



Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios
Una visión hacia el futuro

Guillermo R. Alborta
Claudia Stevenson
Sergio Triana

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

División de Mercados
de Capital e
Instituciones
Financieras (ICF/CMF)

DOCUMENTO DE DEBATE

IDB-DP-195

Noviembre 2011

Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios

Una visión hacia el futuro

Guillermo R. Alborta
Claudia Stevenson
Sergio Triana



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Índice

Siglas y abreviaturas	5
Resumen ejecutivo	6
I. Antecedentes y marco conceptual de las APP	24
<i>a. Naturaleza, definición y esquemas de APP</i>	24
<i>b. Contratos y riesgos compartidos de las APP</i>	26
<i>c. Beneficios y riesgos de las APP para los gobiernos de la región</i>	30
II. La experiencia de la región en APP	31
<i>a. Evolución de las concesiones en la región</i>	32
<i>b. Temas regulatorios y de ambiente de negocios: el informe de la Economist Intelligence Unit (EIU)</i>	36
III. La experiencia del Banco en APP	37
<i>a. Intervenciones en el marco regulatorio e institucional (upstream)</i>	37
<i>b. Intervenciones en los proyectos de APP (downstream)</i>	38
IV. Lecciones aprendidas y recursos para los encargados de la toma de decisiones	40
<i>a. Marco legal e institucional</i>	41
<i>b. Valor por Dinero (VpD)</i>	44
<i>c. Evaluación, identificación, asignación y mitigación de riesgos</i>	46
<i>d. Flexibilidad, innovación y calidad del servicio</i>	47
<i>e. Aspectos ambientales y sociales</i>	50
<i>f. Impactos de largo plazo y la evaluación de costos transaccionales</i>	51
V. Una mirada hacia el futuro: nuevas iniciativas e innovaciones	53
<i>a. Las APP en sectores no tradicionales</i>	54
<i>b. APP para la prestación de servicios</i>	57
<i>c. Las APP en pequeñas economías</i>	58
VI. Conclusiones y recomendaciones	61

Anexo 1 La evolución de las APP en América Latina	67
Anexo 2 Estado de avance de las APP en los países de la región	70
Anexo 3 Participación del Banco en proyectos de APP	74
Anexo 4 El ciclo del Valor por Dinero (VpD)	79
Anexo 5 El caso de México a nivel subnacional y el papel del Fomin del BID	81

Referencias	85
--------------------	-----------

Lista de cuadros

Cuadro 1 Principales modalidades de APP	7
Cuadro 2 Esquema típico de distribución de riesgos	8
Cuadro 3 Áreas de competencia del BID en APP	13
Cuadro 1.1 Principales modalidades de APP	27
Cuadro 1.2 Modelo típico de asignación de riesgos para un proyecto carretero	28
Cuadro 2.1 Experiencia de los países en APP	34
Cuadro 3.1 Áreas de competencia del BID en APP	38

Lista de gráficos

Gráfico 1 Las APP en América Latina	14
Gráfico 1.1 Esquema de asociaciones público-privadas	26
Gráfico 2.1 Compromisos de inversión en proyectos de infraestructura con participación privada	33
Gráfico 3.1 Las APP en América Latina	39
Gráfico 4.1 Proceso de valor por dinero (VpD)	45

Lista de recuadros

Recuadro 4.1 Ejemplo de capitalización: La reforma de empresas públicas en Bolivia	47
Recuadro 4.2 Ayuda basada en resultados (OBA)	49

Siglas y abreviaturas

APP	Asociaciones público-privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOT	Build-Operate-Transfer (Construir-Mantener-Operar-Transferir)
EIU	Economist Intelligence Unit
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto interno bruto
SPV	Compañía de Propósito Específico (Special Purpose Vehicle)
VpD	Valor por dinero
OBA	Ayuda Basada en Resultados (Output Based Aid)
ONG	Organizaciones no gubernamentales

Resumen ejecutivo

Antecedentes y marco conceptual de las asociaciones público-privadas

A partir de dos décadas exitosas de experiencia con asociaciones público-privadas (APP) en otras regiones del planeta (Europa y Asia), América Latina empezó a interesarse por sus ventajas para la provisión de infraestructura y servicios públicos de manera integral. En virtud de la incorporación del sector privado, la región ha podido poner en marcha nuevos y novedosos modelos financieros, cuyo diseño, operación y mantenimiento han arrojado resultados positivos para las economías. Si bien la participación del sector privado en proyectos públicos no es nueva, el modelo de APP propone maneras nuevas y ambiciosas metas para la dinámica público-privada tradicional, y la lleva a un campo más amplio, participativo y efectivo para la provisión de infraestructura y servicios públicos.

Existen diferentes definiciones y puntos de vista sobre qué es lo que constituye una APP). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la define como un “acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores) bajo el cual los socios privados proveen un servicio de manera tal que los objetivos de provisión de servicios del gobierno se encuentren alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende de una adecuada transferencia de riesgos del sector privado (OCDE, 2008). Por su parte, el Fondo Multilateral de Inversiones (Bloomgarden y Maruyama, 2008) la define como un esquema de colaboración de largo plazo entre una autoridad pública y el sector privado para la provisión de un servicio público. Para otros organismos más cercanos al modelo británico, una APP se refiere a un esquema contractual entre el sector público y el sector privado en un proyecto compartido (Partnerships UK, 2006).

El rango de aplicación de las APP abarca desde infraestructura energética y de transporte y provisión de servicios de agua potable y saneamiento hasta esquemas de irrigación y servicios de educación y salud, entre otros. En tiempos recientes se han empezado a presentar proyectos en áreas como registros, manejo de información y recolección de facturas, en las cuales el sector privado puede ser más efectivo. La principal característica de una APP es el esquema de asignación y mitigación de riesgos entre cada una de las partes. Para objeto del presente documento, se utiliza un concepto amplio de APP, como el relacionado con acuerdos o alianzas que no sólo permiten la participación activa del sector público privado, sino que además

establecen un nexo irrenunciable entre la disposición de infraestructura y los servicios para el mejoramiento de los niveles de vida en el largo plazo.

A lo largo de las últimas décadas se celebraron APP en una amplia variedad de sectores, entre los que cabe destacar los mencionados en el párrafo anterior. Existen numerosas variantes y diversos esquemas contractuales, que incluyen desde concesiones hasta esquemas para incorporar una extensa gama de responsabilidades para el diseño, la edificación, el mantenimiento, el financiamiento y/o la operación del servicio, y cuyos riesgos pueden transferirse al operador, de acuerdo con el tipo de proyecto y las destrezas del sector privado involucrado. En el cuadro 1 se presentan las principales modalidades de APP.

Cuadro 1 Principales modalidades de APP

Modalidad	Descripción	Ejemplos
Contratos de prestación de servicios	Contrato de prestación de un servicio determinado. El Estado mantiene la propiedad y exige un nivel de servicio especificado. Puede haber asignación de riesgos, lo cual depende del esquema contractual.	<ul style="list-style-type: none"> • Contratos de mantenimiento de carreteras por niveles de servicio. • Contratos para la facturación de servicios de agua potable. • Contratos para recolección de impuestos locales.
Contratos de administración	Un bien público es operado y administrado por un agente privado bajo un esquema de riesgo compartido y de utilidades compartidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de administración de una empresa de agua potable. • Contrato de administración de una cárcel.
Concesiones	El Estado concede el derecho al usufructo de un bien (por ejemplo: una carretera, una planta eléctrica) a cambio de un acuerdo económico entre las partes por un período determinado.	<ul style="list-style-type: none"> • Concesiones de carreteras. • Concesiones aeroportuarias.
BOT (Construir-Mantener-Operar-Transferir)	La entidad privada se encarga de la construcción y el mejoramiento de un bien, y de su operación, y la propiedad o bien se mantiene con el Estado o vuelve a manos del Estado al final del proceso.	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de una planta generadora de energía. • Construcción de un hospital.
Cooperativas	Organizaciones comunitarias se asocian con instituciones públicas para apoyar un bien común.	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno realiza un pago o una contribución a una organización local, basado en indicadores de desempeño.
Asociaciones a riesgo compartido	Los agentes públicos y privados se asocian a través de una compañía	<ul style="list-style-type: none"> • Un gobierno crea una compañía con un propósito específico; por

mixta o de un vehículo similar, y comparten riesgos, costos y utilidades.

ejemplo, para construir una carretera.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bloomgarden y Maruyama (2008).

Nota: BOT = Build – Operate – Transfer.

El esquema de identificación, asignación y distribución de riesgos es inherente a cada contrato y a cada sector, y a la capacidad de cada una de las partes de tomar el riesgo y mitigarlo. El esquema de asignación de riesgos se fundamenta en el supuesto de que cada una de las partes asume los riesgos que tiene mayor capacidad de manejar y mitigar, y en el hecho de que cada una de las partes tiene asociados los costos reales del proyecto, pues a mayor riesgo y mayor dificultad de mitigación, mayor es el costo asociado del sector privado, como se puede observar en el cuadro 2.

Cuadro 2 Esquema típico de distribución de riesgos

Tipos de riesgos	Descripción	Sector público	Sector privado
Riesgos contractuales			
Regulatorios		X	
De fuerza mayor		X	X
De seguros			X
De garantías y obligaciones			X
Riesgos técnicos			
De diseño	Nivel de detalle y costeo de las obras.		X
De construcción	Riesgo geológico, disponibilidad de materiales, excesivos costos de construcción.		X X
Tecnológicos	Tecnología para la prestación eficiente del servicio. Obsolescencia tecnológica.		X
De terminación	Lucro cesante.	X	X
De operación	Nivel de servicio. Mantenimiento. Disponibilidad del bien.		X X X

Ambientales y sociales	Participación de la comunidad.	X	X
	Fauna y flora.		X
	Uso del agua y del suelo.		X
Financieros			
Relacionados con el cierre financiero	Disponibilidad de recursos a tiempo.		X
	Requerimientos de capital.		X
	Capacidad de pignorar rentas/titularización.		X
De repago	Tasa de interés.		X
	Garantías.		X
	Riesgo cambiario.		X
	Disponibilidad de recursos de largo plazo.		X
Comerciales			
De demanda	Proyecciones de ingreso.		X
	Proyecciones de usuarios.		X
	Disponibilidad a pagar.		X
	Elasticidad de la demanda.	X	X
De competencia	Existencia de opciones.		X
	Monopolio natural.	X	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Barbero (2009), BID (2009) y PPIAF & Banco Mundial (base de datos en línea, s/f).

El presente análisis se concentra en las APP que involucran al sector privado en la provisión de un servicio bajo un contrato de largo plazo con un agente público. Para los fines de desarrollar el estudio, una APP se refiere a contratos entre el gobierno y entidades del sector privado con el objetivo de entregar un proyecto y su servicio, el que tradicionalmente ha sido provisto por el sector público. Bajo este esquema, el sector privado normalmente: i) se encarga del diseño, de la construcción o del mejoramiento de infraestructura, ii) asume riesgos relacionados con el proyecto, usualmente financieros, comerciales, técnicos y operacionales, iii) recibe un retorno financiero por la prestación del servicio, bien a través de cargos a los usuarios o bien a través de acuerdos financieros con el agente público, y iv) puede tener o no una transferencia de propiedad sobre el activo. El sector público a su vez mantiene la responsabilidad sobre la calidad del servicio prestado y su provisión bajo condiciones equitativas.

Dentro de los principales beneficios de un proyecto de APP se han identificado: i) la capacidad de proveer un servicio a un menor costo y en menos tiempo, ii) la posibilidad de mejorar la calidad de los servicios y garantizar buenos niveles de servicio durante largos períodos, iii) una gestión más eficiente de los riesgos del proyecto, iv) la capacidad de atraer innovación tecnológica y otorgar flexibilidad a la provisión de servicios, y v) que en algunos casos la estructuración financiera de un proyecto puede atraer recursos financieros en condiciones más favorables que si se realizara como un proyecto público.

Los proyectos de APP son proyectos complejos, de larga maduración, que implican un detallado esquema de asignación de riesgos entre las partes y exigen un cambio de paradigma en la manera tradicional de prestar servicios tanto de la parte pública como de la parte privada. Por ello, para realizar un proyecto APP se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- Requieren altos niveles de inversión en la estructuración contractual, técnica y económica. Los altos costos de transacción constituyen un factor a ser analizado cuando se evalúa la factibilidad de este tipo de proyectos.
- Suelen presentarse asimetrías de información, dado que usualmente el sector privado cuenta con más recursos financieros y humanos para gestionar y definir un proyecto con la contraparte.
- Los impactos fiscales de contingencias e imprevistos deben ser cuidadosamente cuantificados y, de acuerdo con su probabilidad de ocurrencia incluidos en las cuentas fiscales. Igual tratamiento se les debe dar a los pasivos no contingentes.
- Al tratarse de contratos de largo plazo, algunas de las condiciones iniciales pueden requerir modificaciones, lo cual implicaría renegociaciones y mayores costos de transacción.
- La complejidad técnica es inherente a cada sector. La complejidad en la estructuración y en las condiciones contractuales y financieras se puede prestar a economías de escala. Las lecciones aprendidas en un sector pueden ser o no aplicables a otro sector.
- Este tipo de proyectos exige un mayor esfuerzo en materia de regulación y supervisión por parte del Estado, aunque por otro lado libera a este último de las actividades de ejecución y operación.

Cabe destacar que la participación comunitaria, y los mecanismos de comunicación y construcción de consenso son fundamentales para garantizar el éxito de los proyectos. De igual manera, dado su mayor nivel de escrutinio y seguimiento de la comunidad, en estos casos se requiere una mayor rigurosidad en el manejo de los aspectos ambientales y sociales involucrados.

La experiencia de la región en APP

Durante la última década, y casi como resultado natural de las reformas económicas de los años noventa, las economías latinoamericanas, independientemente de su tamaño y grado de desarrollo, han empezado a brindar mayores espacios a la actividad privada. Ahora que la primera generación de concesiones iniciada en la década de 1990 se encuentra en una etapa de maduración y terminación, muchos países se enfrentan a nuevas carteras de proyectos que requieren mayor apoyo estatal para garantizar su viabilidad financiera. Los niveles de complejidad aumentan dado que la nueva cartera de inversiones incluye no solamente proyectos de infraestructura más complicados, sino también nuevos sectores en los que resulta más difícil introducir socios privados para la inversión y operación, como educación, salud y el caso de los establecimientos penitenciarios.

La primera generación de concesiones ha dejado una serie de lecciones aprendidas en la región, en particular en cuanto a los aspectos de capacidad institucional y de coordinación entre instituciones, y sobre todo en lo atinente al manejo y a la asignación de riesgos entre las partes. Se ha identificado en especial una serie de riesgos importantes relacionados con el manejo fiscal, y el impacto de mediano y largo plazo de estos proyectos. En este sentido, en los países de la región existe una diversidad de experiencias en cuanto a esquemas regulatorios, la trayectoria y experiencia de cada país, leyes especializadas para APP y esquemas institucionales. El clima de negocios y el entorno macroeconómico y financiero tienen también una incidencia clave en la capacidad de los países para realizar proyectos de APP (EIU, 2009).¹ En general, en los países de la región ha habido experiencias de APP, sobre todo en Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. En casi todos los países existe un alto grado de interés en este tipo de proyectos, aunque en los más pequeños las experiencias han sido más puntuales, y los resultados menos efectivos y más

¹ Este trabajo se ha venido realizando periódicamente desde 2008-10.

controversiales. Los países con más práctica en este campo han reforzado su capacidad a través de la experiencia en más sectores y en mayores volúmenes de proyectos.

A través del Fomin, y con el apoyo de la Economist Intelligence Unit (EIU), el Banco ha venido realizando un proceso de seguimiento y evaluación del ambiente para la estructuración de APP, que implicó, en 19 países de la región, a través de variables cuantitativas, el análisis de los siguientes factores: i) el ambiente legal y regulatorio, ii) el marco institucional, iii) la trayectoria en implementación iv) el clima de negocios, y v) las facilidades financieras. Estas son algunas de las principales conclusiones del informe de 2009:

- No todos los países tienen leyes dedicadas a APP: en algunos el Congreso tiene que aprobar cada proyecto de manera individual sin importar el sector, y en otros las APP se enmarcan dentro de las leyes de contratación.
- Para la mayoría de los proyectos, el contrato de APP se realiza de manera particular para cada proyecto, con su esquema de distribución y mitigación de riesgos, lo que en algunos casos ha implicado numerosas renegociaciones y litigaciones pos-contractuales. En todos los casos, los esquemas de arbitraje y resolución de conflictos pueden mejorarse.
- No todos los países cuentan con el marco institucional adecuado para la supervisión y regulación de proyectos de este grado de complejidad.
- La trayectoria de los países en este tipo de proyectos a veces no tiene relación con el establecimiento de un marco institucional y regulatorio.
- En algunos países existen prohibiciones constitucionales para que los servicios de agua y saneamiento sean provistos por agentes privados.
- El desarrollo de los fondos de pensiones privados provee un espacio interesante para el financiamiento de este tipo de proyectos y el desarrollo del mercado de capitales.
- Aunque la percepción de riesgo de que el gobierno no cumpla con sus obligaciones contractuales y financieras no es muy alta, en particular en los países con mayor trayectoria, muchos países han establecido esquemas de mitigación de riesgos a través de fideicomisos, o esquemas de garantías o legales.

La experiencia del Banco en APP

El BID ha venido apoyando a la región en la promoción, el financiamiento y la implementación de los proyectos de APP, desde el fortalecimiento del marco legal y regulatorio hasta la identificación y preparación de proyectos, el financiamiento directo, el fomento del diálogo y la generación de conocimiento.

El Banco cuenta con amplia experiencia en todos los sectores, particularmente en las siguientes áreas: i) fortalecimiento del marco regulatorio y financiero, ii) apoyo técnico para la identificación y preparación de proyectos, iii) apoyo financiero en la ejecución de APP, iv) manejo fiscal de contingencias y v) actividades de conocimiento y difusión.

Cuadro 3 Áreas de competencia del BID en APP

Área	Temas abordados
Fiscal, de clima macroeconómico y viabilidad de las APP.	Administración de las obligaciones fiscales de largo plazo. Establecimiento de metodológicas de evaluación para proyectos de APP vis-à-vis opciones públicas. Análisis, evaluación y mitigación de riesgos. Análisis de contingencias.
Marco institucional, regulatorio y legal.	Capacidades institucionales para la identificación y formulación de proyectos para APP.
Identificación de potenciales proyectos.	Elaboración de lista de proyectos de APP. Evaluación de Valor por Dinero y de las opciones de estos proyectos de APP.
Análisis económico técnico, financiero y legal de los proyectos de APP.	Análisis y evaluación técnica de los riesgos. Asignación de riesgos. Establecimiento de mecanismos de mitigación de riesgos y sus costos. Arreglos contractuales e incentivos para la participación privada. Monitoreo y evaluación de los arreglos o alianzas.

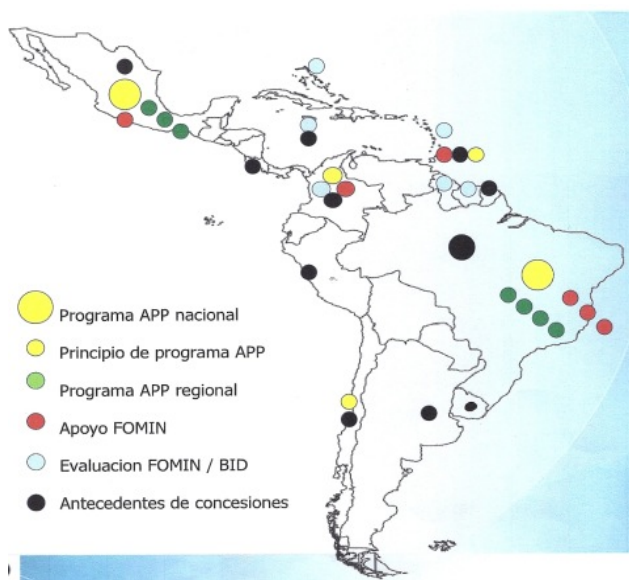
Fuente: BID (2010).

Además de la participación del Banco en programas del marco legal y regulatorio, y en el entorno general de las APP, cabe destacar la participación activa de las ventanillas del sector privado y del sector público de la institución en el financiamiento de programas de APP, muchos

de los cuales han recibido premios por sus soluciones innovadoras y el reconocimiento por el valor agregado del Banco en términos de mitigación de riesgos.

En la mayoría de los casos, los proyectos en los que ha colaborado el BID han contado con una combinación de los siguientes elementos: i) estructuras novedosas que aún no han sido probadas en el mercado, ii) mitigación del riesgo político allí donde la intervención del sector privado es necesaria para asegurar la participación privada, y iii) solución a las brechas en el financiamiento, en particular debido a la necesidad de financiamiento de largo plazo para este tipo de proyectos.

Gráfico 1 Las APP en América Latina



Las intervenciones del Banco han tenido lugar dentro de todo el ciclo de proyecto, y han abarcado desde programas de cooperación técnica para el fortalecimiento del marco legal e institucional y la preparación de proyectos, hasta la participación directa en el financiamiento de proyectos para los sectores de agua, transporte y energía, por un monto aproximado de US\$1.500 millones durante el período 2004-10, tanto desde la ventanilla pública como desde la ventanilla privada. Las actividades del Banco se han concentrado en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Trinidad y Tobago, y en programas regionales principalmente en el Caribe.

Los equipos de infraestructura y del sector privado del Banco han trabajado activamente en proyectos novedosos de financiamiento que han obtenido reconocimientos internacionales, como el proyecto del Corredor Norte del Amazonas IIRSA en Perú y el apoyo financiero para emisiones de bonos en el mercado local para la construcción de autopistas en Chile. El Banco ha llevado adelante los proyectos de manera individual, de acuerdo con las características de los mismos y las necesidades de los países, y asimismo ha realizado seminarios y talleres y ha elaborado una amplia gama de productos de conocimiento. En la siguiente sección se resumen las principales lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en este sentido.

