

REVISIÓN DE
EXPERIENCIAS CON



LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO
DE UNA POLÍTICA DE GESTIÓN DE
INICIATIVAS PRIVADAS
EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

VOLUMEN III

REVISIÓN DE EXPERIENCIAS CON INICIATIVAS
PRIVADAS EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Este documento es un producto del equipo del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional. Las opiniones, las interpretaciones, los resultados y/o las conclusiones expresadas en este trabajo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni la política ni la posición oficial del Banco Mundial, de sus Directorios Ejecutivos, ni de los gobiernos que representan. Las organizaciones antes mencionadas no ofrecen ninguna garantía, expresa o implícita, ni asumen ninguna responsabilidad por la exactitud, la puntualidad, la fiabilidad, la integridad, la comercialización o la adecuación para un fin particular de cualquier información aquí contenida. Esta publicación cumple con las prácticas del Banco Mundial en lo que respecta a la designación y los mapas de los miembros. La designación de un territorio o un área en particular, así como cualquier referencia a estos, o el uso del término "país" en este documento no implica la expresión de opinión alguna de parte de las organizaciones antes mencionadas o de sus Directorios Ejecutivos, o de los gobiernos que representan, respecto del estado legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

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

DERECHOS Y AUTORIZACIONES

El contenido de este documento está sujeto a derechos de autor. Debido a que las organizaciones antes mencionadas fomentan la divulgación de sus conocimientos, este documento puede reproducirse tanto en parte como en su totalidad con la correspondiente autorización del Banco Mundial. Todas las consultas acerca de derechos y licencias, que incluyan derechos subsidiarios, se deben dirigir a Publicaciones del Banco Mundial, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU., fax: 202-522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

IMAGENES

Portada © Martin Barraud/iStock. Used with permission. Further permission required for reuse.

Página ii © Gerardo Pesantes/World Bank.

Página 22 © chinaface/iStock.

Gráficos de fondo © naqiewei/iStock.

LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO
DE UNA POLÍTICA DE GESTIÓN DE
INICIATIVAS PRIVADAS
EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

VOLUMEN III

REVISIÓN DE EXPERIENCIAS CON INICIATIVAS
PRIVADAS EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

ÍNDICE

1. Introducción	1
1.1 Previas Iniciativas de IPs	2
1.2 Enfoque y Metodología de la Revisión de Experiencias.....	3
1.3 Limitaciones de la Revisión de Experiencias.....	5
1.4 Marco Conceptual	6
1.5 Estructura de la Revisión de Experiencias	7
2. Motivaciones para IPs	9
2.1 Principales Hallazgos.....	9
2.2 Panorama General.....	10
2.3 Experiencia de Países.....	11
3. Primera Etapa: Presentación	19
3.1 Principales Hallazgos.....	19
3.2 Panorama General.....	19
3.3 Experiencia de los Países	20
4. Segunda Etapa: Evaluación	25
4.1 Principales Hallazgos.....	25
4.2 Panorama General.....	25
4.3 Experiencias de los Países	26
5. Tercera Etapa: Desarrollo del Proyecto	35
5.1 Principales Hallazgos.....	35
5.2 Panorama General.....	35

5.3 Experiencia de los Países.....	36
6. Stage Four: Procurement.....	45
6.1 Principales Hallazgos.....	45
6.2 Panorama General.....	45
6.3 Experiencia de los Países.....	46
7. Conclusiones	61
7.1 Desempeño de las IPs y Desafíos en su Gestión.....	61
7.2 Intervenciones en las Políticas para Tratar los Retos de Gestión de las IPs	62
7.3 Estrategias de Gestión de IPs.....	64
7.4 Epílogo	66

ANEXIDADES

1 Criterios de selección de países y selección países	69
2 Aspectos generales de las iniciativas privadas presentadas en los países seleccionados.....	72
3 Velocidad de IPs en estudios de casos.....	75
4 Requisitos de presentación de IPs	77
5 Criterios de evaluación de las IPs.....	78
6 Cronogramas y plazos en la gestión de IPs	79
7 Procedimiento de evaluación de IPs	81
8 Desarrollo del proyecto de IP.....	82
9 Mecanismo de contratación de IPs	83
10 Transparencia e información privilegiada.....	85
11 Aplicabilidad del marco de IP	90

RECUADROS

- Recuadro 1: Ejemplo de una IP Verdaderamente Innovadora 15
- Recuadro 2: Divulgación Pública Ineficiente que Ocasiona Controversias y Retrasos.... 17
- Recuadro 3: Denuncias de Corrupción en Proyectos Portuarios en Djibouti..... 18
- Recuadro 4: La lucha de Colombia para gestionar IPs después de adoptar el nuevo marco de IP 22
- Recuadro 5: La Oficina P3 de Pensilvania restringe el plazo para la presentación IP..... 22
- Recuadro 6: Arizona (Estados Unidos) solicita un derecho de revisión para IPs..... 24
- Recuadro 7: Evaluación de una IP presentada a Virginia (Estados Unidos)..... 28
- Recuadro 8: Rechazo de IPs con Base en el Análisis de Valor por Dinero 32
- Recuadro 9: Uso de IPs Económicamente No Justificadas..... 33
- Recuadro 10: Ejemplo de una Agencia Gubernamental Desempeñando un Rol Activo en el Desarrollo del Proyecto de IP 38
- Recuadro 11: Contratos Parciales para las IPs que pueden llevar a Renegociaciones ... 38
- Recuadro 12: Términos Contractuales Parciales que Pueden Causar la Resolución de una IP 39
- Recuadro 13: Evolución del Enfoque de Desarrollo del Proyecto en Virginia (Estados Unidos) 41
- Recuadro 14: Reembolso de los Gastos de Desarrollo de Proyectos en Perú..... 43
- Recuadro 15: Las Adjudicaciones Directas Conducen a Percepciones de Corrupción en Kenia 49
- Recuadro 16: Falta de Licitación Pública Provocó Retrasos en el Proyecto en Ghana.... 50
- Recuadro 17: Controversias sobre el Mecanismo del Derecho a Igualar la Oferta 54
- Recuadro 18: Problemas con el Derecho de Igualar la Oferta Identificados en India..... 55
- Recuadro 19: Mecanismo de Bonificaciones en Chile: El Caso de la Carretera 5 56
- Recuadro 20: Estudio de Casos de una Ventaja Estratégica Difícil de Superar 58
- Recuadro 21: Benchmarking Previo a las Negociaciones Directas en Perú 59
- Recuadro 22: Estudio de Casos de Divulgación de Información en un Marco de IP 86
- Recuadro 23: Marco de IP Difiere del Modelo de Prestación..... 92

FIGURAS

Figura 1: Proceso de IP	8
-------------------------------	---

TABLAS

Tabla 1: Plazos, Cronogramas y Procedimientos de Evaluación en los Países Estudiados	27
Tabla 2: Resumen de IPs desde 2006 en el Commonwealth de Virginia	32
Tabla 3: Tensión Competitiva en Proyectos de IP de Infraestructura en Filipinas	52
Tabla 4: Competencia en Proyectos de IP Colombianos	53
Tabla 5: Número de Postores en Corea del Sur por Proyecto APP (y Sector)	55
Tabla 6: Concesiones de IP de Chile (1995 – 2015)	57
Tabla 7: Mejores Prácticas en la Creación de Competencia durante la Contratación ..	63
Tabla 8: Mejores Prácticas en Gestión de IPs	64
Tabla 9: Selección de Países – Garantizar la Diversidad en la Selección	70
Tabla 10: Aspectos Generales de las IPs de Infraestructura Presentadas en los Países Seleccionados	72
Tabla 11: Velocidad de Implementación en Estudios de Casos (a partir de febrero de 2016)	75
Tabla 12: Resumen de Requisitos de Presentación de IPs en Países Seleccionados	77
Tabla 13: Resumen de los Criterios Mínimos de Evaluación de las IPs	78
Tabla 14: Cronogramas y Plazos en la Gestión de IPs en Países Seleccionados	79
Tabla 15: Procedimiento de Evaluación en Países Seleccionados	81
Tabla 16: Asignación de Responsabilidades en el Desarrollo del Proyecto en los Marcos de IP	82
Tabla 17: Aspectos Generales de los Mecanismos de Contratación Usados por los Gobiernos	83
Tabla 18: Requisitos de Divulgación según la PPTA de Virginia	87

PRÓLOGO

Cuando se trata de proyectos de infraestructura, los proyectos de “Iniciativa Privada” (IP) representan una alternativa al mecanismo tradicional de iniciación de proyectos en el que el sector privado, en lugar del gobierno, asume el papel principal en la identificación y en el desarrollo de un proyecto. En la práctica, muchas autoridades públicas de todo el mundo recurren a las IPs motivados por la perspectiva de resolver los desafíos que plantea su falta de capacidad para identificar y desarrollar proyectos. Sin embargo, muchos proyectos que se originan como IP experimentan desafíos, incluyendo el desvío de recursos públicos de los planes estratégicos del gobierno, proporcionando un pobre valor por dinero, y conduciendo al favoritismo y a la falta de transparencia, particularmente en países en desarrollo. Para garantizar que los gobiernos puedan movilizar las fortalezas del sector privado y proteger el interés público, las IPs, en caso de que se considere relevante aceptarlas, una vez aceptadas, deben ser manejadas y utilizadas con cautela como excepción al mecanismo de contratación pública tradicional.

