sola oferta, esto puede generar preocupaciones acerca de si la oferta proporcionará valor por dinero. Como se describe en la **Guide to Guidance de EPEC** [#83, páginas 29-30] hay dos grandes opciones en este caso, dependiendo de la causa de recepción de una sola oferta:

- **Volver a armar el paquete y volver a llamar a licitación:** este puede ser el mejor enfoque si la baja participación parece deberse a una deficiencia en la licitación
- **Realizar una rigurosa debida diligencia y seleccionar al único licitante:** puede ser la mejor opción si se observa que el licitante pensaba que el proceso sería competitivo y cumple cabalmente con todos los requisitos.

Las directrices para adquisiciones del Banco Mundial [#283, página 25] indican que el rechazo de todas las ofertas es justificado cuando no hay una competencia efectiva, pero dice "incluso si se recibe una sola oferta, el proceso de licitación puede ser considerado válido si la licitación se publicitó satisfactoriamente, si los criterios de calificación no fueron excesivamente restrictivos y si los precios son razonables en comparación con el valor del mercado". La **Guidance on the Competitive Dialogue Procedure del Gobierno del Reino Unido** [#256, Cuadro 5.7] proporciona más directrices.

Manejo de problemas: no hay un claro licitante preferido o las ofertas no cumplen los requisitos

En algunos casos, a pesar de recibir varias ofertas, es posible que no haya un claro licitante preferido. Por ejemplo, esto puede deberse a que ninguna oferta cumpla los requisitos; o a que una oferta que no cumple los requisitos parezca ofrecer una mejor opción de valor por dinero que las ofertas que sí cumplen los requisitos.

Una causa común de este problema es la poca claridad o calidad de los documentos de SP; las referencias enumeradas anteriormente bajo "Preparación y Emisión de Documentos de Solicitud de Propuestas" proporcionan directrices para la preparación de una SP clara, completa y bien estructurada, para evitar este problema. Los procedimientos de varias etapas y de diálogo competitivo descritos en 3.5.1: *Decisión de la estrategia de adquisiciones* también ayudan a evitar este problema, al permitir cambios en la SP durante el proceso de licitación que ayudan a asegurar que las ofertas finales sean todas comparables y compatibles.

Una opción, si ninguna oferta cumple los requisitos y ninguna parece ser de alta calidad, es simplemente volver a armar el paquete y volver a llamar a licitación. La alternativa es extender el proceso de licitación, para identificar al licitante preferido: normalmente mediante discusiones con los licitantes mejor calificados en los puntos donde las ofertas no cumplen los requisitos, a menudo solicitando después una oferta revisada.

Para obtener guía adicional, véase la **National PPP Practitioners' Guide de Australia** [#16, páginas 27-28], que describe dos opciones de casos donde no puede seleccionarse ningún licitante preferido, entrando en un proceso de "Oferta Mejor y Final" (BAFO, por sus siglas en inglés) con dos licitantes o negociaciones estructuradas. El **Manual de APP de Sudáfrica** Módulo 5 [#219, páginas 51-56] también describe detalladamente cuándo y cómo ejecutar un proceso BAFO, si no puede identificarse un licitante preferido.

Finalización del contrato de APP con el licitante preferido

Una vez que se selecciona el licitante preferido, los gobiernos a veces entran en una discusión mayor, la finalización del contrato de la APP. Una negociación extensa en esta etapa puede entorpecer el proceso de licitación competitivo, como se describe en la Sección 3.5.1: *Decisión de la estrategia de adquisiciones* bajo "Negociación con los licitantes: post-oferta". Sin embargo, es posible que sea necesario un cierto nivel de negociación para aclarar elementos de la propuesta o del contrato, particularmente cuando el proceso de licitación no ha incluido una interacción importante. Si los acuerdos de financiamiento no se han finalizado aún, los prestamistas pueden también plantear demandas en esta etapa que crean presión para negociar sobre los elementos del contrato y de la asignación de riesgos.

Muchos gobiernos definen y limitan el alcance de las negociaciones posibles en esta etapa. Por ejemplo, la **Guide to Guidance de EPEC** [#83, página 31] describe una regla de la Unión Europea de que no se puede cambiar ningún problema que sea importante para la licitación, esto significa que no puede incorporarse ningún cambio que pueda dar lugar a un resultado diferente en el proceso de licitación durante la fase de negociación post-oferta. Cuando se permiten cambios en esta etapa, el contrato final está sujeto a aprobación posterior.

Los siguientes recursos ofrecen orientación sobre la gestión cuidadosa de las negociaciones post-oferta:

- **La National PPP Practitioners' Guide de Australia** [#16, página 30] proporciona directrices sobre el establecimiento de un "marco de negociación" que incluye, entre otras cosas, la definición de los problemas y el cronograma de la negociación, establecer los procesos de resolución de conflictos y garantizar que los participantes tengan la autoridad para tomar decisiones en nombre de sus organizaciones.
- **El Módulo 5 del Manual de APP de Sudáfrica** [#219, páginas 59-61] describe los principios de negociación y el proceso de negociación.
- **El PPP Handbook de ADB** [#8, páginas 79-80] describe brevemente los elementos importantes para la negociación, incluso disponer de un plan de vuelta atrás (*fallback*) (que puede ser el licitante en segundo lugar).

3.5.5 Logro de la efectividad del contrato y cierre financiero



Una vez que el Gobierno y el licitante preferido firman el contrato de APP, se comprometen contractualmente a implementar la APP. Sin embargo, existen normalmente varios pasos adicionales antes de que se pueda iniciar la implementación del proyecto. El licitante preferido puede necesitar finalizar los acuerdos de financiamiento para la APP. Normalmente, el licitante preferido también necesita firmar contratos con otras partes en la estructura de la APP, por ejemplo, subcontratistas y aseguradoras. El organismo de implementación también tiene normalmente tareas que cumplir, como finalizar los permisos. También se desarrollan a menudo protocolos y manuales detallados de gestión de contratos durante este periodo (véase Sección 3.7: *Administración de contratos de APP* para obtener más detalles).

El contrato de APP normalmente incluye completar (algunos de) estos elementos como Condiciones Precedentes, que deben cumplirse para que el contrato sea efectivo. Los contratos de APP a menudo especifican una fecha final en la cual el contrato termina y/o se ejecuta una garantía si las Condiciones Precedentes no se cumplen. Como se indica en la sección sobre Adjudicación de contrato del **Toolkit for PPPs in Roads and Highways de PPIAF** [#282], dejar de especificar los requisitos y de estipular un periodo para el cierre financiero pueden paralizar la implementación del proyecto por años.

Finalización de acuerdos de financiamiento

La Guide to Guidance de EPEC [#83, páginas 31-33] describe una variedad de acuerdos de financiamiento para una APP típica. Estos acuerdos de financiamiento a menudo no se finalizan hasta después de que el contrato se haya adjudicado. En la mayoría de los casos, los prestamistas interesados se identifican en la etapa de propuestas. Sin embargo, antes de que esos prestamistas se comprometan a proporcionar el financiamiento, realizan a menudo una detallada debida diligencia sobre el proyecto y los acuerdos de la APP (como se describe en **Farquharson et al.** [#95, páginas 124-125]. Existen riesgos asociados con este proceso; los prestamistas pueden solicitar cambios en los acuerdos de la APP antes de acceder a financiar el proyecto, o los términos de financiamiento pueden cambiar respecto a lo que se asumió en la propuesta. Una forma de mitigar estos riesgos puede ser solicitar compromisos de financiamiento "firmes" en la etapa de propuestas, pero esto puede ser difícil y costoso de obtener, y arriesga reducir la competencia.

La Sección 1.4: *Cómo se financian las APP* proporciona más información sobre los riesgos asociados con el financiamiento de la APP y el logro del cierre financiero.

Cumplimiento de condiciones para la efectividad del contrato y el cierre financiero

El cierre financiero ocurre cuando todos los acuerdos del proyecto y del financiamiento se han firmado, todas las condiciones sobre esos acuerdos se han cumplido, y la parte privada de la APP puede recurrir al financiamiento para comenzar a trabajar en el proyecto. Como se indica en **Yescombe** [#295], las condiciones del cierre financiero son, a menudo, circulares, el contrato de APP no es efectivo hasta que el financiamiento esté disponible para efectuar retiros (es decir, la disponibilidad de financiamiento es una Condición Precedente para la efectividad del contrato), y viceversa.

La Guide to Guidance de EPEC [#83, página 34] describe brevemente las Condiciones Precedentes comunes, e incluye una lista de verificación para los gobiernos sobre la finalización del contrato de APP y el logro del cierre financiero. Entre los ejemplos de requisitos se incluyen:

- Finalizar todos los acuerdos del proyecto y contratos.
- Asegurar la aprobación final de las entidades gubernamentales relevantes, por ejemplo, revisión y aprobación del proceso de licitación y contrato final.
- Asegurar permisos y aprobaciones de planificación.
- Iniciar o completar la adquisición de tierras del proyecto.

Este proceso a menudo requiere mucho trabajo y esfuerzo detallados de ambas partes, la pública y la privada, para llevar la etapa de transacción a un cierre e iniciar la implementación del proyecto.

Referencias clave: Administración de transacciones de las APP	
Referencia	Descripción
Banco Mundial (2009) <i>Online Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways</i>	El Módulo 5: Implementación y monitoreo, Etapas 3: Licitación, y 4: Adjudicación del contrato
Farquharson, Torres de Märtle y Yescombe, con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banco Mundial/PPIAF	Capítulo 9: Manejo de las conversaciones de adquisiciones a través de cada etapa del proceso de contratación. Incluye un estudio de caso del Hospital Central Inkosi Albert Luthuli en Sudáfrica, que describe el proceso de licitación del hospital, el cual incluye un enfoque de evaluación de licitación con múltiples variables
Kerf, Gray, Irwin, Levesque, Taylor & Klein (1998) <i>Concessions for Infrastructure: A guide to their design and award</i>, Banco Mundial Documento técnico #399	La Sección 4: Adjudicación de la concesión, proporciona directrices y ejemplos detallados sobre la elección del proceso de contratación, la calificación previa y la preselección, la estructura y evaluación de la licitación y las bases y procedimientos de la licitación
Banco Mundial (2006) <i>Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit</i>, Washington, DC	La Sección 9: Selección de un operador, proporciona directrices sobre la elección del método de adquisición, el establecimiento de criterios de evaluación, la gestión del proceso de licitación y el manejo de otros problemas
Banco Mundial (2011) <i>Guidelines: Adquisiciones de Bienes, Obras y Servicios Distintos a los de Consultoría con Préstamos del BIRF, Créditos de la AIF y Donaciones por Prestatarios del Banco Mundial</i>; también disponible en francés y español	Establece los procedimientos de adquisiciones que debe seguir cualquier proyecto que reciba financiamiento del Banco Mundial
European PPP Expertise Centre (2011) <i>The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects</i>, Luxemburgo	La Sección 2: Preparación Detallada, incluye información sobre la selección del método de adquisiciones y los criterios de evaluación de las ofertas. La Sección 3: Contratación, describe el proceso de licitación, hasta la finalización del contrato de APP, con información detallada sobre el logro del cierre financiero

<p>Banco Mundial (2007) <u>Sample Bidding Document: Procurement of Management Services</u>. Incluye ejemplos de documentos de licitación, ejemplo de documento de precalificación, y una Nota Técnica anexa</p>	<p>La Sección 3 de la nota técnica describe el proceso de adquisiciones, con directrices detalladas sobre la selección apropiada de los procesos y criterios de evaluación y resalta algunos problemas comunes. La nota acompaña ejemplos de documentos completos de licitación</p>
<p>Reino Unido, Office of Government Commerce (2008) <u>Competitive dialogue in 2008: OGC/HMT Joint guidance on Using the Procedure</u>, Norwich</p>	<p>Describe y proporciona directrices sobre la realización del procedimiento de adquisiciones con diálogo competitivo. Describe algunos desafíos, tales como la recepción de una sola oferta. También describe las etapas post-oferta, con directrices sobre problemas que deben resolverse después de la oferta</p>
<p>Yescombe, E. R. (2013) <u>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</u>, 2º edición, Elsevier Science, Oxford</p>	<p>La Sección 6.5 "Diligencia debida", describe algunos de los problemas que los organismos de implementación deben verificar antes de completar las contrataciones, incluidos los requisitos para lograr el cierre financiero</p>
<p>KPMG (2010) <u>PPP Procurement: Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPP Projects</u>, Canberra</p>	<p>Se basa en una encuesta a profesionales de las APP para proporcionar recomendaciones sobre cómo puede mejorarse la eficiencia de los procesos de adquisiciones de APP y cómo reducir las barreras de entrada. Las recomendaciones se enfocan en mejorar la eficiencia del proceso de adquisiciones de APP, además de mencionar las ventajas y desventajas de que los gobiernos contribuyan con los costos de las propuestas</p>
<p>Banco Asiático de Desarrollo (2008) <u>Public-Private Partnership Handbook</u>, Manila, Filipinas</p>	<p>La Sección 7: Implementación de una APP, describe varios aspectos de las adquisiciones de las APP, incluida la selección del proceso, la precalificación, la evaluación de las ofertas y la preparación de la documentación de la licitación</p>
<p>Mark Dumol (2000) <u>The Manila Water Concession: A Key Government Official's Diary of the World's Largest Water Privatization</u>, Banco Mundial</p>	<p>Describe en detalle todo el proceso de la concesión de agua de Manila, desde la decisión de la mejor opción de privatización y la ejecución del proceso de licitación, hasta el manejo de varios problemas que surgieron</p>
<p>Engel, Fischer & Galetovic (2002) <u>A New Approach to Private Roads</u>, Regulation, Fall, 18-22</p>	<p>Describe y explica las ventajas del criterio de Menor Valor Presente Neto de los Ingresos introducido en el programa de peaje de carreteras de Chile</p>
<p>José Luis Guasch (2004) <u>Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right</u>, Banco Mundial</p>	<p>El Capítulo 7 proporciona directrices sobre el diseño de concesión óptimo, en base al análisis precedente del predominio de la renegociación de los contratos de concesiones en Latinoamérica. Incluye directrices sobre la selección apropiada de los criterios de evaluación</p>
<p>Ejemplos: Administración de transacciones de las APP</p>	
<p>Brasil, Congresso Nacional (2004) <u>Lei Nº 11079</u>, Brasilia</p>	<p>Aclara los procesos de las APP, incluida la descripción de los contenidos de los documentos de SP y los criterios de evaluación posibles</p>
<p>Puerto Rico, Legislative Assembly (2009) <u>No. 29 (S. B. 469) San Juan</u></p>	<p>La Sección 9 establece el procedimiento de selección de los proponentes y la adjudicación de la asociación. Específicamente, define los requisitos y condiciones de los proponentes, los procedimientos de selección y adjudicación, los criterios de evaluación y la negociación del contrato de las APP</p>
<p>Brasil, Congresso Nacional (1995) <u>Lei Nº 8.987</u>, Brasilia</p>	<p>Establece los procedimientos de licitación para las concesiones (donde el usuario paga) en Brasil (que también se aplica a las APP donde el Gobierno paga)</p>
<p>Chile, Ministerio de Obras Públicas (2010) <u>Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas</u>, Santiago</p>	<p>El capítulo III establece en detalle el proceso de adquisiciones para las APP, incluidos la precalificación, el proceso de licitación, los criterios posibles de evaluación y los procesos para la adjudicación del contrato</p>
<p>Egipto (2011) <u>Prime Ministerial Decree n. 238</u>, Regulation of Law 67/2010, El Cairo</p>	<p>La Parte Tres establece en detalle los procedimientos de "licitación, adjudicación y contrato" para las APP, incluida la precalificación, la etapa de licitación, el diálogo competitivo y los procedimientos de contratación y adjudicación del contrato. También especifica un enfoque para las apelaciones</p>
<p>México, Congreso de la Unión (2000) <u>Ley de Licitaciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público</u>, Ciudad de México</p>	<p>Establece las reglas para realizar los procesos de licitación en México. Incluye las opciones posibles de contratación, licitaciones públicas, oferta única e invitaciones directas para licitar para con tres licitantes potenciales como mínimo</p>
<p>Filipinas, Build-Operate-and-Transfer Center (2006) <u>Republic Act No. 7718 (The Philippine BOT Law) and its Implementing Rules & Regulations</u>, Makati, Filipinas</p>	<p>Las Reglas de Implementación 3-11 establecen en detalle el proceso de contratación y los requisitos en cada etapa: precalificación, proceso de licitación y evaluación, cuándo y cómo debe usarse un procedimiento de negociación, manejo de propuestas no solicitadas y adjudicación y firma del contrato</p>

Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) <i>PPP Manual Module 5: PPP Procurement</i>, Johannesburgo	El Módulo 5: Adquisiciones, establece el proceso de licitación y directrices, incluida la pre-calificación, la emisión de la SP, la recepción y evaluación de las ofertas, la negociación con el licitante preferido y la finalización del plan de gestión del acuerdo de APP
Australia, Infrastructure Australia (2011) <i>National PPP Guidelines: Practitioners' Guide (Vol. 2)</i> Canberra	Establece las fases clave del proyecto, incluidas tres fases de contratación: "Expresiones de interés", "Solicitud de propuesta", y "Negociación y finalización". También proporciona directrices y protocolos para el proceso de Licitación Interactiva
Singapore, Ministerio de Finanzas (2004) <i>Public-Private Partnership Handbook (Versión 1)</i>	La sección 3 establece las opciones y principios del proceso de contratación de las APP
Mauricio, Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico (2006) <i>Public Private Partnership Guidance Manual</i>, Port Louis	La Sección 8 describe el proceso de contratación, incluida la etapa de precalificación, la etapa de licitaciones, la negociación con el licitante preferido y la concesión. Incluye una descripción detallada de la estructura de una RFP
India, Planning Commission (2009) <i>Model Request for Qualifications</i>, Nueva Delhi	Establece un modelo de RFQ, con una introducción explicativa
Banco Mundial (2011) <i>PPP in Infrastructure Resource Center</i>	Proporciona una biblioteca de documentos de APP, incluida una selección de modelos y ejemplos de documentos de contratación
Pakistán, Ministerio de Finanzas (2007) <i>Procurement Guidelines for PPP Projects</i>, Islamabad	Directrices detalladas sobre las etapas de precalificación y SP, gestión del proceso de licitación, evaluación, negociación, firma de contrato y cierre financiero
Banco Mundial (2006) <i>Sample Bidding Documents: Procurement of Works and Services under Output and Performance-based Road Contracts, and Sample Specifications</i>	Incluye un documento completo de ejemplos de licitación, así como ejemplo de especificaciones en un anexo. Un prólogo también proporciona directrices generales
Colombia (2006) <i>Ley 80 de 1993</i>, Bogotá	La Ley de Contratación General, que también se aplica a las APP, define quién tiene permitido realizar los requisitos de transparencia de los procesos de licitación y los contenidos de los documentos de licitación, y establece la estructura de los procedimientos de adjudicación
Colombia (2007) <i>Ley 1150 de 2007</i>, Bogotá	Establece reglas para garantizar la selección objetiva de la oferta ganadora, y procedimientos para verificar la veracidad de la información presentada por los licitantes
India, Planning Commission (2009) <i>Model Request for Proposals (RFP): Selection of Technical Consultants</i>, Nueva Delhi	Establece un modelo de SP, con una introducción explicativa
Australia, Partnerships Victoria (2001) <i>Practitioners' Guide</i>, Melbourne	Establece las fases del proyecto, como se describió anteriormente, a medida que se aplican en el programa de las APP del estado de Victoria, Australia. Similar al enfoque nacional; incluye más detalles sobre la fase de evaluación de las ofertas

3.6 Manejo de propuestas no solicitadas

Una "propuesta no solicitada" es una propuesta enviada por una parte privada para realizar un proyecto de APP, enviada por iniciativa de la firma privada, en lugar de responder a una solicitud del Gobierno. La aceptación, y motivación, de las propuestas no solicitadas permite a los gobiernos beneficiarse de los conocimientos e ideas del sector privado. Sin embargo, las propuestas no solicitadas también crean desafíos que representan un riesgo de menor valor por dinero, particularmente si el Gobierno decide negociar una APP directamente con el proponente del proyecto.

La Sección 3.6.1 describe con más detalles estos *Beneficios y defectos de las propuestas no solicitadas*. El resto de esta sección describe cómo algunos países han introducido políticas específicas para manejar las propuestas de APP no solicitadas. Estas políticas normalmente se diseñan para ofrecer incentivos a los proponentes privados (de diverso grado) para que presenten propuestas de APP de alta calidad; para disuadir las propuestas de baja calidad; para introducir tensión competitiva; y para promover la transparencia.

La Sección 3.6.2: *Creación de tensión competitiva* describe cómo puede introducirse competencia, mientras se premia al proponente original con alguna forma de ventaja o compensación. La Sección 3.6.3 proporciona directrices y recursos sobre el *Manejo de la propiedad intelectual* en las propuestas no solicitadas. La Sección 3.6.4: *Definición de procesos claros* describe y proporciona ejemplos de procesos para recibir, evaluar e implementar propuestas no solicitadas para proyectos de APP.

3.6.1 Beneficios y defectos de las propuestas no solicitadas

Aceptar propuestas no solicitadas permite a los gobiernos beneficiarse de los conocimientos e ideas del sector privado. Esto puede ser una ventaja significativa donde la capacidad limitada del Gobierno significa que el sector privado es más capaz de identificar cuellos de botella en la infraestructura y soluciones innovadoras. También proporciona al Gobierno información sobre dónde están las oportunidades comerciales y el interés del mercado. Cuadro 1.5: *Carriles de peaje de alta ocupación (hot lanes) en Virginia: Un ejemplo de innovación en el sector privado* proporciona un ejemplo de un proyecto de APP originado por una compañía privada que ofreció una solución innovadora al problema de infraestructura de transporte que el sector público había tenido dificultades para resolver.

Sin embargo, las propuestas no solicitadas también crean desafíos significativos. En primer lugar, la mayoría de las APP requieren soporte fiscal del Gobierno: el Gobierno normalmente acepta los riesgos, y las deudas contingentes asociadas, incluso si no se necesitan subsidios directos. Como se describe en **Toolkit for PPPs in Roads and Highways de PPIAF** [#282, Módulo 5, Etapa 3 "Adquisición"], la experiencia sugiere que las propuestas enviadas por las compañías privadas a menudo no estiman adecuadamente los riesgos asociados con el proyecto, que pueden ser asumidos por el Gobierno.

En segundo lugar, las propuestas no solicitadas no se han originado como parte de un proceso de planificación del Gobierno, y, en algunos casos, no forman parte de los planes del sector. Esto hace surgir la pregunta de si el servicio propuesto está lo suficientemente integrado con otros planes del sector para que la demanda y los beneficios sean sólidos frente a las circunstancias y prioridades cambiantes. Además, los proyectos no solicitados pueden desviar la atención del Gobierno de un enfoque planeado a una infraestructura como un todo.

En tercer lugar, negociar con un proponente de un proyecto sobre la base de una propuesta no solicitada, en ausencia de un proceso de licitación competitivo y transparente, puede crear problemas. Puede dar como resultado un valor por dinero débil del proyecto de APP, dada la falta de tensión competitiva. También puede crear oportunidades de corrupción. En ausencia de corrupción, puede no obstante dar origen a quejas sobre la imparcialidad del proceso, si se ve que una compañía se beneficia de la APP sin brindar oportunidad a los competidores. Esta falta de transparencia puede socavar la legitimidad y el apoyo popular del programa de la APP.

El Cuadro 3.14: *Costos de la negociación directa: Independent Power Tanzania* proporciona un ejemplo de un proyecto de energía en Tanzania que fue negociado de forma directa siguiendo un enfoque no solicitado del inversionista privado, y luego bajo arbitraje se determinó que proporcionaba un bajo valor por dinero, y que posiblemente haya habido corrupción.

Cuadro 3.14: Costos de la negociación directa: Independent Power Tanzania

El Gobierno de Tanzania y Tanzania Electricity Supply Company realizaron acuerdos contractuales con Independent Power Tanzania Limited (IPTL) de Malasia para el suministro de 100 megavatios de energía durante un periodo de 20 años. Esta transacción se negoció de forma directa siguiendo un enfoque de los inversionistas privados durante la crisis energética. La transacción fue impugnada por algunos funcionarios del Gobierno y por la comunidad internacional de donantes y otras partes interesadas, argumentando que se trataba de la tecnología equivocada (gasóleo pesado en lugar de gas natural), que no formaba parte del plan de generación de menor costo, que no fue licitada sobre una base transparente y competitiva y que la energía no era necesaria.

El Gobierno finalmente envió el caso a arbitraje. Bajo el fallo final del arbitraje, los costos del proyecto se redujeron cerca de un 18 por ciento. Incluso así, los costos se mantuvieron muy por encima de los comparadores internacionales. En las audiencias del arbitraje el Gobierno alegó que en la adjudicación del contrato hubo corrupción, pero no pudo obtener evidencias de esto para satisfacer al Tribunal. El Gobierno posteriormente no continuó con la investigación de corrupción. Sin embargo, continúan los conflictos legales entre IPTL y el Gobierno.

Fuente: Banco Mundial (2009) *Deterring Corruption and Improving Governance in the Electricity Sector*, Washington, D.C.; Anton Eberhard & Katharine Nawal Gratwick (2010) *IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success*, Washington, D.C.: Banco Mundial

La sección sobre Propuestas no solicitadas del **Toolkit for PPPs in Roads and Highways de PPIAF** [#282, Módulo 5, Etapa 3 "Licitaciones"] describe con más detalles estos desafíos de propuestas no solicitadas. Establece la "visión actual" del Banco Mundial como sigue:

...existe un lugar para propuestas [no solicitadas] genuinas e innovadoras, pero estas son un caso excepcional. El sector privado debe proponer casos sólidos de propuestas no solicitadas analizados de forma independiente en una etapa inicial, antes de que los gobiernos sean arrastrados a apoyar proyectos que son financieramente débiles, de alto riesgo, que absorberán importantes recursos humanos del Gobierno y probablemente tomarán más tiempo de lo normal para implementarse debido a estas dificultades.

De acuerdo con la sección sobre propuestas no solicitadas del **sitio web del centro de recursos de infraestructura de APP del Banco Mundial** [#286], el Banco Mundial "considera que las propuestas no solicitadas deben manejarse con extremo cuidado y no permite el uso de las propuestas no solicitadas en proyectos financiados por el Banco".

3.6.2 Creación de tensión competitiva

Muchas firmas privadas envían propuestas no solicitadas con el propósito de negociar directamente un contrato para el proyecto propuesto, lo cual origina los problemas descritos anteriormente. El Cuadro 3.11: *Contratación competitiva o negociación directa* [#129] establece los siguientes enfoques:

- **Acceso a la oferta mejor y final:** se sigue un proceso de licitación de dos etapas, en el que se invita a los licitantes mejor calificados en la primera etapa a enviar sus propuestas finales en una segunda etapa (véase la Sección 3.5.4: *Administración del proceso de licitación*). El proponente es automáticamente incluido en la segunda etapa. Este enfoque se usa en el sector vial de **Sudáfrica**, como se establece en **Roads Agency Policy Note de Sudáfrica** [#219].
- **Pago al desarrollador:** el Gobierno o el licitante ganador le paga al proponente. Este pago puede ser simplemente un reembolso por algunos costos de desarrollo del proyecto, o será definido para proporcionar un retorno por el desarrollo del concepto y la propuesta. Esta es una opción para manejar las propuestas no solicitadas permitidas en **Indonesia** bajo las disposiciones presidenciales que rigen a las APP [#148].
- **Bono de oferta:** el proponente recibe una ventaja en la puntuación, normalmente definida como un porcentaje adicional agregado a su puntuación de evaluación, en un proceso de licitación abierta. Este enfoque se usa en **Chile**, donde el bono de oferta puede estar entre el 3 y 9 por ciento de la puntuación de la evaluación financiera (además, al proponente se le reembolsa el costo de los estudios detallados) [#46].
- **Desafío Suizo:** siguiendo un enfoque no solicitado, se realiza un proceso de licitación pública. Si no tiene éxito, el proponente tiene la opción de igualar la oferta ganadora y ganar el contrato. Este enfoque se ha usado en varios estados de la **India**, como se describe con más detalle en la publicación de **Reddy y Kalyanapu sobre el manejo de propuestas no solicitadas de APP en la India** [#212].

La Tabla 3.5: *Ejemplos de estrategias de adquisiciones para propuestas no solicitadas* proporciona ejemplos y referencias adicionales. No todas estas alternativas han probado una misma efectividad al permitir la competencia. **Hodges y Dellacha** analizaron la experiencia de varios países con propuestas no solicitadas [#129, Apéndice B]. En **Chile**, por ejemplo, de 12 concesiones adjudicadas a partir de propuestas no solicitadas hasta marzo de 2006, 10 atrajeron ofertas competitivas, y solo 5 fueron adjudicadas al proponente original. Por otro lado, en **Filipinas**, bajo el enfoque del Desafío Suizo, el total de los 11 contratos de APP que fueron adjudicados a partir de propuestas no solicitadas hasta 2006 fueron otorgados al proponente original.

Tabla 3.5: Ejemplos de estrategias de adquisiciones para propuestas no solicitadas

Jurisdicción	Referencia	Características clave
Chile	Disposiciones de concesiones de obras públicas (actualizadas en 2010) [#46, Título II: Ofertas enviadas por partes privadas]	Proceso de dos etapas para aceptar propuestas no solicitadas, se examinan las propuestas iniciales, la parte privada debe realizar estudios detallados y preparar una propuesta detallada. El Gobierno luego prepara los documentos de licitación en base a la propuesta detallada y publica el proyecto para una licitación competitiva Los costos de realización de los estudios se reembolsan (pagados por el licitante ganador; o por el Gobierno si el proyecto nunca avanza a la etapa de licitación). Los costos se acuerdan en la etapa inicial de aprobación del proyecto El proponente recibe un bono de oferta por un porcentaje definido previamente (entre el 3 y 8 por ciento, dependiendo del proyecto) agregado a la puntuación de evaluación financiera
Indonesia	Disposición presidencial 67(2005) [#148, Capítulo IV]	Las propuestas no solicitadas son bienvenidas para los proyectos que todavía no están en la lista de prioridad Las propuestas aceptadas se completan en el proceso competitivo normal. A los proponentes se les puede premiar con un bono de oferta, hasta un 10%, o se les hace un pago de desarrollador por la propuesta. El enfoque es establecido por la autoridad contratante, en base a una valuación independiente