Lecciones aprendidas y recursos para encargados de la toma de decisiones

El rol que han desempeñado los acuerdos de APP durante las dos últimas décadas no sólo demostró que estas asociaciones responden efectivamente a las exigentes necesidades de infraestructura y servicios públicos: también enfatizó la existencia de una función complementaria e ineludible de los sectores privado y público, por su dinámica y adaptabilidad. La provisión de infraestructura, tanto económica como social, y sus servicios relacionados, demanda un esfuerzo financiero fiscal significativo para los países, pero es a su vez esencial para la dinámica económica de una sociedad y su calidad de vida (servicios como la electricidad, las telecomunicaciones, rutas y puertos, o la distribución de agua). En base a la experiencia del Banco, a continuación se resaltan ciertos aspectos clave que deben considerarse dentro del proceso de toma de decisiones de un programa de APP.

a. Marco legal e institucional

Uno de los temas más amplios y recurrentes de discusión para los encargados de formular políticas de APP en la región atañe a la participación privada o pública en cada sector o en su economía como un todo. Independientemente de su complejidad o alcance, esta siempre se examina y asigna nuevos roles al formulador de políticas, al regulador y al proveedor del servicio a fin de movilizar más capital, y lograr una mayor eficiencia y efectividad en la provisión y prestación de servicios (Farquharson et al., 2011; Hammami, Ruhashyankiko y Yehoue, 2006 y OCDE, 2010). En este marco, algunos países han avanzado para establecer un nuevo marco institucional de normas de acuerdo con el cual la participación privada sea ampliamente aceptada, y han constituido unidades especializadas en el manejo de asociaciones con el sector

privado. En la medida en que algunos países han establecido un historial de APP en diferentes sectores, el nivel de confianza de los inversionistas ha aumentado, y el nivel de capacidad de los funcionarios públicos para diseñar, desarrollar y monitorear estos arreglos se ha fortalecido.

Así, el marco institucional para la implementación de APP, ya sea de tipo normativo y regulatorio en su marco más amplio o conlleve la creación unidades especializadas en lo particular, debe responder a estrategias de largo plazo y compromisos público-privados de largo aliento. Los beneficios de estos programas y asociaciones residen básicamente en la creación de capacidades institucionales de largo plazo para la eficiente provisión de infraestructura y servicios públicos; los proyectos trascienden a las administraciones, y los planes de inversión pública cobran vigencia por períodos prolongados y superan la volatilidad de los ciclos políticos. Por otro lado, los esquemas de APP generan nuevos retos a las instituciones en cuanto a la regulación y la supervisión de la calidad del servicio, ya que el Estado, antes prestador directo de un servicio, se transforma en regulador y supervisor del mismo.

b. Valor por dinero (VpD)

Los contratos de APP son compromisos de largo plazo para sus participantes y deben manifestar su carácter estratégico, delineando claramente su alcance, requerimientos y justificación. Aquellos proyectos basados en evaluaciones razonablemente realistas de oportunidades y con potencial de negocios atraen la atención y llaman a la participación activa del sector privado. Estas evaluaciones deben incluir la totalidad de sus costos, estimativos de demanda por servicios, estimativos de ingresos y posibles subsidios o aportes estatales durante todo el ciclo de vida del proyecto. En esta etapa del proceso de selección de los proyectos se toman en cuenta consideraciones particulares como la del “valor por dinero” (VpD) para evaluar alternativas y opciones de proyectos.

La metodología de valor por dinero (VpD) es un instrumento de evaluación para cuantificar si efectivamente la participación privada crea valor en el largo plazo, durante el ciclo de construcción, operación y servicio de un proyecto. Este instrumento evalúa los costos y riegos a lo largo de la vida del proyecto bajo premisas distintas de la prestación de un servicio en el marco diferenciado de un sector o de una actividad económica (H.M.Treasury, 2006).² La

² El proceso de selección de los proyectos en el Reino Unido se desarrolla en tres etapas, lo cual se encuentra detallado en el anexo 4, al final del siguiente documento.

metodología de VpD analiza detenidamente los costos y riesgos de un proyecto a lo largo de su vida útil y la eficiente provisión de sus servicios tomando en cuenta sus opciones de organización administrativa y financiera. Además, esta remarca el carácter particular de cada sector y el marco general de su organización.

c. Evaluación, identificación, asignación y mitigación de riesgos

La identificación, cuantificación, asignación y mitigación de riesgos corresponden al mecanismo central de un esquema de APP. Independientemente de la naturaleza de los contratos de APP y de la base de su retribución, la asignación de riesgos y responsabilidades en los acuerdos de APP debe responder a principios realistas de equidad y balance para ambas partes. Si las evaluaciones de riesgo no son realistas, o se asignan demasiados riesgos al sector privado, los inversionistas privados no se interesarán o cargarán un costo adicional por el riesgo (Barbero, 2009). Por otro lado, si el sector privado no asume algunos de los riesgos o se asignan demasiados riesgos al gobierno, se pierde el espíritu de un esquema de APP y no se maximiza el potencial de ganancias. Además de la identificación y asignación de riesgos, su tratamiento en caso de que ocurran eventos inesperados es igualmente importante y, por ende, las normas para la resolución de controversias en cuanto a su manejo deben estar claramente especificadas en el contrato, así como también los mecanismos de arbitraje.

El éxito de las APP se basa en la asignación y el manejo eficientes de los riesgos, lo cual a su vez garantiza un mayor VpD en los emprendimientos. En el otro extremo, las causas más comunes para el fracaso de los APP son las estimaciones erróneas de potenciales ingresos, el sobrestimar al mercado, el avance tecnológico acelerado y la insolvencia de los operadores. En general, la ocurrencia de eventos que no se han previsto o cuantificado durante el período de diseño y para los cuales no se han definido mecanismos de actuación ha generado demoras, controversias o exceso de costos.

En la medida en que se ha avanzado en la ejecución de proyectos de este tipo, se ha comenzado a contar con mayor información sobre los potenciales eventos y sus posibilidades de ocurrencia. En este sentido, el compartir experiencias entre países y entre sectores, el análisis del historial de proyectos y la obtención de información relevante son fundamentales para llevar a cabo procesos más sólidos.

d. Flexibilidad, innovación y calidad del servicio

Los APP han permitido superar las limitaciones de las prácticas presupuestarias tradicionales, de acuerdo con las cuales los presupuestos de capital, mantenimiento y operación se llevaban a cabo de manera separada y se corría el riesgo de restringir en el futuro los recursos asignados a operación y mantenimiento, redundando en nuevas y mayores necesidades de infraestructura en el mediano plazo. Un contrato de APP contempla todos los posibles costos y beneficios durante todo el ciclo de proyecto, y al introducir una visión de largo plazo desde el período de diseño y construcción, se favorecen tecnologías de mejor rendimiento en el largo plazo. De igual forma, la incorporación de las destrezas privadas en relación con la administración, la disciplina financiera y una mayor proximidad a los usuarios y/o clientes ha permitido cambios positivos sustanciales en sectores tradicionales como transporte, telecomunicaciones y electricidad, así como también en materia de agua, educación, salud y otros servicios. La creación de vehículos especiales con propósito definido (SPV) de los contratos APP ha otorgado flexibilidad en la participación accionaria de grupos interesados no tradicionales como trabajadores, pensionistas y fondos especializados de inversión. La variedad de los contratos, simples o complejos, de APP ha abierto las puertas a una serie nueva de inversionistas, empresas y empresarios.

e. Aspectos ambientales y sociales

El carácter de largo plazo de los acuerdos de APP ha posibilitado proyectos en áreas como transporte, agua potable, tratamiento de aguas servidas y riego, que a través de los años demostraron tener un impacto cualitativo en temas sociales y ambientales. La incorporación de agentes privados en proyectos que tradicionalmente han estado en manos del sector público ha implicado que los costos ambientales y sociales se incorporasen dentro del ciclo de proyecto. Por otra parte, la prestación de un servicio tradicionalmente público por parte de un agente privado obliga a un tratamiento más cuidadoso de los temas de consulta y relación con las comunidades afectadas. El diálogo sobre beneficios sociales, condiciones realistas de empleo y entrenamiento laboral deberá tener lugar en etapas tempranas del establecimiento de las APP a fin de que los gobiernos corran un menor riesgo político.

f. Impactos de largo plazo y la evaluación de costos transaccionales

Existe la percepción de que los costos de transacción de una APP son altos, aunque no hay suficiente evidencia empírica en América Latina para sustentarla. Se espera que los costos de transacción de una APP sean mayores que los de un proyecto tradicional, debido a la naturaleza de largo plazo, al esquema de asignación de riesgos y a las complejidades financieras (Dudkin y Valila, 2005). Además de los costos de estructuración legal, económica y financiera, costos de negociación y de monitoreo y supervisión, la naturaleza de los contratos de largo plazo también genera costos adicionales. Otro de los factores que influyen en la percepción de altos costos es que en este tipo de proyectos se reconocen y se incluyen todos los costos dentro del ciclo de proyecto, entre ellos operación, mantenimiento, y costos de mitigación de impactos sociales y ambientales de largo plazo.

No obstante las exhaustivas evaluaciones y el interés por analizar el costo de las reformas de empresas públicas a lo largo de la década (Pargal, 2003; Nellis y Birdsall, 2005; Kessides, 2004),³ no existe aún evidencia concluyente sobre los costos y beneficios de los esquemas de APP en la región. Es claro que una iniciativa de APP involucra altos costos de transacción, pero existen limitados análisis de comparación con procesos normales o estándares de construcción o prestación de servicios públicos. Incorporar una evaluación de costos de los APP en el ciclo completo del proyecto es todavía una tarea por cumplir, aun cuando la bibliografía reciente reconoce el enorme potencial de estos esquemas (Andrés et al., 2008:237). Los APP deberán cumplir con los requerimientos de revelar la información necesaria para el correcto y eficiente seguimiento fiscal (Ehrhardt e Irwin, 2004).

Una mirada hacia el futuro: nuevas iniciativas e innovaciones

Adoptar las APP es un proceso de largo alcance, en el que se deben demostrar los beneficios de confiabilidad y disponibilidad de los bienes públicos y sus servicios en el largo plazo. Las APP se encuentran al alcance de los gobiernos como un instrumento eficaz de provisión de infraestructura y servicios públicos tanto para países desarrollados como emergentes.

³ Un trabajo más amplio y reciente se construye sobre la base contrafactual interna tomando en cuenta el desempeño de las privatizaciones previas a las reformas (Andrés et al., 2008).

a. Las APP en sectores no tradicionales

El establecimiento y la estructuración de contratos de APP no sólo están permitiendo una dinámica positiva entre el sector público y el privado, sino también la provisión de servicios como salud, educación y servicios carcelarios, cuyo proveedor exclusivo y sin competencia generalmente ha sido siempre la institución pública. En el tema de salud, por ejemplo, la Secretaría de Salud Federal del Gobierno de México determinó la necesidad de desarrollar un sistema de Hospitales Regionales de Alta Especialidad (HRAE) a través de APP. Cada HRAE está equipado para atender padecimientos de baja incidencia y alta complejidad. El proyecto de HRAE Bajío (2005) tiene el propósito de ser una unidad médica modelo, con excelentes resultados en sus procesos de atención médica a los pacientes y sus familias. Esta APP es una concesión por 25 años e involucra la construcción, el equipamiento, el financiamiento y la gestión de los servicios no asistenciales a una población de referencia de 2,5 millones de personas. Hasta la fecha se han construido y están en operación los HRAE de Oaxaca, de la Península de Yucatán, de Chiapas (que incluye al Hospital de Especialidades Pediátricas en Tuxtla Gutiérrez) y el de Ciudad Salud en Tapachula, a los que hay que sumar el recientemente inaugurado hospital de Ciudad Victoria del estado de Tamaulipas.

Asimismo, como parte de su reforma del sector salud, Chile está realizando proyectos bajo la modalidad de APP. Proyectos como el Complejo Hospitalario Salvador Infante, de Maipú y de la Florida, han incorporado al sector privado en el diseño y la operación de la infraestructura del hospital, la concentración en el ciclo de vida del proyecto, y el reemplazo y la puesta al día del equipo especializado. Además, existen emprendimientos como el complejo Red Sur y el Hospital Dr. Sótero del Río, con una inversión aproximada de US\$500 millones.

En el campo de la educación principalmente, aunque no exclusivamente, las APP han provisto edificaciones y mantenimiento para labores de educación básica o primaria y superior tanto para nuevas construcciones como para facilidades existentes a cargo de los gobiernos nacionales y regionales. En este último caso se han celebrado contratos de arrendamiento de edificaciones escolares públicas y también para la construcción y el funcionamiento de laboratorios. La experiencia regional en educación ha mostrado una activa participación de actores no estatales que a través de APP han fomentado el acceso de comunidades indígenas y grupos vulnerables a mejores edificaciones educativas. Uno de los ejemplos a destacar es el proyecto de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí en México, que cuenta con dos

unidades académicas, el Centro de Información y Documentación (CID) o biblioteca, cafetería, centros de cómputos, el Centro de Nuevas Tecnologías, el Centro de Manufacturas Avanzadas, la rectoría y las oficinas administrativas, un auditorio y salas audiovisuales, el Centro de Negocios Internacionales, el Centro Avanzado de Idiomas (CADI) y un área de servicios generales. Esta APP es una concesión por 20 años e involucra la construcción, el equipamiento, el financiamiento y la gestión de los servicios no asistenciales para aproximadamente 5.000 estudiantes. Hasta la fecha existen alrededor de una docena de proyectos federales y estatales financiados con esta modalidad de proyectos público-privados de servicios.

b. APP para la prestación de servicios

Una cantidad apreciable de experiencias en muy diversos sectores en la región no sólo manifiestan el rol ineludible y complementario de instituciones y actores público-privados para la provisión de infraestructura y servicios públicos, sino también la imperiosa necesidad de buscar esquemas y modelos nuevos a fin de asegurar servicios públicos confiables y permanentes una vez emprendida la construcción de infraestructura física. Así, la complementariedad público-privada muestra su mayor efectividad para el logro de mejores niveles de vida y el cumplimiento de objetivos de largo plazo, trascendiendo limitaciones presupuestarias e incapacidades institucionales en el corto plazo.

Algunos ejemplos de APP para la provisión de servicios se concentran en los sectores de salud y educación, con resultados significativos para aquellas poblaciones alejadas de los centros urbanos o regiones suburbanas de ingresos bajos. Estas APP por lo general han definido la infraestructura necesaria y las áreas de influencia, y el tiempo para la prestación de servicios y su efectividad deberán ser evaluados a lo largo de la vida del programa y del proyecto. Además de los servicios tradicionales mencionados anteriormente en el sector de educación, en varios países de la región se han presentado casos exitosos como el de Fe y Alegría, el de escuelas concesionadas o el otorgamiento de *vouchers* (tiquetes) en Colombia y Chile, y el programa de la Asociación de Escuelas Católicas en Venezuela.

En lo relativo a los servicios de salud también se observa una íntima relación entre instituciones públicas y privadas dedicadas a la provisión de servicios que abarcan desde la atención preventiva y básica hasta complejos especializados y seguros de salud donde la participación de actores no gubernamentales de distinta naturaleza es vital. La concurrencia de

donantes bilaterales hace más activa la participación de las APP para la provisión de servicios en salud. Así, las APP han puesto en marcha modelos diversos y efectivos en países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua (García, 2006).

c. Las APP en pequeñas economías

Las APP no son materia exclusiva de las grandes economías o de corporaciones nacionales o extranjeras altamente desarrolladas; en varios países de la región hay importante evidencia de la participación de varios y pequeños productores o proveedores de servicios. Allí donde existe una necesidad bien definida y sostenida durante un período prolongado, las APP funcionan de manera efectiva para la provisión de infraestructura y servicios.

Las transacciones de APP no necesariamente deben involucrar cuantiosas sumas de los presupuestos locales o nacionales para poder captar los beneficios de una alianza público-privada confiable y estable. A manera de ejemplo tómesese el caso de Tonga, un archipiélago en el océano Pacífico Sur (Banco Asiático de Desarrollo, 2009), que está avanzando en la identificación de proyectos con participación privada, aunque carece de una ley específica para las APP y tan sólo cuenta con una unidad pequeña de APP. Sus autoridades trabajan hoy con el sector privado para la identificación de políticas adecuadas, y al mismo tiempo se trata de proveer un marco legal y se elaboran manuales y guías para la licitación, evaluación y selección de operadores privados para la provisión de infraestructura y servicios. En el mismo contexto, operadores privados locales con habilidades concretas y especializadas en sectores o actividades que tradicionalmente correspondían a empresas públicas grandes han podido tomar una ventaja efectiva de oportunidades y emprendimientos, como resultado de las APP. Por ejemplo, en varios países los emprendimientos para el mantenimiento de redes domiciliarias y la distribución de electricidad o gas natural están en manos de pequeñas empresas, así como también el aprovisionamiento de agua en el caso de Paraguay.

Por otro lado, se registran avances en la estructuración de proyectos de APP a nivel subregional, en cuyos casos el Banco ha apoyado acciones, por ejemplo, de programas enfocados en el fortalecimiento de las entidades regionales en Brasil y México. En el caso de México, se han presentado experiencias a nivel subnacional en los estados de Oaxaca, Durango, Tamaulipas, Guerrero y el estado de México. En este contexto, el Fomin desarrolló el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), con el fin de

promover entre los gobiernos estatales participantes la adopción de mejores prácticas y de conocimientos actualizados en las áreas técnica, financiera, institucional, de regulación y legal para APP. Este proyecto impulsa la transferencia del conocimiento existente del nivel federal al nivel estatal (véase el anexo 5). En coordinación con el PIAPPEM, en 2010 el Fomin lanzó el programa Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos de Asociación Público-Privada (MuniAPP) con el apoyo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), con el objeto de promover la expansión y la mejora de servicios y obras públicas municipales a través de la aplicación de esquemas APP, mediante la implementación de una plataforma tecnológica permanente de servicios de formación de capacidades y asistencia técnica en temas APP para gobiernos municipales.

A la fecha cinco gobiernos estatales se han sumado a la iniciativa con igual número de subproyectos que crean o fortalecen los marcos legales estatales. En este sentido, existen cinco proyectos piloto de APP en las áreas de salud, educación, transporte vial y agua y saneamiento en los distintos estados participantes. El PIAPPEM ha desarrollado un Diplomado en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios (DAPPIS), que se ofrece en línea y que provee información, metodologías y técnicas para la evaluación, la preparación, la estructuración y el seguimiento de proyectos de APP. Asimismo, en el marco del MuniAPP se encuentra en proceso de desarrollo una plataforma tecnológica para apoyar sistemáticamente y en el largo plazo a los municipios en la estructuración de proyectos de APP mediante asistencia técnica que pueda trascender los períodos de las administraciones municipales. La información del DAPPIS y del MuniAPP está disponible en www.muniapp.org.

I. Antecedentes y marco conceptual de las APP

a. Naturaleza, definición y esquemas de APP

A partir de dos décadas exitosas de experiencia con asociaciones público-privadas (APP) en otras regiones del planeta (Europa y Asia), América Latina empezó a interesarse por sus ventajas para la provisión de infraestructura y servicios públicos de manera integral. En virtud de la incorporación del sector privado, la región ha podido poner en marcha nuevos y novedosos modelos financieros, cuyo diseño, operación y mantenimiento han arrojado resultados positivos para las economías. Si bien la participación del sector privado en proyectos públicos no es nueva, el modelo de APP propone maneras nuevas y ambiciosas metas para la dinámica público-privada tradicional, y la lleva a un campo más amplio, participativo y efectivo para la provisión de infraestructura y servicios públicos.

En general las restricciones presupuestarias, fiscales y de inversión pública han acelerado y motivado un mayor interés por las APP, pero estas no deben considerarse en lo particular sin una cuidadosa evaluación de las metas y objetivos mayores de política económica de largo plazo. El modelo de APP facilita soluciones amplias y participativas para la provisión de infraestructura y servicios públicos de manera integral. Las observaciones recurrentes sobre inversión pública y provisión de infraestructura remarcan la urgente necesidad de contar con los medios y recursos para su explotación. La construcción y la provisión de carreteras, hospitales, escuelas u otros bienes públicos se encuentran parcialmente aisladas de sus servicios de administración, mantenimiento y operación, lo cual las vuelve inefectivas para el mejoramiento del nivel de vida de una sociedad.

Existen diferentes definiciones y puntos de vista sobre qué es lo que constituye una APP. La OCDE la define como un “acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores) bajo el cual los socios privados proveen un servicio de manera tal que los objetivos de provisión de servicios del gobierno se encuentren alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende en una adecuada transferencia de riesgos del sector privado (OCDE, 2008). Por su parte, el Fondo Multilateral de Inversiones (Bloomgarden y Maruyama, 2008) la considera un esquema de colaboración de largo plazo entre una autoridad pública y el sector privado para la provisión de

un servicio público. Para otros organismos más cercanos al modelo británico, una APP se refiere a un esquema contractual entre el sector público y el sector privado en un proyecto compartido (Partnerships UK, 2006).

El rango de aplicación de una APP puede abarcar desde infraestructura energética y de transporte, provisión de servicios de agua potable y saneamiento, hasta esquemas de irrigación, o servicios de educación y salud. En tiempos recientes se han empezado a presentar proyectos en áreas como registros, manejo de información o recolección de facturas, en las cuales el sector privado puede ser más efectivo. La principal característica de una APP es el esquema de asignación y mitigación de riesgos entre cada una de las partes.