El Grupo del Banco Mundial (GBM) ha elaborado varias notas de orientación sobre el tema, dirigidas tanto a audiencias internas como externas. Sin embargo, hasta ahora no ha proporcionado recomendaciones específicas sobre cómo abordar los desafíos relacionados con los proyectos de Iniciativas Privada.

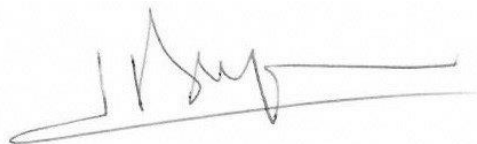
A través de esta iniciativa, el equipo llevó a cabo una revisión exhaustiva de los diversos métodos para gestionar y responder a las IPs y reunir un conjunto consolidado de literatura sobre este tema. La experiencia con las IPs, en más de 15 países de todo el mundo, se revisó exhaustivamente a través de cuestionarios y entrevistas con funcionarios públicos, expertos y entidades privadas, y mediante un proceso de consulta pública que permitió recopilar valiosos aportes de una amplia gama de grupos de interés.

Esta iniciativa incluye tres documentos: Principales Conclusiones y Recomendaciones, que se consideran como un resumen general; los Lineamientos para el Desarrollo de una Política de Gestión de Iniciativas Privadas en Proyectos de Infraestructura, las cuales incluyen los principales aspectos de política y consideraciones para una política de IP; y la Revisión de Experiencias de Iniciativas Privadas, una revisión detallada de las mejores prácticas mundiales en políticas y proyectos de IP; así como sus principales hallazgos que fueron la base para el desarrollo y recomendaciones de los Lineamientos.

Se recomienda a los gobiernos que utilicen estos documentos en paralelo, esperando que así contribuyan al desarrollo competitivo y justo de proyectos de infraestructura que generen valor por dinero y cumplan los objetivos de interés público trazados.



Laurence Carter
Director Senior
Infraestructura, APPs y Garantías
Grupo Banco Mundial



François Bergere
Gerente de Programa
Fondo de Asesoría en Infraestructura
Público-Privada (PPIAF)
Grupo Banco Mundial

RECONOCIMIENTOS

PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility) encargó a RebelGroup que preparara este estudio en estrecha cooperación con un equipo de expertos. El equipo estuvo encabezado por Philippe Neves, Especialista Senior de Infraestructura, y Dongjin Kim, Especialista Senior en APP del Grupo de Infraestructura, Asociaciones Público-Privadas y Garantías del Banco Mundial. Entre los miembros del equipo principal se encuentran: Cristina Maria Ladeira Ferreira, Giulia Motolese, Lauren Nicole Wilson y Christine Marie Shepherd Vermeulen (Banco Mundial); y Marcel Ham, Pauline Hovy y Varun Hallikeri (RebelGroup).

El equipo agradece el valioso aporte y orientación de las siguientes personas en varias etapas del proyecto: Satheesh Sundararajan, Rui Monteiro, Catherine C. O'Farrell, Lincoln Flor, Victoria Hilda Rigby Delmon, Sonia Cristina Fonseca, Xiaoping Li, Michael Graeme Osborne, Helen Mary Martin, Jeffrey John Delmon, Mark Alexander Giblett, Jenny Jing Chao y Cledan Mandri-Perrott (Banco Mundial); Marcus S. Williams y Elena P. Palei (Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones-MIGA); Richard Cabello y Rajesh Sinha (Corporación Financiera Internacional-IFC); Maude Vallée (Banco Africano de Desarrollo, a través de su Facilidad de Apoyo Legal en África); y Jan van Schoonhoven (Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente de los Países Bajos). El equipo quisiera reconocer en particular la activa participación y el apoyo de Clive Harris, François Olivier Bergere y Laurence Carter (Grupo de Infraestructura, Asociaciones Público-Privadas y Garantías del Banco Mundial).

El equipo quisiera agradecer especialmente a los funcionarios gubernamentales de varios países que formaron parte de este estudio por sus invaluable aportes a través de cuestionarios y entrevistas, así como a todas las partes interesadas que proporcionaron sus aportes al equipo.

El financiamiento para esta publicación fue proporcionado por PPIAF. PPIAF es un fondo fiduciario de múltiples donantes ubicado dentro del Grupo del Banco Mundial que proporciona asistencia técnica a los gobiernos de los países en desarrollo. El principal objetivo de PPIAF es crear entornos propicios a través de asociaciones de alto impacto que faciliten la inversión privada en infraestructura. Para obtener más información, visite www.ppiaf.org.

INFORME DE LA REVISIÓN DE EXPERIENCIAS

En el 2015, PPIAF implementó una iniciativa para desarrollar lineamientos para la gestión de iniciativas privadas (IP). La iniciativa consta de tres publicaciones:

Volumen I — Resultados y Recomendaciones Principales (Main Findings & Recommendations): Un resumen de las principales recomendaciones y un panorama general de los resultados más importantes en varios países.

Volumen II — Lineamientos para el Desarrollo de una Política de Gestión de Iniciativas Privadas (The Guidelines for the Development of a Policy for Managing Unsolicited Proposals) (Lineamientos): Con base en la Revisión de Experiencias, los Lineamientos brindan recomendaciones y consideraciones para guiar a los gobiernos en el desarrollo e implementación de una política de IP.

Volumen III — Revisión de Experiencias con Iniciativas Privadas en Proyectos de Infraestructura (Review of Experiences with Unsolicited Proposals in Infrastructure Projects) (Revisión de Experiencias): La Revisión de Experiencias examinó las mejores prácticas y las experiencias internacionales en la implementación de marcos de políticas de IP y proyectos de IP. Este informe presenta los hallazgos.

Se aconseja a los gobiernos leer los Lineamientos junto con la Revisión de Experiencias.

PROPÓSITO DE LA REVISIÓN DE EXPERIENCIAS

La Revisión de Experiencias tiene los siguientes objetivos: (1) ampliar el conocimiento existente sobre IPs mediante la revisión de iniciativas previas conducidas por el PPIAF y el Grupo Banco Mundial; (2) examinar las experiencias con políticas y proyectos de IP tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo; e (3) identificar las mejores prácticas para gestionar y desarrollar proyectos y políticas de IP para informar sobre cómo se desarrollaron las recomendaciones de política en los Lineamientos.



1. INTRODUCCIÓN

Con frecuencia, la participación del sector privado en la infraestructura se estructura a través de procesos de planificación pública donde el gobierno da inicio a una idea para un proyecto, desarrolla los estudios necesarios, y convoca a un proceso de licitación pública para identificar al postor más adecuado. Una alternativa a esta práctica es el proceso denominado iniciativa privada (IP). En el caso de las IPs, una empresa privada (proponente de la IP) contacta al gobierno para presentarle una propuesta para desarrollar un proyecto de infraestructura que no haya sido solicitado explícitamente por el gobierno.

Los enfoques internacionales para gestionar IPs varían en gran medida. En los países en vías de desarrollo, las IP generan preguntas sobre transparencia, gobernanza y falta de competencia.¹ Los gobiernos y organismos multilaterales buscan mejores prácticas para: (1) garantizar el valor por dinero² de un proyecto de IP; (2) evaluar e integrar adecuadamente las IP en los planes de infraestructura; y (2) mejorar el entorno normativo para las IPs, especialmente con respecto a la transparencia y equidad.

Este capítulo describe las iniciativas previas realizadas con relación a este tema. Posteriormente, describe la metodología y el enfoque utilizado para la Revisión de Experiencias, sus limitaciones, marco conceptual y estructura.

¹ PPIAF, [Iniciativas Privadas—Una Excepción a las APP de Infraestructura de Iniciativa Pública: Un Análisis de Tendencias Globales y Lecciones Aprendidas](#), Grupo Banco Mundial, 2014.

² “El Valor por Dinero (VFM) es la combinación óptima de los costos de vida generales y la calidad (o adecuación del propósito) del bien o servicio que cumplirá los requisitos del cliente”, Instituto del Banco Mundial y PPIAF, [Análisis de Valor por Dinero—Prácticas y Desafíos: ¿Cómo Escogen los Gobiernos Usar la APP para Prestar Servicios y Entregar Infraestructura Pública?](#), Grupo Banco Mundial, 2013.