Jurisdicción	Referencia	Características clave
Italia	Decreto legislativo no. 163 (2006) [#164, Artículos 153- 155]	<ul style="list-style-type: none"> Las autoridades contratantes publican planes a 3 años sobre una base anual; se invita a las firmas privadas a presentar propuestas para la infraestructura indicada en estos planes (siguiendo requisitos de contenido claro, incluyendo estudios detallados, y un cronograma). Las propuestas son evaluadas por la autoridad contratante Se utiliza un proceso de tipo Desafío Suizo para contratar el proyecto. Se usa una primera etapa para identificar dos licitantes competitivos, quienes junto con el proponente entran a un procedimiento de licitación negociado (véase la Tabla 3.3: Ejemplos de procedimientos de adquisiciones de APP). Si se prefiere una propuesta competitiva, se le da al proponente el derecho de igualar la propuesta, en cuyo caso se le adjudica la concesión
República de Corea	Revisión de ADB de la experiencia en APP de la República de Corea [#171, páginas 67-69]	<ul style="list-style-type: none"> Las propuestas no solicitadas deben ser evaluadas por la autoridad contratante y la unidad de APP (PIMAC) La oportunidad se publica y se solicitan las propuestas alternativas, dentro de un plazo de 90 días El proponente recibe un bono de oferta de hasta el 10 por ciento, agregado a la puntuación de evaluación general de la oferta. El proponente puede modificar su propuesta original en la etapa de licitación, pero su bono se reduce a un máximo de 5 por ciento. Los bonos se revelan en la solicitud de propuestas alternativa Los licitantes perdedores son compensados en parte en los costos de la propuesta, para promover la competencia
Filipinas	BOT Law 1993 (Republic Act No. 7718) Rules and Regulations [#202, Regla 10]	<ul style="list-style-type: none"> Las propuestas no solicitadas son bienvenidas para los proyectos que todavía no estén en la lista de prioridades. La autoridad contratante debe publicar la oportunidad durante al menos tres semanas, y solicitar las propuestas competidoras dentro de un límite de 60 días; si se reciben las propuestas competidoras, se sigue un proceso de Desafío Suizo, si el proponente no es el licitante ganador, se le da la oportunidad de igualar la oferta ganadora y ganar el contrato Si no se reciben propuestas competidoras, la autoridad debe negociar con el proponente
Sudáfrica (sector vial)	SANRAL policy for unsolicited proposals (2001) [#217]	<ul style="list-style-type: none"> Las propuestas no solicitadas deben cumplir con requisitos de contenido claros y ser evaluadas por el organismo Si la propuesta se acepta, el organismo y el desarrollador entran en un "Acuerdo de Desarrollo de Esquema", bajo el cual la parte privada es responsable de un desarrollo detallado de la APP, incluido el desarrollo de la documentación detallada. El acuerdo incluye un arancel de desarrollador pagado al proponente por el licitante ganador El proyecto se publica como licitación competitiva, en un proceso de dos etapas de oferta mejor y final. Los primeros dos licitantes de la primera ronda son invitados a reenviar las ofertas mejores y finales; el proponente también es invitado, si es que no está entre los primeros dos
Commonwealth of Virginia, United States of America (sector de carreteras)	Virginia PPP Implementation Guidelines [#264]	<ul style="list-style-type: none"> Son bienvenidas las propuestas que cumplen con los requisitos detallados establecidos y se evalúan de la misma forma que los proyectos creados por el Gobierno Las propuestas de APP que no requieren de supervisión o apoyo del Gobierno, se publican por 90 días; las APP que requieren apoyo del Gobierno se publican por 120 días. Si no se reciben propuestas competidoras, el Gobierno debe negociar directamente con el proponente
Uruguay	Artículo 37 de la Ley Número 18.786 [#269]	<ul style="list-style-type: none"> El proponente tiene derecho a un bono de licitación de hasta el 10% de la puntuación de evaluación final Al proponente se le reembolsa el costo de los estudios detallados solo si no tiene éxito en ganar el contrato

3.6.3 Manejo de la propiedad intelectual

Los inversionistas privados pueden ser reacios a enviar propuestas no solicitadas si la propuesta estará sujeta a competencia, y si no está claro cómo se protegerá la propiedad intelectual o información comercialmente sensible durante el proceso de licitación.

Existen diferentes enfoques para manejar la propiedad intelectual en una propuesta no solicitada, los cuales pueden depender de la naturaleza de la propuesta. Por ejemplo, la sección sobre propuestas no solicitadas de **UNCITRAL Legislative Guide for Privately-Financed Infrastructure Projects** [#259, páginas 91-97] describe dos opciones:

- Cuando sea posible, el Gobierno puede licitar completamente el proyecto, especificando los resultados requeridos y no la tecnología requerida para entregar esos resultados. Este enfoque es consistente con las buenas prácticas en la definición de requisitos de desempeño en base a los resultados para las APP (véase la Sección 3.4.1: *Requisitos de desempeño*).
- En los casos donde la propiedad intelectual es esencial para el proyecto, de forma tal que no se podría implementar de otra manera, la guía UNCITRAL sugiere que la negociación directa puede garantizarse, junto con los procedimientos para evaluar por comparación los costos del proyecto.

El Gobierno de Nueva Gales del Sur, Australia, proporciona directrices para profesionales sobre el manejo de la propiedad intelectual [#17], que siguen un enfoque similar al de UNCITRAL, y permiten la negociación directa de la APP en ciertas circunstancias. La guía **Partnerships Victoria Practitioner's Guide** [#19] también proporciona directrices, y sigue un enfoque ligeramente diferente. Los proponentes acuerdan que deben identificar cualquier propiedad intelectual que deseen proteger (sujeta a acuerdo con el Gobierno). El proyecto entonces se licita en base a las especificaciones de los productos sin revelar la información de la tecnología si es posible. Si la propiedad intelectual es "esencial para la existencia del servicio requerido", el Gobierno negocia con el proponente para obtener los derechos de la propiedad intelectual necesaria, antes de licitar el proyecto de forma competitiva.

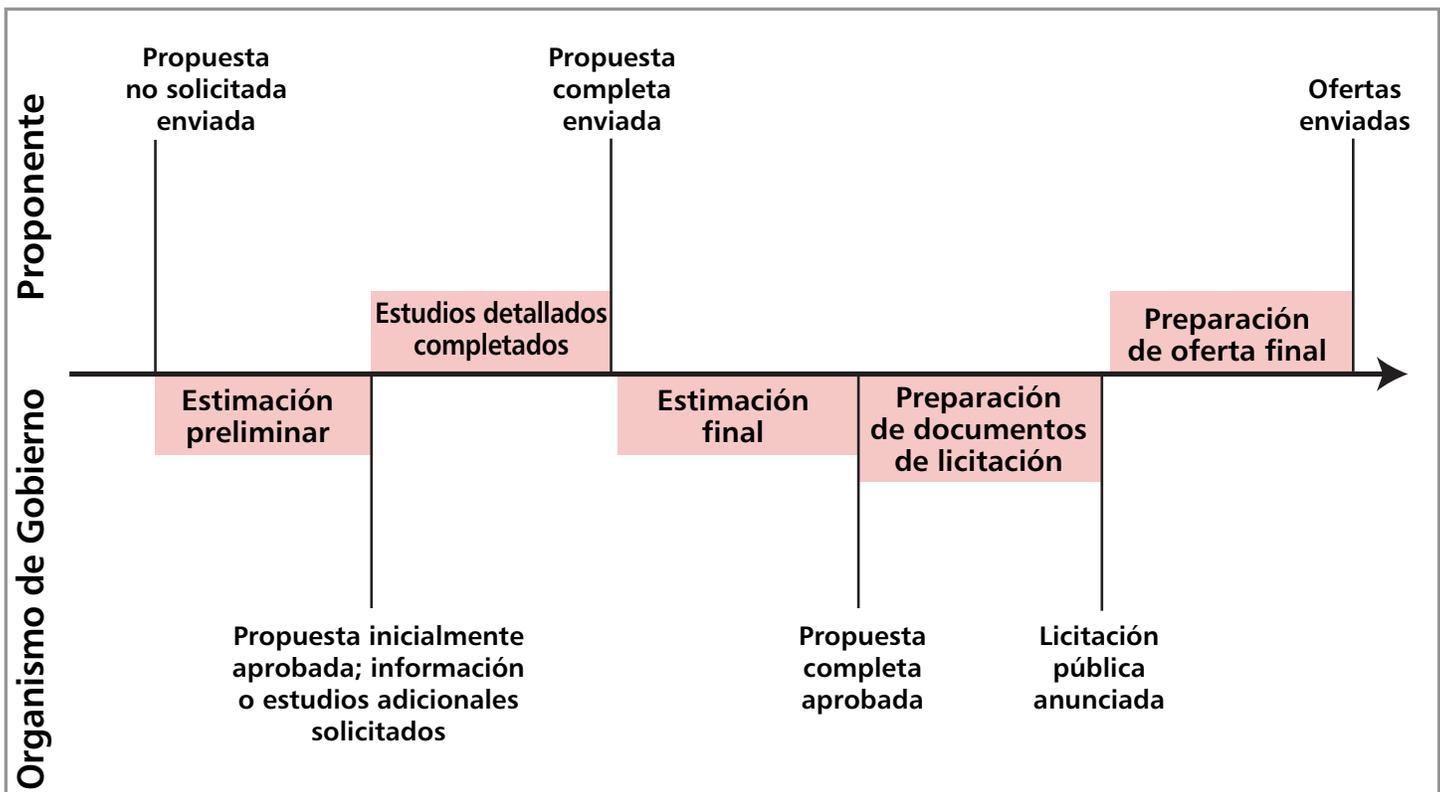
3.6.4 Definición de procesos claros

Los procesos claros para el manejo de propuestas no solicitadas son importantes para la transparencia, y ayudan a generar confianza entre las partes interesadas para que los proyectos desarrollados a partir de propuestas no solicitadas proporcionen valor por dinero. Los procesos claros pueden también ayudar a incentivar a los desarrolladores privados a invertir recursos para desarrollar propuestas de proyectos de buena calidad, y animar a los competidores potenciales a participar en el proceso de licitación.

Hodges y Dellacha [#129] describen un proceso bien definido para estimar, aprobar y licitar un proyecto de una propuesta no solicitada, como se ilustra en el Gráfico 3.8: *Proceso de Estimación, Aprobación y Licitación de una Propuesta No Solicitada*. Primero, una compañía privada envía una propuesta no solicitada, siguiendo un contenido claro y los requisitos de presentación. La propuesta se selecciona, a menudo siguiendo un enfoque similar al que se describe en la Sección 3.1.2: *Selección (screening) de potenciales APP*. Si la propuesta supera la selección inicial, se invita al proponente a completar cualquier estudio necesario antes de que la propuesta se evalúe teniendo en cuenta los mismos criterios como si fuera cualquier APP (como se describe en la Sección 3.2: *Evaluación de proyectos de APP*). Si es aprobada, se acuerda a menudo en esta etapa todo pago o bono al desarrollador que se tenga que aplicar.

El organismo de gobierno responsable prepara a continuación los documentos de la licitación, en base a la propuesta final, y realiza el proceso de licitación. Los proponentes pueden o no tener una oportunidad para responder a los documentos de licitación y enviar la oferta final. Por ejemplo, en Corea el proponente puede modificar la propuesta y oferta, pero al hacerlo pierde el derecho de algunos bonos (como se describe en **ADB/KDI report on PPP experience in Korea** [#171, páginas 67-69]).

Gráfico 3.8: Proceso de Estimación, Aprobación y Licitación de una Propuesta No Solicitada



Fuente: Basada en Hodges y Dellacha [#129, página 7]

Muchos países especifican los periodos dentro de los cuales se desarrollarán estos pasos. **Hodges y Dellacha** [#129, páginas 12-13] describen los beneficios y riesgos de hacerlo. Por un lado, especificar los plazos dentro de los cuales el Gobierno manejará las propuestas puede ser útil para proporcionar seguridad al sector privado de que su propuesta no caducará en el proceso.

Por otro lado, algunos países introducen límites de tiempo breves permitidos para las propuestas competidoras, lo que puede desmotivar la competencia. Por ejemplo, en **Filipinas**, requiere que las autoridades publiquen una oportunidad durante tres semanas y otorguen 60 días para que los competidores puedan responder, lo que probablemente no les permita a los competidores realizar la debida diligencia necesaria para preparar una propuesta de alta calidad.

La Tabla 3.5: *Ejemplos de estrategias de adquisiciones para propuestas no solicitadas* describe brevemente los procesos para el manejo de propuestas no solicitadas en varios países. La Ley de Concesiones en Chile [#46], en particular, establece el enfoque y los requisitos en detalle. El documento **ADB/KDI report on PPP experience in Korea** [#171, páginas 67-69] también describe cada paso del procedimiento para el manejo de las propuestas no solicitadas.

Referencias clave: Manejo de propuestas no solicitadas	
Referencia	Descripción
Banco Mundial (2009) <i>Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</i>	El Módulo 5: Implementación y monitoreo, Etapa 3: Adquisiciones, incluye una sección sobre propuestas no solicitadas, que describe sus beneficios y desafíos y proporciona ejemplos de APP exitosas y no exitosas a partir de propuestas no solicitadas
Banco Mundial (2011) PPP in Infrastructure Resource Center, http://ppp.worldbank.org/public-privatepartnership/	La sección sobre "procesos de adquisición y documentos de licitación estandarizados" describe brevemente la visión del Banco Mundial sobre las propuestas no solicitadas y proporciona ejemplos de enlaces a algunas leyes y políticas relevantes de países
Reddy y Kalyanapu, <i>Unsolicited Proposal: New Path to público-privadas Partnership. Indian Perspective</i> , Netherlands: Eindhoven University of Technology	Describe el enfoque para el manejo de propuestas no solicitadas en varios estados de India, que han adoptado un proceso de Desafío Suizo y se basa en las lecciones de la experiencia de India
Hodges y Dellacha (2007) <i>Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency</i> , PPIAF Documento de trabajo #1, Banco Mundial	Describe los fundamentos comúnmente usados para recomendar la negociación directa sobre la base de propuestas no solicitadas y describe los sistemas y políticas que algunos países han introducido a cambio para promover la tensión competitiva. Los apéndices describen el enfoque y la experiencia con propuestas no solicitadas en varios países de Asia, África y América e incluye enlaces a leyes y disposiciones relevantes
Naciones Unidas (2001) <i>Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects</i> , Nueva York, Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional	La Sección E proporciona directrices sobre políticas y procedimientos para el manejo de propuestas no solicitadas. Distingue entre las propuestas que requieren o no tecnología exclusiva
Hodges, J. (2003) <i>Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects, Public Policy for the Private Sector</i> , Nota número 257	Proporciona una visión general de los problemas importantes que los gobiernos enfrentan cuando manejan propuestas no solicitadas, cuándo y cómo las deben aceptar y por qué y cómo se debe introducir la competencia al proceso
Hodges, J. (2003) <i>Unsolicited Proposals: Competitive Solutions for Private Infrastructure Projects, Public Policy for the Private Sector</i> , Nota número 258	Describe la experiencia de cuatro países en el manejo de propuestas no solicitadas: Chile, República de Corea, Filipinas y Sudáfrica

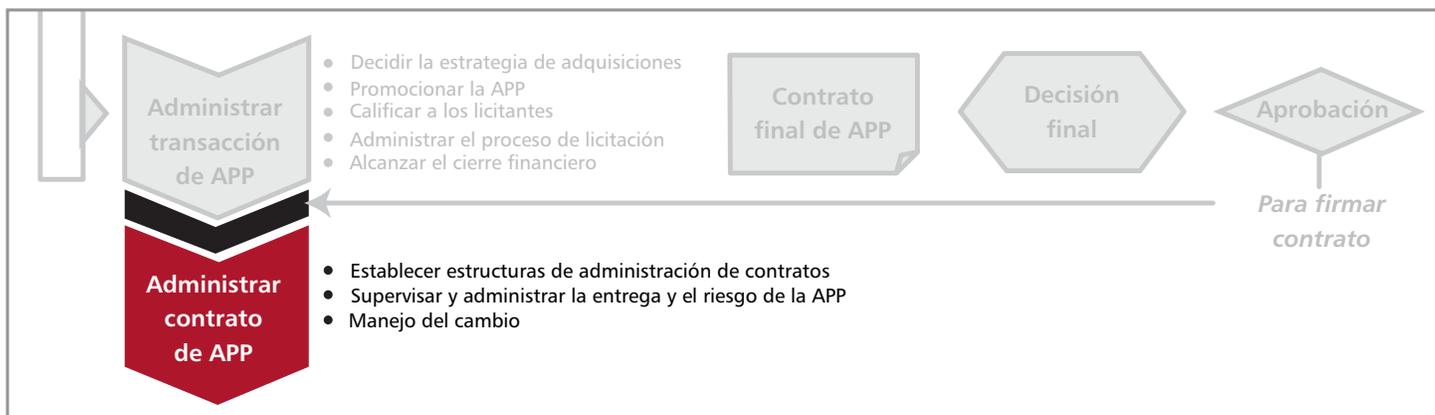
Ejemplos: Manejo de propuestas no solicitadas	
Sudáfrica, Autoridad Nacional de Carreteras (1999) <i>Policy of the South African National Roads Agency in Respect of Unsolicited Proposals</i> , Johannesburgo	Describe la política y establece el procedimiento para el manejo de propuestas no solicitadas para las APP de carreteras nacionales. Incluye una descripción del contenido requerido para la propuesta, del proceso para la preparación detallada de la APP y de los documentos de licitación y del proceso de licitación que se aplicará
Indonesia (2005) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005, as amended by (2011) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2011, Jakarta	El capítulo IV establece que las propuestas no solicitadas serán aceptadas para proyectos que todavía no están en una lista de prioridades y describe brevemente el proceso y el enfoque de la adquisición. (La versión en inglés de la disposición 56 está disponible en el sitio web de Bappenas.)
Chile, Ministerio de Obras Públicas (2010) <i>Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas</i> , Santiago	El Título II de la Disposición Número 956 de las Concesiones de Obras Públicas describe detalladamente el proceso y el manejo de las propuestas no solicitadas, incluido el contenido requerido de las propuestas iniciales, cómo se manejarán los estudios detallados, cómo las propuestas se evaluarán y contratarán
Italia (2006) <i>Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Gazzetta Ufficiale n.100 del May 2, 2006.</i>	Los artículos 153-155 describen cuándo se aceptan las propuestas no solicitadas, cómo se evalúan y el proceso de adquisición que se aplica