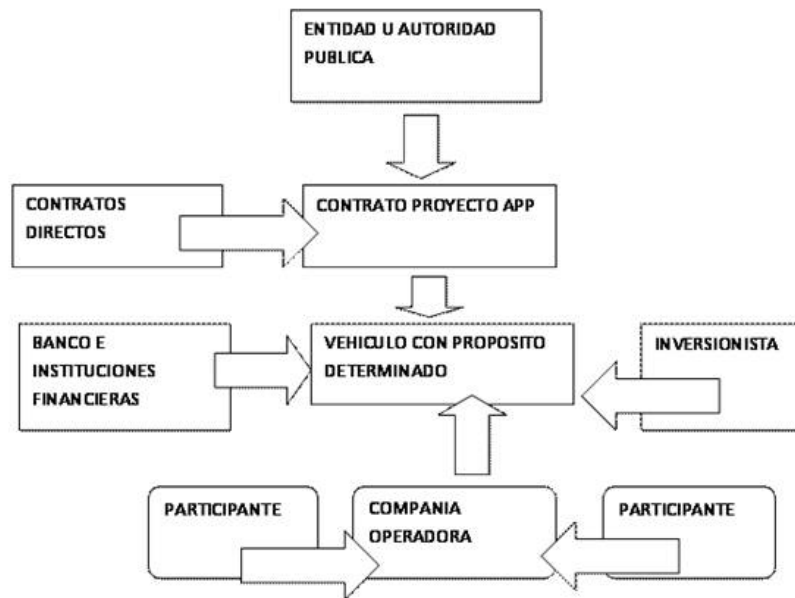
Para objeto del presente documento, se utiliza un concepto amplio de APP, como el relacionado con acuerdos o alianzas que no sólo permiten la participación activa de los sectores público y privado, sino que también establecen un nexo irrenunciable entre la disposición de infraestructura y los servicios para el mejoramiento de los niveles de vida en el largo plazo. Además, su objetivo en general es atraer las destrezas de los participantes a fin de satisfacer efectivamente las necesidades de infraestructura y servicios en el largo plazo, y para satisfacer efectivamente las necesidades de la comunidad la infraestructura debe ineludiblemente proveerse junto con sus servicios relacionados.

Los esquemas de APP definen detalladamente un producto como resultado de la asociación, cuentan con un esquema de transferencia de riesgos y un esquema de operación basados en la conformación de una nueva entidad económica: una Compañía de Propósito Específico (SPV, por sus siglas en inglés, correspondientes a Special Purpose Vehicle). Es esta nueva sociedad (SPV) la que se encarga de buscar financiamiento, garantías u otros concurrentes o servicios necesarios durante el ciclo de vida del proyecto de infraestructura y sus servicios. Así, el gobierno y los acreedores se convierten en los evaluadores permanentes de los resultados obtenidos por el operador privado.

Los APP no son acuerdos inmediatos y fáciles de lograr: requieren un gran compromiso político e institucional, un marco institucional estable, fuerte y confiable para la actividad privada de inversiones, y un sector privado comprometido con objetivos de más largo plazo en la provisión de infraestructura y servicios públicos de manera integral.

Gráfico 1.1 Esquema de asociaciones público-privadas

DIAGRAMA DE LAS ALIANZAS PUBLICO PRIVADAS



b. Contratos y riesgos compartidos de las APP

A lo largo de las últimas décadas se celebraron APP en una variedad amplia de sectores, que abarcan desde infraestructura energética y de transporte hasta la provisión de servicios de agua potable y saneamiento, esquemas de irrigación, y servicios de educación y salud.

Asimismo, como ya se mencionó, en años recientes se han empezado a presentar proyectos en áreas como registros, manejo de información y recolección de facturas. Existen numerosas variantes y diversos esquemas contractuales, que incluyen desde de concesiones hasta esquemas para incorporar una extensa gama de responsabilidades para el diseño, la edificación, el mantenimiento, el financiamiento y/o la operación del servicio, y cuyos riesgos pueden transferirse al operador, de acuerdo con el tipo de proyecto y las destrezas del sector privado

involucrado. En el cuadro 1.1 se presentan las principales modalidades de APP, aunque en algunos casos una APP puede incluir más de una modalidad.

Cuadro 1.1 Principales modalidades de APP

Modalidad	Descripción	Ejemplos
Contratos de prestación de servicios	Contrato de prestación de un servicio determinado. El Estado mantiene la propiedad y exige un nivel de servicio especificado. Puede haber asignación de riesgos de acuerdo con el esquema contractual.	<ul style="list-style-type: none"> • Contratos de mantenimiento de carreteras por niveles de servicio. • Contratos para la facturación de servicios de agua potable. • Contratos para recolección de impuestos locales.
Contratos de administración	Un bien público es operado y administrado por un agente privado bajo un esquema de riesgo compartido y de utilidades compartidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de administración de una empresa de agua potable. • Contrato de administración de una cárcel.
Concesiones	El Estado concede el derecho al usufructo de un bien (por ejemplo, una carretera, una planta eléctrica) a cambio de un acuerdo económico entre las partes por un período determinado.	<ul style="list-style-type: none"> • Concesiones de carreteras. • Concesiones aeroportuarias.
BOT (Construir – Mantener – Operar- Transferir)	La entidad privada se encarga de la construcción y del mejoramiento de un bien, y de su operación, y la propiedad o bien se mantiene con el Estado o vuelve a manos del Estado al final del proceso.	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de una planta generadora de energía. • Construcción de un hospital.
Cooperativas	Organizaciones comunitarias se asocian con instituciones públicas para apoyar un bien común.	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno realiza un pago o una contribución a una organización local, basado en indicadores de desempeño.
Asociaciones a riesgo compartido	Los agentes públicos y privados se asocian a través de una compañía mixta o un vehículo similar y comparten riesgos, costos y utilidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Un gobierno crea una compañía con un propósito específico; por ejemplo, para construir una carretera.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fomin (2008).

Nota: BOT = Build – Operate – Transfer.

El esquema de identificación, asignación y distribución de riesgos es inherente a cada contrato y a cada sector, y a la capacidad de cada una de las partes de tomar el riesgo y mitigarlo. El esquema de asignación de riesgos se fundamenta en el supuesto de que cada una de las partes asume los riesgos que tiene mayor capacidad de manejar y mitigar, y en el hecho de que cada una de las partes tiene asociados los costos reales del proyecto, pues a mayor riesgo y mayor dificultad de mitigación, mayor será el costo asociado del sector privado. Además, la disponibilidad de información afecta la capacidad de asumir y cuantificar los riesgos inherentes a un proyecto. Para un proyecto de APP, la posibilidad de identificar, cuantificar y proyectar las probabilidades de ocurrencia de un riesgo es fundamental dado su carácter de largo plazo. En el cuadro 1.2 se presentan de manera enunciativa pero no exhaustiva los principales riesgos de un proyecto tipo y su esquema de asignación y distribución.

Cuadro 1.2 Modelo típico de asignación de riesgos para un proyecto carretero

Tipos de riesgos	Descripción	Público	Privado
Contractuales			
Regulatorios		X	
De fuerza mayor		X	X
De seguros			X
De garantías y obligaciones			X
Técnicos			
De diseño	Nivel de detalle y costeo de las obras.		X
De construcción	Riesgo geológico, disponibilidad de materiales, excesivos costos de construcción.		X X
Tecnológicos	Tecnología para la prestación eficiente del servicio. Obsolescencia tecnológica.		X
De terminación	Lucro cesante.	X	X
De operación	Nivel de servicio. Mantenimiento. Disponibilidad del bien.		X X X

Ambientales y sociales	Participación de la comunidad.	X	X
	Fauna y flora.		X
	Uso del agua y del suelo.		X
Financieros			
Relacionados con el cierre financiero	Disponibilidad de recursos a tiempo.		X
	Requerimientos de capital.		X
	Capacidad de pignorar rentas/titularización.		X
Repago	Tasas de interés.		X
	Garantías.		X
	Riesgo cambiario.		X
	Disponibilidad de recursos de largo plazo.		X
Comerciales			
De demanda	Proyecciones de ingreso.		X
	Proyecciones de usuarios.		X
	Disponibilidad a pagar.		X
	Elasticidad de la demanda.	X	X
De competencia	Existencia de opciones.		X
	Monopolio natural.	X	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de BID (2009) y Barbero (2009).

El presente análisis se concentra en los esquemas de APP que involucran al sector privado en la provisión de un servicio bajo un contrato de largo plazo con un agente público. Si se toma en cuenta su carácter más amplio, la definición y aplicación las APP se refieren a contratos entre el gobierno y entidades del sector privado con el objetivo de entregar un proyecto y su servicio, el que tradicionalmente ha sido siempre provisto por el sector público.

Bajo este esquema, el sector privado normalmente: i) se encarga del diseño, de la construcción o del mejoramiento de infraestructura, ii) asume riesgos relacionados con el proyecto, usualmente financieros, comerciales, técnicos y operacionales, iii) recibe un retorno financiero por la prestación del servicio, bien a través de cargos a los usuarios o bien a través de acuerdos financieros con el agente público, y iv) puede tener o no una transferencia de propiedad sobre el activo. A su vez, el sector público mantiene la responsabilidad sobre la calidad del servicio prestado y su provisión bajo condiciones equitativas.

c. Beneficios y riesgos de las APP para los gobiernos de la región

Diversos análisis que se desprenden de la bibliografía y de la experiencia directa han identificado los principales beneficios y riesgos de realizar un proyecto de APP. Dentro de los primeros cabe destacar:

- La capacidad de proveer un servicio a un menor costo y en menos tiempo.
- La mejoría en la calidad de los servicios y la posibilidad de garantizar buenos niveles de servicio por largos períodos.
- Una gestión más eficiente de los riesgos de proyecto.
- La capacidad de atraer innovación tecnológica y otorgar flexibilidad a la provisión de servicios.
- Que en algunos casos la estructuración financiera de un proyecto puede atraer recursos financieros en condiciones más favorables que si se realizara como un proyecto público.

Sin embargo, los proyectos de APP son proyectos complejos, de larga maduración, y que implican un detallado esquema de asignación de riesgos entre las partes. Por otro lado, exigen un cambio de paradigma entre la manera tradicional de prestar servicios tanto de la parte pública como de la parte privada. Por ello, para realizar un proyecto de APP se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- Requieren altos niveles de inversión en la estructuración contractual, técnica y económica. Los altos costos de transacción constituyen un factor a ser analizado cuando se evalúa la factibilidad de este tipo de proyectos.
- Suelen presentarse asimetrías de información, dado que usualmente el sector privado cuenta con más recursos financieros y humanos para gestionar y definir un proyecto con la contraparte.
- Los impactos fiscales de contingencias e imprevistos deben ser cuidadosamente cuantificados y, de acuerdo con su probabilidad de ocurrencia, incluidos en las cuentas fiscales. Igual tratamiento se les debe dar a los pasivos no contingentes. En el caso de algunos países, existe un límite en cuanto a los compromisos fiscales de largo plazo para este tipo de proyectos.

- Al tratarse de contratos de largo plazo, algunas de las condiciones iniciales pueden requerir modificaciones, lo cual puede acarrear renegociaciones y mayores costos de transacción.
- La complejidad técnica es inherente a cada sector. La complejidad en la estructuración y en las condiciones contractuales y financieras se puede prestar a economías de escala. Las lecciones aprendidas en un sector pueden ser o no aplicables a otro sector.
- Este tipo de proyectos exige mayor esfuerzo en materia de regulación y supervisión por parte del Estado, aunque por otro lado libera a este último de actividades de ejecución y operación.

Cabe destacar que la participación comunitaria, y los mecanismos de comunicación y construcción de consenso son fundamentales para garantizar el éxito de los proyectos. De igual manera, dado su mayor nivel de escrutinio y seguimiento de la comunidad, en estos casos se requiere una mayor rigurosidad en el manejo de los aspectos ambientales y sociales involucrados.

II. La experiencia de la región en APP

Durante la última década, y casi como resultado natural de las reformas económicas de los años noventa, las economías latinoamericanas, independientemente de su tamaño y grado de desarrollo, han empezado a brindar mayores espacios a la actividad privada.

A lo largo de la región la construcción, el mantenimiento y la rehabilitación de infraestructura (rutas, carreteras, puertos y aeropuertos) dependían exclusivamente de los recursos financieros fiscales y de la inversión pública, sin la cual gran parte de la actividad económica era imposible de realizar. Hoy no sólo se comprueba la importancia de la infraestructura física complementada con sus servicios, y el aprovisionamiento de la misma, sino también la importancia de la tarea conjunta, privada y pública, para el crecimiento económico y la sostenibilidad, la disposición del capital humano y el clima de inversiones. La disposición y la calidad de la infraestructura y sus servicios afectan claramente a la productividad de un país, la competitividad de sus exportaciones, sus posibilidades de atraer inversiones locales y extranjeras, y al nivel vida de sus habitantes.

La evaluación de varios proyectos ya implementados bajo este concepto y la metodología de APP en diversos países evidencia beneficios de eficiencia y calidad en el aprovisionamiento de servicios públicos, aunque también se enfrentan una serie de retos en términos de financiamiento, manejo de riesgos e impactos financieros en el mediano y largo plazo.

a. Evolución de las concesiones en la región

Ahora que la primera generación de concesiones iniciada en los años noventa se encuentra en una etapa de maduración y terminación, muchos países se enfrentan a nuevas carteras de proyectos, que requieren mayor apoyo estatal para garantizar su viabilidad financiera. Los niveles de complejidad aumentan, dado que la nueva cartera de inversiones incluye no solamente proyectos de infraestructura más complicados, sino también nuevos sectores en los que resulta más difícil introducir socios privados para la inversión y operación, como educación, salud y el caso de los establecimientos penitenciarios. Aunque esta nueva generación de proyectos de APP ha tenido éxito en algunos casos en América del Norte y Europa, y puede llegar a ser vista como la solución para resolver las necesidades críticas de inversión, no en todos los casos se puede aplicar, y además genera retos adicionales para los Estados.

Por otra parte, la primera generación de concesiones ha dejado una serie de lecciones aprendidas en la región, en particular en cuanto a los aspectos de capacidad institucional y de coordinación entre instituciones, y sobre todo en lo atinente al manejo y a la asignación de riesgos entre las partes. Se ha identificado en especial una serie de riesgos importantes relacionados con el manejo fiscal y el impacto de mediano y largo plazo de estos proyectos.

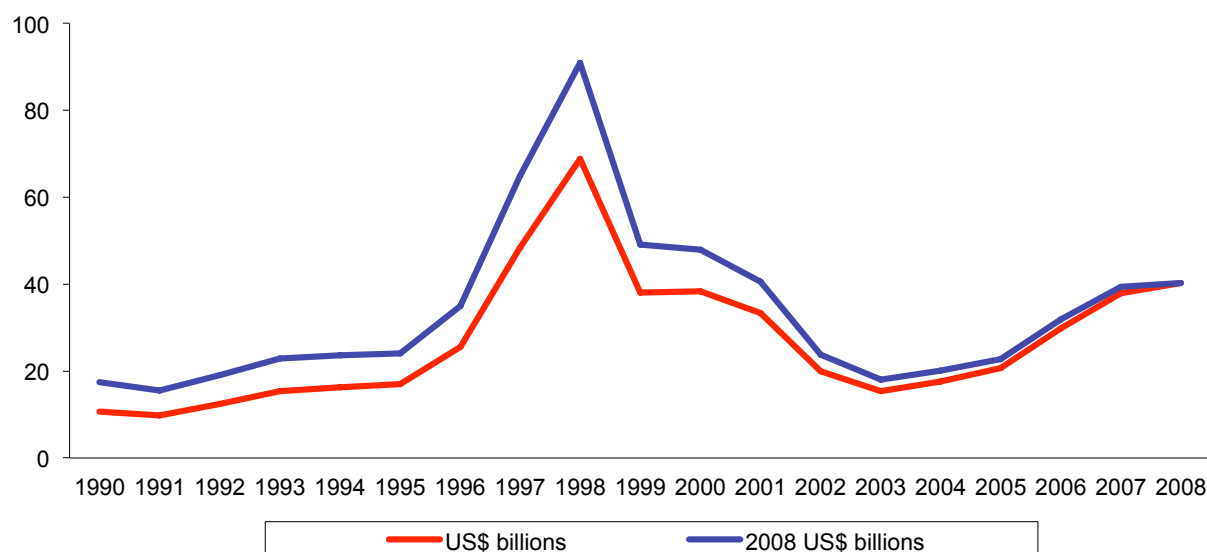
Los aspectos relacionados con la identificación de riesgos técnicos, financieros y de mercado deben ser evaluados cuidadosamente y deben ser valorados e incluidos en las cuentas fiscales de mediano y largo plazo. Así mismo, los mecanismos de mitigación deben ser identificados y asignados a cada riesgo, y deben destacarse las opciones que ofrece el mercado para la cobertura de algunos de estos riesgos, y en los casos de que sean riesgos no asegurables o no mitigables, el impacto fiscal, sujeto a un análisis contingente, debe ser incorporado en los presupuestos plurianuales.

En las discusiones relacionadas con la factibilidad de las APP, se le ha prestado mucha atención a un marco legal e institucional que permita el desarrollo adecuado de APP. En los países de la región el desarrollo de proyectos de APP ha revelado la necesidad de contar con

personal calificado y experto, y recursos necesarios para la preparación de proyectos. Aunque pueden citarse diversas experiencias y hay una intensa discusión en torno de la necesidad de contar con unidades dedicadas a temas de APP (OCDE, 2008; EIU, 2009; Partnerships UK, 2006), existe consenso sobre la necesidad de contar con un marco institucional, legal y regulatorio adecuado para la implementación de este tipo de proyectos, así como voluntad política para realizarlos.

En este sentido, en los países de la región existe una diversidad de experiencias en cuanto a esquemas regulatorios, la trayectoria y experiencia de cada país, leyes especializadas para APP y esquemas institucionales. El clima de negocios, y el entorno macroeconómico y financiero tienen también una incidencia en la capacidad de los países para realizar proyectos de APP (EIU, 2009).⁴

Gráfico 2.1 Compromisos de inversión en proyectos de infraestructura con participación privada (valores reales y nominales, 1990-2008)



Fuente: PPIAF & Banco Mundial (base de datos en línea, s/f).

En general, como se muestra en la el cuadro 1.3 y en el anexo 3, en los países de la región ha habido experiencias de APP, entre las cuales se destacan las de Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. En casi todos los países existe un alto grado de interés en este tipo de proyectos,

⁴ Este trabajo se ha venido realizando periódicamente desde 2008-10.

aunque en los más pequeños las experiencias han sido más puntuales y los resultados menos efectivos y más controversiales. Los países con más práctica en este campo han reforzado su capacidad a través de la experiencia en más sectores y en mayores volúmenes de proyectos. De igual forma, existe mayor experiencia en los sectores tradicionales como transporte, energía y agua potable y saneamiento, aunque algunos países como Chile y México están comenzando a incursionar en nuevos sectores como educación y salud.

Cuadro 2.1 Experiencia de los países en APP

	Marco legal vigente o propuesto	Leyes APP	Sectores en ejecución	Interés en sectores	Financiamiento
Argentina	Normas de concesiones, mantenimiento y rehabilitación de vías	NO	Ferrocarriles, rutas	Rutas y carreteras	Bancos y mercados de capitales
Bahamas	Normas generales de contratación	NO		Carreteras, educación, salud, edificios públicos	Bancos, mercados de valores e instituciones internacionales de desarrollo
Barbados	Normas generales contratación	NO	Agua y saneamiento, edificios públicos	Rutas, servicios de mantenimiento. Aeropuertos, puertos hospitales, universidades, escuelas, agua y alcantarillado, edificios públicos y otros	Bancos e inversión pública

Brasil	Ley de Concesiones; Ley APP (2004)	SÍ	Carreteras, transporte urbano	Infraestructura urbana (Mundial de Fútbol 2014)	Bancos
Colombia	Norma de concesiones (1980) con incorporación de agentes privados y definición de riesgos (2001) de participación privada	NO	Carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos transporte urbano	Carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, transporte urbano	Bancos
Chile	Ley propia	SÍ	Carreteras, aeropuertos, infraestructura urbana, cárceles, hospitales, equipo público	Aeropuertos, infraestructura urbana, equipo público	Bancos y mercados de capitales
Guyana	Existe una Ley de Aprovisionamiento y Regulaciones (2003) y un Directorio de Aprovisionamiento y Administración de Propuestas	NO		Rutas, puentes, aeropuertos, clínicas, postas sanitarias, escuelas	Mercados de valores
Jamaica	Una serie de normas nacionales de contratación y procedimientos podrían dar curso a la aplicación de procesos más específicos para APP	NO	Carreteras, aeropuertos, agua potable	Rutas, mantenimiento de rutas, transporte urbano, aeropuertos, hospitales, postas sanitarias, escuelas, agua y alcantarillado	Instituciones de financiamiento internacional y mercado de valores
México	Normas de concesiones	NO	Carreteras, hospitales		Bancos y mercados de capitales

Perú	Ley de Participación Privada	SÍ	Puertos, carreteras, irrigación, aeropuertos	Ferrocarriles, aeropuertos	Bancos y mercados de capitales
Suriname	Normas débiles e inefectivas de aprovisionamiento publico	En evaluación		Carreteras, hospitales, clínicas, agua y alcantarillado, edificios públicos	Instituciones de financiamiento internacional
Trinidad y Tobago	Aplicación de nuevas normas de contratación desde 2005	En evaluación		Rutas, transporte urbano, postas sanitarias, edificios públicos y cárceles	Limitada deuda de bancos y mercados de valores e instituciones público-financieras

Fuente: Elaboración propia.

b. Temas regulatorios y de ambiente de negocios: el informe de la Economist Intelligence Unit (EIU)

A continuación se resaltan algunas de las conclusiones de un estudio de seguimiento y evaluación de los ambientes para la estructuración de APP que ha realizado el Banco, a través del Fomin y con el apoyo de la EIU, , en el cual se analizaron, en 19 países de la región, a través de variables cuantitativas: i) el ambiente legal y regulatorio, ii) el marco institucional, iii) la trayectoria en implementación, iv) el clima de negocios, y (v) las facilidades financieras. Las conclusiones son las siguientes:

- No todos los países tienen leyes dedicadas a APP: en algunos el Congreso tiene que aprobar cada proyecto de manera individual sin importar el sector, y en otros, las APP se enmarcan dentro de las leyes de contratación.
- Para la mayoría de los proyectos, el contrato de APP se realiza de manera particular para cada proyecto, con su esquema de distribución y mitigación de riesgos, lo que en algunos casos ha implicado numerosas renegociaciones y litigaciones

poscontractuales. En todos los casos, los esquemas de arbitraje y resolución de conflictos pueden mejorarse.