1.1 PREVIAS INICIATIVAS DE IPs

En 2007, el Grupo de Asesoría en Infraestructura Público-Privada (PPIAF) del Grupo Banco Mundial encargó la realización de un estudio (el Estudio de 2007) sobre las políticas de IP en varios países, incluyendo a Corea del Sur y Chile. El Estudio de 2007 enfatizó la importancia de decisiones claras en políticas para el tratamiento de las IPs.³

En 2014, PPIAF encargó otro estudio sobre tendencias globales en políticas de infraestructura relacionadas con IPs. Esto culminó con la publicación de *Iniciativas Privadas—Una Excepción a las APP de Infraestructura de Iniciativa Pública: Un Análisis de Tendencias Globales y Lecciones Aprendidas*, (*Unsolicited Proposals—An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned*) en agosto de 2014 (el Estudio de 2014).⁴ Los hallazgos más importantes del Estudio de 2014 incluyeron:

- El número de países que formalmente permiten IPs se ha incrementado desde la publicación del Estudio de 2007;
- La falta de capacidad técnica para identificar y preparar proyectos es un factor motivador clave para permitir IPs;
- Los marcos de IP enfrentan desafíos como la falta de competencia y transparencia, la percepción de corrupción y fraude, y la baja calidad de servicios y/o activos de infraestructura;
- Los gobiernos necesitan marcos de política formales además de medidas y recomendaciones prácticas para mejorar sus marcos de IP; y
- La estrategia para gestionar IPs debe ser coherente con la capacidad legal, regulatoria, de contratación e institucional, y la madurez del mercado de APP.

Uno de los resultados importantes del Estudio de 2014 fue resaltar la falta de orientación para gobiernos que desarrollan marcos de IP. Para superar estos desafíos, el Estudio de 2014 recomendó:

- Desarrollar lineamientos para ayudar a que los gobiernos desarrollen políticas de IP con base en las mejores prácticas internacionales;
- Mejorar la capacidad institucional y técnica para implementar proyectos de IP; y
- Crear un consenso con los grupos de interés y hacer cumplir los procesos de IP como condiciones previas a la implementación de marcos de IP.

Estos hallazgos y recomendaciones son la base tanto para la Revisión de Experiencias como para los Lineamientos.

³ John Hodges y Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#), Documento de Trabajo PPIAF No. 1, 2007.

⁴ PPIAF, [Iniciativas Privadas—Una Excepción a las APP de Infraestructura de Iniciativa Pública: Un Análisis de Tendencias Globales y Lecciones Aprendidas](#), Grupo Banco Mundial, 2014.

1.2 ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA REVISIÓN DE EXPERIENCIAS

La Revisión de Experiencias usó un enfoque basado en: (1) un análisis documental de marcos de IP y APP, y proyectos de IP; (2) una revisión de la bibliografía para identificar conocimientos existentes sobre IPs; (3) entrevistas cualitativas con funcionarios públicos, empresas privadas dedicadas a la realización de IPs, y expertos en instituciones multilaterales; y (4) evidencia cuantitativa basada en cuestionarios realizados a funcionarios públicos. La siguiente sección detalla la metodología.

1.2.1 SELECCIÓN DE PAÍSES

La Revisión de Experiencias seleccionó 15 países en función de factores como la diversidad en el nivel de ingresos y el origen geográfico, experiencia con marcos y proyectos de IP, disponibilidad de datos, y disposición de los proponentes para participar en las entrevistas (ver Anexo 1 para un panorama general detallado de la metodología para la selección de países y los países escogidos). Además, la Revisión de Experiencias utilizó datos provenientes del Estudio de 2014 para complementar los hallazgos.⁵

1.2.2 REVISIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA

La revisión de la bibliografía examinó los estudios anteriores desarrollados por PPIAF y el Grupo Banco Mundial. También documentó los proyectos de IP y los marcos de IP de varios países. Se utilizaron las fuentes públicas disponibles sobre la implementación de IPs, cuando fue posible, para complementar los hallazgos. Los estudios examinados en la revisión de la bibliografía se documentan en la Parte D de los Lineamientos.

1.2.3 ANÁLISIS DOCUMENTAL SOBRE MARCOS DE IP Y ANÁLISIS DE PROYECTOS DE IP

La Revisión de Experiencias incluyó un extensivo análisis documental sobre marcos de IP de países y sus experiencias al implementar proyectos de IPs. Aunque la documentación sobre las políticas de IP estaba públicamente disponible en la mayoría de países, la información sobre proyectos de IP era limitada.

La Revisión de Experiencias estableció criterios (a nivel del proyecto y del sistema) para determinar si los proyectos de IP tuvieron resultados exitosos. Estos criterios incluyeron: (1) razonabilidad de los costos y ejecución del proyecto dentro del presupuesto; (2) ejecución oportuna del proyecto; (3) calidad del servicio; e (4) impacto del proyecto de IP en el proceso de planificación del gobierno incluyendo la eficiencia durante la contratación (costos y tiempo de la transacción).

⁵ Los países estudiados como parte del Estudio de 2014 se encuentran en [Iniciativas Privadas – Una Excepción a las APP de Infraestructura de Iniciativa Pública: Un Análisis de Tendencias Globales y Lecciones Aprendidas](#), Banco Mundial, 2014.

Generalmente, los datos cuantitativos para los criterios anteriores no estaban disponibles. Por lo tanto, la Revisión de Experiencias se basó en indicadores correlacionados con criterios de resultados exitosos. Se usaron los siguientes indicadores para orientar el análisis de proyectos de IP:

- **Velocidad de la implementación:** La Revisión de Experiencias se enfocó en el tiempo transcurrido entre la presentación de una IP, la contratación del proyecto y la implementación y operación del proyecto. La velocidad de implementación se usó como un indicador de la eficiencia y efectividad del sector público, así como del rendimiento del proyecto.
- **Competencia:** La Revisión de Experiencias usó la competencia como un indicador representativo de la razonabilidad del costo del proyecto. Se enfocó en: (1) si se organizó una licitación pública; (2) la extensión de competencia obtenida (medida por el número de postores); y (3) la frecuencia en que los postores se adjudicaron el contrato (lo que indicó la capacidad del gobierno para garantizar la igualdad de condiciones de la licitación durante la licitación pública).
- **Renegociaciones:** Para las jurisdicciones con un portafolio de proyectos operativos, la Revisión de Experiencias evaluó el porcentaje de contratos renegociados y comparó este porcentaje para proyectos de iniciativa pública y los de iniciativa privada. El número (y porcentaje total) de renegociaciones se usó como un indicador potencial de la efectividad del proceso de contratación, el comportamiento del proponente de la IP durante la oferta, y la capacidad y posición de negociación del organismo público para proteger el interés público.
- **Transparencia:** La Revisión de Experiencias usó las denuncias de corrupción y otras objeciones públicas (desafíos legales o políticos) como un indicador de falta de transparencia y ausencia de divulgación de la información del proyecto de forma adecuada.

1.2.4 DISCUSIONES Y ENTREVISTAS CON EXPERTOS

Se realizaron aproximadamente 50 entrevistas con funcionarios del sector público y expertos del sector privado. También se entrevistaron a expertos de instituciones aliadas como el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (IFC), la Comunidad Sudafricana de Desarrollo, y el Grupo Privado de Desarrollo de Infraestructura (PIDG). Se realizaron numerosas entrevistas con expertos en el terreno con experiencia directa en la implementación de proyectos de IP.

1.2.5 CUESTIONARIOS Y ENTREVISTAS DE SEGUIMIENTO

Se desarrollaron dos cuestionarios: uno para funcionarios públicos sobre marcos de políticas de IP de la jurisdicción y su aplicación en la práctica, y otro para funcionarios públicos y profesionales del sector privado, para obtener información detallada sobre proyectos de IP específicos.

Los cuestionarios se basaron, en la medida de lo posible, en la información públicamente disponible. Para completarlas, se enviaron cuestionarios o se

realizaron entrevistas a los proponentes. Se completaron y recolectaron aproximadamente 19 cuestionarios.

1.3 LIMITACIONES DE LA REVISIÓN DE EXPERIENCIAS

A pesar de la revisión en profundidad de las experiencias de los países, la Revisión de Experiencias tiene varias limitaciones. La disponibilidad de datos todavía es un reto clave en la mayoría de los países por los siguientes motivos:

- **Sensibilidad Política:** Muchas jurisdicciones experimentan desafíos políticos y legales, incluyendo denuncias de corrupción o mala gestión del gobierno, en la implementación de proyectos de IP. Debido a la naturaleza sensible de estos proyectos, con frecuencia los funcionarios públicos no podían o no deseaban participar en las entrevistas.
- **Falta de Recolección Sistemática de Datos para las IPs:** La mayoría de las jurisdicciones no tienen una base de datos integral o forma sistemática de recolectar información de proyectos para IPs. La mayoría de los datos de proyectos provino de experiencias de funcionarios públicos que participaron en la implementación de un proyecto. Por lo general, la memoria institucional se limitó a casos donde los funcionarios públicos que participaron en un proyecto habían dejado sus cargos. Cuando hubo información sobre proyectos de IP disponible, a menudo fue inconsistente.
- **Falta de Recolección Sistemática de Datos para APPs:** La Revisión de Experiencias no pudo identificar diferencias en valor por dinero generado a partir de proyectos de IP e iniciativas públicas porque, en la mayoría de jurisdicciones, datos estructurados sobre el valor por dinero de estos proyectos no estuvieron disponibles.
- **Limitaciones Temporales:** Muchos funcionarios públicos y expertos del sector privado no estuvieron disponibles para entrevistas. Los funcionarios públicos y expertos del sector privado que estuvieron disponibles generalmente tuvieron disponibilidad limitada. Además, es probable que se obtuviera información adicional de entrevistas más largas.