<p>Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) <i>PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea (Vol. 1)</i>, Manila, Filipinas: Banco Asiático de Desarrollo</p>	<p>Las páginas 61-69 describen los procedimientos de implementación para los proyectos de APP, incluidos los que son originados por propuestas no solicitadas</p>
<p>Philippines Build-Operate-Transfer Center (1993) <i>Republic Act No. 7718 (The Philippines BOT Law) and its Implementing Rules & Regulations</i>, Makati, Filipinas</p>	<p>La regla 10 indica que las propuestas no solicitadas se aceptarán para proyectos que no estén todavía en una lista de prioridades, establece cómo las propuestas deben evaluarse, cómo se solicitarán las ofertas competidoras (bajo el proceso de Desafío Suizo) y cómo el Gobierno debe negociar con el proponente en ausencia de ofertas competidoras</p>
<p>United States, The Commonwealth of Virginia (2005) <i>Public-Private Transportation Act of 1995 (as Amended): Implementation Guidelines</i>, Richmond, VA</p>	<p>Establece el proceso de desarrollo e implementación de APP, tanto de propuestas solicitadas, como no solicitadas. Incluye directrices detalladas sobre el contenido requerido de las propuestas no solicitadas</p>
<p>Uruguay, Asamblea General (2011) <i>Ley N° 18786</i>, Montevideo</p>	<p>El artículo 37 discute las ventajas otorgadas al proponente que envía una propuesta no solicitada</p>
<p>Australia, New South Wales Treasury (n.d.) <i>Intellectual Property Guideline for Unsolicited Private Sector Proposals Submitted Under Working With Government</i>, Sydney, disponible en línea en www.wwwg.nsw.gov.au/</p>	<p>Proporciona una lista de verificación de problemas de propiedad intelectual que deben cubrirse en las propuestas no solicitadas, con el objetivo de servir como guía para los proponentes</p>
<p>Australia, Partnerships Victoria (2001) <i>Practitioners' Guide</i>, Melbourne</p>	<p>La Sección 21: Propuestas no solicitadas, establece cómo se manejará la propiedad intelectual en las propuestas no solicitadas</p>

3.7 Administración de contratos de APP

La administración de contratos de APP implica monitorear y hacer cumplir los requisitos del contrato de APP y gestionar la relación entre los socios de la parte pública y privada. La etapa de administración de contratos abarca la duración del acuerdo de la APP, desde la fecha de la efectividad del contrato hasta el final del periodo del contrato.

Gráfico 3.9: Etapa de administración de contratos del proceso de APP



La administración de contratos de APP es distinta a la administración de contratos tradicionales del Gobierno. Las APP son a largo plazo y complejas, y los contratos son necesariamente incompletos, es decir, no se pueden especificar en el contrato los requisitos y reglas en todos los escenarios. Los objetivos de la administración de contratos para las APP son garantizar que:

- Los servicios se provean de forma continua y con un alto estándar, de acuerdo con el contrato, y los pagos o sanciones se realicen en consecuencia.
- Las responsabilidades contractuales y las asignaciones de riesgos se mantienen en la práctica y las responsabilidades y riesgos del Gobierno se manejan de forma eficiente.
- Los cambios en el entorno externo, tanto los riesgos como las oportunidades, se detecten y se tome acción de forma efectiva.

Se encuentran mayores detalles de estos objetivos de la administración de contratos en la **4Ps Guide to Contract Management for PFI and PPP Contracts in the United Kingdom** [#229, página 5]. La sección sobre Administración de Acuerdos de APP del Manual de APP de **Sudáfrica** [#219, Módulo 6, páginas 11-12] describe lo que se requiere y qué se entiende por administración exitosa de un contrato de APP, así como lo que puede resultar mal en la administración del contrato y por qué. La guía **2014 Guidance for Managing PPPs de EPEC** [#89] condensa las experiencias europeas sobre este tema.

Los fundamentos para una administración de contrato efectiva se establecen previamente en el proceso de implementación de la APP. Muchos aspectos de la gestión del contrato, como los procedimientos para el manejo de los cambios y los mecanismos de resolución de conflictos, se establecen en los acuerdos de las APP, como se describe en la Sección 3.4: *Diseño de contratos de APP*.

Esta sección describe cuatro aspectos clave para poner en práctica la administración de contratos en los proyectos de las APP:

- **Establecimiento de instituciones de gestión de contratos:** definición y establecimiento de responsabilidades y mecanismos de comunicación que permitirán una relación efectiva entre los socios públicos y privados del contrato.
- **Monitoreo de los servicios/productos entregados y riesgos de la APP:** monitoreo y ejecución del cumplimiento del contrato y del desempeño del servicio de la parte privada, asegurar que el Gobierno cumpla con sus responsabilidades del contrato eficientemente, y el monitoreo y la mitigación de los riesgos.
- **Manejo del cambio:** puesta en práctica de los mecanismos descritos en la Sección 3.4: *Diseño de contratos de APP* para manejar los ajustes del contrato, la resolución de los conflictos y la terminación del contrato, además de decidir si volver a negociar, cómo y cuándo.
- **Gestión del vencimiento del contrato y traspaso de activos:** gestión del traspaso de los activos y las operaciones al final del plazo del contrato.

El **Grupo de Trabajo Operacional del Ministerio de Finanzas del Reino Unido**, parte de la unidad de APP, ha preparado notas completas con directrices que cubren varios temas sobre la administración de contratos de APP [#232].

3.7.1 Establecimiento de estructuras de administración de contratos

Establecer las estructuras de administración de los contratos significa definir las responsabilidades de la administración de contratos dentro del Gobierno, y cómo se manejarán las relaciones con la parte privada. Esto incluye la designación de un gerente de contrato de la APP (o equipo gerencial) dentro del organismo de implementación, así como la definición de los roles de otras entidades dentro del Gobierno, que manejan la APP. El Gobierno debe aclarar en qué casos el gerente del contrato tiene autonomía y puede

actuar con discreción y cuándo necesita consultar y obtener la aprobación de alguien más, un funcionario de mayor nivel u otra entidad como el Ministerio de Finanzas. También requiere el establecimiento de protocolos de comunicación y gestión de contratos para la relación con la parte privada.

La **guía de transición de proyecto del Grupo de Trabajo Operacional del Ministerio de Finanzas del Reino Unido** es un recurso general útil para establecer las instituciones de gestión de contratos. La guía cubre la planificación de recursos para la gestión de los contratos, establece los acuerdos de monitoreo y gestión y el enfoque de comunicación.

Designación de un gerente de contrato de las APP y roles de administración

El organismo de implementación normalmente tiene la responsabilidad principal en la administración de contratos. Esta responsabilidad a menudo se centra en un "gerente de contrato de APP" designado, el punto principal del contacto dentro del Gobierno para todo lo relacionado con la APP.

El contrato de APP normalmente designa a una entidad en particular como la contraparte contractual, por ejemplo un Directorio de Salud para un hospital nuevo. El contrato puede también especificar el punto de contacto individual (esto debe poder cambiarse de forma simple, avisando a la parte privada). En la práctica, hay mucho más sobre la administración de contratos que estos enunciados presentes en el contrato. El gerente de contrato de APP, o equipo de gestión, necesita:

- **Recursos suficientes.** Dependiendo de la complejidad del contrato, y los recursos disponibles, el gerente puede tener el apoyo de un equipo, con miembros a cargo de diferentes aspectos de la administración del contrato. El mismo individuo o equipo puede también administrar más de un contrato de APP. **El capítulo sobre gestión de contratos de Farquharson et al.** [#95, páginas 136-137], resalta la necesidad del organismo de implementación de presupuestar el costo del equipo y su capacitación.
- **Habilidades apropiadas.** La 4Ps Guide to Contract Management for PFI and PPP Projects in the United Kingdom [#229, páginas 15-16] proporciona un perfil de trabajo típico y las habilidades requeridas para un gerente de contratos. La **guía del Grupo de Trabajo Operacional del Reino Unido** [#232, página 2] enfatiza las cinco habilidades clave: comunicación, negociación, gestión de cambios, competencia financiera (para entender el mecanismo de pagos) y habilidades analíticas. Este Grupo de Trabajo se estableció en parte como respuesta a las preocupaciones sobre la falta de gerentes de contratos con habilidades comerciales en los organismos públicos.
- **Grado de experiencia apropiado.** Por ejemplo, el módulo sobre administración de contratos del **Manual de APP de Sudáfrica** [#219, páginas 15-16] indica que el gerente de contratos necesita tener la suficiente experiencia como para conseguir el apoyo del personal con más experiencia en el organismo de implementación y otras entidades gubernamentales, y poder manejar los problemas que surjan.

La **4Ps Guide to Contract Management for PFI and PPP Projects** [#229, páginas 8-10] describe el proceso de establecimiento de un equipo de administración de contratos. En base a la experiencia de los gerentes de contratos en el Reino Unido, la guía enfatiza el beneficio de tener un gerente de contratos involucrado tempranamente, idealmente cuando se designan en el contrato las cláusulas relativas a la administración de contratos. La continuidad también es importante durante el plazo del contrato, ya que el contrato probablemente durará más que su equipo de gestión. La guía describe cómo una planificación de sucesión cuidadosa, apoyada por un manual detallado de administración de contratos, puede ayudar a asegurar la continuidad [#229, página 19].

Roles de otras entidades en la administración de contratos

Muchas otras entidades dentro del Gobierno pueden también tener roles que desempeñar en la administración de un contrato de APP, normalmente trabajando con la autoridad contratante y con el equipo designado de administración de contratos. Estos pueden incluir:

- **Reguladores del sector**, que a menudo tienen la responsabilidad de monitorear los estándares del servicio y gestionar los cambios de los tarifas para las empresas de APP que proveen servicios directamente al público (véase Sección 2.3: *Procesos de APP y responsabilidades institucionales*). Por ejemplo, en **Perú**, las responsabilidades de la administración de contratos en el sector de transporte, en su mayoría están asignadas a OSITRAN, Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, un organismo a cargo de regular y supervisar la gestión de la infraestructura del transporte público. OSITRAN está a cargo de monitorear el cumplimiento del contrato de concesión por parte de la empresa concesionaria. Esto incluye monitorear los aspectos económicos, comerciales, operacionales, de inversión, administrativos y financieros del contrato. OSITRAN tiene también la autoridad para resolver las controversias entre los usuarios y el concesionario. **La publicación de Zevallos Ugarte sobre lecciones aprendidas en las concesiones** [#297] describe con más detalle las responsabilidades de la OSITRAN. Existen organismos regulatorios similares en otros sectores de la infraestructura de Perú.
- El **Ministerio de Finanzas** a menudo está involucrado, particularmente cuando cualquier cambio en el contrato puede tener una consecuencia fiscal. Por ejemplo, en Chile la Ley de Concesiones (actualizada en 2010) indica que cualquier cambio introducido en el contrato de APP durante la implementación debe realizarse mediante un Decreto Supremo del Ministerio de Obras Públicas, y el decreto debe ser aprobado (firmado) por el Ministerio de Finanzas [#46].
- Las **Unidades Centrales de APP** u otras unidades de apoyo especializado pueden tener un rol en el apoyo del equipo de gestión de contratos de la autoridad contratante. **Farquharson et al.** [#95, páginas 137-138] indican que esto puede ser particularmente útil para el manejo de problemas complejos, como el refinanciamiento, que puede ocurrir solo una vez durante el ciclo de un proyecto. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo Operacional del Ministerio de Finanzas del Reino Unido fue establecido bajo la Unidad de APP del Reino Unido, para proporcionar ayuda y directrices a los administradores del sector público de los proyectos de APP con relación a las estrategias de administración de contratos, comparación y refinanciamiento de contratos operacionales.

El documento **Water PPP Toolkit del Banco Mundial** [#273], describe una variedad de opciones para las estructuras institucionales para el monitoreo y administración de las APP (enfocándose en las APP que proveen servicios a los usuarios), con ejemplos. También establece los criterios para seleccionar las instituciones más apropiadas.

Otros actores dentro y fuera del Gobierno pueden también integrarse para ocupar roles particulares. Por ejemplo, los contratistas privados y usuarios finales pueden tener un rol en el monitoreo del servicio, como se describe en la Sección 3.7.2: *Monitoreo y gestión de prestaciones y riesgos de las APP*. También se suelen usar asesores o paneles de expertos independientes para ayudar a manejar los cambios en el contrato de las APP, como se describe en la Sección 3.7.3: *Manejo del cambio*.

Protocolos de comunicación y administración de contratos

Además de establecer las instituciones, el Gobierno debe especificar la estructura de comunicación entre el organismo de implementación público y la parte privada. Esto suele requerir relaciones en diferentes niveles

en ambas organizaciones, desde los niveles con más experiencia (si se trata de problemas emergentes con el contrato), a través de los responsables principales de la gestión del contrato, hasta el personal operacional. Por ejemplo:

- La **4Ps Guide to Contract Management for PFI and PPP Projects** del Reino Unido [#229, páginas 11-13] describe la configuración recomendada para los consejos municipales en el Reino Unido, que está compuesto por un "consejo de cooperación" en el nivel de más experiencia, un "consejo de administración de contratos" y un "equipo de gestión operacional" para manejar la gestión del día a día. La guía describe la frecuencia de las reuniones y los tipos de problemas que manejarán.
- **El módulo sobre la gestión de contratos del Manual de APP de Sudáfrica** [#219, páginas 13-17] también describe una estructura similar, y establece el enfoque y las partes típicas para la comunicación a los niveles estratégicos, de negocios y de operación.

Algunos gobiernos establecen formalmente los acuerdos de comunicación y gestión de relaciones en un manual o plan de administración de contrato. La **4Ps Guide** [#229, páginas 19-20] describe y proporciona contenidos sugeridos para un manual de contrato operacional, que incluye la definición de la estructura de gobernabilidad y el enfoque comunicacional.

Tan importante como los protocolos formales es la naturaleza de la relación entre el organismo gubernamental y la parte privada. La **nota sobre transición del proyecto del Grupo de Trabajo Operacional del Reino Unido** describe la importancia de crear buenas relaciones con el contratista [#232, páginas 21-22]. La **4Ps Guide** [#229, página 26] también describe la necesidad de confianza, y al mismo tiempo el establecimiento de límites y estar preparados para los desafíos. La guía enfatiza la necesidad de evitar el desarrollo de una relación "cómoda" que podría dar lugar al oportunismo.

3.7.2 Monitoreo y gestión de prestaciones y riesgos de las APP

Para lograr el valor por dinero prometido por una APP, el Gobierno debe asegurarse de que la asignación de responsabilidades y riesgos planificada se ponga en práctica. Mientras dure el contrato, el gerente de contratos debe:

- Monitorear el cumplimiento del contrato y el desempeño del servicio de la parte privada y asegurar que las multas o bonificaciones se paguen de forma apropiada.
- Monitorear y asegurar el cumplimiento por parte del Gobierno de sus responsabilidades en función del contrato.
- Monitorear y mitigar los riesgos.