- No todos los países cuentan con el marco institucional adecuado para la supervisión y regulación de proyectos de este grado de complejidad.
- La trayectoria de los países en este tipo de proyectos a veces no tiene relación con el establecimiento de un marco institucional y regulatorio.
- En algunos países existen prohibiciones constitucionales para que los servicios de agua y saneamiento sean provistos por agentes privados.
- El desarrollo de los fondos de pensiones privados provee un espacio interesante para el financiamiento de este tipo de proyectos y el desarrollo del mercado de capitales.
- Aunque la percepción de riesgo de que el gobierno no cumpla con sus obligaciones contractuales y financieras no es muy alta, en particular en los países con mayor trayectoria, muchos países han establecido esquemas de mitigación de riesgos a través de fideicomisos, o esquemas de garantías o legales.

III. La experiencia del Banco en APP

a. Intervenciones en el marco regulatorio e institucional (upstream)

El BID ha venido apoyando a la región en la promoción, el financiamiento y la implementación de los proyectos de APP, desde el fortalecimiento del marco legal y regulatorio hasta la identificación y preparación de proyectos, el financiamiento directo, el fomento del diálogo y la generación de conocimiento. El Banco cuenta con amplia experiencia en todos los sectores, particularmente en las siguientes áreas: i) fortalecimiento del marco regulatorio y financiero, ii) apoyo técnico para la identificación y preparación de proyectos, iii) apoyo financiero en la ejecución de APP, iv) manejo fiscal de contingencias y v) actividades de conocimiento y difusión.

Cuadro 3.1 Áreas de competencia del BID en APP

Área	Temas abordados
Fiscal, clima macroeconómico y viabilidad de las APP	Administración de las obligaciones fiscales de largo plazo. Establecimiento de metodológicas de evaluación para proyectos de APP vis-à-vis opciones públicas. Análisis, evaluación y mitigación de riesgos. Análisis de contingencias.
Marco institucional, regulatorio y legal	Capacidades institucionales para la identificación y formulación de proyectos para APP.
Identificación de potenciales proyectos de APP	Elaboración de listas de proyectos de APP. Evaluación de Valor por Dinero y las opciones de estos proyectos de APP.
Análisis económico, técnico, financiero y legal de los proyectos de APP	Análisis y evaluación técnica de los riesgos. Asignación de riesgos. Establecimiento de mecanismos de mitigación de riesgos y sus costos. Arreglos contractuales e incentivos para la participación privada. Monitoreo y evaluación de los arreglos o alianzas.

Fuente: BID (2010).

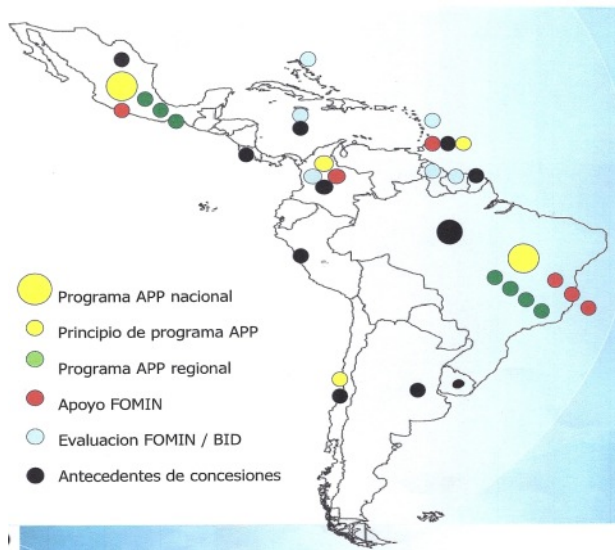
b. Intervenciones en los proyectos de APP (downstream)

Además de la participación del Banco en programas del marco legal y regulatorio, y en el entorno general de las APP, cabe destacar la participación activa de las ventanillas del sector privado y del sector público de la institución en el financiamiento de programas de APP, muchos de los cuales han recibido premios por sus soluciones innovadoras y el reconocimiento por el valor agregado del Banco en términos de mitigación de riesgos.

En la mayoría de los casos, los proyectos en los que ha colaborado el BID han contado con una combinación de los siguientes elementos: i) estructuras novedosas que aún no han sido probadas en el mercado, ii) mitigación del riesgo político allí donde la intervención del sector privado es necesaria para asegurar participación privada, iii) solución a las brechas en el financiamiento, en particular debido a la necesidad de financiamiento de largo plazo para este tipo de proyectos.

Las intervenciones del Banco han tenido lugar dentro de todo el ciclo de proyecto, y se han concentrado en Argentina, Barbados, Belice, Chile, Colombia, Haití, México, Perú, Uruguay, y Trinidad y Tobago, como se muestra en el anexo 3. En el gráfico 3.1 se resume la participación del Banco en proyectos de esta naturaleza.

Gráfico 3.1 Las APP en América Latina



Dentro de todo el ciclo de proyecto, las intervenciones del BID han abarcado desde programas de cooperación técnica para el fortalecimiento del marco legal e institucional y la preparación de proyectos, hasta la participación directa en el financiamiento de proyectos en los sectores de agua, transporte y energía, por un monto aproximado de US\$1.500 millones durante el período 2004-10, tanto desde la ventanilla pública como desde la ventanilla privada. Las actividades del Banco se han concentrado en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, y Trinidad y Tobago y han incluido programas regionales principalmente en el Caribe. Los equipos de infraestructura y del sector privado del Banco han trabajado activamente en proyectos novedosos de financiamiento que han obtenido reconocimientos internacionales, como el proyecto del Corredor Norte del Amazonas IIRSA en Perú y el apoyo financiero para emisiones de bonos en el mercado local para la construcción de autopistas en Chile. El Banco ha llevado adelante los proyectos de manera individual, de acuerdo con las características de los mismos y las necesidades de los países, y asimismo ha realizado seminarios y talleres, y ha elaborado una

amplia gama de productos de conocimiento. En base a la experiencia del Banco, a continuación se resaltan los aspectos clave para ser considerados dentro del proceso de decisión de un programa de APP.

IV. Lecciones aprendidas y recursos para los encargados de la toma de decisiones

El rol que han desempeñado los acuerdos de APP durante las dos últimas décadas no sólo demostró que estas asociaciones responden efectivamente a las exigentes necesidades infraestructura y servicios públicos: también enfatizó la existencia de una función complementaria e ineludible de los sectores privado y público, por su dinámica y adaptabilidad. La provisión de infraestructura, tanto económica como social, y sus servicios relacionados, demanda un esfuerzo financiero fiscal significativo para los países, pero es a su vez esencial para la dinámica económica de una sociedad y su calidad de vida. Servicios como electricidad, telecomunicaciones, rutas y puertos, distribución de agua, o tratamiento de aguas servidas son vitales para la calidad de vida y la actividad económica. Hoy el reto es proveer infraestructura y servicios de manera complementaria, lo cual incluye hospitales, escuelas, puertos, cárceles y otros servicios que deben brindarse de manera confiable y efectiva al mayor número de integrantes de la población.

Los gobiernos nacionales y locales, al igual de la comunidad de ayuda internacional, reconocen el rol protagónico del sector privado en general y de los acuerdos de APP en particular como instrumentos facilitadores para el acceso y aprovisionamiento de infraestructura pública y sus servicios. Independientemente de la especificidad del tipo de acuerdo, los APP ofrecen la posibilidad de asignar pocos recursos fiscales a fin de satisfacer una demanda creciente por servicios e infraestructura pública de una manera más eficiente. A su vez promueven un sector privado innovador, flexible y concurrente con los objetivos de desarrollo y crecimiento de las economías de la región. Asimismo, y de acuerdo con una visión más amplia, las APP pueden tomar un rol catalizador de inicio para la provisión de bienes y servicios públicos para luego promover una más ambiciosa reforma económica en los países.

La experiencia de una década, a través de los proyectos y programas implementados a lo largo y a lo ancho de la región, ha sido amplia y enriquecedora tanto para países como economías grandes y pequeñas. Si bien en todos los casos los impactos han sido modestos en

comparación con los objetivos inicialmente trazados, vale la pena enumerar sus logros y aspectos positivos, sin que con ello se pretenda agotar de ninguna manera la posibilidad de una discusión nueva y enriquecedora sobre los mismos. Con este propósito, en el presente documento se agrupan las lecciones aprendidas de la experiencia del Banco y de los países de la siguiente manera: a) marco legal e institucional, b) valor por dinero (VpD), c) identificación, evaluación, asignación y mitigación de riesgos, d) flexibilidad, innovación y calidad de los servicios, e) aspectos ambientales y sociales, y finalmente f) impactos en el largo plazo y costos transaccionales.

a. Marco legal e institucional

Uno de los temas más amplios y recurrentes de discusión para los formuladores de políticas de la región es la participación privada o pública en cada sector o en su economía como un todo. Independientemente de su complejidad o alcance, dicha participación siempre se examina, y asigna nuevos roles al formulador de políticas, al regulador y al proveedor del servicio a fin de movilizar más capital, y lograr mayor eficiencia y efectividad en la provisión y prestación de servicios (Farquharson et al., 2011; Hammami, Ruhashyankiko y Yehoue, 2006; OCDE, 2010). A veces las restricciones fiscales suelen constituir una motivación para que los encargados de la toma de decisiones del sector público involucren al sector privado e implementen programas de APP para la provisión de infraestructura y sus servicios. Sin embargo, la puesta en marcha de un proyecto bajo la modalidad de APP implica un manejo muy cuidadoso de la sostenibilidad económica y de los impactos fiscales de largo plazo, dado que la mayoría de los contratos abarcan en promedio de 15 a 20 años.

Indudablemente las partes deben contar con un entorno legal claro, instituciones fuertes y un sector público comprometido con los objetivos de política y enfocado en la resolución de sus diferencias. Aun en los casos en que no existan leyes particulares para APP, el arreglo contractual particular provee las bases de entendimiento mutuo y el adecuado manejo de derechos y obligaciones. En algunos países se han desarrollado un marco institucional y marcos regulatorios exclusivos para APP, mientras que en otros el marco legal es el contrato del proyecto y el marco institucional se define de acuerdo con las instituciones involucradas. Ambas modalidades dependen del tamaño y de la capacidad técnica del país y de la región, del número y

monto de proyectos que puedan realizarse por medio de APP, y del marco legal e institucional particular para el país y para el sector.

Sin embargo, independientemente de la modalidad utilizada, los acuerdos APP exitosos se han desarrollado dentro de un marco inclusivo y participativo, bajo principios de confianza y cooperación, y con la provisión de marcos regulatorios estables y predecibles en el largo plazo, y la asignación efectiva de riesgos e innovadoras maneras de financiamiento para ambas partes. El apoyo político a las APP para la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado ha demostrado ser fundamental para brindar confianza a los inversionistas. Asimismo, la experiencia ha demostrado que se requiere acceso a la información técnica, transparencia en las licitaciones y negociaciones de contratos, información sobre finanzas públicas e inversión pública, y finalmente mecanismos eficientes y ágiles para la resolución de conflictos y el arbitraje.

En este amplio escenario algunos países han avanzado, primeramente para establecer un nuevo marco institucional de normas de acuerdo con el cual la participación privada sea ampliamente aceptada, y en una segunda instancia para instaurar unidades especializadas en el manejo de estas reformas o asociaciones con el sector privado. En la medida en que algunos países han establecido un historial de APP en diferentes sectores, el nivel de confianza de los inversionistas ha aumentado, y el nivel de capacidad de los funcionarios públicos para diseñar, desarrollar y monitorear estos arreglos se ha fortalecido.

El éxito de los acuerdos de APP en su marco general se basa en: i) claras pautas de política sobre la participación privada y pública en la economía y sus sectores, ii) el establecimiento de un marco legal y regulatorio consistente y previsible, iii) la atención a normas y prácticas convencionalmente aceptadas para cada sector, iv) amplia información sobre inversión pública y proyectos de inversión, y v) la posibilidad de realizar consultas, y la existencia de procedimientos y aprobaciones que garanticen una transparente competencia entre potenciales operadores. Por otro lado, este tipo de esquemas exige nuevas destrezas y capacidades a las partes. Los funcionarios públicos generalmente se ven enfrentados a contrapartes privadas más sólidas técnicamente, con mayor disponibilidad de recursos y con posibilidades de asignación exclusiva de un equipo sólido de técnicos y abogados, lo cual genera asimetrías de información. Asimismo, el diseño de un proyecto de largo plazo incorpora nuevas variables y riesgos dentro de todo el ciclo de proyecto, con lo cual el funcionario público se

convierte más en un supervisor que en un ejecutor directo. Por su parte, las contrapartes privadas deben introducir una visión de negocio de largo plazo, y proveer un servicio de calidad y un nuevo esquema de relaciones con la comunidad.

En general, los países de la región con más experiencia han avanzado en la creación de unidades especializadas con el propósito administrar los procesos de licitación de los APP, a veces a nivel de sector o a veces a nivel multisectorial. Estas unidades normalmente se han visto fortalecidas con recursos de cooperación técnica de multilaterales que les han permitido reforzar sus capacidades técnicas, financieras, legales y comerciales para solventar los problemas de asimetrías de la información a los que a veces se ve enfrentado el Estado en este tipo de proyectos. Asimismo, estas unidades deben tomar ventaja de los consejeros sectoriales especializados dentro y fuera de la administración pública. Un modelo transaccional o regulatorio no llena las exigencias de todos los proyectos o sectores. Cada proyecto establece sus reglas de desarrollo, construcción, financiamiento y operación en el marco de la APP.

En lo particular, una típica unidad de APP debe establecer sus políticas y estrategias, sus criterios de selección de proyectos, la evaluación individualizada de cada proyecto, la administración de la transacción y negociación de APP y, finalmente, su monitoreo y cumplimiento. Si se trata de varios sectores, debe apoyar elementos de coordinación y cooperación entre ellos y aprovechar lecciones aprendidas. En algunos casos las unidades se encuentran en entidades sectoriales especializadas, las cuales a su vez requieren fortalecimiento técnico, dado que no todos los proyectos de infraestructura y servicios deberán o podrán implementarse como APP. Estas unidades especializadas a nivel del proyecto deberán primero establecer claramente su viabilidad comercial, financiera y administrativa mediante el diseño o la propuesta de un efectivo caso de negocios para el sector privado y/o público. Una vez terminada la etapa anterior se evaluará cuantitativa y cualitativamente su alternativa de VpD, tomando en cuenta su óptimo costo a lo largo de la vida útil del proyecto y sus servicios. Esta evaluación de VpD podría ser tomada como una de costo-beneficio, aunque su carácter y su aporte más importante se encuentran en el análisis y la evaluación de los riesgos del proyecto.

Así, el marco institucional para la implementación de APP, ya sea de tipo normativo y regulatorio en su marco más amplio, o implique la creación unidades especializadas en lo particular, debe responder a estrategias de largo plazo y compromisos público-privados de largo aliento. Los beneficios de estos programas y asociaciones público-privadas residen básicamente

en la creación de capacidades institucionales de largo plazo para la eficiente provisión de infraestructura y servicios públicos; de este modo, los proyectos trascienden las administraciones y los planes de inversión pública cobran vigencia de más largo plazo y superan períodos políticos volátiles. Por otro lado, los esquemas de APP generan nuevos retos a las instituciones en cuanto a la regulación y la supervisión de la calidad del servicio, ya que en estos casos el Estado deja de ser el prestador directo de un servicio para asumir el papel de regulador y supervisor.

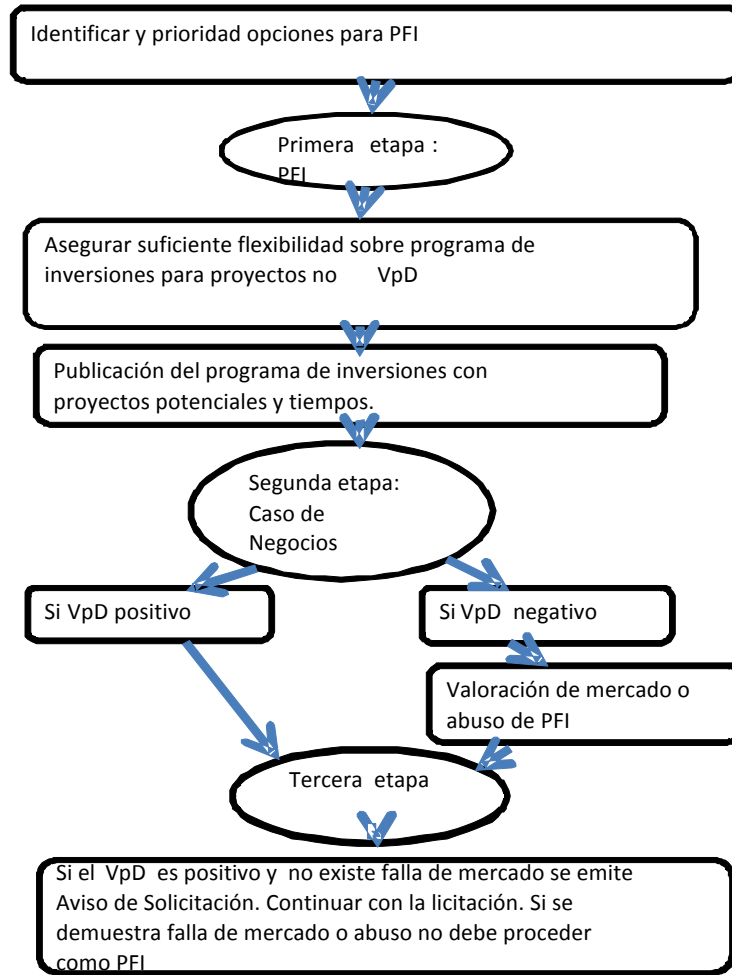
b. Valor por dinero (VpD)

Los contratos de APP son compromisos de largo plazo para sus participantes y deben manifestar su carácter estratégico, delineando claramente su alcance, requerimientos y justificación. Aquellos proyectos basados en evaluaciones razonablemente realistas de oportunidades y con potencial de negocios atraen la atención y llaman a la participación activa del sector privado. Estas evaluaciones deben incluir la totalidad de sus costos, estimativos de demanda por servicios, estimativos de ingresos y posibles subsidios o aportes estatales durante todo el ciclo de la vida del proyecto.

Una APP no tiene la posibilidad de convertir un proyecto malo en uno bueno. En esta etapa del proceso de selección, se toman en cuenta consideraciones particulares como la del VpD para evaluar alternativas y opciones de proyectos. En ese sentido, la metodología de VpD es un instrumento de evaluación para cuantificar si efectivamente la participación privada crea valor en el largo plazo, durante el ciclo de construcción, operación y servicio de un proyecto. Este instrumento evalúa los costos y riesgos a lo largo de la vida del proyecto bajo premisas distintas de las de la prestación de un servicio en el marco diferenciado de un sector o una actividad económica.⁵ La metodología de VpD cuantifica detenidamente los costos y riesgos de un proyecto a lo largo de su vida útil y la eficiente provisión de sus servicios, tomando en cuenta sus opciones de organización administrativa y financiera. Además, remarca el carácter particular de cada sector y el marco general de su organización. En el gráfico 4.1 se muestra el ciclo de evaluación de un proyecto, de acuerdo con la metodología utilizada por el Departamento del Tesoro del Reino Unido. La descripción detallada de la metodología se presenta en el anexo 4.

⁵ El proceso de selección de los proyectos en el Reino Unido abarca tres etapas (véase el anexo 4).

Gráfico 4.1 Proceso de valor por dinero (VpD)



Aunque esta técnica se ha utilizado de manera extendida en particular en países como Reino Unido y Canadá, hay estudios que advierten sobre el riesgo de basarse solamente en análisis cuantitativos o de emplear la metodología para justificar un proyecto sobre el cual ya se ha tomado una decisión. En países desarrollados, es comúnmente aceptado que esta metodología se utilice como uno, más no el único, aspecto para valorar el impacto de hacer un proyecto por medio de APP, y se considera que otros métodos cualitativos, como el potencial de generar competencia, deben ser incorporados dentro del análisis (H.M. Treasury, 2006).

Es importante anotar que otro de los factores que incide en el valor real de un proyecto es –precisamente– la competencia. La mayor concurrencia de operadores privados ha permitido

generar ambientes más competitivos, que a su vez resultaron en menores costos para la construcción y prestación de servicios. Una evaluación objetiva de estos por parte de la autoridad encargada de APP ha permitido identificar operadores efectivos y establecer contratos con menores costos y un servicio más extenso.

c. Evaluación, identificación, asignación y mitigación de riesgos

La identificación, cuantificación, asignación y mitigación de riesgos corresponden al mecanismo central de un esquema de APP. Independientemente de la naturaleza de los contratos de APP y la base de su retribución, la asignación de riesgos y responsabilidades en los acuerdos de APP debe responder a principios realistas de equidad y balance para ambas partes. Si las evaluaciones de riesgo no son realistas, o se asignan demasiados riesgos al agente privado, los inversionistas privados no se interesan o cargan un costo adicional por el riesgo (Barbero, 2009). Por otro lado, si el sector privado no asume algunos de los riesgos o se asignan demasiados riesgos al gobierno, se pierde el espíritu de un esquema de APP y no se maximiza el potencial de ganancias. Además de la identificación y asignación de riesgos, su tratamiento en caso de que ocurran eventos inesperados es igualmente importante y, por ende, las normas para la resolución de controversias en cuanto a su manejo deben estar claramente especificadas en el contrato, así como también los mecanismos de arbitraje.