La falta de datos sistemáticos en APPs de iniciativa pública y privada generó desafíos para crear correlaciones y comparaciones objetivas entre APPs de iniciativa pública y de IP. La Revisión de Experiencias no pudo determinar la medida en que el valor por dinero (o la falta del mismo) pudiera ser atribuida al proyecto iniciado (y desarrollado y contratado) como IP. Por ejemplo, una asignación de riesgos no óptima, que ocasionó la renegociación de un contrato APP, ¿fue el resultado de que el proyecto se haya iniciado como una IP o fue debido a la falta general de capacidad del organismo público?

Como resultado de los desafíos asociados a la recolección de datos cuantitativos, la Revisión de Experiencias se enfocó en identificar decisiones políticas que: (1) ayudaron a mitigar o superar algunos de los desafíos más comunes

asociados con las IP, y (2) ayudaron a asegurar la transparencia, la asunción de responsabilidad, el interés público y el valor por dinero del proyecto.

1.4 MARCO CONCEPTUAL

En los procesos de APP de iniciativa pública, la mayoría de los organismos públicos conceptualizan un proyecto, realizan los estudios necesarios, y posteriormente contratan el proyecto a través de una licitación pública. Este enfoque ha sido ampliamente reconocido como la forma más probable de generar valor por dinero, y garantizar el interés público. La principal diferencia entre proyectos de iniciativa pública y privada es que los últimos permiten que una empresa privada desarrolle el concepto del proyecto, lo que usualmente es el rol del sector público.

Históricamente, algunos gobiernos usaron un único proveedor para contratar IPs debido a que el proponente de la IP alegaba derechos patentados exclusivos (por ejemplo, para una solución financiera o tecnológica) o falta de lineamientos para gestionar IPs. En muchas instancias, las ofertas de adjudicación directa permitieron prácticas de corrupción y nepotismo. Por lo general, en casos donde los proyectos de IP tuvieron un solo proveedor o fueron de adjudicación directa, el gobierno tuvo un rol limitado en la preparación del proyecto. Con el tiempo, muchos gobiernos se han dado cuenta de que tener un único proveedor o contratar por adjudicación directa no necesariamente es la opción predeterminada para contratar IPs.

Mientras que la asociación de las IPs con un proveedor único y/o adjudicación directa se ha debilitado, no queda un único enfoque para la gestión de IPs. La variedad de enfoques surge de las diversas motivaciones de los gobiernos para buscar IPs, así como sus diferentes niveles de capacidad para gestionar APPs e IPs. Las siguientes tres variables determinan principalmente el tipo de enfoque:

- **En qué medida el sector público conceptualiza y solicita el proyecto:** La participación del sector público implica: (1) definir el concepto del proyecto y permitir que las empresas privadas presenten propuestas para la implementación del proyecto; (2) definir ampliamente una necesidad de infraestructura para la cual el proponente de la IP propone un concepto de proyecto; o (3) aceptar una propuesta de iniciativa privada que no responda a un concepto de proyecto previamente definido ni a un plan de infraestructura.
- **En qué medida el sector público desarrolla el proyecto:** Los gobiernos difieren en la medida en que permiten (o requieren) que el proponente de la IP prepare los estudios de factibilidad y documentación de contratación para el proyecto. Algunos gobiernos desarrollan ellos mismos los proyectos, de la misma forma en que lo hacen para proyectos de iniciativa pública, mientras que otros permiten (o requieren) que el proponente de la IP desarrolle todos los estudios necesarios y la documentación de contratación.
- **En qué medida el sector público introduce la competencia durante la contratación:** Los gobiernos difieren en la medida en que introducen la competencia durante la contratación. Introducir la competencia va

desde la adjudicación directa del contrato de IP (sin competencia) hasta organizar un proceso competitivo sin ventajas explícitas para el proponente de la IP con relación a otros postores (competencia total). Otros mecanismos brindan al proponente de la IP una bonificación y/o un “derecho a igualar la oferta” para recompensar al proponente por su iniciativa.

Las IPs que resultan de tratados bilaterales de inversión firmados por dos gobiernos representan una categoría separada de IPs. Una IP presentada bajo un tratado bilateral es presentada por una empresa extranjera cuyo gobierno ha establecido una relación especial con el gobierno del país anfitrión. Dichas IPs pueden seguir cualquier enfoque descrito anteriormente, pero con frecuencia disfrutan de un tratamiento diferencial, incluyendo la exoneración de leyes generales de contratación y/o del marco de políticas de IP. Uno de los estudios de casos examinado como parte de la Revisión de Experiencias y descrito en el análisis de proyectos de IP (la línea de ferrocarril Standard Gauge (SGR) entre Nairobi y Mombasa, Kenia) fue el resultado de un acuerdo bilateral entre los gobiernos de China y Kenia. Las IPs presentadas bajo acuerdos bilaterales no fueron el foco de la Revisión de Experiencias porque con frecuencia no siguen las regulaciones comunes de contratación o el marco de IP.

1.5 ESTRUCTURA DE LA REVISIÓN DE EXPERIENCIAS

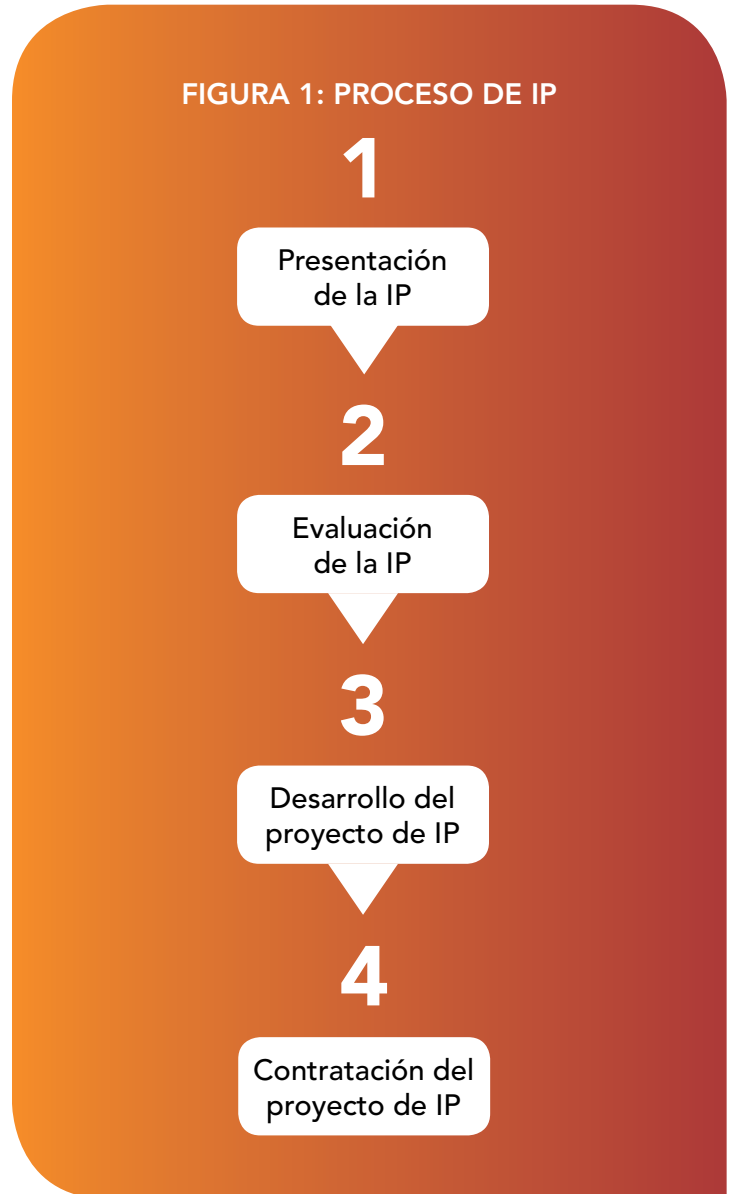
Los marcos de política de IP por lo general siguen un ciclo de proyecto de cinco etapas: (1) la presentación de la propuesta por la empresa privada; (2) la evaluación de la IP por el organismo público; (3) el desarrollo de los estudios para el proyecto de IP; (4) la contratación del proyecto de IP; y (5) la implementación del proyecto (fases de construcción y operaciones).