Las actividades reales necesarias serán diferentes entre las etapas de implementación, de diseño, construcción, implementación y cierre del proyecto. Para una visión general de la gestión de provisión del servicio, incluidos los elementos clave de gestión de riesgos y gestión de desempeño, véase el módulo sobre administración de contratos del **Manual de APP de Sudáfrica** [#219, páginas 20-28] y **Fortea et al. Seguimiento de una Concesión** [#104], que describe el proceso de monitoreo de proyectos en España.

Monitoreo del desempeño del servicio y del cumplimiento del contrato

El organismo de implementación necesita asegurarse de que la parte privada cumpla con sus obligaciones en el marco de la asociación, al monitorear los resultados o estándares del servicio. Esto no implica generalmente el monitoreo detallado de la construcción, que es responsabilidad de la parte privada. En cambio, significa monitorear los indicadores de desempeño establecidos en el contrato, como se describe en la Sección 3.4.1: *Requisitos de desempeño*. The **4Ps Guide to Contract Management for PPPs** [#229, páginas 28-36] proporciona una visión general de la gestión del desempeño del servicio (enfocada en las APP donde el Gobierno paga), y una lista de verificación de los problemas clave.

Como se describe en la Sección 3.7.1: *Establecimiento de estructuras de administración de contratos*, el monitoreo del desempeño del servicio y del cumplimiento del contrato suele ser la responsabilidad del gerente de contrato o equipo de gestión. Para las APP en sectores regulados, el regulador del sector puede también tomar una parte o toda la responsabilidad de monitoreo. En cualquier caso, las fuentes de información de monitoreo incluyen:

- **Datos proporcionados por la parte privada.** Normalmente, la parte privada es la responsable de proporcionar los datos de desempeño del proyecto con informes periódicos para la autoridad contratante. El contenido, formato y frecuencia de estos informes debe especificarse en el contrato. Por ejemplo, **Partnerships Victoria Contract Management Guide** [#20, páginas 54-55] describe cómo pueden especificarse los requisitos de generación de informes, incluidas las plantillas sugeridas para las diferentes etapas del contrato.
- **Pueden usarse expertos independientes** para realizar las verificaciones en la construcción, mantener estándares de servicio y evitar preocupaciones de sesgo en los resultados. Por ejemplo, **Partnerships Victoria Contract Management Guide** [#20, página 55] describe cómo los revisores independientes se usan en las etapas de construcción y entrega de servicios. **Las directrices de la India sobre el monitoreo de proyectos de APP** [#145, página 8] también describen el uso de un ingeniero independiente para monitorear el cumplimiento durante el diseño, construcción y operaciones.
- **Los usuarios del servicio** tienen una gran cantidad de información sobre la calidad del servicio y el predominio de fallas, a la que el Gobierno puede recurrir, estableciendo procesos de retroalimentación. Por ejemplo la **4Ps Guide to Contract Management** [#229, página 33] describe que el proveedor del servicio establezca un servicio de asistencia técnica (*helpdesk*) como una buena práctica.

Estos acuerdos deben especificarse en el contrato, como se describe en la Sección 3.4.1: *Requisitos de desempeño*.

El organismo de implementación también debe garantizar que los mecanismos de aplicación de sanciones se implementen de forma apropiada, en base a la información de monitoreo recibida. Esto puede incluir el ajuste de los pagos (para las APP donde el Gobierno paga) siguiendo las reglas del contrato, o en casos graves, la ejecución de las garantías de desempeño. También incluye comunicación con el contratista y el monitoreo de intentos para corregir las fallas de rendimiento. Finalmente, puede incluir la identificación del momento en que se producen los eventos de incumplimiento, la intervención de los prestamistas o de la parte pública, o la terminación del contrato (véase la Sección 3.7.3: *Manejo del cambio*).

Monitoreo y administración de las responsabilidades y riesgos del Gobierno

Un elemento esencial para garantizar un buen desempeño y la provisión sostenida de los servicios bajo un contrato de APP es el monitoreo y administración de los riesgos y responsabilidades asignadas al Gobierno. Una herramienta central a menudo utilizada por los organismos de implementación a este respecto es un "plan de administración de riesgos".

Un plan de administración de riesgos normalmente enumera cada riesgo y las responsabilidades asociadas asumidas o compartidas por el Gobierno, además aquellos que pueden socavar la sostenibilidad de la APP (y por lo tanto llevar al riesgo de incumplimiento o bajo rendimiento). Para cada riesgo, el plan también debe identificar la información necesaria para monitorearlo y las posibles acciones para mitigar el riesgo o su impacto. Estos requisitos de información también deben ser parte de los requisitos de generación de informes definidos en el contrato. **Farquharson et al.** [#95, páginas 153-158] proporcionan un extracto de ejemplo de un plan de administración de riesgos para una APP, que enumera los riesgos y para cada riesgo describe el "titular", el estado, el impacto estimado, comentarios, acciones de mitigación, fechas objetivo para la acción y el estado actual del riesgo.

Este plan de administración de riesgos debe ser desarrollado por el gerente de contratos antes de iniciar el contrato y luego funcionar como un recurso y guía a lo largo de la duración del contrato. El gerente de contratos normalmente recoge de la parte privada la información de monitoreo de riesgos importante y la información externa importante (tales como las tendencias económicas), para actualizar el plan periódicamente. El gerente de contratos debe a continuación:

- Monitorear los indicadores frente a los niveles esperados, para identificar los riesgos emergentes. Por ejemplo, los niveles de tráfico que no suben según lo proyectado pueden indicar un riesgo de que se activará un pago por tráfico mínimo.
- Tomar las acciones de mitigación planificadas, donde existen riesgos que el organismo de implementación puede controlar (o asegurar que la parte privada está haciendo lo mismo). Por ejemplo, si el Gobierno es responsable de la infraestructura asociada que se está atrasando, el plan puede ser transferir la responsabilidad de esta infraestructura a un equipo de mayor nivel en el Gobierno o a la parte privada.
- Incluso cuando los riesgos no pueden controlarse, se consideran las posibles acciones y respuestas. Por ejemplo, si las inundaciones amenazan a las instalaciones críticas del servicio de agua, el Gobierno puede empezar a trabajar con la parte privada en una respuesta de emergencia, incluidos suministros alternativos, racionamiento y un plan de restitución del servicio.

El Cuadro 3.15: *Ejemplo de monitoreo insuficiente de riesgos: tranvías y trenes de Victoria* proporciona un ejemplo de una gestión de riesgos deficiente, donde el monitor del contrato del Gobierno recogió la información del riesgo, pero no actuó en consecuencia.

Cuadro 3.15: Ejemplo de monitoreo insuficiente de riesgos: tranvías y trenes de Victoria

Las **franquicias de tranvías y trenes en Melbourne, Australia**, proporcionan un ejemplo de las implicancias de un monitoreo de riesgos inadecuado. El Gobierno adjudicó una serie de franquicias para el sistema de transporte urbano de la ciudad, en las que el riesgo de demanda fue principalmente asumido por las partes privadas. La demanda resultó ser mucho menor a lo esperado, con lo que se crearon dificultades financieras para las empresas. El responsable por el monitoreo del contrato por parte del Gobierno fue recibiendo información de las partes privadas, que mostraron el deterioro del desempeño financiero. Sin embargo, el responsable del monitoreo no escuchó las señales de alarma o no tomó ninguna acción correctiva. El desempeño continuó deteriorándose, hasta el punto en que la mejor opción de las partes privadas fue retirarse del contrato y el Gobierno no tuvo otra opción más que volver a negociar.

Fuente: Erhardt, D. & Irwin, T. (2004) *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy (Working Paper 3274)*. Washington, DC. Banco Mundial.

Los siguientes recursos proporcionan directrices adicionales y ejemplos de enfoques de administración de riesgos:

- El módulo sobre administración de contratos del **Manual de APP de Sudáfrica** [#219, páginas 20-24] describe cómo el monitoreo y la administración de riesgos debe centrarse sobre un plan de administración de riesgos.
- **La Partnerships Victoria Contract Management Guide** [#20, páginas 49-54] describe la información de monitoreo, más allá de los KPI, que el Gobierno normalmente recogerá para monitorear los riesgos para la sustentabilidad del contrato.

3.7.3 Manejo del cambio

Durante el ciclo de vida de un contrato de APP típico, 10 a 30 años, sucederán cosas que inevitablemente no se podrían haber anticipado cuando el contrato se firmó. También es probable que las partes entren en conflicto sobre cómo debe interpretarse el contrato, o si ambas partes están actuando según lo acordado. En algunos casos, estos conflictos pueden dar como resultado la terminación anticipada del contrato. Estos riesgos no pueden evitarse, pero se pueden manejar.

Hay algunos materiales de referencia general disponibles sobre el manejo de cambios en APP:

- La **publicación de la United Kingdom's National Audit Office** sobre la gestión de la relación de IFP [#250], que enfatiza la necesidad de que las autoridades públicas aborden la cuestión de la administración del contrato en la etapa temprana de preparación del proyecto, de que existan habilidades apropiadas en la autoridad pública, y resalta la importancia de una actitud abierta y cooperativa.
- Un resumen más breve sobre temas similares se proporciona en **el artículo de Quick sobre administración de contratos de APP** [#211], que también agrega una perspectiva de Australia.
- La **UNESCAP's PPP guidebook** [#261, Capítulo 6] ofrece una visión general de la administración de contratos diseñada para países en vías de desarrollo. Se enfoca en los acuerdos institucionales para la administración de contratos y en los mecanismos de resolución de conflictos.

Estos materiales no proporcionan un gran volumen de directrices detalladas del tipo que beneficiaría a los funcionarios de Gobierno en los países en vías de desarrollo. Por lo tanto, el enfoque adoptado en esta sección es también proporcionar ejemplos de dónde han surgido estos problemas y la forma en que se han manejado, a partir de los cuales los profesionales pueden sacar lecciones. Estas situaciones de "cambio" pueden discutirse de forma útil en cuatro categorías: análisis y ajustes previstos, renegociaciones, conflictos y vencimiento o terminación del contrato.

Análisis y ajustes previstos

Los contratos de APP bien estructurados incorporan mecanismos de ajuste para manejar los tipos más comunes de cambios "inesperados", como se describe en la Sección 3.4.3: *Mecanismos de ajustes*. Además de estar conscientes de las reglas del contrato y seguirlas, los gerentes de contratos deben asegurarse de que los elementos institucionales necesarios estén implementados, como se describe en la **Guide to Guidance de EPEC** [#83, páginas 37-38]. Por ejemplo, esto puede incluir asegurar que se han identificado paneles de expertos y que son calificados, y que todos los pasos están claros para todas las partes involucradas.

Renegociación o desviaciones del contrato

Muchos contratos de APP se vuelven a negociar, a menudo muy temprano en sus vidas, como describe **Guasch en su texto sobre renegociación en APP** [#123]. La "renegociación" se refiere a los cambios en las disposiciones contractuales, salvo en los casos que se realizan mediante un mecanismo de ajuste previsto en el contrato. La renegociación es algo que se debe evitar en la medida de lo posible, como también lo explica Guasch. Un buen uso de las disposiciones de ajuste, como se señaló anteriormente, puede obviar la necesidad de renegociación.

Aun así, las renegociaciones serán necesarias de vez en cuando, y los gobiernos se beneficiarán de comprender buenas políticas de las renegociaciones. **El Partnerships Victoria's Contract Management Manual** [#20, Sección 7.3] describe la comprensión que las partes públicas deben tener de la salud financiera de la parte privada, así como del desempeño del proyecto. Aunque esto no se enfoca específicamente en la renegociación, tener esta información y comprensión beneficiará sin duda al Gobierno cuando considere decisiones que podrían derivarse en renegociaciones.

Hay algunos ejemplos de renegociaciones que pueden ofrecer ideas sobre buenas prácticas y que se han documentado. Estos incluyen:

- **Las concesiones de trenes y tranvías de Melbourne.** Cuando estas concesiones se encontraban con dificultades financieras, el Gobierno decidió renegociar en lugar de terminar el contrato, ya que se esperaba que esto proporcionara un mejor valor por dinero (véase **Ehrhardt e Irwin** [#72]). Para proporcionar una garantía de transparencia y calidad en el proceso, el Gobierno anunció de forma anticipada en el proceso que, después de completar las renegociaciones, estas estarían sujetas a un análisis posterior del valor por dinero. Este análisis se publicó como un **informe del Auditor General** [#11], que describe el proceso de renegociación y los resultados.
- **La United Kingdom National Air Traffic Services (NATS) PPP**, también descrita por **Ehrhardt e Irwin** [#72], fue una reestructuración más polémica. La empresa de APP enfrentó una disminución en los ingresos, debido a una fuerte caída en el transporte aéreo después de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos. La empresa consideró seguro el incumplimiento de su deuda. El Consejo de la Autoridad de Aviación Civil (la parte pública de la APP) tuvo posturas divididas. El miembro del Directorio directamente responsable del contrato insistió en que el Gobierno no debía renegociar, e indicó que la solución era una reestructuración financiera del sector privado, en la que los prestamistas de la compañía debían asumir algunas pérdidas. Sin embargo, la mayoría de los miembros del Directorio estuvo en desacuerdo, y acordaron cambiar los términos del contrato, como parte de un acuerdo global que también implicó una reestructuración de la deuda.

En contraste con la experiencia de la NATS del Reino Unido, el **Gobierno de Nueva Gales del Sur** logró evitar la renegociación del contrato de APP de un túnel autopista que pasa por debajo del distrito financiero central de Sydney cuando la empresa pasó por dificultades financieras. En lugar de ello, se dejó que el asunto se resolviera completamente a través de una reestructuración financiera del sector privado. **Johnston y Gudergan** analizaron posteriormente la experiencia para sacar lecciones para la gestión de las APP [#167].

Las renegociaciones de contratos de carreteras en **Portugal y España**, durante la reciente crisis económica y financiera, presentaron un interesante caso de renegociación bajo presión fiscal, pero todavía no hay lecciones publicadas. La Oficina Nacional de Auditoría Británica ya informó sobre renegociaciones similares para reducir los niveles de servicio y obtener ahorros en el proyecto.

Conflictos

Los conflictos contractuales emergen cuando una parte cree que la otra no ha hecho algo que tiene la obligación contractual de hacer, pero la otra parte está en desacuerdo en cuáles eran las obligaciones o lo que se debe hacer para solucionar la situación.

La **Partnerships Victoria Contract Management Guide** [#20, Sección 8.3] incluye una sección sobre el manejo de problemas y resolución de conflictos. Se hace una distinción útil entre "problemas" y "conflictos", tal como se establece en la Tabla 3.6: *Distinción entre inconvenientes y conflictos en prestaciones de servicios*.

Tabla 3.6: Distinción entre problemas en la prestación del servicio y conflictos

Problemas de prestación de servicio	Conflictos
No necesariamente implica ninguna diferencia de opinión o posición entre las partes	Implica una diferencia de opinión o posición entre las partes (por definición)
Implica una interrupción u otro tipo de disturbio en la provisión de servicio	No necesariamente implica una interrupción u otro tipo de disturbio en la provisión de servicio
Puede desencadenar una reducción de las tarifas de servicios, u otros recursos	Por lo general, no desencadenarán por sí mismos una reducción de las tarifas de servicio

Fuente: Australia, Partnership Victoria (2003), *Contract Management Guide*. Melbourne

La guía **Partnerships Victoria Contract Management Guide** también contiene plantillas de ejemplo para especificar cómo pueden escalar los inconvenientes [#20, Plantilla M] Plantilla M] y se pueden resolver los conflictos [#20, Plantilla N]. Los consejos prácticos proporcionados se centran en la conveniencia de lograr una rápida resolución informal de los conflictos, con comprensión de la postura de la otra parte, y sin incurrir en procesos inadecuados de conflictos, ya que pueden dañar la relación a largo plazo.

Mientras casi siempre será muy valioso enfocarse en encontrar soluciones prácticas con rapidez y tener en cuenta las realidades de la postura de la otra parte, los países con diferentes capacidades y tradiciones administrativas y jurídicas no necesariamente encontrarán apropiado buscar la resolución informal de los conflictos. En lugar de ello, muchas veces será conveniente seguir los pasos formales establecidos en el contrato, pero hacerlo de manera que esté dirigido a encontrar una solución práctica.