El éxito de las APP se basa en una asignación y un manejo eficientes de los riesgos, lo cual a su vez garantiza un mayor VpD en los emprendimientos. En el otro extremo, las causas más comunes para el fracaso de las APP son las estimaciones erróneas de potenciales ingresos, el sobreestimar al mercado, el avance tecnológico acelerado y la insolvencia de los operadores. En general, la ocurrencia de eventos que no se han previsto o cuantificado durante el período de diseño y para los cuales no se han definido mecanismos de actuación ha generado demoras, controversias o exceso de costos.

En la medida en que se ha avanzado en la ejecución de proyectos de este tipo, se ha comenzado a contar con mayor información sobre los potenciales eventos y sus posibilidades de ocurrencia. En este sentido, el compartir experiencias entre países y entre sectores, el análisis del historial de proyectos y la obtención de información relevante son fundamentales para llevar a cabo procesos más sólidos. Ambas partes participantes en las APP poseen ventajas comparativas propias para el manejo y la mitigación, que deben ser reconocidas. Así, el riesgo debe asignarse a

la parte mejor preparada para manejo. Usualmente los riesgos retenidos por el sector público son regulatorios y de permisos administrativos. El sector privado se encarga de aquellos atinentes al diseño, a la construcción, a la operación y al financiamiento. Otros como la inflación o el riesgo cambiario son compartidos.

d. Flexibilidad, innovación y calidad del servicio

Los APP han permitido superar las limitaciones de las prácticas presupuestarias tradicionales, de acuerdo con las cuales los presupuestos de capital, mantenimiento y operación se llevaban adelante de manera separada y se corría el riesgo de restringir en el futuro los recursos asignados a operación y mantenimiento, redundando en nuevas y mayores necesidades de infraestructura en el mediano plazo. Un contrato APP contempla todos los posibles costos y beneficios durante todo el ciclo de proyecto, y al introducir una visión de largo plazo desde el período de diseño y construcción, se favorecen tecnologías de mejor rendimiento en el largo plazo. De igual forma, la incorporación de las destrezas privadas en relación con la administración, la disciplina financiera y una mayor proximidad a los usuarios y/o clientes ha permitido cambios positivos sustanciales en sectores tradicionales como transporte, telecomunicaciones y electricidad, así como también en materia de agua, educación, salud y otros servicios. La creación de vehículos especiales con propósito definido (SPV) de los contratos de APP ha otorgado flexibilidad en la participación accionaria de grupos interesados no tradicionales como trabajadores, pensionistas y fondos especializados de inversión. La variedad de los contratos, simples o complejos, de APP ha abierto las puertas a una serie nueva de inversionistas, empresas y empresarios.

Recuadro 4.1 Ejemplo de capitalización: La reforma de empresas públicas en Bolivia

A mediados de la década de 1990, Bolivia inició una ambiciosa reforma de sus empresas públicas a través de un marco conceptual nuevo y particularmente distinto de los de las reformas de privatización observados en la región. En 1994 Bolivia estableció su programa de capitalización en el contexto de una aguda y generalizada crítica pública a la venta de bienes del Estado y de la escasamente comprometida participación del sector privado en infraestructura y servicios públicos, muy influenciada por posiciones ideológicas radicales. Por contraposición, esta reforma se fundamenta en la activa y comprometida participación de ambos sectores (público y privado) para la provisión de infraestructura y servicios públicos. Asimismo, ha brindado un marco amplio a la participación de otras partes involucradas, como los trabajadores.

La creación y el establecimiento de fondos de pensiones permitieron extender la reforma al marco de las prestaciones sociales de largo plazo y dinamizar un mercado de capitales hasta esa fecha incipiente o inexistente. Asimismo, instauraron un sistema de regulación sectorial dedicado a los servicios públicos y otro, financiero, dedicado a bancos, empresas de seguros y pensiones.

Por ejemplo, durante el proceso de reforma de empresas públicas en Bolivia se permitió la participación accionaria de sus trabajadores. Independientemente de la ganancia de capital de estas nuevas acciones observada en el momento de su traspaso al nuevo operador, la participación de los trabajadores fue masiva. Del número total de trabajadores en cuatro empresas públicas, el 97% suscribió acciones en el capital de las nuevas sociedades, y llegó a representar desde el 3% hasta el 16% del capital accionario de las mismas. Luego de la reforma, se observó la creación de empresas de servicios por los trabajadores especializados o empleados, como parte de una iniciativa de mayor eficiencia en el sector eléctrico y el transporte de hidrocarburos. En Colombia se han presentado casos exitosos de democratización de la propiedad, como la emisión de acciones de la ISA, la empresa nacional de Transmisión de Energía. En este caso, en el momento de la primera colocación de acciones, el Estado colombiano tenía el 76% de la propiedad de la compañía, valorado en aproximadamente Col \$600.000 millones, y a enero de 2111 poseía el 51%, valorado en Col \$7.500 millones, con lo cual queda demostrada la generación de valor del proceso.

Las nuevas sociedades creadas en lo particular por el propósito de un contrato de APP están usando canales tradicionales de financiamiento pero asimismo participan en los mercados de capitales nacionales sorteando las exigentes restricciones de los regímenes de los mercados de capitales y de la bolsa de valores. La clara definición de los productos o servicios ha permitido la innovación tecnológica y una combinación de habilidades y mejores prácticas, gracias a un enfoque más orientado a la prestación de un servicio que a la realización de un proyecto bajo condiciones de diseño definidas. Se presenta entonces el gran reto de los encargados de la toma de decisiones en cuanto a la asimilación y la evaluación de tecnologías novedosas, que abarcan desde el diseño de las construcciones y edificaciones hasta la operación de las facilidades portuarias o el transporte.

Por otra parte, se han generado nuevas formas de prestación de ayuda, como la ayuda basada en resultados (OBA, por sus siglas en inglés).⁶ Este tipo de ayuda constituye un enfoque que tiene el propósito de mejorar la provisión de infraestructura básica y sus servicios sociales a los habitantes pobres mediante financiamiento público. Es asimismo un acercamiento que intenta llevar a cabo proyectos financieramente viables subvencionando la parte del pago por la entrega

⁶ La OBA se explica detalladamente en un cuadro anexo.

del servicio. Esto se apunta especialmente en los sectores más pobres de la comunidad, que no cuentan con los medios para cubrir la tarifa completa requerida para asegurar la viabilidad financiera del proyecto. Un elemento crucial es que los pagos de OBA se basan en funcionamiento y desempeño, lo cual se le hace efectivo solamente al socio privado una vez definido el resultado alcanzado, por ejemplo: conexiones de gas natural, electricidad y agua potable. El financiamiento se desembolsa a los abastecedores de servicio únicamente después de que los resultados identificados previamente se hayan entregado a los beneficiarios. Los resultados pueden tomar la forma de productos o de resultados propiamente dichos, por ejemplo: conexiones de agua, sistemas solares instalados y mantenidos por un período especificado, administración de vacunas, o partos atendidos. Los abastecedores del servicio provienen a menudo del sector privado, que puede asumir mejor el riesgo de funcionamiento requerido y responder al incentivo en base a resultados, aunque también se han incluido las organizaciones no gubernamentales (NGO), las organizaciones comunitarias e incluso las entidades públicas.

Recuadro 4.2 Ayuda basada en resultados (OBA)

Aunque los proyectos de OBA requieren una mezcla de recursos financieros, incluidos los del propio proyecto, o de dueños de casa, y financiamiento comercial, este tipo de enfoque requiere fondos de operación mayores. Esto a menudo se llama “prefinanciamiento” porque está aparte del financiamiento general del proyecto y se utiliza para atender la necesidad del abastecedor del servicio antes de recibir su pago basado en resultados. Los requisitos del financiamiento para las intervenciones de OBA varían de acuerdo con la naturaleza del esquema. En proyectos de OBA con APP grandes, los operadores o abastecedores tienden a financiar sus operaciones de OBA con sus propios fondos de operaciones o capital de trabajo dispuesto para el financiamiento del banco. Cuando se trata de un operador más pequeño, los esquemas de OBA introducirían un préstamo de capital de trabajo por tiempo determinado, aun cuando una porción de los subsidios o los pagos de OBA sean otorgados al abastecedor del servicio.

Fuente: Kumar, Lieberman y Mumssen (2010).

La OBA y otros mecanismos de financiamiento en base de resultados (RBF) están ganando renombre en el contexto del desarrollo por muchas razones, particularmente el deseo de establecer un nexo entre recursos públicos escasos y resultados reales tangibles. Sin embargo, desde la retención de los desembolsos hasta la entrega de resultados se requiere que los operadores o las instituciones tengan acceso a los recursos financieros necesarios para el pago de sus insumos. Tales recursos no siempre están disponibles, especialmente en ambientes más

exigentes o apremiados (regiones, subsectores) por el financiamiento público, y en los cuales la responsabilidad y la entrega de resultados han probado ser problemáticas (véase el recuadro 4.2).

e. Aspectos ambientales y sociales

El carácter de largo plazo de los acuerdos de APP ha posibilitado proyectos en áreas como transporte, agua potable, tratamiento de aguas servidas y riego, que a través de los años demostraron tener un impacto cualitativo en temas sociales y ambientales. La incorporación de agentes privados en proyectos que tradicionalmente han estado en manos del sector público ha implicado que los costos ambientales y sociales se incorporasen dentro del ciclo de proyecto. Por otra parte, la prestación de un servicio tradicionalmente público por parte de un agente privado obliga a un tratamiento más cuidadoso de los temas de consulta y relación con las comunidades afectadas. El diálogo sobre beneficios sociales, condiciones realistas de empleo y entrenamiento laboral deberá tener lugar en etapas tempranas del establecimiento de APP a fin de que los gobiernos corran un menor riesgo político.

Por ejemplo, en el caso de Perú, como parte de un significativo proyecto de infraestructura, en el Corredor Vial Amazonas Norte, se han incorporado diversos actores sociales o grupos de interés, muchos de ellos con diferentes naturalezas y funciones. El concesionario de la obra aportará a programas específicos relacionados con el saneamiento de sus territorios y la respectiva titulación, además de dar apoyo a la construcción de infraestructura de servicios básicos y comunicaciones. Se considera que estas actividades mejorarán las condiciones de dichas poblaciones y comunidades indígenas. Asimismo, el compromiso de la comunidad dentro de la gestión de los proyectos, como ha sido por ejemplo el caso de las concesiones de carreteras, en el cual las comunidades cercanas realizan el mantenimiento rutinario de las vías (Colombia), genera nuevas oportunidades de trabajo para la propia comunidad y abre el camino para nuevas alianzas entre el sector privado y el público.

La creación de sociedades de propósito específico de las APP ha permitido la participación accionaria de sus trabajadores. Asimismo, han dado lugar a que los sindicatos laborales tuviesen influencia para establecer objetivos y estrategias para un mejor y más eficiente servicio de largo plazo. Siguiendo el ejemplo antes mencionado de Bolivia, no sólo se observa la incorporación de un mayor número de personal especializado con ganancias de eficiencia

administrativa resultantes, sino también en general mayores y mejores remuneraciones a su personal.

El compromiso temprano de las partes interesadas en el proceso ayuda a desarrollar un ambiente positivo y favorable. Los interesados se convierten en proveedores de información sobre las preocupaciones y expectativas de los servicios, y a la vez de sus potenciales riesgos, y generalmente retroalimentan los modelos de negocios propuestos y la evaluación realista de tarifas o precios. Las APP exitosas suelen involucrar diversas modalidades de consulta, con un amplio número de participantes en los acuerdos. La provisión de infraestructura y servicios públicos siempre implica un amplio espectro de participantes con expectativas diversas, por lo que es importante y deseable incluir e identificar a otros participantes. Sin embargo, los administradores del proceso deben brindar una percepción realista de sus objetivos y metas. En los casos más exitosos de APP, se ha fomentado la incorporación de compañías locales, con lo cual se asegura una competencia amplia y transparente. La participación de socios o partes interesadas locales es particularmente importante en proyectos localizados en zonas especiales o particulares, remotas o de acceso difícil.

f. Impactos de largo plazo y la evaluación de costos transaccionales

Existe la percepción de que los costos de transacción de una APP son altos, aunque no hay suficiente evidencia empírica en América Latina para sustentarla. Se espera que los costos de transacción de una APP sean mayores que los de un proyecto tradicional, debido a la naturaleza de largo plazo, el esquema de asignación de riesgos y las complejidades financieras (Dudkin y Valila, 2005). Además de los costos de estructuración legal, económica y financiera, y los costos de negociación y de monitoreo y supervisión, la naturaleza de los contratos de largo plazo también genera costos adicionales. Otro de los factores que influyen en la percepción de altos costos es que en este tipo de proyectos se reconocen y se incluyen todos los costos dentro del ciclo de proyecto, entre ellos: costos de operación, mantenimiento, y costos de mitigación de impactos sociales y ambientales de largo plazo.

No obstante las exhaustivas evaluaciones y el interés por analizar el costo de las reformas de empresas públicas a lo largo de la década (Pargal, 2003; Nellis y Birdsall 2005; Kessides,

2004),⁷ no existe aún evidencia concluyente sobre los costos y beneficios de los esquemas de APP en la región. Es claro que una iniciativa de APP involucra altos costos de transacción, pero existen limitados análisis de comparación con procesos normales o estándares de construcción o prestación de servicios públicos. Incorporar una evaluación de costos de los APP en el ciclo completo del proyecto es todavía una tarea por cumplir, aun cuando la bibliografía reciente reconoce el enorme potencial de estos esquemas (Andrés et al., 2008:237).

Si bien las APP se han diseñado para sobrellevar limitaciones presupuestarias de la inversión pública, no se han diseñado para evitar el escrutinio contable y una mayor disciplina fiscal en el corto y largo plazo. Todo lo contrario: independientemente del tamaño de su economía, los países se ven obligados fundamentalmente a enunciar presupuestos nacionales y de inversión pública plurianuales o estructurales (Chile) con positivas consecuencias sobre la disciplina fiscal de corto y largo plazo. En este caso se puede mencionar que la región se ha mantenido comprometida rigurosamente con principios de regularización o consolidación fiscal en casi todos los países y ha evitado prácticas contables fuera del presupuesto y del flujo financiero fiscal, como sucedió en otras regiones. En general, los países de la región han sido cuidadosos en la clasificación de los arrendamientos operativos y financieros; no obstante, se entiende la clasificación diferenciada de riesgo y hay países como Chile, Colombia y Perú, que han avanzado con un gran nivel de sofisticación en los esquemas de evaluación, valoración y cuantificación de contingencias de este tipo de proyectos.

En general, por su necesidad de mayor transparencia fiscal, la región ha estado siguiendo normas mínimas necesarias para el buen funcionamiento contable y el seguimiento de estas obligaciones. Así, en el área fiscal se podrían puntualizar las siguientes tareas a realizar: i) establecer las capacidades institucionales para la comparación de costos entre una estrategia de APP y proyectos netamente públicos, ii) incorporar y monitorear obligaciones fiscales en forma estricta, iii) efectuar el reporte expreso en el presupuesto y flujos fiscales de compromisos de APP, iv) otorgar capacidades de veto a las autoridades fiscales, y v) imponer límites a los compromisos. Si bien estas tareas son muy similares a las buenas prácticas de disciplina y

⁷ Un trabajo más amplio y reciente se construye sobre la base contrafactual interna tomando en cuenta el desempeño de las privatizaciones previas a las reformas (Andrés et al., 2008).

seguimiento fiscal, deberán estar explicitadas para las APP e incorporar a su vez el manejo de las contingencias inherentes a los proyectos y a sus contratos de largo plazo.

En detalle, la estimación de flujos operativos y de inversión de largo plazo no debería ser considerada un problema, siempre y cuando se cuente con una buena evaluación de la APP. Así, los pagos por disponibilidad deben incorporarse a las obligaciones fiscales de largo plazo, y sus ajustes tomar como referencia la tasa de descuento libre de riesgo. Alternativamente, se propone trabajar en estas estimaciones en base a ajustes probabilísticos tomando en cuenta la experiencia. Esto último cobra particular importancia para las garantías contingentes, sobre cuya ocurrencia hay que hacer análisis probabilísticos, y además establecer metodologías contables en el largo plazo. Los riesgos asumidos por el sector privado generalmente se ven aminorados por las garantías gubernamentales, explicitadas en los contratos de APP de manera concreta.

Si bien cabe enfatizar la amplia declaración de obligaciones y la limitación de garantías otorgadas, las prácticas de APP señalan ciertas recomendaciones, entre ellas: i) simplificar y estandarizar los contratos, ii) realizar un listado de los activos públicos involucrados, iii) contabilizar el flujo de pagos y compromisos asumidos a lo largo del contrato, y iv) enunciar las garantías otorgadas. Las APP deberán cumplir con los requerimientos de revelar la información necesaria para el correcto y eficiente seguimiento fiscal (Ehrhardt e Irwin, 2004).

V. Una mirada hacia el futuro: nuevas iniciativas e innovaciones

Adoptar las APP es un proceso de largo alcance, en el que se deben demostrar los beneficios de confiabilidad y disponibilidad de los bienes públicos y sus servicios en el largo plazo. Las APP se encuentran al alcance de los gobiernos como un instrumento eficaz de provisión de infraestructura y servicios públicos tanto para países desarrollados como emergentes.

El desarrollo y la implementación de APP brindan una magnífica oportunidad para que los gobiernos nacionales, regionales y locales abran el diálogo sobre la provisión de bienes y servicios públicos con una gama amplia de participantes e involucrados. Asimismo, permiten incorporar temas socio-comunitarios y ambientales.

Si bien todos estos actores manifiestan al participar su deseo de colaborar para la más eficiente y efectiva provisión de bienes y servicios públicos a la población, los gobiernos han

empezado a expandir aún más los beneficios de estos acuerdos en lo relativo al uso de recursos públicos, o impuestos, y sus mayores beneficios en el largo plazo.

a. Las APP en sectores no tradicionales

El establecimiento y la estructuración de contratos de APP no sólo están permitiendo una dinámica positiva y virtuosa entre el sector público y el privado, sino también la provisión de servicios como salud, educación y servicios carcelarios, cuyo proveedor exclusivo y sin competencia generalmente ha sido siempre la institución pública.

Hasta el momento las APP han desempeñado un rol singular y positivo, con un carácter eminentemente práctico y objetivo. Si bien en gran medida la experiencia demuestra que ese rol se ha orientado a la provisión de infraestructura educativa y salud, áreas en las cuales parecería que la región se ha concentrado hasta ahora, sus resultados enfatizan contribuciones significativas en otros campos como la justicia y la infraestructura carcelaria. Además, en la última década las APP han incursionado en sectores poco tradicionales como salud, educación, agua, justicia, electrificación rural y deportes en algunos países de la región.

En el tema de salud, por ejemplo, la Secretaría de Salud Federal del Gobierno de México determinó la necesidad de desarrollar un sistema de Hospitales Regionales de Alta Especialidad (HRAE) a través de APP. Cada HRAE ofrece un conjunto variable de especialidades y subespecialidades clínico-quirúrgicas dirigidas a atender padecimientos de baja incidencia y alta complejidad diagnóstico-terapéutica. El proyecto de HRAE Bajío (2005) se constituyó como una unidad médica modelo, con excelentes resultados de sus procesos de atención médica y elevados niveles de servicio a sus pacientes. Esta APP es una concesión por 25 años e involucra la construcción, el equipamiento, el financiamiento y la gestión de los servicios no asistenciales a una población de referencia de 2,5 millones de personas más la construcción de 24.000 metros cuadrados. Hasta la fecha se han construido y están en operación los HRAE de Oaxaca, de la Península de Yucatán, de Chiapas (que incluye al Hospital de Especialidades Pediátricas en Tuxtla Gutiérrez) y el de Ciudad Salud en Tapachula, a los que hay que sumar el recientemente hospital de Ciudad Victoria del estado de Tamaulipas. Asimismo, como parte de su reforma del sector salud, Chile también está realizando proyectos bajo la modalidad de APP. Dentro de este marco, el concesionario propone un diseño, la construcción, el financiamiento, la operación y la transferencia (DBOT), y ofrece servicios no clínicos como mantenimiento, alimento y servicios

porteriles. Todos los servicios clínicos continúan siendo proporcionados por las corporaciones públicas del hospital directamente con financiamiento del gobierno. Proyectos como el complejo hospitalario Salvador Infante, de Maipú y de la Florida, han contado con la capacidad de innovación y la experiencia del sector privado en el diseño y la operación de la infraestructura del hospital, la concentración en el ciclo de vida del proyecto, el reemplazo y la puesta al día del equipo especializado y así han limitado su obsolescencia. Existen otros emprendimientos, como el complejo Red Sur, en el Hospital Dr. Sótero del Río, con una inversión aproximada de US\$500 millones.

En el campo de la educación principalmente, aunque no exclusivamente, las APP han provisto edificaciones y mantenimiento para labores de educación básica o primaria y superior tanto para nuevas construcciones como para facilidades existentes a cargo de los gobiernos nacionales y regionales. En este último caso, se han celebrado contratos de arrendamiento de edificaciones escolares públicas y también para la construcción y el funcionamiento de laboratorios para las prácticas de química, física y comunicaciones. La experiencia regional en relación con los servicios de educación ha mostrado una activa participación de actores no estatales que, a través de APP, ha fomentado el acceso de comunidades indígenas y grupos vulnerables a mejores edificaciones educativas. Con eje en áreas rurales remotas y suburbanas, y orientadas al servicio de grupos poco privilegiados, estas APP permiten un mayor acceso y alcanzan resultados efectivos con costos aceptables, y hasta ahora han brindado soluciones transparentes y comprometidas con las necesidades de los grupos sociales mencionados.

Cabe destacar el proyecto de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí en México, que cuenta con dos unidades académicas, el Centro de Información y Documentación (CID) o biblioteca, cafetería, centros de cómputos, un centro de nuevas tecnologías, un centro de manufacturas avanzadas, rectoría y oficinas administrativas, auditorio y salas audiovisuales, un centro de negocios internacionales, el Centro Avanzado de Idiomas (CADI) y servicios generales. Esta APP es una concesión por 20 años e involucra la construcción, el equipamiento, el financiamiento y la gestión de los servicios no asistenciales a aproximadamente 5.000 estudiantes. Hasta la fecha existen alrededor de una docena de proyectos federales y estatales financiados con esta modalidad de proyectos público-privados de servicios.