La Revisión de Experiencias encontró que ningún marco de política de IP incluía cláusulas específicas para la implementación de proyectos de IP (después de la firma del contrato). En efecto, la mayoría de los organismos públicos esperan que los proyectos de iniciativa privada sean monitoreados y supervisados igual que los proyectos APP de iniciativa pública. Si bien los resultados de los procesos de IP suelen observarse más fácilmente en las fases de operación y construcción del proyecto, éstos se originan en fases anteriores (desarrollo y contratación del proyecto). Debido a que la mayoría de marcos de IP no incluye disposiciones específicas para IPs para la fase de implementación del proyecto, esta Revisión de Experiencias sigue las primeras cuatro fases del proceso de IP como se muestra en la Figura 1.

La Revisión de Experiencias está estructurada de la siguiente manera:

- El capítulo 2 introduce las motivaciones del gobierno para permitir IPs. También describe en qué medida las IP permiten que los gobiernos resuelvan preocupaciones subyacentes que los motivan a aceptar IPs.
- Los capítulos 3 a 6 analizan los desafíos que los gobiernos enfrentan durante cada fase de la gestión de IPs, así como las mejores prácticas para superar dichos desafíos.

- El capítulo 7 es un panorama general de las principales tendencias que se observan, incluyendo los principales desafíos al gestionar IPs, y las mejores prácticas potenciales. Este capítulo une los principales resultados presentados en los capítulos 2 hasta el 6, y las lecciones para desarrollar los Lineamientos.



2. MOTIVACIONES PARA IPS

Este capítulo analiza las motivaciones para usar IPs, las derivaciones de las motivaciones, y los principales hallazgos de las experiencias de los países.

2.1 PRINCIPALES HALLAZGOS

- Hallazgo 1: La experiencia muestra que la falta de capacidad técnica y financiera para identificar, desarrollar e implementar proyectos es una fuerte motivación para considerar las IPs.
- Hallazgo 2: La experiencia muestra que las IPs no necesariamente son más fáciles o más convenientes de implementar que los proyectos de iniciativa pública. Pasar por alto las regulaciones regulares de contratación para implementar proyectos de IP es riesgoso y causa controversias públicas que pueden retrasar el proyecto y/u ocasionar renegociaciones posteriores.
- Hallazgo 3: La experiencia muestra que algunos gobiernos creen que las IPs les proporcionan acceso a financiamiento. Sin embargo, no existen indicios de que las IPs proporcionen acceso a financiamiento que no haya estado disponible en un proyecto de iniciativa pública bien estructurado.
- Hallazgo 4: La experiencia muestra que las IP no representan innovaciones reales, sino que son simplemente proyectos que no estaban en la cartera del gobierno.
- Hallazgo 5: Existen indicios de que algunos funcionarios públicos hacen mal uso del instrumento de IP para realizar prácticas de corrupción y nepotismo, específicamente evitando la competencia. Muchas IPs están

sujetas a denuncias de corrupción que, aunque con frecuencia no se demuestran, muestran que las IPs son altamente sensibles a problemas de percepción pública, y vulnerables a presentar desafíos en el futuro.

2.2 PANORAMA GENERAL

Las motivaciones de los gobiernos para permitir o fomentar IPs se basan generalmente en percepciones de que las IPs les permitirán resolver ciertos problemas estructurales, como la lenta implementación de proyectos de iniciativa pública, o solucionar brechas identificadas en los proyectos de iniciativa pública y los proyectos desarrollados, tales como la falta de innovación. Estas son motivaciones institucionales que pueden formalizarse en los marcos de IP o ser reconocidas formalmente por gobiernos. Las motivaciones personales de los funcionarios públicos y los que tienen cargos públicos también afectan constantemente el enfoque de las IPs. Esencialmente satisfacen intereses particulares, pero con frecuencia están camuflados como una de las dos motivaciones anteriores.

Las motivaciones descritas a continuación se derivan de conversaciones con funcionarios públicos y expertos de la industria; elementos y divulgaciones formales en marcos y políticas de IP; y características observables de IPs aceptadas por los gobiernos.

Es importante entender las motivaciones de los gobiernos que aceptan las IPs porque influyen en la forma en que son gestionadas. Además, las IPs no abordan todas las motivaciones con igual eficacia. El siguiente análisis pone en evidencia en qué medida las IPs son efectivas al abordar las motivaciones subyacentes.

Entre las motivaciones importantes para que los gobiernos consideren IPs, se incluyen:

- i. **Superar la falta de capacidad del sector público:** Algunos gobiernos carecen de capacidad técnica y recursos financieros para identificar, desarrollar, contratar e implementar proyectos de infraestructura. Estos gobiernos creen que las IP pueden ayudar a superar las limitaciones de la capacidad del sector público.⁶ La falta de capacidad se manifiesta en dos desafíos comunes: retrasos en la implementación de proyectos de infraestructura e incapacidad para desarrollar proyectos rentables que puedan asegurar el financiamiento. No obstante, como se explica a continuación, estas razones son solo síntomas de un problema más profundo que es la falta de capacidad del sector público.
- ii. **Aprovechar la creatividad e innovación del sector privado:** Muchos gobiernos buscan aprovechar la creatividad e innovación del sector privado para resolver las necesidades de infraestructura. Esto es resultado de creer que el sector privado puede brindar soluciones

⁶En las entrevistas como parte de la Revisión de Experiencias, muchos funcionarios públicos expresaron su preocupación por la falta de capacidad del sector público. Un estudio reciente financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido observó que los países adoptan IPs por la creencia en que ayudan a acelerar proyectos. Cambridge Economic Policy Associates Limited (CEPA), [Mobilizing Finance for Infrastructure, A Study for the Department for International Development \(DFID\)](#), 2015, página 52.

creativas a problemas de infraestructura que el sector público no puede desarrollar por sí mismo.

- iii. **Permitir la corrupción y el nepotismo al evitar la competencia:**
Un tema recurrente en las conversaciones con profesionales en infraestructura es que las IPs permiten la corrupción o el nepotismo, especialmente cuando hay adjudicación directa. Es común que se presenten denuncias de corrupción en proyectos de IP y, a pesar de no haber sido probadas, indican una fuerte percepción de corrupción y nepotismo.

Al explorar las pruebas que demuestran las motivaciones, es obvio que existen soluciones alternativas (que no sean IPs) para abordar las motivaciones subyacentes. Aunque la Revisión de Experiencias no define explícitamente estas alternativas, son reconocidas y brevemente resaltadas en el siguiente análisis. Los Lineamientos, que brindan recomendaciones sobre el desarrollo de una política de IP, abordan opciones alternativas para las IPs.

2.3 EXPERIENCIA DE PAÍSES

2.3.1 SUPERAR LA FALTA DE CAPACIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

Muchos gobiernos carecen de especialización y experiencia técnica para desarrollar con éxito proyectos desde el comienzo hasta el final, o carecen de los recursos financieros para contratar asesores externos que los apoyen en el desarrollo y contratación de proyectos. Los países con capacidad limitada del sector público, incluyendo Kenia, Tanzania y Senegal, por lo general confían en que el proponente de la IP desarrolle los proyectos, a cambio de lo cual los proponentes de la IP generalmente esperan asegurar los proyectos.

Para algunos gobiernos, incluyendo India, Filipinas y Colombia, las limitaciones de la capacidad pública se caracterizan por la poca especialización en lugar de su completa ausencia. Para dichos gobiernos, la capacidad limitada del sector público con frecuencia se refleja en retrasos prolongados en la implementación de proyectos de infraestructura. Como alternativa, otros gobiernos pueden poseer los niveles requeridos de capacidad del sector público, pero pueden carecer de recursos para desarrollar e implementar el número de proyectos de infraestructura requeridos. Estos gobiernos, que incluían a Chile durante los primeros años de su programa de IP, pueden usar IPs para expandir el número de proyectos que pueden implementarse en un plazo corto.

Las conversaciones con funcionarios públicos revelan que muchos creen que la implementación de una IP será más conveniente, fácil o rápida que la implementación de un proyecto APP de iniciativa pública.

Estos funcionarios públicos consideran que el enfoque de iniciativa pública, que consiste en que el organismo público desarrolle el proyecto y se encargue de la licitación pública, es muy engorroso. En Colombia, por ejemplo, el gobierno ha usado IPs para acelerar la implementación de proyectos prioritarios de carreteras (incluyendo aquellos que requieren prórroga de contratos) en su

programa de cuarta generación de concesiones (programa 4G).⁷ En efecto, la Ley de APPs de 2012 de Colombia (Ley 1508), permite que las IPs de financiamiento privado saquen provecho de un proceso rápido de contratación, lo que sugeriría que el gobierno ha estructurado intencionalmente su marco de IP de forma tal que dichos proyectos de IP puedan implementarse más rápidamente.