Hay numerosos ejemplos de los costos que los gobiernos terminan asumiendo como resultado de la elección inadecuada de métodos de solución de conflictos. Por ejemplo, el Gobierno de **Tanzania** no estuvo satisfecho con el desempeño de la firma privada que operaba el sistema de agua en Dar es Salaam. El contrato de APP proporcionó un mecanismo de resolución de conflictos en función del cual el Gobierno pudo muy probablemente haber logrado una indemnización si la buscaba y, de hecho, obtener del contratista una compensación por daños y perjuicios. Sin embargo, como se describe en un estudio del caso de conflicto [#226, página 6]:

"Mientras la relación contractual se dirigía inevitablemente hacia la disolución, los funcionarios del Gobierno de Tanzania, motivados por preocupaciones electorales, entre otras, tomó una serie de medidas drásticas que fueron mucho más allá del proceso contractual de terminación de los contratos del proyecto. En mayo de 2005, los funcionarios del Gobierno de Tanzania, causando furor público, repudiaron en forma unilateral y pública el contrato de arrendamiento con City

Water mientras ejecutaban la fianza de garantía suscrita por BGT, restablecieron el IVA previamente exonerado sobre las compras de City Water, recuperaron por la fuerza los activos previamente arrendados a City Water, y deportaron a la gerencia de City Water nombrada por BGT".

Casos de conflictos de APP y cómo se han manejado están disponibles en el sitio web del Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI, una parte del Grupo del Banco Mundial, véase el Cuadro 3.10: *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)*). En julio de 2010, el CIADI decretó que el Gobierno argentino injustamente no les había permitido a los concesionarios privados aumentar las tarifas durante el periodo posterior a la devaluación del peso argentino en 2001 y que las empresas privadas tenían derecho a una indemnización, véase el Cuadro 1.6: *Cuando las APP fracasan: El caso de la concesión de agua de 1993 en Buenos Aires* sobre este conflicto.

Overly [#197] también proporciona un estudio crítico de la experiencia de arbitraje internacional, en una variedad de APP y casos similares. Muchos de estos casos sugieren que los gobiernos pueden minimizar los costos de los conflictos para el sector público si:

- Actúan rápido cuando los problemas comienzan a surgir.
- Tienen equipos con las habilidades correctas y niveles apropiados de autoridad para la toma de decisiones trabajando para resolver el problema.
- Siguen los procesos establecidos en el contrato.
- Buscan soluciones en las que ambas partes ganen, teniendo en cuenta el interés público superior, así como las opciones de las partes privadas.
- Resuelven los problemas en el nivel más bajo posible y solo se escalan si no se resuelven.

3.7.4 Vencimiento de contratos y entrega de activos

La última tarea en la administración de un contrato de APP es gestionar la transición de los activos y operaciones al final del periodo del contrato. El abordaje de esta transición debe estar claramente definido en el contrato. Como se establece en la Sección 3.4: *Diseño de contratos de APP*, normalmente se incluye la definición de cómo se definirá y evaluará la calidad de los activos, si se realizará un pago en el traspaso de los activos y cómo se determinará el monto de cualquier pago. Las opciones incluyen requisitos de transición claramente especificados, o la participación de asesores independientes.

Como se señala en la sección sobre devolución de las instalaciones al finalizar el contrato en el **Toolkit for PPPs in Roads and Highways del Banco Mundial** [#282, Módulo 5, Etapa 5], se ha encontrado relativamente poca experiencia práctica en la consumación de acuerdos de las APP. Igualmente, existe muy poca guía práctica sobre el manejo de esta etapa en la administración de contratos.

Referencias clave: Administración de contratos de APP	
Referencia	Descripción
4ps (2007) <i>A Guide to Contract Management for IFP and PPP Projects</i> , Londres	Proporciona directrices diseñadas para las autoridades locales en el Reino Unido responsables de monitorear los contratos de APP: desde el establecimiento de la estrategia de administración del contrato, hasta la gestión del desempeño del servicio, las relaciones y la administración del contrato. Incluye listas de verificación y una guía de "resolución de problemas" como apéndices
Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) <i>National Treasury PPP Manual Module 6: Managing the PPP Agreement</i> , Johannesburgo	Una guía completa para la administración de acuerdos de APP en Sudáfrica, desde el establecimiento de un marco institucional, hasta la gestión mientras dure el proyecto, el manejo de los cambios, hasta el final del contrato. Describe dos herramientas clave: el Plan de gestión del acuerdo de la APP y el Manual de gestión del acuerdo de la APP
Reino Unido, El Tesoro de Su Majestad <i>Operational Taskforce Notes</i> . Incluye: (2006) <i>Nota 1: Benchmarking and Market Testing Guidance</i> (2007) <i>Nota 2: Project Transition Guidance</i> (2008) <i>Nota 3: Variations Protocol for Operational Projects</i> (2009) <i>Nota 4: Contract Expiry Guidance</i>	Proporciona una guía detallada para los organismos de implementación de APP sobre cuatro elementos de la administración de contratos de APP: comparación y prueba de mercado; "transición del proyecto", que incluye el establecimiento de un marco de administración de contratos; administración de desviaciones de contrato; y gestión del vencimiento del contrato
Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, con Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i> , Banco Mundial/PPIAF	El Capítulo 10: Después de la firma, proporciona una visión general de lo que se necesita para una administración de contratos exitosa, haciendo énfasis en la experiencia en mercados emergentes. Incluye consejos sobre la administración de contratos y un estudio de caso sobre la administración de contratos de una concesión de agua en Sofía, Bulgaria
Zevallos Ugarte, J. C. (2011) <i>Concesiones en el Perú: Lecciones Aprendidas</i> , Lima, Perú: Fondo Editorial de la USMP	Describe las lecciones aprendidas del programa de APP de Perú, incluida una descripción de las regulaciones y acuerdos de monitoreo de contrato
Banco Mundial (2006) <i>Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit</i>	La Sección 7 proporciona directrices sobre el desarrollo de acuerdos institucionales para gestionar la relación del contrato de las APP. Incluye directrices sobre cómo decidir qué papel debe asignarse a cuál institución gubernamental, sobre la gestión de relaciones y herramientas para manejar los cambios
Fortea, Torrodellas, Vitoria, Tejerina y Millan (2011) <i>Proyecto Fin de Master: Seguimiento de una concesión</i> , Madrid, España: Universidad Politécnica de Madrid	Describe la metodología española para el monitoreo de proyectos de APP. www.csg-master.com/proyectos
Australia, Partnership Victoria (2005) <i>Contract Management Guide</i> , Melbourne	Describe los elementos clave de una relación y administración de contratos efectiva y proporciona directrices detalladas y plantillas y herramientas para todas las etapas de la administración de contrato
India, Planning Commission (2009) <i>Guidelines for Monitoring of PPP Projects</i> , Nueva Delhi	Describe los marcos institucionales para supervisar las APP, e incluye anexos con ejemplos de informes de monitoreo
Reino Unido, National Audit Office (2001) <i>Managing the Relationship, to Secure Successful Partnership in IFP Projects: Report by the Comptroller and Auditor General (HC 375)</i> Londres	Este informe se basa en una encuesta hecha a los contratistas y funcionarios del Gobierno sobre qué hace que una administración de contrato de IFP sea exitosa. Enfatiza la necesidad de: autoridades públicas para tratar la cuestión de la administración del contrato en una etapa temprana durante la preparación del proyecto; aptitudes apropiadas de la autoridad pública y una actitud abierta y cooperativa
Quick, R. (2003) <i>Long-term ties: Managing PPP contracts</i> , <i>Public Infrastructure Bulletin</i> , 1(2) 12	Describe brevemente las características clave de acuerdos de administración de contrato exitosos, inspirados en la experiencia australiana
Naciones Unidas (2011) <i>A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure</i> , Bangkok, Tailandia: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	El capítulo 6 proporciona directrices sobre la administración de contratos diseñada para gobiernos de países en vías de desarrollo, con el énfasis en acuerdos institucionales y en la resolución de conflictos

<p>Groom, E., Halpern, J. y Ehrhardt, D. (2006) <u><i>Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services</i></u>, Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series No. 6, Banco Mundial</p>	<p>La nota 4 describe la relación entre la regulación del sector y los contratos de APP</p>
<p>European PPP Expertise Centre (2011) <u><i>A Guide to Guidance: Sourcebook for PPPs</i></u> (Versión 2) Luxemburgo</p>	<p>Capítulo 4: Implementación de proyectos, Sección 4.1: Administración de contratos describe y proporciona enlaces para referencias adicionales sobre problemas clave en la administración de contratos, incluida la atribución de responsabilidades de gestión, la gestión de provisión de servicios del proyecto, la gestión de cambios, la resolución de conflictos y la rescisión</p>
<p>Banco Mundial (2012) <u><i>Body of Knowledge on Infrastructure Regulation</i></u></p>	<p>La Sección IV: Regulación del nivel de precios, describe los problemas clave en la regulación de tarifas y guía a los lectores en el acceso a una gran variedad de referencias.</p>
<p>United Kingdom, Department of Health (2006) <u><i>Benchmarking and Market Testing in NHS IFP projects: Code of Best Practice</i></u>, Londres</p>	<p>Proporciona directrices diseñadas para los gerentes de contrato sobre cómo usar los ejercicios de prueba de mercado para revisar el costo de los servicios "blandos" en las APP del sector de salud</p>
<p>José Luis Guasch (2004) <u><i>Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right</i></u>, Banco Mundial</p>	<p>Revisa la ocurrencia e impulsores de la renegociación de los contratos de APP en Latinoamérica, y proporciona algunas lecciones de políticas para reducir el predominio de renegociaciones anticipadas</p>
<p>David Ehrhardt y Tim Irwin (2004) <u><i>Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy</i></u>, Documento de trabajo World Bank Policy Research 3274</p>	<p>Describe la experiencia del incumplimiento y renegociación de varios contratos de APP, incluida la concesión de Trenes y Tranvías de Melbourne y la APP de servicios nacionales de tráfico aéreo del Reino Unido</p>
<p>Australia, Auditor General Victoria (2005) <u><i>Franchising Melbourne's Tram and Train System</i></u>, Melbourne</p>	<p>Revisa el proceso de renegociación para la APP del sistema de trenes y tranvías de Victoria, así como la descripción de las dificultades con las franquicias originales que condujeron a la renegociación</p>
<p>Johnston y Gudergan (2007) <u><i>Governance of PPPs: Lessons Learnt from an Australian Case? International Review of Administrative Sciences</i></u>, 73(4) 569-582</p>	<p>Revisa la experiencia del contrato de APP del túnel que atraviesa la ciudad de Sydney, extrae lecciones para la administración de contratos de las APP</p>
<p>Triantafylou, E. E. (2009) <u><i>No Remedy for an Investor's own Mismanagement: The Award in the ICSID Case Biwater Gauff v. Tanzania</i></u>, International Disputes Quarterly, Winter 2009, 6-9</p>	<p>Revisa el acuerdo de arbitraje internacional de la APP del servicio de aguas en Tanzania</p>
<p>Overly, M. S. (2010) <u><i>When Private Stakeholders Fail: Adapting Expropriation Challenges in Transnational Tribunals to New Governance Theories</i></u>, Ohio State University Law Journal, 71(2) 341-380</p>	<p>Describe los desafíos en los mecanismos de arbitraje internacionales, con estudios de casos y arbitrajes</p>
<p>Banco Mundial (2009) <u><i>Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</i></u></p>	<p>El Módulo 5: Implementación y monitoreo, incluye una sección sobre "devolución de las instalaciones al finalizar el contrato", que describe algunas consideraciones clave en esta etapa</p>

Lista de referencias

1. Abrantes de Sousa, Mariana (2011) *Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal, from Problems to Solutions*, blogspot de ppplusofonia blogspot, 30 de octubre de 2011
2. Consejo Asesor de la Asociación Estadounidense de Ingenieros Civiles. (2009) *2009 Report Card for America's Infrastructure*, Washington, D.C.
3. Akitoby, Bernardin, Richard Hemming y Gerd Schwartz (2007) *Public Investment and Public-Private Partnerships*, Temas de Economía 40, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
4. Alexander, Ian (2007) *Improving the Balance Between Regulatory Independence, Accountability, Decision-making and Performance*, documento preparado para el 4.º Foro anual de reguladores de servicios públicos
5. Alexander, Ian (2008) *Regulatory Certainty Through Committing to Explicit Rules – What, Why and How?*, documento basado en una presentación realizada en el 5.º Foro anual de reguladores de servicios públicos
6. Banco Asiático de Desarrollo (1999) *Handbook for Economic Analysis of Water Supply Projects*, Manila
7. Banco Asiático de Desarrollo (2002) *Handbook for Integrating Risk Analysis in the Economic Analysis of Projects*, Manila
8. Banco Asiático de Desarrollo (2008) *Public-Private Partnership Handbook*, Manila
9. Banco Asiático de Desarrollo (2013) *Exploring Public-Private Partnership in the Irrigation and Drainage Sector in India: A Scoping Study*, Manila
10. Australia, Oficina de Auditoría de Nueva Gales del Sur (2006) *Auditor-General's Report Performance Audit: The Cross City Tunnel Project*, Sydney

11. Australia, Auditor General de Victoria (2005) Franchising Melbourne's Tram and Train System, Melbourne
12. Australia, Departamento de Tesorería y Finanzas (2013) National PPP Guidelines: Partnership Victoria Requirements
13. Australia, Infrastructure Australia (2008) National PPP Guidelines: PPP Policy Framework, Canberra
14. Australia, Infrastructure Australia (2008) National Public Private Partnership Guidelines: Volumen 4: Public Sector Comparator Guidance, Canberra
15. Australia, Infrastructure Australia (2008) National Public Private Partnership Guidelines: Volumen 7: Commercial Principles for Economic Infrastructure, Canberra
16. Australia, Infrastructure Australia (2011) National PPP Guidelines: Practitioners' Guide, Canberra
17. Australia, Tesoro de Nueva Gales del Sur, Intellectual Property Guideline for Unsolicited Private Sector Proposals Submitted Under Working with Government, Sydney
18. Australia, Parlamento de Victoria (2006) Report on Private Investment in Public Infrastructure, 71.º Informe al Parlamento, Comité de Cuentas Públicas y Presupuestos
19. Australia, Partnerships Victoria (2001) Practitioners' Guide, Melbourne
20. Australia, Partnerships Victoria (2005) Contract Management Guide, Melbourne
21. Australia, Partnerships Victoria (2009) Annexure 6: Frequently asked questions and common problems in Public Sector Comparator, Melbourne
22. Australia, Victoria Managed Insurance Authority (2010) Risk Management: Developing and Implementing a Risk Management Framework, Melbourne
23. Australia, Victorian Government Purchasing Board, sitio web: www.vgpb.vic.gov.au
24. Bain, Robert y Michael Wilkins (2002) Infrastructure Finance: Traffic Risk in Start-Up Toll Facilities, Standard and Poor's, Londres
25. Bain, Robert y Lidia Polakovic (2005) Traffic Forecasting Risk Study Update 2005: Through Ramp-Up and Beyond, Standard and Poor's, Londres
26. Bakovic, Tonci, Bernard Tenenbaum y Fiona Woolf (2003) Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution? Documento de Trabajo del Banco Mundial N.º 14, Washington, D.C.
27. Banco Interamericano de Desarrollo (2009) Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de Servicios Públicos Informe Final
28. Banco Interamericano de Desarrollo (2009) Experiencia española en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructuras públicas: marco general
29. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) sitio web
30. Belli, Pedro, Jock Anderson, Howard Barnum, John Dixon y Jee-Peng Tan (1998) Handbook on Economic Analysis of Investment Operations, Operational Core Services Network Learning and Leadership Center, Washington, D.C.