Asimismo, existe un largo listado de proyectos de agua y saneamiento básico en la región. Según el Banco Mundial, América Latina es la segunda región más activa en términos de

cantidad de APP en el área de agua, lo cual durante la década pasada ha implicado la realización de 113 proyectos e inversiones del orden de los US\$9,7 millardos en 17 países. La mayoría de los proyectos se ubica en Brasil (45), Chile (12), Colombia (29), y México (9). Estos proyectos son concesiones de abastecimiento de agua (79), seguidas por plantas de tratamiento del agua y de aguas residuales (17) con la modalidad de construcción, operación y transferencia. En ellos, la participación privada es fundamental y prominente para el servicio de agua potable. La Corporación Financiera Internacional (2010) sostiene: “Durante la década pasada, más del 55% de PPP del agua fueron firmados por empresas internacionales privadas en países de niveles de renta media y baja”.

Otro sector no tradicional para las APP es el de la infraestructura carcelaria, patrocinado por el gobierno del estado de Victoria, Australia, y su Departamento de Justicia. A través de su programa de APP, el estado de Victoria ha entrado en el acuerdo con Correctional Partnership Pty Ltd. (Aegis) para el diseño, la construcción y el financiamiento de una amplia gama de instalaciones y sistemas, lo que incluye 358 nuevos espacios de habitabilidad y la extensión de los medios de seguridad de la prisión existente de Ararat. Esta APP abarca 25 años e implica tanto la construcción de edificaciones nuevas como la reforma de las ya existentes. La nueva facilidad y la facilidad existente juntas proporcionarán la capacidad de 740 camas. El Departamento de Justicia desea proveer una infraestructura más adaptable a las nuevas tecnologías, con suficiente flexibilidad y la capacidad para abastecer brevemente las fluctuaciones de más largo plazo en términos de cantidad de convictos y cambios en las prácticas operacionales.

Una vez liberalizado y reestructurado su sector eléctrico, el gobierno chileno ha establecido un programa de electrificación rural bajo un principio de concesiones no exclusivas. Este busca expandir la red de distribución a áreas rurales a través del otorgamiento de subsidios sobre la base de licitaciones. A la fecha las comunidades locales en sociedad con operadores privados desarrollan proyectos y presentan ofertas especificando el monto del subsidio. El gobierno participa a través de su Fondo Nacional para el Desarrollo Regional otorgando el subsidio; los operadores o la compañía de distribución establecen los costos de inversión y mantenimiento, y finalmente los clientes aportan los costes de conexión. De este modo, el gobierno chileno ha podido expandir los servicios de electrificación rural en un 50% en casi cinco años.

Por último, Brasil será la sede de dos de los eventos deportivos más importantes del mundo: la Copa Mundial 2014, que tendrá lugar en 12 ciudades del país, y los Juegos Olímpicos de 2016, que se realizarán en Rio de Janeiro. Se pondrán en marcha proyectos de obras públicas para desarrollar la infraestructura necesaria, que abarca por ejemplo la construcción de estadios, el sistema de transporte, carreteras y autopistas, aeropuertos, la expansión de la red de energía eléctrica, y redes de telecomunicaciones, agua y residuos; además, se prevén contratos para la puesta en escena del evento. A través de APP e inversión privada, las inversiones para construir y reformar los estadios en las 12 ciudades anfitrionas ascenderán a alrededor de US\$3,5 mil millones de un total de inversión en infraestructura de US\$22.000 millones. Estos proyectos consideran inversión privada y una completa revitalización de los alrededores de los campos deportivos y los servicios, a fin de dejar un legado a la ciudad y al programa de Olimpiadas Rio 2016.

b. APP para la prestación de servicios

Una cantidad apreciable de experiencias en muy diversos sectores en la región no sólo manifiestan el rol ineludible y complementario de instituciones y actores público-privados para la provisión de infraestructura y servicios públicos, sino también la imperiosa necesidad de buscar esquemas y modelos nuevos a fin de asegurar servicios públicos confiables y permanentes una vez emprendida la construcción de infraestructura física. Así la complementariedad público-privada muestra su mayor efectividad para el logro de mejores niveles de vida y el cumplimiento de objetivos de largo plazo, con lo cual se trascienden las limitaciones presupuestarias y las incapacidades institucionales en el corto plazo.

Algunos ejemplos de APP para la provisión de servicios se encuentran en los sectores de salud y educación, con resultados significativos para aquellas poblaciones alejadas de los centros urbanos o ubicadas en regiones suburbanas de ingresos bajos. Estas APP por lo general han definido la infraestructura necesaria y las áreas de influencia, y el tiempo para la prestación de servicios y su efectividad deberán ser evaluados a lo largo de la vida del programa y del proyecto. Además de los servicios tradicionales mencionados anteriormente en el sector de educación, en varios países de la región se han presentado casos exitosos como el de Fe y Alegría, el de escuelas concesionadas o el otorgamiento de *vouchers* (tiquetes) en Colombia y Chile, y el programa de la Asociación de Escuelas Católicas en Venezuela.

En lo relativo a los servicios de salud también se observa una íntima relación entre instituciones públicas y privadas dedicadas a la provisión de servicios que abarcan desde la atención preventiva y básica hasta complejos especializados y seguros de salud, áreas en las que la participación de actores no gubernamentales de distinta naturaleza es vital. La concurrencia de donantes bilaterales vuelve más activa la participación de las APP para la provisión de servicios de salud. Así, las APP proyectan modelos diversos y efectivos en países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua.

Existen otras iniciativas de APP que vale la pena mencionar, no obstante su reciente puesta en marcha. Una de ellas es la firma de una alianza entre un consorcio coreano-jamaicano y el gobierno de Jamaica para el otorgamiento de 12.500 títulos de propiedad como parte del programa de manejo y administración de la tierra que fue lanzado nuevamente en julio de 2010. La empresa coreana Cadastral Survey Corporation (KCSC) ha firmado un acuerdo con la Geoland LLC, una compañía jamaicana de administración de la tierra, para la extensión rápida de títulos propiedad. Así, con una inversión de aproximadamente US\$2 millones, este consorcio empresarial se compromete a: i) generar mapas catastrales digitales e impresos de St. Elizabeth, ii) relevar información para los propietarios de Oarendon y Manchester, iii) brindar soporte lógico para el procesamiento de documentación y las aplicaciones al programa de administración y manejo de la tierra, iv) proporcionar soporte lógico para recaudaciones y cuentas del programa de administración, y finalmente v) ofrecer equipo y personal especializado en el manejo de información del programa.

c. Las APP en pequeñas economías

Las APP no son materia exclusiva de las grandes economías o de corporaciones nacionales o extranjeras altamente desarrolladas; en varios países de la región hay importante evidencia de la participación de varios y pequeños productores o proveedores de servicios. Allí donde existe una necesidad bien definida y sostenida durante un período prolongado, las APP funcionan de manera efectiva para la provisión de infraestructura y servicios.

Las transacciones de APP no necesariamente deben involucrar cuantiosas sumas de los presupuestos locales o nacionales para poder captar los beneficios de una alianza público-privada confiable y estable. A manera de ejemplo, tómesese el caso de Tonga, un archipiélago en el océano Pacífico Sur (Banco Asiático de Desarrollo, 2009), que está avanzando en la identificación de

proyectos con participación privada, aunque carece de una ley específica para APP y tan sólo cuenta con una unidad pequeña de APP. Así, para el éxito de las APP es imprescindible la existencia de un compromiso político explícito, aunada a un marco efectivo y un consistente sistema de supervisión gubernamental. En el caso de Tonga, sus autoridades trabajan hoy con el sector privado a fin de identificar políticas adecuadas, y al mismo tiempo se trata de proveer un marco legal y se elaboran manuales y guías para la licitación, evaluación y selección de operadores privados para la provisión de infraestructura y sus servicios.

Aún más, Fiji, en la región del Pacífico, estableció una unidad de gestión y administración para las APP con el propósito de seleccionar proyectos estatales y de empresas públicas potenciales para su contratación. Una unidad de APP pequeña ha podido captar efectiva y eficazmente la dinámica especializada de empresas públicas en distintos sectores a fin de establecer APP con operadores privados exitosos y con experiencia. En el mismo contexto, operadores privados locales con habilidades concretas y especializadas en sectores o actividades que tradicionalmente han estado a cargo de empresas públicas grandes han podido tomar una ventaja efectiva en cuanto a oportunidades y emprendimientos, como resultado de las APP. Los emprendimientos destinados a proveer servicios de mantenimiento de redes domiciliarias y de distribución de electricidad o gas natural están en manos de pequeñas empresas, así como por ejemplo el aprovisionamiento de agua en el caso de Paraguay.

Por otro lado, se registran avances en la estructuración de proyectos de APP a nivel subregional, en cuyos casos el Banco ha apoyado acciones, por ejemplo, de programas enfocados en el fortalecimiento de las entidades regionales en Brasil y México. En el caso de México, se han presentado experiencias a nivel subnacional en los estados de Oaxaca, Durango, Tamaulipas, Guerrero y el estado de México, los cuales en distintos grados iniciaron reformas constitucionales y legales que permiten la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo considerando presupuestos multianuales. Sin embargo, los estados carecían del entorno legal y regulatorio para facilitar la implementación local de esquemas de APP, y se evidenciaban necesidades de fortalecimiento institucional y técnico, en particular en cuanto a las herramientas para evaluar, priorizar, estructurar, diseñar y promover los proyectos de APP.

En este contexto, el Fomin desarrolló el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), con el fin de promover entre los gobiernos estatales participantes la adopción de mejores prácticas y de conocimientos actualizados en las

áreas técnica, financiera, institucional, de regulación y legal para APP. Este proyecto impulsa la transferencia del conocimiento existente del nivel federal al nivel estadual (véase el anexo 5). En coordinación con el PIAPPEM, en 2010 el Fomin lanzó el programa Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos de Asociación Público-Privada (MuniAPP) con el apoyo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), con el objeto de promover la expansión y mejora de servicios y obras públicas municipales a través de la aplicación de esquemas de APP, mediante la implementación de una plataforma tecnológica permanente de servicios de formación de capacidades y asistencia técnica en temas de APP para gobiernos municipales.

A la fecha cinco gobiernos estatales se han sumado a la iniciativa con igual número de subproyectos que crean o fortalecen los marcos legales estatales, a la vez que promueven dentro de las entidades estatales la institucionalización y formación de unidades técnicas para estructuración de APP, las cuales identifican carteras de proyectos susceptibles de realizarse mediante APP y estructuran al menos un proyecto piloto de APP desde su evaluación hasta su adjudicación. En este sentido, existen cinco proyectos piloto de APP en las áreas de salud, educación, transporte vial y agua y saneamiento en los distintos estados participantes. El PIAPPEM ha generado una serie de modelos y metodologías relevantes para la estructuración de APP desde el punto de vista subnacional, que se convirtieron en materiales didácticos para la impartición del Diplomado en APP desarrollado en coordinación con el MuniAPP.

Paralelamente, el MuniAPP ha creado un Diplomado en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios (DAPPIS), que se ofrece en línea y que provee información, metodologías y técnicas para la evaluación, la preparación, la estructuración y el seguimiento de proyectos de APP. Asimismo, en el marco del MuniAPP se encuentra en evolución una plataforma tecnológica para apoyar sistemáticamente y en el largo plazo a los municipios en la estructuración de proyectos de APP mediante asistencia técnica que pueda trascender los períodos de las administraciones municipales. La información del DAPPIS y del MuniAPP está disponible en www.muniapp.org.

Como resultado de las experiencias que han tenido lugar hasta la fecha, se ha puesto en evidencia que, independientemente de su escala, se destaca la incorporación de consumidores de bajos ingresos en algunos acuerdos de APP, donde el objetivo de la administración es mejorar el acceso a estos servicios en áreas de manifiesta pobreza. En estos casos, desarrollar estrategias de

aprovisionamiento con cobertura universal se hace particularmente importante. Algunas administraciones están llevando a cabo trabajos con partes privadas interesadas en APP o definiendo programas de OBA. Un ejemplo concreto lo constituye la incorporación de estos programas y estrategias de OBA como parte de transacciones concretas de APP. Estas por lo general están diseñadas para complementar los esfuerzos financieros de donantes o gobiernos nacionales o locales con el fin de satisfacer las necesidades de poblaciones de bajos ingresos o regiones declaradas prioritarias.

Así, el efectivo y práctico rol de las APP ha logrado resultados positivos en áreas como el cambio climático, la mejora del clima de inversiones, la mejora en la efectividad de la ayuda y la provisión de infraestructura y servicios públicos. El compartimiento de los riesgos ha permitido demostrar la creatividad y experiencia del sector privado para proveer soluciones efectivas ante la falta de infraestructura y servicios públicos y, a su vez, dar una más amplia y mejor satisfacción a las necesidades de la población. Aún más: se observa con mayor frecuencia el compromiso de autoridades municipales, locales y regionales para la provisión de infraestructura y servicios públicos.

VI. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de las últimas décadas se celebraron APP en una amplia variedad de sectores, que abarcan desde infraestructura energética y de transporte, hasta la provisión de servicios de agua potable y saneamiento, esquemas de irrigación, y servicios de educación y salud. Asimismo, en años recientes se han empezado a presentar proyectos en áreas como registros, manejo de la información y recolección de facturas. Por otra parte, existen numerosas variantes y diversos esquemas contractuales, que incluyen desde concesiones hasta esquemas para incorporar una extensa gama de responsabilidades para el diseño, la edificación, el mantenimiento, el financiamiento y/o la operación del servicio, y cuyos riesgos pueden transferirse al operador, de acuerdo con el tipo de proyecto y las destrezas del sector privado involucrado.

Durante la última década, y casi como resultado natural de las reformas económicas de los años noventa, las economías latinoamericanas, independientemente de su tamaño y de su grado de desarrollo, han empezado a brindar mayores espacios a la actividad privada. En diversos países, la evaluación de varios proyectos de APP implementados evidencia beneficios de eficiencia y calidad en el aprovisionamiento de servicios públicos, aunque también deja

entrever que se enfrentan una serie de retos en términos de financiamiento, manejo de riesgos e impactos financieros en el mediano y largo plazo. Los niveles de complejidad aumentan, dado que la nueva cartera de inversiones incluye no solamente proyectos de infraestructura más complicados, sino también nuevos sectores en los que resulta más difícil introducir socios privados para la inversión y la operación, como educación, salud y el caso de los establecimientos penitenciarios.

El clima de negocios, y el entorno macroeconómico y financiero tienen también una incidencia interesante en la capacidad de los países para realizar proyectos de APP. En este sentido, en los países de la región existe una diversidad de experiencias en cuanto a los esquemas regulatorios, la trayectoria y la experiencia de cada país, las leyes especializadas para APP y los esquemas institucionales. El Banco cuenta con amplia experiencia en todos los sectores, particularmente en las siguientes áreas: i) fortalecimiento del marco regulatorio y financiero, ii) apoyo técnico para la identificación y preparación de proyectos, iii) apoyo financiero en la ejecución de APP, iv) manejo fiscal de contingencias y v) actividades de conocimiento y difusión.

Las ventanillas del sector privado y del sector público del Banco han participado activamente en el financiamiento de programas de APP, muchos de los cuales han recibido premios por sus soluciones innovadoras y en donde se ha reconocido el valor agregado del Banco en términos de mitigación de riesgos. En la mayoría de los casos, los proyectos en los que ha colaborado el Banco han contado con una combinación de los siguientes elementos: i) estructuras novedosas que aún no han sido probadas en el mercado, ii) mitigación del riesgo político allí donde la intervención del sector privado es necesaria para asegurar la participación privada, iii) solución a las brechas en el financiamiento, en particular debido a la necesidad de financiamiento de largo plazo para este tipo de proyectos.

La experiencia de una década, a través de los proyectos y programas implementados a lo largo y a lo ancho de la región, ha sido amplia y enriquecedora tanto para países como para economías grandes y pequeñas. Si bien en todos los casos, los impactos han sido modestos en comparación con los objetivos inicialmente trazados, cabe destacar sus logros y aspectos positivos, con lo cual no se pretende agotar de ninguna manera una discusión nueva y enriquecedora sobre los mismos.

Primero, indudablemente las partes deben contar con un entorno legal claro, instituciones fuertes, y un sector público comprometido con los objetivos de política y orientado positivamente a la resolución de sus diferencias. Aun en los casos en que no existen leyes particulares para APP, el arreglo contractual particular provee las bases para el entendimiento mutuo y el adecuado manejo de derechos y obligaciones.

Los contratos de APP son compromisos de largo plazo para sus participantes y deben manifestar su carácter estratégico, delineando claramente su alcance, requerimientos y justificación. Aquellos proyectos basados en evaluaciones razonablemente realistas de oportunidades y con potencial de negocios atraen la atención y llaman a la participación activa del sector privado.

Así, una segunda lección es que estas evaluaciones deben incluir la totalidad de sus costos, estimativos de demanda por servicios, estimativos de ingresos y posibles subsidios o aportes estatales durante todo el ciclo de la vida del proyecto. Una APP no tiene la posibilidad de convertir un proyecto malo en uno bueno. En esta etapa del proceso de selección, se toman en cuenta consideraciones particulares como la del VpD para evaluar alternativas y opciones de proyectos.

En este sentido, la metodología de VpD es un instrumento de evaluación para cuantificar si efectivamente la participación privada crea valor en el largo plazo, durante el ciclo de construcción, operación y servicio de un proyecto.

La tercera lección concierne a la identificación, cuantificación, asignación y mitigación de riesgos, que constituyen el mecanismo central de un esquema de APP. Independientemente de la naturaleza de los contratos de APP y de la base de su retribución, la asignación de riesgos y responsabilidades en los acuerdos de APP debe responder a principios realistas de equidad y balance para ambas partes. Si las evaluaciones de riesgo no son realistas, o se asignan demasiados riesgos al sector privado, los inversionistas privados no se interesan o cargan un costo adicional por el riesgo.

Un contrato de APP contempla todos los posibles costos y beneficios durante todo el ciclo de proyecto, y al introducir una visión de largo plazo desde el período de diseño y construcción, se favorecen tecnologías de mejor rendimiento en el largo plazo. De igual forma, la incorporación de las destrezas privadas en relación con administración, disciplina financiera y mayor proximidad a los usuarios y/o clientes ha permitido cambios positivos sustanciales en

sectores tradicionales como transporte, telecomunicaciones y electricidad, así como también en agua, educación, salud y otros servicios.

La creación de vehículos especiales con propósito definido (SPV) de los contratos de APP ha permitido otorgar flexibilidad a la participación accionaria de grupos interesados no tradicionales, como trabajadores, pensionistas y fondos especializados de inversión. La variedad de los contratos, simples o complejos, de APP ha posibilitado la apertura a una serie nueva de inversionistas, empresas y empresarios.

La cuarta lección es: la definición clara de los productos o servicios ha dado lugar a la innovación tecnológica y a una combinación de habilidades y mejores prácticas, gracias a un enfoque más orientado a la prestación de un servicio que a la realización de un proyecto bajo condiciones de diseño definidas. Los abastecedores del servicio provienen a menudo del sector privado, sector capaz de asumir mejor el riesgo de funcionamiento requerido y de responder al incentivo en base a resultados, aunque también se han sumado ONG, organizaciones comunitarias e incluso entidades públicas. Asimismo, la OBA y otros mecanismos de financiamiento en base de resultados (RBF) están ganando renombre en el contexto del desarrollo por muchas razones, particularmente el deseo de establecer un nexo entre recursos públicos escasos y resultados reales tangibles.

La quinta lección se refiere a la incorporación de agentes privados en proyectos que tradicionalmente han estado en manos del sector público ha llevado a que los costos ambientales y sociales se incorporasen dentro del ciclo de proyecto. Por otro lado, la prestación de un servicio tradicionalmente público por parte de un agente privado obliga a un tratamiento más cuidadoso de los temas de consulta y relación con las comunidades afectadas. El diálogo sobre beneficios sociales, condiciones realistas de empleo y entrenamiento laboral deberá tener lugar en etapas tempranas del establecimiento de APP a fin de que los gobiernos corran un menor riesgo político.

De acuerdo con una sexta lección, el compromiso temprano de las partes interesadas en el proceso de APP ayuda a desarrollar un ambiente positivo y favorable. Los interesados se convierten en proveedores de información sobre las preocupaciones y expectativas de los servicios, y a su vez de sus potenciales riesgos, y generalmente retroalimentan los modelos de negocios propuestos y la evaluación realista de tarifas o precios. Las APP exitosas suelen

involucrar diversas modalidades de consulta, con un amplio número de participantes en los acuerdos.

Y finalmente, si bien las APP se han diseñado para sobrellevar las limitaciones presupuestarias de la inversión pública, no se han diseñado para evitar el escrutinio contable y una mayor disciplina fiscal en el corto y largo plazo. Todo lo contrario: los países, independientemente del tamaño de su economía, se ven obligados fundamentalmente a enunciar presupuestos nacionales y de inversión pública plurianuales o estructurales (Chile) con positivas consecuencias sobre la disciplina fiscal de corto y largo plazo.

En este caso, puede decirse que la región se ha mantenido comprometida rigurosamente con principios de regularización o consolidación fiscal en casi todos los países y ha evitado prácticas contables fuera del presupuesto y del flujo financiero fiscal, como sucedió en otras regiones. En general, los países de la región han sido cuidadosos en la clasificación de los arrendamientos operativos y financieros; no obstante, se entiende la clasificación diferenciada de riesgo y hay países como Chile, Colombia y Perú, que han avanzado con gran nivel de sofisticación en los esquemas de evaluación, valoración y cuantificación de contingencias de este tipo de proyectos.