Sin embargo, la evidencia sugiere que las IPs no son necesariamente una buena solución para superar las limitaciones de capacidad. Con frecuencia, los gobiernos pasan por alto el hecho de que negociar e implementar un proyecto con el proponente de la IP puede representar un reto en igual medida, si no mayor, que desarrollar públicamente el proyecto y organizar una licitación pública.⁸ Por ejemplo, permitir que el proponente de la IP desarrolle el proyecto ocasiona asimetrías en la información entre el organismo público y el proponente de la IP con respecto a los detalles del proyecto (alcance, diseño, construcción y operación), lo que hace que sea más difícil que el organismo público estructure activamente un contrato que rinda valor por dinero. Implementar con éxito un proyecto de IP también requiere sofisticación y especialización, potencialmente más que para proyectos de iniciativa pública, porque el organismo público necesitará "igualar" al proponente de la IP que empleó una cantidad significativa de tiempo desarrollando la IP.

Además, las IPs no necesariamente son fáciles y convenientes para los gobiernos, ni producen de manera coherente una implementación más rápida de los proyectos. Como lo muestra el Anexo 3, muchos proyectos de IP demoraron varios años para llegar a la etapa operativa después de comenzar como IPs. Dos estudios de casos de Filipinas tomaron más de 15 años en volverse operativos, y uno de ellos aún no llega al cierre financiero. Cuando las IPs pasan por alto las regulaciones de contratación, plantean un riesgo de causar controversias públicas que pueden retrasar proyectos más adelante. En Kenia, el gobierno aceptó una propuesta del gobierno chino⁹ para la Red Ferroviaria de Ancho Internacional (SGR) entre Nairobi y Mombasa, lo que ocasionó varios años de controversia pública y retrasó la implementación del proyecto. De forma similar, en Ghana, la IP de la carretera Accra-Kumasi se ha retrasado por más de 11 años, debido en parte a la controversia sobre la falta de licitación pública de la IP.

Otros estudios también concluyeron que las IPs, en especial aquellas de adjudicación directa, no se implementan con mayor rapidez.¹⁰ Un análisis de estudio de casos realizado en 2014, patrocinado por varios gobiernos africanos e instituciones multilaterales, encontró que las IPs no necesariamente se implementan más rápido. De hecho, una comparación de tres estudios de caso

⁷ Debido a que el cierre financiero de las IPs en Colombia ha tenido lugar hace poco, es muy pronto para determinar si tendrán dificultades en la implementación por haber sido un proceso "más rápido" que el de los proyectos de iniciativa pública.

⁸ Autores del reciente estudio DFID también hacen la observación de que las IPs pueden ser "extremadamente complejas, y con frecuencia los gobiernos no tienen la calidad necesaria de recursos internos para negociar con éxito." Cambridge Economic Policy Associates Limited (CEPA), [Mobilizing Finance for Infrastructure, A Study for the Department for International Development \(DFID\)](#), 2015, página 52.

⁹ La propuesta fue el resultado de un acuerdo bilateral entre los gobiernos de Kenia y China.

¹⁰ John Hodges, [Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects](#), Grupo Banco Mundial, 2003; Peter Brocklebank, Private Sector Involvement in Road Financing, 2014, [Documento de Trabajo No. 1 del Programa de Políticas de Transporte en África](#), página 84.

reveló que las IP demoraron más tiempo en implementarse.¹¹ La evidencia proveniente de la Revisión de Experiencias confirma el hallazgo previo de PPIAF que indicaba que las IPs pueden “avanzar más rápido en las etapas tempranas, pero... son ‘difíciles’ y a la larga toman más tiempo.”¹²

Los expertos del sector privado también disipan la noción de que la implementación del proyecto se puede acelerar a través de una IP, especialmente a través de un único proveedor o la adjudicación directa. Algunas empresas privadas reconocen que es mejor para ellos cumplir con regulaciones transparentes y seguir un procedimiento competitivo. Lo segundo no solo crea oportunidades para que las empresas privadas participen en licitaciones públicas en proyectos que no necesariamente hayan iniciado, sino que también ayuda a evitar retrasos y la reacción pública para los proyectos en los que son proponentes de la IP. Esta visión está respaldada por un estudio de empresas de los Estados Unidos donde el 70 por ciento de las empresas privadas que participaron estuvo a favor de la licitación pública en comparación con la adjudicación directa.¹³

Algunos gobiernos consideran que no tienen acceso a financiamiento para sus proyectos de iniciativa pública.

En muchas ocasiones, las creencias de los gobiernos sobre el acceso al financiamiento se basan en rechazos reales de los financiadores. Esto los hace tener una posición receptiva a las IPs que incluyen una solución financiera. Por ejemplo, la percepción de una falta de acceso a financiamiento fue una motivación clave para que el gobierno de Kenia aceptara una propuesta que fue el resultado de un acuerdo bilateral con el gobierno chino para la construcción y el financiamiento del proyecto SGR entre Nairobi y Mombasa.

Algunos proyectos de IP financiados con éxito parecen no haber sido financiables bajo una implementación que no sea por IP. En una mayor revisión, es evidente que el proponente de la IP reestructuró el proyecto para que fuera financiable, incluyendo el uso de diferentes alcances y supuestos sobre el apoyo del gobierno. En efecto, con frecuencia los gobiernos no entienden que los desafíos para garantizar el financiamiento se deben usualmente a malas estructuraciones del proyecto en términos de diseño, fuentes de ingreso, garantías gubernamentales y apoyo de crédito.

Esto fue evidente en la experiencia de Jamaica con el Enlace Norte-Sur de la Carretera 2000, que tuvo que ser reestructurado para incluir un componente comercial de bienes inmuebles para hacer que el proyecto fuera financieramente viable para el proponente de la IP. Por lo tanto, la evidencia no sugiere que las IPs por sí mismas resuelvan los desafíos de financiamiento, sino que una mejor preparación del proyecto (estudios de factibilidad y estructuración) aumenta la rentabilidad del proyecto. Desarrollar proyectos rentables requiere conocimientos de expertos sobre temas financieros y técnicos. Aunque las IPs pueden tener estos elementos, la verdadera solución es que los gobiernos mejoren sus capacidades para desarrollar proyectos.

¹¹ Peter BrockleBank, Private Sector Involvement in Road Financing, 2014, [Documento de Trabajo No. 1 del Programa de Políticas de Transporte en África](#), página 84.

¹² PPIAF, [Paquete de Herramientas para APPs en Vías & Carreteras](#), 2009, Grupo Banco Mundial, página 81.

¹³ Ahmed Abdel Aziz y Human Nabavi, Unsolicited Proposals for PPP Projects: Private Sector Perceptions in the USA, Congreso de Investigación en Construcción, 2014, pp. 1349-1358.

Durante la Revisión de Experiencias, muchos expertos reiteraron la importancia de mejorar la capacidad del sector público para desarrollar y contratar proyectos de infraestructura. Mientras que la falta de dicha capacidad es un problema frecuentemente identificado en varios estudios previos,¹⁴ no debe legitimarse automáticamente una dependencia excesiva en las IPs. La mayoría de los expertos entrevistados considera que la participación de organismos multilaterales y otros socios técnicos y financieros es crucial para ayudar a que los gobiernos superen estas limitaciones técnicas y financieras al crear facilidades para desarrollar proyectos o contar con fondos necesarios disponibles para contratar asesores.

2.3.2 APROVECHAR LA CREATIVIDAD E INNOVACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

/// Muchos gobiernos consideran que las IPs les permitirán aprovechar la creatividad e innovación del sector privado, lo que produce eficiencias en la entrega de los proyectos de infraestructura.

Aunque se puede tener innovación en proyectos de APP de iniciativa pública, la innovación y creatividad son una motivación común para buscar IPs. En Senegal, por ejemplo, el gobierno introdujo un nuevo marco de IP en 2014 que favorece los proyectos “innovadores”. De forma similar, Jamaica busca beneficiarse de la “innovación” del sector privado con las IP a través de su marco de IPs. A pesar del enfoque en la innovación, existe una falta general de claridad sobre los tipos de proyectos que se considerarían innovadores. Algunos gobiernos hacen una diferencia entre originalidad, el hecho de que el proyecto no figure en la lista de proyectos programados del gobierno, e innovación en términos de tecnologías o procesos.

Las pruebas sugieren que muchos gobiernos están satisfechos con una amplia definición de innovación que hace que proyectos que los organismos públicos todavía no han identificado sean elegibles para ser considerados IPs. Más de la mitad (cerca del 56%) de los gobiernos estudiados requiere que las IPs sean originales; en otras palabras, que no sean todavía parte de la lista de proyectos programados del gobierno, sin necesariamente ser innovadores. Otros gobiernos, como los de Sudáfrica, Filipinas, y Australia, solo clasifican proyectos como “innovadores” si introducen proyectos, procesos o tecnologías únicas, que por lo general requieren la protección de derechos de propiedad intelectual.