31. Bing, Li, A. Akintoye, P.J. Edwards y C. Hardcastle (2005) *The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK*, International Journal of Project Management, 23
32. Boardman, A., D. Greenberg, A. Vining y D. Weimer (2010) *Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice* (4.ª ed.)
33. Brasil (1995) *Ley 8987*, Ley de Concesiones Federales, Brasilia
34. Brasil (2004) *Ley 11079*, Ley Federal de APP, Brasilia
35. Brasil, Estado de Río de Janeiro, Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (2008) *Manual de Parcerias Público-Privadas*, Río de Janeiro
36. Brasil, Estado de São Paulo (2004) *Decreto 4886Z*, São Paulo
37. Brasil, Estado de São Paulo (2004) *Ley 11688*, São Paulo
38. Burger, Philippe (2006) *The Dedicated PPP Unit of the South African Treasury*, documento presentado en el Simposio sobre Organismos y Alianzas Público-Privadas, Madrid, España
39. Burger, Philippe e Ian Hawkesworth (2011) *How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement*, OECD Journal on Budgeting, Volumen 2011/1
40. Burger, Philippe, Justin Tyson, Izabela Karpowicz y Maria Delgado Coelho (2009) *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships*
41. Business News Americas (2011) *Social Infrastructure: The New Frontier for Concessions*, *Infrastructure Intelligence Series*, agosto
42. Cassagne, Juan Carlos y Gaspar Ariño Ortiz (2005) *Servicios Públicos: Regulación y Renegociación*, Lexis-Nexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina
43. Cassagne, Juan Carlos (1999) *El Contrato Administrativo*, Lexis-Nexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina
44. Cebotari, Aliona (2008) *Contingent Liabilities: Issues and Practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
45. Chile, Ministerio de Hacienda (2010) *Informe de Pasivos Contingentes 2010*, Santiago
46. Chile, Ministerio de Obras Públicas (2010) *Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas*, Santiago
47. Chile, Ministerio de Planificación (2006) *Metodología de General de Preparación y Evaluación de Proyectos*, Santiago
48. Clement-Davies, Christopher (2007) *Public-Private Partnerships in central and eastern Europe: structuring concessions agreements*, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo,
49. Colombia (1998) *Ley 448*, Bogotá
50. Colombia (2006) *Ley 80/1993*, Bogotá
51. Colombia (2007) *Ley 1150*, Bogotá
52. Colombia (2012) *Ley 1508*, Bogotá

53. Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005) *Pasivos Contingentes*, Bogotá
54. Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) *Análisis de Elegibilidad para la Preselección de Proyectos de APP*, Bogotá
55. Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) *Manual de procesos y procedimientos para la ejecución de asociaciones público-privadas*, Bogotá
56. Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) *Nota Técnica: Comparador público-privado para la selección de proyectos APP*, Bogotá
57. Daube, Dirk, Susann Vollrath y Hand Wilhelm Alfen (2007) *A Comparison of Project Finance and the Forfeiting Model as Financing Forms for PPPs in Germany*, International Journal of Project Management, 28
58. Delmon, Jeffrey (2009) *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risks*
59. Delmon, Jeffrey (2010) *Understanding Options for Private-Partnership Partnerships in Infrastructure*, Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas 5173, Banco Mundial, Washington, D.C.
60. Delmon, Jeffrey y Victoria Rigby Delmon (eds, 2012) *International Project Finance and PPP: A legal guide to key growth markets* (3.ª edición), Kluwer Law International
61. DLA Piper y Centro Europeo Experto en Colaboración Público Privada (EPEC) (2009) *Informe Europeo de APP 2009*
62. Duffield, Colin (2008) *Report on the Performance of PPP Projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects*, Universidad de Melbourne, Australia
63. Dumol, Mark (2000) *The Manila Water Concession: A Key Government Official's Diary of the World's Largest Water Privatization*, Banco Mundial, Washington, D.C.
64. Dutz, Mark, Clive Harris, Inderbir Dhingra y Chris Shugart (2006) *Public Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do?*, Política pública para el sector privado 311, Banco Mundial, Washington, D.C.
65. Eberhard, Anton y Katharine Nawal Gratwick (2010) *IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success*, Actualización del documento publicado en el Análisis de Políticas de Desarrollo 2008
66. Eberhard, Anton (2007) *Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models*, Banco Mundial/PPIAF, Washington, D.C.
67. Economist Intelligence Unit (2013) *Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2012 Infrascope: Index guide and methodology*, Londres
68. Eggers, William D. y Tom Startup (2006) *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships*, Deloitte, Nueva York
69. Egipto, Ministerio de Finanzas (2007) *National Program for Private Partnership*, El Cairo
70. Egipto (2010) *Ley N.º 67/2010*, Ley de APP, Cairo
71. Egipto (2011) *Decreto del Primer Ministro N.º 238*, Regulación de la Ley 67/2010, El Cairo

72. Ehrhardt, David y Timothy C. Irwin (2004) *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy*
73. Engel, Eduardo, Ronald Fischer y Alexander Galetovic (2002) *A New Approach to Private Roads*, Regulation, otoño, 18-22
74. Engel, Eduardo, Ronald Fischer y Alexander Galetovic (2008) *Public-Private Partnerships: When and How*, IDEAS
75. Equator Principles Association Secretariat (2011) *Equator Principles*, Essex
76. Comisión Europea (2009) *Sourcebook 2 – Techniques & Tools: Evaluative Alternatives*, Bruselas
77. Banco Europeo de Inversión (2005) *RAILPAG: Railway Project Appraisal Guidelines*, Luxemburgo
78. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC), [sitio web](#)
79. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC) (2009) *The Financial Crisis and the PPP Market: Potential Remedial Actions*, Luxemburgo
80. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC) (2009) *European PPP Report*, Luxemburgo
81. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC)(2010) *Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships: Purposes, Methodology and Recent Trends*, Luxemburgo
82. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC) (2011) *State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation, and Management*, Luxemburgo
83. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC) (2011) *The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects*, Luxemburgo
84. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC) (2011) *The Non-Financial Benefits of PPPs: A Review of Concepts and Methodology*, Luxemburg
85. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC) (2012) *France: PPP Units and Related Institutional Framework*, Luxemburgo
86. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC) (2013) *Termination and force majeure provisions in PPP contracts*, Luxemburgo
87. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC) (2014) *Portugal: PPP Units and Related Institutional Framework*, Luxemburgo
88. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC) (2014) *Role and Use of Advisers in preparing and implementing PPP projects*, Luxemburgo
89. Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC)(2014) *Managing PPPs during their contract life: Guidance for sound management*, Luxemburgo
90. Unión Europea (2004) *Directiva 2004/17/EC*
91. Unión Europea (2004) *Directiva 2004/18/EC*
92. Unión Europea (2009) *Directiva 2009/81/EC*

93. Farlam, Peter (2005) *Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa*, Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales, NEPAD Policy Focus Series
94. Farquharson, Edward y Javier Encinas (2010) *The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis*, Banco Mundial, Washington, D.C.
95. Farquharson, Edward, Clemencia Torres de Mästle, E. R. Yescombe y Javier Encinas (2011) *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, Banco Mundial, Washington, D.C.
96. Farrugia, Christine, Tim Reynolds y Ryan J. Orr (2008) *Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective*, Documento de Trabajo 39, Collaboratory for Research on Global Projects, Stanford, California
97. Fischer, Ronald (2011) *The Promise and Peril of Public-Private Partnerships: Lessons from the Chilean Experience*
98. Fisher and Babbar, *Private Financing of Toll Roads*, World Bank RMC Discussion Paper Series 117, páginas 7-8
99. Fitch Ratings (2006) *Outlook for Infrastructure Finance in Korea: Partnerships at Work*, International Public Finance/Project Finance Special Report
100. Flanagan, Joe y Paul Nicholls (w/d) *Public Sector Business Cases using the Five Case Model: a Toolkit*
101. Flyvbjerg, Bent (2007) *Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, and Cures*, Environment and Planning B: Planning and Design 2007, volumen 34, páginas 578-597
102. Flyvbjerg, Bent, Mette K. Skamris Holm y Søren L. Buhl (2002) *Underestimating Costs in Public Works Project: Error or Lie?*, Journal of the American Planning Association, 68(3) 279-295
103. Flyvbjerg, Bent, Mette K. Skamris Holm y Søren L. Buhl (2005) *How (in)accurate are demand forecasts in public works projects? The case of transportation*, Journal of the American Planning Association, 71(2) 131-146
104. Fortea, Carlos Sorni, Emilio Gardeta Torrodellas, Sergio Herrán Vitoria, Juan Pablo Matute Tejerina y Jorge Vitutia San Millán (2011) *Proyecto Fin de Master: Seguimiento de una concesión*, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid
105. Foster, Richard (2010) *Preserving the Integrity of the PPP Model in Victoria, Australia, during the Global Financial Crisis*, Banco Mundial, Washington, D.C.
106. Foster, Vivien y Cecilia Briceño-Garmendia (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, Banco Mundial, Washington, D.C.
107. Frauendorfer, Rudolf y Roland Liemberger (2010) *The Issues and Challenges of Reducing Non-Revenue Water*, Banco Asiático de Desarrollo, Manila
108. Funke, Katja, Tim Irwin e Isabel Rial (2013) *Budgeting and reporting for public-private partnerships*, OECD/Documentos de Debate del Centro de Investigación sobre Transporte Conjunto, Foro Internacional de Transporte

109. Gassner, Katharina, Alexander Popov y Nataliya Pushak (2009) *Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?*, Banco Mundial, Washington, D.C.
110. Alemania, *Gesetzt gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, GEB, Ley Contra las Restricciones de la Competencia
111. Alemania (2006) *Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Una guía de análisis de la viabilidad económica para proyectos de APP*
112. Alemania (2010) *PPP Schools Frankfurt: Case Study*
113. Alemania, *Vergabeordnung*, VgV, Ordenanza de la concesión de contratos públicos
114. Alemania, Ministerio Federal de Transporte *Leitfaden wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der vorbereitung von hochbaumaßnahmen des bundes*, Guía de análisis de viabilidad económica en la planificación de proyectos de construcción de edificios en la Federación
115. Alemania, Ministerio Federal de Transporte (2003) *Federal Transport Infrastructure Plan 2003: Metodología de evaluación macroeconómica*
116. Global Water Intelligence (2010) *Egypt's Local Banks Reach for their Staples*, Volumen 11, Número 5 (mayo)
117. Gray, Stephen, Jason Hall y Grant Pollard (2010) *The public private partnership paradox, unpublished manuscript*
118. Grimsey, Darrin y Mervyn K. Lewis (2004) *Discount debates: Rates, risk, uncertainty and value for money in PPPs*, *Public Infrastructure Bulletin*, 1(3)(2)
119. Grimsey, Darrin y Mervyn K. Lewis (2005) *Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*, *Foro de Contabilidad* 29(4) 345-378
- 120.
121. Grimsey, Darrin y Mervyn K. Lewis, capítulo en Akintola Akintoye y Matthias Beck (2009) *Developing a Framework for Procurement Options Analysis*, Wiley-Blackwell
122. Groom, Eric, Jonathan Halpern y David Ehrhardt (2006) *Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services*, Banco Mundial, Documento de debate del comité del sector de suministro y saneamiento de agua, 6, Washington, D.C.
123. Guasch, José Luis (2004) *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*, Banco Mundial, Washington, D.C.
124. Gupta, Prashant, Rajat Gupta y Thomas Netzer (2009) *Building India: Accelerating Infrastructure Projects*, McKinsey and Company, Mumbai, India
125. Harris, Clive y Sri Kumar Tadimalla (2008) *Financing the Boom in Public-Private Partnerships in Indian Infrastructure: Trends and Policy Implications*, Gridlines 45, Banco Mundial/PPIAF, Washington, D.C.
126. Hine, John (2008) *Economics of Road Investment* (diapositivas), Banco Mundial, Washington, D.C.

127. Hodges, John (2003) *Unsolicited Proposals: Competitive Solutions for Private Infrastructure Projects*, Política Pública para el Sector Privado, Nota 258
128. Hodges, John (2003) *Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects*, Política Pública para el Sector Privado, Nota 257
129. Hodges, John T. y Georgina Dellacha (2007) *Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency*, Documento de Trabajo de PPIAF, Washington, D.C.
130. Unidad de Eficiencia de Hong Kong (2007) *A User Guide to Contract Management*, Hong Kong, China
131. Unidad de Eficiencia de Hong Kong (2008) *An Introductory Guide to Public Private Partnerships*, Hong Kong, China
132. India, Contralor y Auditor General (2009) *Public-Private Partnerships in Infrastructure Projects: Public Auditing Guidelines*, Nueva Delhi
133. India, Departamento de Asuntos Económicos (2013) *Scheme and Guidelines for Financial Support to Public Private Partnerships in Infrastructure*, Nueva Delhi
134. India Infrastructure Finance Company Limited, IIFCL (2013) *Takeout Finance Scheme for Financing Viable Infrastructure Projects*, sitio web
135. India, Ministerio de Finanzas (2006) *Guidelines for determining eligibility of proposals for financial support to Public Private Partnerships in infrastructure under the Viability Gap Funding Scheme*, Nueva Delhi
136. India, Ministerio de Finanzas (2007) *Model Request for Proposal for PPP Projects*, Nueva Delhi
137. India, Ministerio de Finanzas (2008) *Guidelines for Formulation, Appraisal and Approval of Central Sector Public Private Partnership Projects*, Nueva Delhi
138. India, Ministerio de Finanzas (2008) *Panel of Transaction Advisors for PPP Projects: A Guide for Use of the Panel*, Nueva Delhi
139. India, Ministerio de Finanzas (2008) *Scheme and Guidelines for India Infrastructure Project Development Fund*, Nueva Delhi
140. India, Ministerio de Finanzas (2009) *Prequalification of Bidders: Model Request for Qualification for PPP Projects*, Nueva Delhi
141. India, Ministerio de Finanzas (2010) *PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes*, Nueva Delhi
142. India, Ministerio de Finanzas (2011) *Draft PPP Rules, 2011: Discussion Draft*, Nueva Delhi
143. India, Ministerio de Finanzas (2011) *PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes*, Nueva Delhi
144. India, Ministerio de Finanzas, *Promoting Infrastructure Development Through PPPs: A Compendium of State Initiatives*, Nueva Delhi
145. India, Comisión de Planificación (2009) *Guidelines for Monitoring of PPP Projects*, Nueva Delhi
146. India, Comisión de Planificación (2009) *Model Request for Proposals*, Nueva Delhi
147. India, Comisión de Planificación (2009) *Model Request for Qualifications*, Nueva Delhi

148. Indonesia (2005) *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 Infrastruktur*, Yakarta
149. sitio web de Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF) <http://www.iigf.co.id/Website/Home.aspx>
150. Infrastructure Partnerships Australia (2007) *Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia*, Sydney
151. Fondo Multilateral de Inversiones (FMI/FOMIN), [sitio web](#)
152. Banco Interamericano de Desarrollo (2014) *Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo: Estrategia de infraestructura del BID*, Washington, D.C.
153. Federación Internacional de Contadores (IFAC), [sitio web de IPSAS](#)
154. Federación Internacional de Contadores (IFAC) (2011) *International Public Sector Accounting Standard 32 - Service Concession Agreements: Grantor* (IPSAS-32), New York
155. Corporación Financiera Internacional (CFI), *Handshake: IFC's Quarterly Journal on PPPs*, Washington, D.C.
156. Fondo Monetario Internacional (2001) *Government Finance Statistics Manual*, Washington, D.C.
157. Fondo Monetario Internacional (2007) *Manual on Fiscal Transparency*, Washington, D.C.
158. Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría (INTOSAI) (2007) *Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions*
159. Iossa, Elisabetta, Giancarlo Spagnolo y Mercedes Vellez (2007) *Best Practices on Contract Design in PPPs: Checklist*, Banco Mundial, Washington, D.C.
160. Irwin, Timothy C (2003) *Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support*, Documento de Trabajo del Banco Mundial 10, Washington, D.C.
161. Irwin, Timothy C (2007) *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Banco Mundial, Washington, D.C.
162. Irwin, Timothy C. y Tanya Mokdad (2010) *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa*, Banco Mundial, Washington, D.C.
163. Istrate, Emilia y Robert Puentes (2011) *Moving Forward on Public Private Partnerships: U.S. and International Experience with PPP Units*, Brookings Institution, Washington, D.C.
164. Italia (2006) *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*, Gazzetta Ufficiale, N.º 100, 2 de mayo
165. Jadresic, Alejandro (2007) *Expert Panels in Regulation of Infrastructure in Chile*
166. Jamaica (2012) *Shaping new Partnerships for National Development: PPP Policy*, Kingston
167. Johnston, Judy y Siegfried P. Gudergan (2007) *Governance of Public-Private Partnerships: Lessons Learnt from an Australian Case?*, International Review of Administrative Sciences, 73
168. Ke, Yongjian, Shou Qing Wang y Albert P.C. Chan (2010) *Risk Allocation in PPP Infrastructure Projects: Comparative Study*, *Journal of Infrastructure Systems*, 16(4), 343-351