Así, el escenario futuro para la inversión en infraestructura y servicios públicos en la región no podrá prescindir de alianzas público-privadas y sus mecanismos más eficientes. Las APP se encuentran al alcance de los gobiernos como un instrumento eficaz de provisión de infraestructura y servicios públicos tanto para países desarrollados como emergentes. El desarrollo y la implementación de APP brindan una magnífica oportunidad para que los gobiernos nacionales, regionales y locales abran el diálogo sobre la provisión de bienes y servicios públicos con una amplia gama de participantes e involucrados. Asimismo, permiten incorporar temas socio-comunitarios y ambientales.

Si bien todos estos actores manifiestan al participar su deseo de colaborar para la más eficiente y efectiva provisión de bienes y servicios públicos a la población, los gobiernos han empezado a expandir aún más los beneficios de estos acuerdos en lo relativo al uso de recursos públicos, o impuestos, y sus mayores beneficios en el largo plazo.

Hasta el momento, las APP han desempeñado un rol singular y positivo, con un carácter eminentemente práctico y objetivo. Si bien en gran medida la experiencia indica que ese rol se ha orientado hacia la provisión de infraestructura educativa y salud, áreas en las cuales parecería

que la región se ha concentrado hasta ahora, sus resultados enfatizan contribuciones significativas en otros campos, como la justicia y la infraestructura carcelaria. Así, la complementariedad público-privada muestra su mayor efectividad para el logro de mejores niveles de vida y el cumplimiento de objetivos de largo plazo, trascendiendo limitaciones presupuestarias e incapacidades institucionales en el corto plazo. Algunos ejemplos de APP para la provisión de servicios se concentran en los sectores de salud y educación, con resultados significativos para aquellas poblaciones alejadas de los centros urbanos o regiones suburbanas de ingresos bajos.

Más aún: las APP no son materia exclusiva de las grandes economías o de corporaciones nacionales o extranjeras altamente desarrolladas; en varios países de la región hay importante evidencia de la participación de varios y pequeños productores o proveedores de servicios. Allí donde existe una necesidad bien definida y sostenida durante un período prolongado, las APP funcionan de una manera efectiva para la provisión de infraestructura y sus servicios en economías pequeñas. Al mismo tiempo se observa, independientemente de su escala, la incorporación de consumidores de bajos ingresos en algunos acuerdos de APP, donde el objetivo de la administración es mejorar el acceso a estos servicios en áreas de manifiesta pobreza. En estos casos, desarrollar estrategias de aprovisionamiento con cobertura universal se vuelve particularmente importante. Algunas administraciones están llevando a cabo trabajos con partes privadas interesadas en APP o definiendo programas de OBA. Un ejemplo concreto lo constituye la incorporación de estos programas y estrategias de OBA como parte de transacciones concretas de APP. Estas por lo general están diseñadas para complementar los esfuerzos financieros de donantes o gobiernos nacionales o locales a fin de satisfacer las necesidades de poblaciones de bajos ingresos o regiones declaradas prioritarias.

Anexo 1 La evolución de las APP en América Latina

Gráfico A.1.1

Período 1990-2000: US\$410,2 millardos a valores constantes (base 2008)

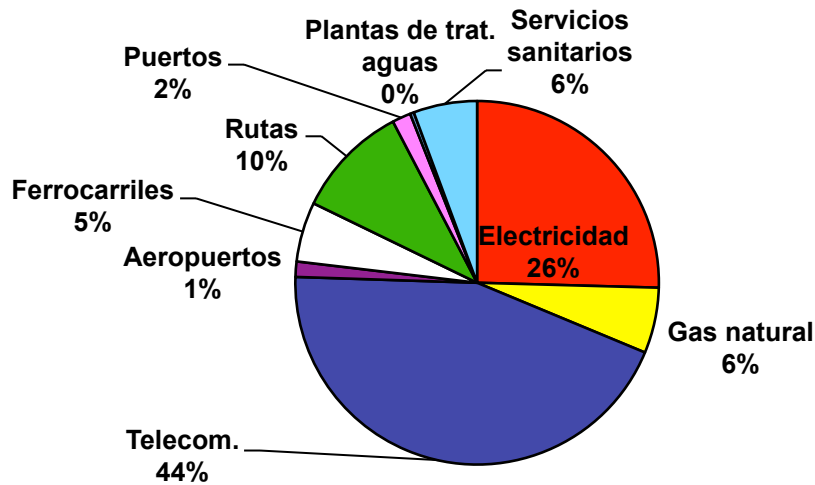
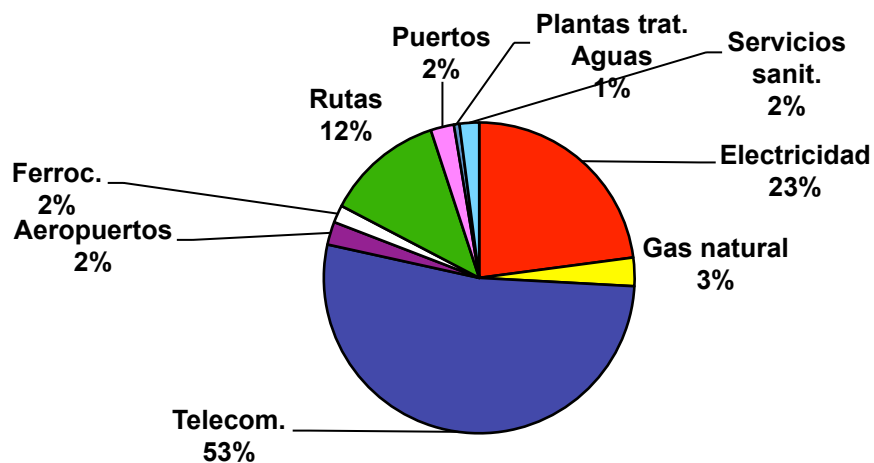


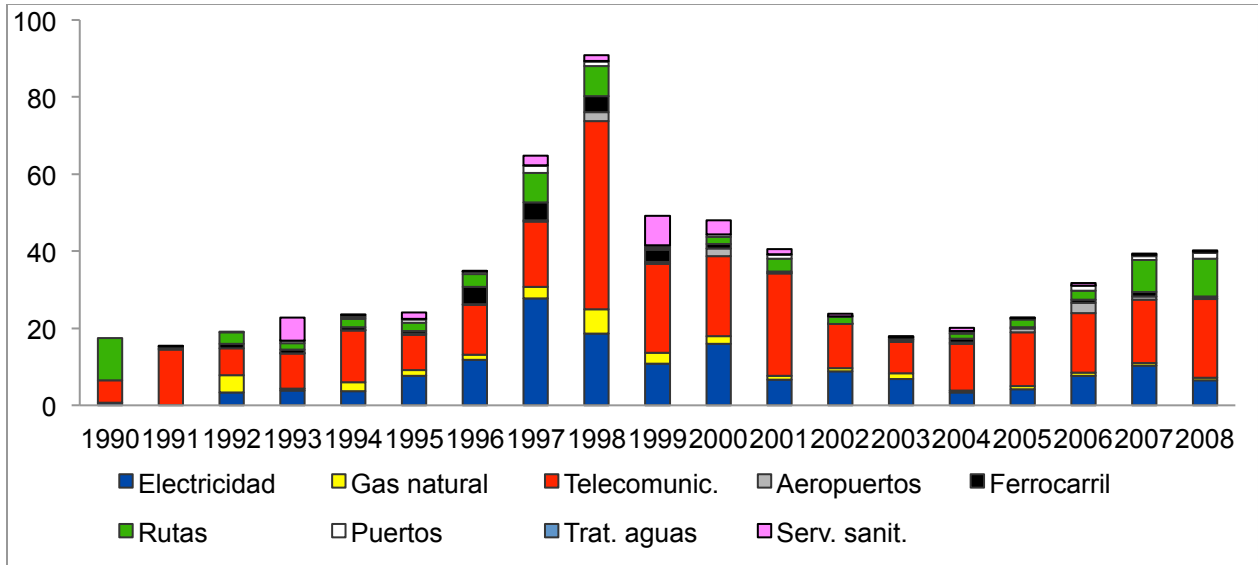
Gráfico A.1.2

Período 2001-2008: US\$236.5 millardos a valores constantes (base 2008)



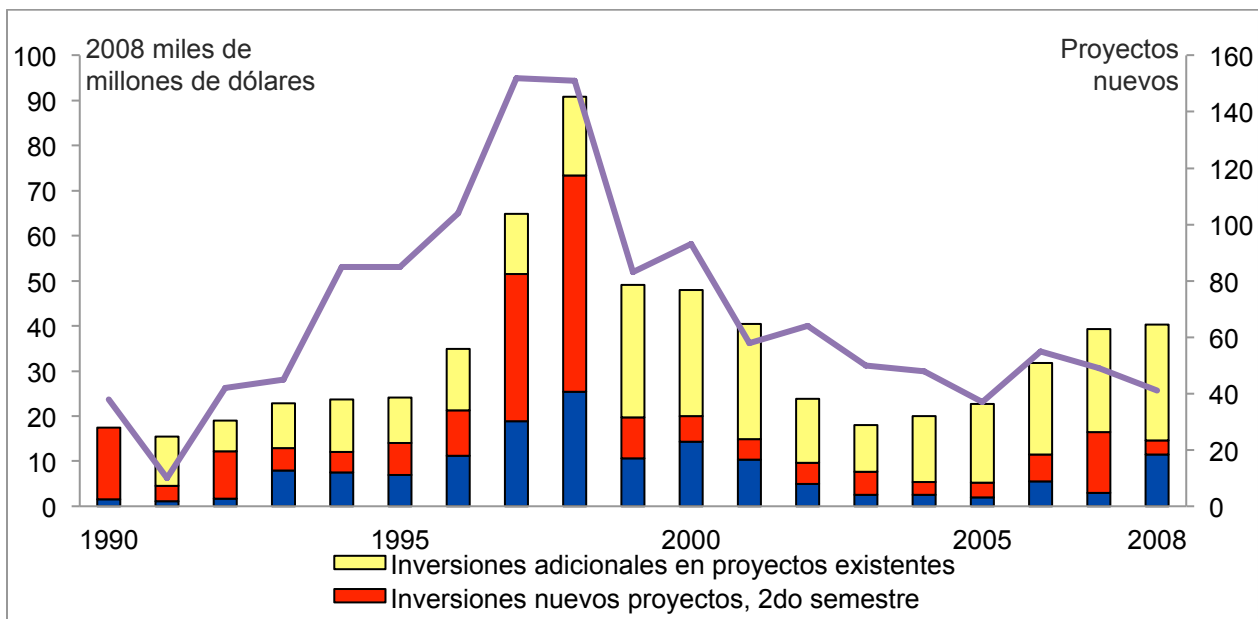
Fuente: PPIAF & Banco Mundial (base de datos en línea, s/f).

Gráfico A.1.3 Compromisos de inversión por subsector, 1990-2008



Fuente: PPIAF & Banco Mundial (base de datos en línea, s/f).

Gráfico A.1.4 Compromisos de inversión en proyectos de infraestructura con participación privada en América Latina y el Caribe, por etapa de implementación, 1990-2008



Fuente: PPIAF & Banco Mundial (base de datos en línea, s/f).

Gráfico A.1.5 Proyectos nuevos de infraestructura con participación privada en América Latina y el Caribe, por sector, 1990-2008

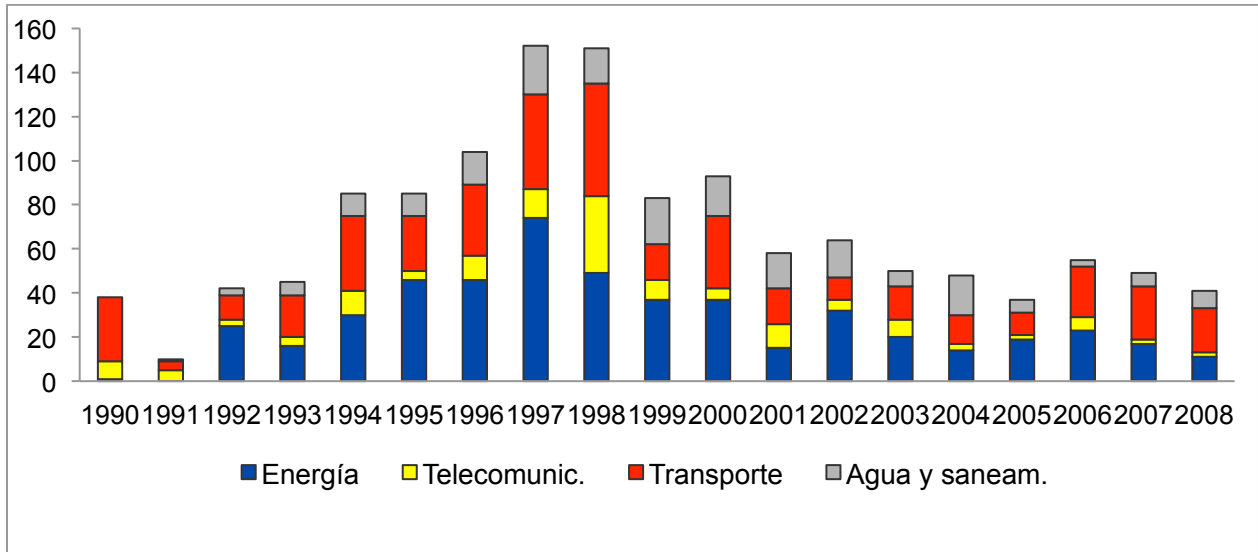
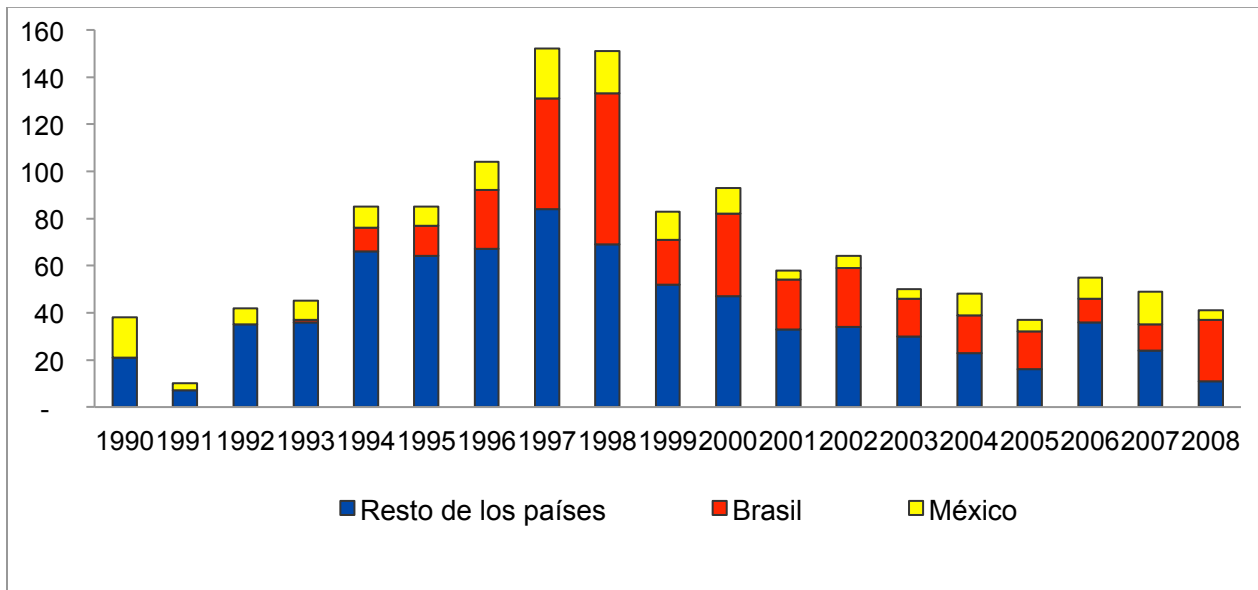


Gráfico A.1.6 Proyectos nuevos de infraestructura con participación privada en los principales receptores y resto de los países de América Latina y el Caribe, 1990-2008



Fuente: PPIAF & Banco Mundial (base de datos en línea, s/f)

Anexo 2 Estado de avance de las APP en los países de la región

	Interés en APP (inversión pública)	Marco legal vigente o propuesto	Leyes de APP	Sectores en ejecución	Sectores con proyectos en evaluación	Financiamiento	Comentarios
Argentina		Normas de concesiones mantenimiento y rehabilitación de vías	NO	Rutas y carreteras	Rutas y carreteras	Deuda bancos y mercados de capitales	Se encuentra en una etapa de renegociación de sus concesiones
Bahamas	Alto	Normas generales de contratación	NO	Carreteras, educación, salud, edificios públicos	Carreteras, puertos, hospitales, agua y saneamiento, educación, cárceles	Deuda bancos, mercados de valores e instituciones internacionales de desarrollo	Necesidad de un marco legal nuevo y más detalles financieros y contractuales
Barbados	Alto	Normas generales de contratación	NO	Rutas, servicios de mantenimiento, aeropuertos, puertos, hospitales, universidades, escuelas, agua y alcantarillado, edificios públicos y otros	Rutas, servicios de mantenimiento, aeropuertos, puertos, hospitales, universidades, escuelas, agua y alcantarillado, edificios públicos y otros	Deuda bancos e inversión pública	Se ha iniciado un programa piloto de APP con ayuda del gobierno británico, de alcance limitado, y se encuentra en ejecución un programa con el BID

Brasil	Alto	Ley de Concesiones; Ley APP (2004)	SÍ	Carreteras, transporte urbano	Infraestructura urbana (Mundial de Fútbol 2014)	Deuda bancos	Se encuentra en la etapa de aplicar normas federales y regionales (São Paulo). Único proyecto APP significativo hasta ahora: carretera trecho Bahia- Rio-São Paulo
Chile	Alto, en colaboración con APEC	Ley propia	SÍ	Carreteras, cárceles, transporte urbano	Aeropuertos, infraestructura urbana, equipo público	Deuda bancos y mercados de capitales	Modelos de concesiones con aspectos novedosos de financiamiento y participación de particulares
Colombia	Alto	Norma de concesiones (1980) con incorporación de agentes privados y definición de riesgos (2001)	NO	Ferrocarriles, aeropuertos, puertos transporte urbano	Ferrocarriles, aeropuertos, puertos	Deuda bancos	
Guyana	Alto e iniciado por su Unidad de Privatización	Existen una Ley de Aprovechamiento y Regulaciones (2003) y un Directorio de Aprovechamiento y Administración de Propuestas	NO		Rutas, puentes, aeropuertos, clínicas, postas sanitarias, escuelas	Mercados de valores	Existen programas con el Banco Mundial y la Millenium Challenge para la mejora de sus sistemas de contratación y planificación, además de apoyo institucional

Jamaica	Alto	Normas nacionales de contratación y procedimientos podrían dar curso a la aplicación de procesos más específicos para APP	NO	Carreteras, aeropuertos	Rutas, mantenimiento de rutas, transporte urbano, aeropuertos, hospitales, postas sanitarias, escuelas, agua y alcantarillado	Instituciones de financiamiento internacional y mercado de valores	Se han aprobado operaciones similares a DBFO y otras como BOT BOLT BOOT especialmente en proyectos de transporte; actual énfasis en venta de activos
México	Alto	Normas de concesiones	NO	Rutas, puentes, aeropuertos, clínicas, postas sanitarias, escuelas		Deuda bancos y mercados de capitales	Actualmente se discute la incorporación de nuevas normas a las concesiones de carreteras, la prestación de servicios y el esquema de aprovechamiento de activos
Perú	Alto	Ley poco desarrollada	SÍ	Carreteras, irrigación, puertos	Carreteras, ferrocarriles, aeropuertos	Deuda bancos	Establecimiento de Ley de Promoción Privada de las Empresas del Estado. Complejo manejo interinstitucional gobierna los APP

Suriname	Alto programa con BID para desarrollo urbano	Normas débiles e inefectivas de contratación publico	En evaluación		Rutas, puentes, aeropuertos, hospitales, clínicas, agua y alcantarillado, edificios públicos	Instituciones de financiamiento internacional	Hay proyectos bajo la modalidad de DBF
Trinidad y Tobago	Alto; programa con el BID para APP en infraestructura	Aplicación de nuevas normas de contratación desde 2005	En evaluación		Rutas, transporte urbano, postas sanitarias, edificios públicos y cárceles	Limitada deuda de bancos y mercados de valores e instituciones publico financieras	Existen operaciones aprobadas, involucran DCM bajo modalidades nuevas de contrataciones. Énfasis a mayor transparencia y mejores prácticas

Fuente: Elaboración de los autores.