Un reto común que enfrentan los gobiernos es que la mayoría de los proponentes de IPs reclaman innovación o derechos de propiedad intelectual en sus IPs, aun cuando es demostrable que el organismo público puede adquirir soluciones similares de otras entidades. Los reclamos de innovación sin sustento por parte de los proponentes de IPs no son un nuevo fenómeno, según lo que resalta también otros estudios PPIAF sobre IPs.¹⁵ Actualmente, es difícil encontrar evidencia de que las IPs incorporan soluciones innovadoras. Funcionarios

¹⁴ John Hodges y Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#), Documento de Trabajo PPIAF No. 1, 2007; Cambridge Economic Policy Associates Limited (CEPA), [Mobilizing Finance for Infrastructure, A Study for the Department for International Development \(DFID\)](#), 2015, página 52.

¹⁵ John Hodges, [Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects](#), Grupo Banco Mundial, 2003; John Hodges y Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#), Documento de Trabajo PPIAF No. 1, 2007.

públicos no estuvieron en capacidad, en gran medida, de identificar proyectos de IP con nuevas tecnologías o conceptos únicos que no estaban disponibles para el gobierno.

En el análisis de proyectos de IP, la Unidad Flotante de Almacenamiento y Regasificación (FSRU) y el Terminal de Gas Natural Licuado (GNL) de Jafrabad en India (ver Recuadro 1) se puede describir como una IP verdaderamente innovadora en dicho país, cumpliendo una definición más restringida de innovación. No se encontró otro proyecto de IP innovador durante la Revisión de Experiencias. La mayoría de IPs son proyectos no innovadores como carreteras o redes ferroviarias que simplemente no han sido identificados por el gobierno.

RECUADRO 1: EJEMPLO DE UNA IP VERDADERAMENTE INNOVADORA

Estado de Gujarat (India) recibe IP Innovadora para Terminal de GNL

En 2012, SWAN Energy Limited (SEL) contactó a la Junta Marítima de Gujarat (GMB) para desarrollar una terminal de gas natural licuado (GNL) con una unidad flotante de almacenamiento y regasificación (FSRU) en Jafrabad. Las FSRUs son sistemas flotantes que reciben GNL entregado a granel por transportistas, y que posteriormente almacenan, presurizan y regasifican el GNL antes de suministrarlo a la red de gas en tierra.

En comparación con los terminales GNL tradicionales en tierra, las FSRUs ofrecen beneficios ambientales, de costos y tiempo. Desarrollar FSRUs es más económico. El periodo de gestación también es más corto porque las FSRUs son prefabricadas en astilleros distantes, lo que permite realizar varios procedimientos y conseguir aprobaciones simultáneamente con la fabricación. Las FSRUs también tienen un impacto ambiental limitado en las costas porque se ubican a distancia de ellas.¹ Las FSRUs no se usaron en India hasta la propuesta de SEL a GMB. (También representaron una nueva tecnología a nivel global, con la primera FSRU desplegada en 2005 en el Golfo de México,² y se estima que solo 10 FSRUs han estado en uso en 2012.³)

Con la falta de experiencia previa en tecnología, la GMB enfrentó desafíos al determinar la factibilidad técnica del proyecto de IP. Por lo tanto, GMB se limitó a sí misma a los aspectos relacionados con la seguridad de la propuesta.

¹ [Investigación Independiente del Patrimonio CRISIL](#), Swan Energy Limited; Según la Administración de Información sobre Energía de EEUU, una FSRU es una forma flexible, rentable de recibir y procesar envíos de GNL que pueden llevarse a cabo más rápido que en instalaciones de regasificación en tierra. Las FSRU se usan cada vez más para cumplir con la demanda de gas natural en pequeños mercados, o como una solución temporal hasta que se construyan instalaciones de regasificación en tierra. Hasta abril, hubo solo 16 FSRUs funcionando globalmente. Victoria Zaretskaya, [Floating LNG Regasification Is Used to Meet Rising Natural Gas Demand in Smaller Markets](#), 2015.

² Victoria Zaretskaya, [Floating LNG Regasification Is Used to Meet Rising Natural Gas Demand in Smaller Markets](#), 2015.

³ Keith Schaefer, [FSRUs: The Leading Edge of the LNG Market](#), 2012.

Al analizar la evidencia respecto al aprovechamiento de la creatividad e innovación del sector privado, se hizo claro que fomentar IPs no es la única forma de emplear la innovación del sector privado. También se puede lograr innovación en diálogos regulares con la industria, o en un “concurso de ideas” más sofisticado.¹⁶ Además, la contratación de una APP de iniciativa pública bien estructurada con especificaciones funcionales también puede fomentar que los postores propongan innovaciones tecnológicas, procesos y productos únicos. El énfasis en especificaciones funcionales como una alternativa para conseguir soluciones innovadoras no es nuevo; los productos de conocimien-

¹⁶ Los concursos de ideas se pueden definir como procesos organizados por organismos públicos para estimular que el sector privado desarrolle soluciones innovadoras para desafíos complejos en una etapa muy temprana del ciclo del proyecto. Un ejemplo de concurso de ideas es “Reconstruir Diseñando,” un concurso de diseño que lanzó el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de EEUU en respuesta a la devastación del huracán Sandy en el noreste de los Estados Unidos. Ello llevó a que 10 equipos precalificados envíen soluciones innovadoras, implementables que satisfagan las más complejas necesidades de la región azotada por Sandy.

tos producidos por varias instituciones multilaterales han resaltado sistemáticamente este enfoque.¹⁷

2.3.3 EVITAR LA COMPETENCIA PARA PERMITIR LA CORRUPCIÓN Y EL NEPOTISMO

Debido a que las IPs con frecuencia bordean los procedimientos regulares de contratación, o son de adjudicación directa (a puertas cerradas), pueden favorecer prácticas de corrupción o nepotismo. Varios estudios observaron que la adjudicación directa hace más fácil ocultar la corrupción y el nepotismo, lo que hace que los proyectos de IP sean vulnerables a dichas denuncias.¹⁸ En México, un estudio encontró que el 44 por ciento de empresas privadas que presentaron IPs admitió haber dado una “pieza del pastel” a las autoridades públicas.¹⁹ La preocupación sobre prácticas corruptas también prevalece en países desarrollados. Por ejemplo, el gobierno del Reino Unido no considera las IPs porque cree que a ellos mismos los conducirían más fácilmente a prácticas corruptas.²⁰

Los funcionarios públicos en Italia indican que las IP en los niveles más bajos del gobierno son especialmente susceptibles a la corrupción. El Hospital Angelo de Mestre, por ejemplo, enfrenta denuncias de corrupción debido a discrepancias en las finanzas de la región de Veneto, lo que levantó el escrutinio público sobre cómo se monitorean las IPs.²¹ La Contraloría General en Jamaica mostró preocupación sobre las prácticas de contratación con respecto a IPs en el país en 2011, debido a la falta de transparencia y licitación pública; describió las IPs como instrumentos “que permiten la corrupción.”²²

■ Varios estudios de casos presentaron denuncias de corrupción; aunque no se probaron, las IPs son altamente susceptibles a la percepción pública de corrupción.

Además de la falta de licitación pública, la percepción de corrupción con frecuencia se compone de poca transparencia y mala divulgación pública, un problema destacado en varios estudios de IPs,²³ y en los estudios de casos de la Revisión de Experiencias.

Los empresarios locales que participaron en la IP para el proyecto del Terminal de Contenedores de Doraleh en Djibouti están siendo investigados por corrupción en los tribunales del R.U. (ver Recuadro 3). En Senegal, el contrato de concesión de 2007 con DP World para la gestión del Puerto de Dakar está envuelto en denuncias de corrupción.²⁴ En Kenia, una propuesta del gobierno

¹⁷ John Hodges y Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#), Documento de Trabajo PPIAF No. 1, 2007; [Public-Private Partnerships Reference Guide versión 3](#), 2017, página 149.

¹⁸ John Hodges y Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#), Documento de Trabajo PPIAF No. 1, 2007; y PPIAF, [Paquete para APPs en Vías & Carreteras](#), 2009, Grupo Banco Mundial, página 81.

¹⁹ [Necesario Combatir la Corrupción en Iniciativa Privada](#), Capital Querétaro, 2015.

²⁰ James Ballingall, Infrastructure U.K., [PPPs: Fiscal Space and Investment](#), 2014.

²¹ [Project Finance in Ambito Sanitario Rischi e Criticità](#).

²² [Declaración abierta de la OCG sobre los proyectos propuestos del Enlace Norte Sur de la Carretera 2000 y el Hub de Transbordo de Contenedores](#), Contraloría General de Jamaica, 2012.