169. Kerf, Michael, R. David Gray, Timothy C. Irwin, Celine Levesque, Robert R. Taylor y Michael Klein (1998) Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award, Documento Técnico del Banco Mundial, marzo, Washington, D.C.
170. Khatib, Hisham (2003) Economic Evaluation of Projects in the Electricity Supply Industry
171. Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin y Seung-yeon Lee (2011) Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea: Volumen 1: Institutional Arrangements and Performance, Banco Asiático de Desarrollo, Manila
172. Klingebiel, Daniela y Jeff Ruster (1999) Why Infrastructure Financing Facilities Often Fall Short of Their Objectives, Banco Mundial, Washington, D.C.
173. KPMG (2010) PPP Procurement: Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPP Projects, Canberra
174. LaRoque, Norman (2006) Contracting for the Delivery of Education Services: A Typology and International Examples, Foro Fraser, del 6 al 8 de septiembre
175. Leigland, James (2006) Is the public sector comparator right for developing countries? Appraising public-private projects in infrastructure, Gridlines 4, Banco Mundial/PPIAF, Washington, D.C.
176. Lindsay, Jonathan (2012) Compulsory Acquisition of Land and Compensation in Infrastructure Projects, PPP Insights, Banco Mundial, Washington, D.C.
177. Liu, Lili y Juan Pradelli (2012) Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at the Subnational Level, Banco Mundial, Policy Research Working Paper, 6069
178. McKee, Martin, Nigel Edwards y Rifat Atun (2006) Public-private partnerships for hospitals, Boletín de la Organización Mundial de la Salud, noviembre, 84 (11) 890-896
179. McKinsey Global Institute (2013) Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year, Seoul, San Francisco y Londres
180. Marin, Philippe (2009) Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experience in Developing Countries, Banco Mundial/PPIAF, Washington, D.C.
181. Mauricio, Ministerio de Desarrollo Económico, Servicios Financieros y Asuntos Corporativos (2003) Public Private Partnership Policy Statement, Port Louis
182. Mauricio, Ministerio de Desarrollo Económico, Servicios Financieros y Asuntos Corporativos (2006) Public Private Partnership Guidance Manual
183. Menzies, Iain y Cledan Mandri-Perrott (2010) Private Sector Participation in Urban Rail, Gridlines 54, Banco Mundial/PPIAF, Washington, D.C.
184. México (2000) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ciudad de México
185. México (2012) Ley de Asociaciones Público Privadas, Ciudad de México
186. México, Fondo Nacional de Infraestructura (2011) Reglas de Operación
187. Mumssen, Yogita, Lars Johannes y Geeta Kumar (2010) Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices, World Bank, *Directions in Development Finance*, 53644, Washington, D.C.

188. Departamento de Planificación Nacional de Colombia (2006) *Metodología general ajustada para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión*, Bogotá
189. Nueva Zelanda, Unidad Nacional de Infraestructura(2009) *Guidance for Public Private Partnerships (PPPs) in New Zealand*, Versión 1.1
190. Ng, A. y Martin Loosemore (2007) *Risk allocation in the private provision of public infrastructure*, *International Journal of Project Management*, 25(1) 66-76
191. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)(2002) *OECD Best Practices for Budget Transparency*, París
192. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2007) *Infrastructure to 2030 Volume 2: Mapping Policy for Electricity, Water and Transport* (versión en francés: Les infrastructures à l'horizon 2030), París
193. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2007) *OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*, París
194. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2008) *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, París
195. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2010) *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures* (versión en francés: Les unités consacrées aux partenariats public-privé: une étude des structures de gouvernance), París
196. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2012) *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, París
197. Overly, M. S (2010) *When Private Stakeholders Fail: Adapting Expropriation Challenges in Transnational Tribunals to New Governance Theories*, *Ohio State University Law Journal*, 71
198. Pakistán, Ministerio de Finanzas (2007) *Procurement Guidelines for PPP Projects*, Islamabad,
199. Perú (2008) *Ley 1012*, Lima
200. Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, *Pasivos Contingentes*, Lima
201. Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, *Pautas para la Identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil*, Lima
202. Filipinas (1994) *Ley 7718*, Manila
203. Filipinas (2010) *Orden Ejecutiva 8*, Manila
204. Filipinas, Autoridad Nacional de Desarrollo Económico (2004) *ICC Project Evaluation Procedures and Guidelines*, Manila
205. Filipinas, Autoridad Nacional de Desarrollo Económico (2005) *Reference Manual on Project Development and Evaluation*, Manila
206. Polackova, Hana (1998) *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*, Banco Mundial
207. Posner, Paul L., Shin Kue Ryu y Ann Tkachenko (2009) *Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting*, *OECD Journal on Budgeting*

208. PricewaterhouseCoopers (2005) *Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity*, Londres
209. Fondo de Asesoría para Asociaciones Público-Privadas (PPIAF), sitio web: *Publicaciones de PIAF*, www.ppiaf.org/ppiaf/allpublications, Washington, D.C.
210. Puerto Rico (2009) *Ley 29*
211. Quick, Roger (2003) *Long-term ties: Managing PPP contracts*, Public Infrastructure Bulletin, 1
212. Reddy, Sahul y Chanakya Kalyanapu, *Unsolicited Proposal: New Path to Public-Private Partnership, Indian Perspective*, Universidad Tecnológica Eindhoven, Holanda
213. Sanghi, Apurva, Alex Sundakov y Denzel Hankinson (2007) *Designing and Using public-private partnership units in infrastructure: Lessons from case studies around the world*, Gridlines 27, Banco Mundial
214. Schwartz, Gerd, Ana Corbacho y Katja Funke (2008) *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
215. Shugart, Chris (2006) *Quantitative Methods for the Preparation, Appraisal, and Management of PPI Projects in Sub-Saharan Africa: Final Report*, New Partnership for Africa's Development, Gaborone, Botswana
216. Singapur, Ministerio de Finanzas (2004) *Public Private Partnership Handbook*
217. Sudáfrica, Agencia Sudafricana de Carreteras (SANRAL) (1999) *Policy of the South African National Roads Agency in Respect of Unsolicited Proposals*, Johannesburgo
218. Sudáfrica, Agencia Sudafricana de Carreteras (SANRAL) (2004) *Annual Report 2004*, Pretoria
219. Sudáfrica, Tesoro Nacional (2004) *PPP Manual*, Johannesburgo
220. Corea del Sur, Ministerio de Estrategia y Finanzas (2010) *Basic Plan for Public-Private Partnerships*, Seúl
221. Corea del Sur, Ministerio de Estrategia y Finanzas (2011) *Basic Plan for Public Private Partnerships*, Seúl
222. Souto, Marcos Jurueña Villela (2004) *Direito administrativo das concessões*, Lumen Juris, Río de Janeiro, Brasil
223. España (2011) *Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, Boletín Oficial del Estado, 276, I, 117729-117914
224. Tanzania (2010) *Public Private Partnership Act*
225. Tanzi, Vito y Hamid Davoodi (1998) *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*, Temas Económicos 12, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
226. Triantafilou, Epaminontas (2009) *No Remedy for an Investor's own Mismanagement: The award in the ICSID case Biwater Gauff vs Tanzania*, International Disputes Quarterly, invierno, 6-9
227. Reino Unido, Programa de Asociaciones Público-Privadas 4Ps (2002) *4Ps Guidance and Case Study*, Londres

228. Reino Unido, Programa de Asociaciones Público-Privadas 4Ps (2005) *Review of Operational PFI and PPP Projects*, Londres
229. Reino Unido, Programa de Asociaciones Público-Privadas 4Ps (2007) *A Guide to Contract Management for PFI and PPP Projects*, Londres
230. Reino Unido, Departamento de Comunidades y Gobierno Local(2009) *Multi-criteria analysis: a manual*, Londres
231. United Kingdom, Departamento de Salud (2006) *Benchmarking and Market Testing in NHS PFI projects: Code of Best Practice*, Londres
232. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2006) *Operational Taskforce Note 1: Benchmarking and Market Testing Guidance*, Londres
233. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2006) *Value for Money Assessment Guidance*, Londres
234. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2007) *Standardization of PFI Contracts: Versión 4*, Londres
235. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2008) *Standardization of PFI Contracts: Version 4 Addendum: Amended Refinancing Provisions*, Londres
236. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2008) *Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT joint guidance on using the procedure*, Londres
237. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2011) *Quantitative assessment: user guide*, Londres
238. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2011) *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government* (actualización de la edición 2003 de The Green Book), Londres
239. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2011) *Valuing infrastructure spend: supplementary guidance to the Green Book*, Londres
240. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad, *Guidance Note: Calculation of the Authority's Share of a Refinancing Gain*, Londres
241. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2012) *A new approach to public private partnerships*, Londres
242. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2012) *Standardisation of PF2 Contracts (draft)*, diciembre, Londres
243. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad (2013) *Early financial cost estimates of infrastructure programmes and projects and the treatment of uncertainty and risk* (Directriz suplementaria para The Green Book), Londres
244. Reino Unido, Tesoro de Su Majestad, *Guidance Note: The Use of Internal Rates of Return on PFI Projects*, Londres
245. Reino Unido, Casa de los Comunes (2005) *London Underground Public Private Partnerships*
246. Reino Unido, Casa de los Comunes, Comité de Cuentas Públicas (2010) *Financing PFI Projects in the Credit Crisis and the Treasury's Response*

247. Reino Unido, Casa de los Lores, Comité Especial sobre Asuntos Económicos (2010) *Government Response to Private Finance Projects and Off-Balance Sheet Debt*
248. Reino Unido, Casa de los Lores, Comité Especial sobre Asuntos Económicos (2010) *Private Finance Projects and Off-Balance Sheet Debt*
249. Reino Unido, Casa de los Lores, Unidad MOD de Finanzas Privadas (2010) *Output-Based Specifications for PFI/PPP Projects: Version 0.2 Consultation Draft*, Londres
250. Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría (2001) *Managing the Relationship, to Secure Successful Partnership in PFI Projects*
251. Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría (2006) *A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects*, Londres
252. Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría (2010) *From Private Finance Units to Commercial Champions: Managing complex capital investment programmes utilizing private finance*
253. Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría (2010) *The Performance and Management of Hospital PFI Contracts*
254. Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría (2011) *Lessons from PFI and other projects*, Londres
255. Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría (2011) *Review of the VFM assessment process for PFI: Briefing for the House of Commons Treasury Select Committee*, Londres
256. Reino Unido, Oficina de Comercio Gubernamental (2008) *Competitive dialogue in 2008: OGC/HMT Joint guidance on Using the Procedure*, Norwich
257. Reino Unido, Gobierno de Escocia (2004) *Output Specifications: Building our Future -Scotland's School Estate*, Edinburgo
258. Reino Unido, Gobierno de Escocia (2007) *Briefing Note 1: Payment Mechanisms in Operational PPP Projects*, Edinburgo
259. Comisión de las Naciones Unidas sobre Ley de Comercio Internacional (2001) *Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*, Nueva York
260. Comisión de las Naciones Unidas sobre Ley de Comercio Internacional (2004) *Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects*, Nueva York
261. Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (2011) *A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure*, Bangkok
262. Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (2008) *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, Ginebra
263. Estados Unidos, USAID (2008) *Kazakhstan: PPP Opportunities in a Young Country*
264. Estados Unidos, Commonwealth de Virginia (2005) *Public-Private Transportation Act of 1995*, Richmond, Virginia
265. Estados Unidos, Administración Federal de Carreteras (2007) *Case Studies of Transportation PPPs around the World*, Washington, D.C.
266. Estados Unidos, Administración Federal de Carreteras (2009) *Public Policy Considerations in Public-Private Partnership*, Washington, D.C.

267. Estados Unidos, Administración Federal de Carreteras (2010) *Project Finance Primer*, Washington, D.C.
268. Estados Unidos, Administración Federal de Carreteras (2011) *Key Performance Indicators in Public-Private Partnerships: A State-of-the-Practice Report*, Washington, D.C.
269. Uruguay (2011) *Ley 18786*, Montevideo
270. Vassallo, José Manuel, Alejandro Ortega y María de los Ángeles Baeza (2012) *Risk Allocation in Toll Highway Concessions in Spain: Lessons from Economic Recession*, Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, No. 2297, Washington, D.C., páginas 80–87
271. Banco Mundial (2001) *A guide for hiring and managing advisors for private participation in infrastructure*, PPIAF, Washington, D.C.
272. Banco Mundial (2006) *Urban Water Sector Reform in Senegal: Innovative Contract Design to Expand Services to the Poor*, Water Feature Stories Issue 4, Washington, D.C.
273. Banco Mundial (2006) *Approaches to Private Sector Participation in Water Services: A Toolkit*, Washington, D.C.
274. Banco Mundial (2006) *India: Building Capacities for Public-Private Partnerships*, Washington, D.C.
275. Banco Mundial (2006) *Sample Bidding Documents: Procurement of Works and Services under Output- and Performance-based Road Contracts, and Sample Specifications*, Washington, D.C.
276. Banco Mundial (2007) *Port Reform Toolkit 2nd ed.*, Washington, D.C.
277. Banco Mundial (2007) *Public Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure*, Washington, D.C.
278. Banco Mundial (2007) *Sample Bidding Document: Procurement of Management Services*, Washington, D.C.
279. Banco Mundial (2008) *Deterring Corruption and Improving Governance in the Water Supply & Sanitation Sector: A Sourcebook*, Water Working Notes 46829, Nota N.º 18, diciembre de 2008, Washington, D.C.
280. Banco Mundial (2009) *Deterring Corruption and Improving Governance in the Electricity Sector*, Departamento de Energía, Transporte y Agua, Washington, D.C.
281. Banco Mundial (2009) *Deterring Corruption and Improving Governance in Road Construction and Maintenance*, Documentos de Transporte, Washington, D.C.
282. Banco Mundial (2009) *Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways*, Washington, D.C.
283. Banco Mundial (2011) *Guidelines: Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits and Grants by World Bank Borrower*, Washington, D.C.
284. Banco Mundial (2011) *Key Features of Common Law or Civil Law Systems*, Washington, D.C.
285. Banco Mundial (2011) *PPP Arrangements / Types of Public-Private Partnership Agreements*, Washington, D.C.

286. Banco Mundial (2011) *PPP in Infrastructure Resource Center for Contracts, Law and Regulation*, Washington, D.C.
287. Banco Mundial (2012) *Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of subsidy mechanisms*, Washington, D.C.
288. Banco Mundial (2012) *Body of Knowledge on Infrastructure Regulation*, Washington, D.C.
289. Banco Mundial (2012) *Private Participation in Infrastructure Database*, Washington, D.C.
290. Banco Mundial (2013) *An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: The Case of Ghana*, Washington, D.C.
291. Banco Mundial (2013) *Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships*, Washington, D.C.
292. Banco Mundial (2013) *Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Commitments*, Nota Operacional, Washington, D.C.
293. Banco Mundial (2013) *Value-for-Money Analysis Practices and Challenges: How governments choose when to use PPP to deliver public infrastructures and services*, Washington, D.C.
294. Banco Mundial, *PPP in Infrastructure Resource Center*, sitio web
295. Yescombe, E. R. (2013) *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, 2ª edición, Elsevier Science, Oxford
296. Yong, H. K (ed.) (2010) *Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide*, Londres, Reino Unido: Secretariado del Commonwealth
297. Zevallos Ugarte, Juan Carlos (2011) *Concesiones en el Perú: Lecciones Aprendidas* Fondo Editorial de la USMP