Anexo 3 Participación del Banco en proyectos de APP

Operaciones del BID Alianzas público-privadas
--

# Proyecto	Nombre del proyecto	País	Sector	Tipo de proyecto	Etapas	Fecha de aprobación	Financiamiento del BID: monto aprobado
CO-T1066	Apoyo al Fortalecimiento de la Política de Participación Privada en Colombia	Colombia	Desarrollo del sector privado	Cooperación técnica	Completo	31-Jul-07	US\$10,4 millones
RG-T1292	Caricom: Promoviendo Competitividad en el Sector Privado en un Mercado más Abierto e Integrado	Regional	Desarrollo del sector privado	Cooperación técnica	Implementación	28-Mar-08	US\$400.000
RG-T1461	Programa de Alianzas Público-Privadas para Infraestructura en ALC	Regional	Desarrollo del sector privado	Cooperación técnica	Implementación	6-May-08	US\$873.000
CO-T1139	Apoyo para Estructurar Proyectos de Infraestructura con Participación Privada	Colombia	Transporte	Cooperación técnica	Completo	23-Abr-08	US\$1.055.000

ME-T1144	Identificación y Desarrollo de un Mecanismo para la Promoción de la Participación del Sector Privado en Agua y Saneamiento (KCP)	México	WSA	Cooperación técnica	Aprobado	13-Ago-10	US\$400.000
HA-L1044	Apoyo a la Preparación del Programa de Agua y Saneamiento de Puerto Príncipe	Haití	WSA	Cooperación técnica AcquaFund	Aprobado	9-Jun-10	US\$1.500.000
BR-T1156	Integración Económico Social de Recicladores Informales	Brasil	WSA	Cooperación Técnica AcquaFund	Aprobado	13-Nov-09	US\$200.000
BR-T1049	Fondo de Preparación de Proyectos de Infraestructura	Regional	Infraestructura	Cooperación técnica InfraFund	Aprobado	05-Dic-06	US\$1.000.000
RG-M1179	Iniciativa Regional para la Inclusión Económico Social de los Recicladores	Regional	Fomin/WSA	Fomin	Aprobado	----	US\$5.000.000
BR-M1001	Programa de Colaboración Público-Privada del Estado de Minas Gerais	Brasil	Infraestructura	Fomin	Aprobado	15-Abril-04	US\$500.000
UR-M1040	Plan de Promoción de Alianzas Público-Privadas	Uruguay	Infraestructura	Fomin	Aprobado	Sept-10	US\$1500.000

CO-T1139	Apoyo a la Preparación del Programa de Participación Privada en Infraestructura III	Colombia	Transporte/Energía	InfraFund	Aprobado	Junio 2008	US\$1.055.000
CO-L1065	Programa de Participación Privada en Infraestructura III	Colombia	Transporte/Energía	OC	Aprobado	08-Dic-08	US\$14.185.000
HA-L1044	Programa de Agua y Saneamiento de Puerto Príncipe	Haití	WSA	Operación de préstamo	Aprobado	21-Jul-10	US\$15.000.000
AR-L1025	Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos	Argentina	WSA	Operación de préstamo	Aprobado	6-Jun-07	US\$60.000.000
BL-L1006	Solid Waste Management Project	Belice	WSA	Operación de préstamo	Aprobado	19-Nov-08	US\$11.150.000
GY0055	Georgetown Solid Waste Management Program	Guyana	WSA	Operación de préstamo	Aprobado	3-May-06	US\$18.000.000
PE-L1010	Programa de Garantías Ramal Norte del Amazonas	Perú	Transporte	Operación de préstamo	Implementación	1-Feb-06	US\$60.000.000
BR-L1079	São Paulo Metro - Linha 4 Project	Brasil	Transporte	Operación de préstamo	Implementación	22-May-08	US\$515.000.000
ME-M1032	Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM)	México	Desarrollo del sector privado	Operación del Fomin	Implementación	14-Feb-07	US\$1.685.511

ME-M1043	Distrito Federal: Impulso de Asociaciones Público-Privadas (PIAPPEM)	México	Desarrollo del sector privado	Operación del Fomin	Implementación	5-May-08	US\$284.824
CO-M1031	Apoyo al MHCP en Identificación y Selección Proyectos de APP	Colombia	Reforma y modernización del Estado	Operación del Fomin	Implementación	19-May-08	US\$814.487
BR-M1054	Programa de Apoyo a la Estructuración y el Desarrollo de Modelos de Micro APP Municipales	Brasil	Desarrollo del sector privado	Operación del Fomin	Implementación	25-Jun-08	US\$1.135.678
ME-M1047	Estado de Guanajuato: Impulso de Asociaciones Público-Privadas (PIAPPEM)	México	Desarrollo del sector privado	Operación del Fomin	Implementación	29-Jul-08	US\$365.326
ME-M1048	Fidesur: Impulso de Asociaciones Público-Privadas (PAIPPEM)	México	Desarrollo del sector privado	Operación del Fomin	Implementación	18-Nov-08	US\$312.857
ME-M1057	Estado de Tabasco: Impulso de Asociaciones Público-Privadas (PIAPPEM)	México	Desarrollo del sector privado	Operación del Fomin	Implementación	26-Oct-09	US\$350.251
TT-M1019	Programa para promover alianzas público-privadas en Trinidad y Tobago	Trinidad y Tobago	Desarrollo del sector privado	Operación del Fomin	Implementación	16-Jul-10	US\$869.285
ME-M1058	Estado de Chiapas: Impulso de Asociaciones Público-Privadas (PIAPPEM)	México	Desarrollo del sector privado	Operación del Fomin	Aprobado	21-Sept-10	US\$321.500

ME-M1068	Estado de Michoacán: Impulso de Asociaciones Público-Privadas (PIAPPEM)	México	Desarrollo del sector privado	Operación del Fomin	Aprobado	4-Nov-10	US\$302.000
BR-M1026	Programa Nacional de Desarrollo Institucional de Asociaciones Público-Privadas	Brasil	Infraestructura	Operación del Fomin	Implementación	14-Dic-05	US\$2.480.000
CO-M1004	Programa de Asociación Público-Privada en IIRSA	Colombia	Transporte	Operación del Fomin	Implementación	21-Dic-05	US\$420.000
ME-M1046	Estado de Yucatán: Impulso de Asociaciones Público-Privadas	México	Desarrollo del sector privado	Operación del Fomin	Implementación	16-Jul-08	US\$307.731
ME-M1055	MuniAPP: Fortalecimiento de Municipios para Desarrollo de APP	México	Desarrollo del sector privado	Operación del Fomin	Implementación	10-Mar-10	US\$2.030.000
CH-L1026	Integrated Solid Waste Management (CLIPP)	Chile	WSA	Performance Driven Loan	Aprobado	18-Jan-08	US\$100.000.000
ME-AT884	Agua y Saneamiento en Municipios	Perú	WSA	Contratación a ONG Agualimpia	Implementación	Marzo 2008	US\$2.000.000

Anexo 4 El ciclo del Valor por Dinero (VpD)

H.M. Treasury (2006), *Value for Money Assessment Guidance*. London: H.M. Treasury.

Esta versión actualizada del VpD mantiene el proceso en tres etapas y el uso de una prueba cualitativa y cuantitativa durante las etapas 1 y 2.

También incorpora información adicional que refleja algunos de los progresos de política en la iniciativa de financiamiento privada (PFI, por sus siglas en inglés) desde 2004. Esta guía reemplaza la dirección anterior de VpD (2004) y debe ser utilizada por las autoridades, en el departamento y el nivel local, que estén considerando el uso de la PFI para la consecución del proceso.

La guía de VpD destaca diversos temas que las autoridades deben considerar establecer, y que serán los factores clave para el VpD en sus proyectos particulares. La guía establece el proceso y la metodología que se utilizarán en la consideración de los factores determinantes para el VpD que serán efectivamente observados a fin de lograr la consecución de la PFI.

En la primera etapa: la autoridad que procura, normalmente se trata del equipo de PFI del departamento que patrocina, debe emprender el análisis cualitativo y cuantitativo para los programas considerados potenciales y convenientes para la consecución con PFI.

En la segunda etapa: el equipo de proyecto debe conducir un análisis más detallado de los proyectos individuales que componen el programa. Este debe terminar con el diseño de caso de negocio.

Si estas evaluaciones concluyen que el PFI específico resulta en VpD positivo, el objetivo de la tercera etapa será entonces realizar una valoración continua desde su anuncio público en la publicación oficial hasta el cierre financiero. Esta etapa debe asegurar que las conclusiones de las

etapas anteriores continúen siendo válidas, de acuerdo con la información más actualizada, incluidas las condiciones de mercado.

Durante todas estas etapas el énfasis debe estar puesto en:

- Evidencia: mediante una evaluación robusta basada en lo actual, lo más lejos posible en evidencia detallada y experiencia anterior. Los datos se deben recoger en todos los proyectos y utilizarse para ayudar a las evaluaciones.
- Evaluaciones tempranas: es importante que las valoraciones se inicien temprano en el proceso, y que sean emprendidas antes del contrato con el mercado. Los últimos cambios realizados a un proyecto, una vez establecido el compromiso, posiblemente erosionen el VpD.
- Suficiente planificación: a fin de asegurar los factores determinantes de VpD y su valor positivo final, los responsables deben planificar, manejar, ejecutar e informar sobre el tipo de licitación o proceso a seguir. La guía enfatiza el rol de las autoridades para proveer suficientes y disponibles recursos para su licitación.

Tomando cuenta los progresos de política más recientes en PFI, la guía para VpD también incluye una prueba consolidada para determinar el VpD para servicios y otros detalles sobre factores para tomar cuenta, entre ellos: la suficiente flexibilidad operacional y financiera, el proceso con solo un licitador, y la consideración de tiempo límite del contrato. Esta nueva guía no incorpora información adicional a la mencionada anteriormente.

Anexo 5

El caso de México a nivel subnacional y el papel del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

En el caso de México, el esquema de asociaciones público-privadas (APP) ya se encuentra suficientemente afianzado a nivel federal, más si se considera la probable aprobación en el Congreso de la Unión de la Ley de Asociaciones Público-Privadas. Sin embargo, a nivel estadual la implementación de esquemas de APP viables requiere esfuerzos sustanciales para fortalecer el marco legal y regulatorio local, así como también para mejorar su capacidad institucional y técnica. La necesidad de un marco legal sólido a nivel estadual se ve acentuada por el hecho de que los gobiernos subnacionales en cuestión poseen una calidad crediticia por debajo de la correspondiente a la Federación, y que actualmente equivale a BBB+ internacional en moneda local y a AAA a nivel nacional. Esto implica que, con el objeto de facilitar su capacidad para atraer inversión privada por encima de sus correspondientes calificaciones crediticias (que en la mayoría de los casos son sólidas) y permitir la realización de políticas de APP a un costo atractivo, los estados mexicanos se ven obligados a establecer marcos legales robustos y adecuados para la implementación de esquemas de APP. Entre los puntos clave que un marco legal y regulatorio apropiado a nivel subnacional debería comprender cabe mencionar el propiciar y establecer una asignación eficiente de los riesgos que cada una de las partes puede asumir, así como también garantizar que el pago del servicio en efecto se realice, siempre y cuando que el agente privado cumpla con lo establecido en el contrato de prestación de servicios respectivo.

Hacia 2007 eran pocos los estados que habían tomado medidas en este sentido. Resaltan los casos de Oaxaca, Durango, Tamaulipas, Guerrero y el estado de México, los cuales en distintos grados iniciaron reformas constitucionales y legales que permiten la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo considerando la presupuestación multianual y contemplando la obligatoriedad de los pagos correspondientes. No obstante, antes de la intervención del Fomin, en la mayoría de los estados aún se carecía del entorno legal y regulatorio que facilitase la implementación local de esquemas de APP. Asimismo, persistía una insuficiencia significativa en términos de capacidad institucional y técnica que impedía que las

autoridades contasen con las herramientas para evaluar, priorizar, estructurar, diseñar y promover los proyectos de APP.

Fue en este contexto que el Fomin lanzó en 2007 una iniciativa de cooperación técnica que busca apoyar a las entidades subnacionales de países latinoamericanos en la sensibilización de las autoridades, los empresarios y la sociedad en general acerca de los esquemas de APP, además de respaldar la formulación a nivel subnacional de marcos legales y regulatorios adecuados que fomenten una mayor inversión del sector privado en los proyectos de infraestructura de las entidades en cuestión.

En el caso de México, la citada iniciativa se instrumentó bajo el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), el cual busca promover entre los gobiernos estatales participantes la adopción armonizada de mejores prácticas y la incorporación de conocimientos actualizados en las áreas técnica, financiera, institucional, reguladora y legal involucradas en el proceso de formulación e instrumentación de transacciones de APP. Si se considera la amplia experiencia existente a nivel federal en la formulación de esquemas de APP, puede decirse que este proyecto impulsa la transferencia del conocimiento existente del nivel federal al nivel estatal con la intención de fomentar que la adopción de esquemas de APP sea lo más armonizada posible entre los estados participantes.

De manera coordinada con el PIAPPEM, en 2010 el Fomin lanzó el programa Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos de Asociación Público-Privada (MuniAPP) con el apoyo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), con el objeto de promover la expansión y la mejora de servicios y obras públicas municipales a través de la aplicación de esquemas de APP, mediante la implementación de una plataforma tecnológica permanente de servicios de formación de capacidades y asistencia técnica en temas de APP para gobiernos municipales.

Se espera que ambas iniciativas redunden en un proceso de estandarización entre los niveles estatales y municipales de gobierno, que facilite un mayor entendimiento y una mejor aceptación de los esquemas de APP entre los diversos actores que podrían eventualmente apoyar estas transacciones, como los inversionistas institucionales y los organismos de la sociedad civil.

Todo esto bajo la premisa de que es necesaria una atención integral a aspectos legales y regulatorios, así como también a la capacidad institucional y técnica para sustentar el establecimiento de asociaciones de largo plazo entre los sectores público y privado para abastecer infraestructura y servicios públicos de una manera que mejore su eficiencia, calidad y transparencia.

En el caso del PIAPPEM, a la fecha cinco gobiernos estatales se han sumado a la iniciativa con igual número de subproyectos que crean o fortalecen sus marcos legales, a la vez que promueven dentro de las entidades estatales la institucionalización y formación de unidades técnicas para la estructuración de APP, las cuales a su vez identifican carteras de proyectos susceptibles de realizarse mediante APP y estructuran al menos un proyecto piloto de APP desde su evaluación hasta su adjudicación. En este sentido, se tiene contemplada ya la realización de proyectos piloto de APP en las áreas de salud, educación, transporte vial y agua y saneamiento en los distintos estados participantes. Además, el PIAPPEM apoya al Fideicomiso de Desarrollo del Sur-Sureste (Fidesur), mediante el cual se brinda de manera indirecta asistencia técnica a los nueve estados que forman parte de la citada institución. Por otra parte, el PIAPPEM ha generado una serie de modelos y metodologías relevantes para la estructuración de APP desde el punto de vista subnacional, los cuales han servido de base para una serie de encuentros técnicos de sensibilización y formación que se han organizado a lo largo del país. Los documentos correspondientes han sido transformados a su vez en materiales didácticos para la impartición del Diplomado en APP, que se lleva a cabo en coordinación con el MuniAPP, y que se detalla más adelante. Los citados modelos y metodologías, así como los materiales de los encuentros técnicos se encuentran disponibles al público en www.piappem.org.

Paralelamente, el MuniAPP ha desarrollado y recientemente lanzado el citado Diplomado en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios (DAPPIS), el cual es un programa académico que se imparte en la modalidad en línea y que ofrece información, metodologías y técnicas para la evaluación, la preparación, la estructuración y el seguimiento de proyectos de APP. Este diplomado está dirigido a funcionarios públicos a nivel federal, estatal y municipal, funcionarios de organismos internacionales, profesionales del sector privado, académicos e investigadores en esta área, promotores e inversionistas, y todos aquellos interesados en el tema. Al momento de su primera edición, el DAPPIS cuenta con el

interés de funcionarios de varios estados, sean o no participantes del PIAPPEM, de funcionarios municipales, de funcionarios de Uruguay y de Honduras, del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), de oficiales provenientes de la iniciativa privada, y de estudiantes universitarios. Se espera al final del proyecto haber capacitado al menos a 800 funcionarios tan sólo en México y se tiene la expectativa de aplicar el diplomado a lo largo de la región.

Asimismo, en el marco del MuniAPP se encuentra en proceso de desarrollo una plataforma tecnológica para apoyar sistemáticamente y en el largo plazo a los municipios en la estructuración de proyectos de APP mediante asistencia técnica que pueda trascender los períodos de las administraciones municipales. Esta plataforma combinará atención directa presencial y un espacio electrónico que brinde herramientas y que sea un medio para el intercambio de información técnica orientado a la estructuración de proyectos de APP. La plataforma permitirá al MuniAPP que cada municipio participante articule las siguientes actividades con las autoridades y equipos técnicos locales: i) la revisión y adecuación de los marcos legales municipales para permitir el desarrollo de proyectos de APP, ii) la formalización e institucionalización del proceso de evaluación y ejecución de proyectos de APP a nivel local, iii) la aplicación de metodologías de APP para la identificación e instrumentación de una cartera municipal de proyectos de infraestructura y servicios públicos susceptibles de ser implementados mediante esquemas de APP, y iv) la identificación de diversas fuentes para financiar los estudios de factibilidad necesarios para la estructuración de proyectos, como el FPP. Todo esto estará orientado a lograr la estructuración de un proyecto piloto de APP en los municipios que presenten condiciones propicias para ello. La información del DAPPIS y del MuniAPP se encuentra disponible en www.muniapp.org.

Fuente: Aportela Rodríguez (2010).

Referencias

- Akitoby, B., R. Hemming y R. Schwartz. 2007. *Inversión pública y asociaciones público-privadas*. Washington, D.C.: FMI.
- Andrés, L.A., J.L. Guasch, T. Haven y V. Foster. 2008. *The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights, Shadows and the Road Ahead*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Aportela Rodríguez, Fernando. 2010. “El establecimiento de las alianzas público-privadas en los estados y municipios de México”. Ciudad de México: Protego Consultores. Documento mimeografiado.
- Araujo, F., T. Anker y R. Meirelles de Faria. 2004. *Infrastructure Services in Brazil: The Role of Public-Private Partnership (PPP) in the Water & Sewerage Sector*. SSRN Paper.
- Athay de Vasconcelos, L. 2010 *PPP em Minas Gerais: Lições aprendidas e oportunidades*. Salvador Bahia: Subsecretário de Assuntos Internacionais e Coordenador Geral de Unidade PPP/MG.
- Banco Asiático de Desarrollo. 2009. *Public–Private Partnership (PPP) Handbook*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Barbero, José. 2009. *Participación privada en los servicios de infraestructura*. Material del taller de capacitación “Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana”.
- Bhattacharya, D. y M. Rahman. 2010. *Delivering Social Infrastructure through PPP: The Role of Non-Profit Organizations*. Bangladesh y París: CPD y OCDE.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2009. *Fostering Private Sector Competitiveness in a more Open and Integrated Regional Market, PPPs in the Caribbean*. Informe regional. Washington, D.C.: BID.
- Blanc-Brude, F., H. Goldsmith y T. Valila. 2006. *Ex-Ante Constructing Costs in the European Road Sector: A Comparison of Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement*. Informe económico y financiero 2006/01. Luxemburgo: Banco Europeo de Inversiones.

- Bloomgarden, D.R. y A. Maruyama. 2008. *Retrospectives Infrastructure and Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Fomin.
- Bloomgarden, D.R. y K. Morriesen. 2008. *Key Issues for Executing Agencies on Public-Private Partnerships*. Washington, D.C.: Fomin.
- Burger, P., J. Tyson, I. Karpowicz y M. Delgado Coelho. 2009. *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships*. Documento de trabajo del FMI 09/144. Washington, D. C.: FMI.
- Corporación Andina de Fomento. 2010. *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*. Caracas: CAF.
- CFI (Corporación Financiera Internacional). 2010. *IFC Advisory Services in Public-Private Partnerships: Lessons from Our Work in Infrastructure, Health and Education*. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.
- Chakrabarti, R. y P.E. Peterson. 2009. *Exploring Public -Private Partnerships*. Cambridge, MA y Londres: School Choice International, Massachusetts Institute of Technology.
- Departamento de Justicia, del Tesoro y de Finanzas de Australia. 2010. *Partnership Victoria Ararat Prison Project*. Melbourne: Gobierno de Victoria.
- Dudkin, G. y T. Valila. 2005. *Transaction Cost in Public -Private Partnerships: A First Look at the Evidence*. Informe económico y financiero 2005/03. Luxemburgo: Banco Europeo de Inversiones.
- Economist Intelligence Unit. 2009. *Partnerships for Progress? Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Fomin.
- . 2010. *Partnerships for Progress? Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Fomin.
- Ehrhardt, D. e I. Irwin. 2004. *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy*. Documento de investigación de políticas No. 3274. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Farquharson, E., C. Torres de Mästle y E.R. Yescombe, con J. Encina. 2011. *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*. Washington, D.C.: PPIAF & Banco Mundial.
- García, P. 2006. *Public-Private Partnerships (PPP) in Health Projects: Salvador-Infante Hospital Complex*. Gobierno de Chile, Ministerio de Salud: Presentación en Power Point.
- Gómez Ibáñez, José y Meredith Pearson. 2011. *Capitalization: The Politics of Privatization in Bolivia*. KSG Case 1447.0. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.
- Hammami, M., J. F. Ruhashyankiko y E. Yehoue. 2006. *Determinants of Public-Private Partnership in Infrastructure*. Documento de trabajo del FMI 06/99. Washington, D.C.: FMI.
- H.M. Treasury. 2006. *Value for Money Assessment Guidance*. Londres: H.M. Treasury.
- Kessides I. (2004). *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competitiveness*. Nueva York: Oxford University Press for the World Bank
- Kumar, Geeta, Ira Lieberman y Yogita Mumssen. 2010. *Access to Finance in Output Based Aid*. Documento de trabajo del GPOBA. Washington, D.C.: GPOBA.
- LaRoque, Norman. 2011. *Non-State Providers and Public-Private Partnerships in Education for the Poor*. Bangkok: Banco Asiático de Desarrollo y Unicef.
- Marks, A. 2010. *Public-Private Partnerships: Navigating the Waters in Latin America*. LLP publicado por WorldTrade Executive, como parte de Thomson Reuters Vol. 18, No.4. Nueva York: Milbank, Tweed, Hadley & McCloy.
- Nellis, J. y N. Birdsall. 2005. *Reality Check: The Distributional Impact of Privatization in Developing Countries*. Washington, D.C: Center for Global Development.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2010. *Dedicated Public Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures*. París: OCDE.
- Pargal, S. (2003). *Regulation and Private Sector Investment in Infrastructure: Evidence from Latin America*. Documento de investigación de políticas No. 3037. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Patrinos, H. A. 2006. *Public-Private Partnerships: Contracting Education in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

PECC (Pacific Economic Cooperation Council). 2006. *Meeting the Region's Infrastructure Needs: Guidance for Effective Public Private Partnership*. Singapur: PECC.

PPIAF & Banco Mundial. s/f. Base de datos en línea. Washington, D.C.: PPIAF & Banco Mundial.

Salinas L.F., X.F. Lema y L.M. Espinoza. 2002. *La capitalización cinco años después: realidades y desafíos*. La Paz, Bolivia: Fundación Milenio.

Schwartz, G., A. Corbacho y K. Funke. 2008. *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*. Washington, D.C.: FMI.