²³ John Hodges y Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#), Documento de Trabajo PPIAF No. 1, 2007.

²⁴ [Corruption: Dubai Ports World en ligne de mire au Sénégal et à Djibouti](#), Africa Diligence, 2015.

chino²⁵ para la SGR entre Nairobi y Mombasa fue investigada por varios organismos públicos, incluyendo dos comités parlamentarios²⁶ y la Comisión de Ética y Anticorrupción (EACC)²⁷, por mal manejo y corrupción, lo que retrasó significativamente la implementación.

RECUADRO 2: DIVULGACIÓN PÚBLICA INEFICIENTE QUE OCASIONA CONTROVERSIAS Y RETRASOS

La Contraloría General cuestiona el Enlace Norte Sur de la Carretera 2000 en Jamaica

En noviembre de 2011, la Contraloría General (OCG) de Jamaica mostró preocupación respecto a la adjudicación directa de una IP presentada por China Harbor Engineering Company (CHEC) para culminar el proyecto detenido del Enlace Norte Sur de la Carretera 2000. La falta de divulgación de información, junto con las adjudicaciones directas entre el gobierno de Jamaica (GdJ) y CHEC, preocupó a la OCG sobre el posible abuso de facultades de contratación por parte de los funcionarios públicos. Como consecuencia, la OCG pidió al GdJ que cese todas las adjudicaciones directas con CHEC o que lleve a cabo una licitación pública.

Aunque la administración en ejercicio cesó las adjudicaciones con CHEC en noviembre de 2011, después de la elección general, el nuevo gobierno retomó las adjudicaciones el mes siguiente. Como resultado, en mayo de 2012, la OCG expresó "graves y serias preocupaciones" sobre el uso de IPs por el GdJ. La OCG describió las IP como instrumentos "que permiten la corrupción" y que pueden usarse para que los funcionarios públicos corruptos otorguen contratos públicos a partes que no lo merecen. La OCG cuestionó que el GdJ no sometiera la contratación del proyecto a licitación pública. En un giro posterior, CHEC informó al GdJ que no participaría en una licitación pública. Debido a estos problemas alrededor de las IPs de CHEC, la OCG la catalogó como una inversión "sospechosa" y "altamente irregular" que podría exponerse si se sometiera a una licitación pública.¹

¹ [Declaración abierta de la OCG sobre los proyectos propuestos del Enlace Norte Sur de la Carretera 2000 y el hub de Transbordo de Contenedores](#), Contraloría General de Jamaica, 2012.

²⁵ La propuesta fue el resultado de un acuerdo bilateral entre los gobiernos de China y Kenia

²⁶ [Chinese Firms Lock Horns in Kenyan Big-Money Projects](#), Business Daily, 2014; [State Defends Award of Sh1.2trn Rail Deal to Chinese Firm](#), Business Daily, 2013; [MPs Probe Chinese Firm over Sh1.2tr Railway Deal](#), Business Daily, 2013; [Shadowy figures pushing rail deal](#), says Keter, Daily Nation, 2014.

²⁷ [Graft Team Opens Probe on Rail Deal](#), Daily Nation, 2014.

RECUADRO 3: DENUNCIAS DE CORRUPCIÓN EN PROYECTOS PORTUARIOS EN DJIBOUTI

Denuncias de corrupción en Djibouti: el caso del Puerto Internacional Autónomo de Djibouti (PAID) y el Puerto de Doraleh

La privatización del PAID fue inicialmente sugerida por organismos multilaterales a principios de los 90 como una solución a la crisis económica de Djibouti.¹ Sin embargo, la voluntad política para privatizar el PAID no se materializó hasta 1998, cuando resurgió el conflicto entre Etiopía y Eritrea que hizo que los comerciantes etíopes desviarán su carga desde los puertos de Eritrea de Massawa y Assab. En diciembre de 1999, Abdourahman Boreh, un empresario bastante conocido de Djibouti y socio cercano del presidente Guelleh de Djibouti, viajó a Dubái para reunirse con representantes de Dubai Ports International (DPI), proponiendo que DPI (posteriormente DP World) gestione el PAID de forma privada. En mayo de 2000, el presidente Guelleh y el jefe de Estado de los Emiratos Árabes Unidos, S.A. Sheikh Zayed bin Sultan, firmaron un memorando para desarrollar “activos marítimos y de aviación.”

El 2 de junio de 2000, DPI firmó un contrato de 20 años con el gobierno de Djibouti (GdD) para manejar el PAID; los términos no se hicieron públicos. El contrato fue el resultado de una (difícil) adjudicación directa en la que ambas partes “se proyectaban más allá del PAID.”² En efecto, la gestión del PAID nunca fue el motivo real de DPI, que tenía el ojo puesto en la construcción del nuevo (y mucho más rentable) puerto de aguas profundas de Doraleh, a varios kilómetros de la capital,³ que incluiría una zona económica de libre comercio, un puerto de contenedores, y un terminal de petróleo.

En años posteriores, el contrato de gestión del PAID mostró éxito financiero, demostrando un aumento de los ingresos de \$38 millones en 2000 a \$139 millones en 2008. El tránsito aumentó de 3.8 millones de toneladas (MT) en 1999 a 8 MT en 2007.⁴ El éxito financiero del PAID permitió que DP World firmara una concesión de construcción, operación y transferencia (BOT) con el GdD para la Terminal de Contenedores de Doraleh en 2006. Los tres componentes del Puerto de Doraleh, la zona económica de libre comercio, el terminal de petróleo, y el puerto de contenedores se completaron con éxito en 2004, 2006 y 2012, respectivamente. Por varios años, el Puerto de Doraleh se consideró una historia de éxito económico para Djibouti y se exhibió como el puerto más moderno del este de África.

En julio de 2014, el GdD rescindió la concesión de DP World en el Terminal de Contenedores de Doraleh argumentando que había encontrado pruebas de que DP World había “pagado sobornos” y otorgado “otros incentivos financieros” a Boreh durante las negociaciones.⁵ El GdD presentó un caso contra DP World en la Corte Internacional de Arbitraje de Londres.⁶ Boreh, un candidato político de la oposición en Djibouti, quien se opuso a las enmiendas constitucionales que permitían que Guelleh se presente a un tercer periodo en 2011, culpó a la licencia revocada y llamó al caso judicial una “vendetta personal” contra él.⁷ A fines de 2015, el juicio en el R.U. continuaba.

Aunque aún no se esclareció si las negociaciones de los puertos PAID/Doraleh tuvieron prácticas corruptas, la falta de transparencia que acompaña las adjudicaciones directas hace que los proyectos sean vulnerables a acusaciones de corrupción y abusos del proceso. Revelar toda la información relevante sobre las IPs permite el escrutinio público y asegura la legitimidad del proceso.

¹ Arthur Foch, [Djibouti, une nouvelle porte de l'Afrique? L'essor du secteur portuaire djiboutien](#), Afrique contemporaine 2010/2 (n° 234), 2010.

² Ethan Chorin, Escuela de Gobierno de Dubái, [Articulating a “Dubai Model” of Development: The Case of Djibouti](#), 2010.

³ David Styan, [Djibouti: Changing Influence in the Horn's Strategic Hub](#), Chatham House Briefing Paper, 2013.

⁴ Arthur Foch, [Djibouti, une nouvelle porte de l'Afrique? L'essor du secteur portuaire djiboutien](#), Afrique contemporaine 2010/2 (n° 234), 2010.

⁵ [Djibouti Opposition Blames Politics for DP World Concession Row](#), Bloomberg Business, 2014.

⁶ [Djibouti Files Arbitration Against DP World Over Alleged Corruption in Port Deal](#), Wall Street Journal, 2014.

⁷ Ismaïl Omar Guelleh: [En 2016, je m'en irai. Cette fois, je peux vous le jurer](#), Jeune Afrique, 2011; y [Djibouti Opposition Blames Politics for DP World Concession Row](#), Bloomberg Business, 2014.

3. PRIMERA ETAPA: PRESENTACIÓN

En este capítulo se analiza las experiencias con los procedimientos y procesos de presentación de IPs, así como los principales hallazgos provenientes de las experiencias de los países.

3.1 PRINCIPALES HALLAZGOS

- Hallazgo 6: Centralizar el proceso de presentación de IP en un único organismo ayuda a: (1) simplificar los procesos de coordinación; (2) promover la coherencia, transparencia y asunción de responsabilidad; y (3) evitar la necesidad de crear capacidad en varias locaciones.
- Hallazgo 7: Introducir un periodo predecible para la presentación de IPs permite que el sector público dedique recursos y cree confianza en los proponentes de IPs.
- Hallazgo 8: Introducir requisitos de presentación mínimos, así como el derecho de revisión de IPs, puede reducir el número de IPs de baja calidad y que no son serias.

3.2 PANORAMA GENERAL

La mayoría de los gobiernos brinda orientación sobre el proceso de presentación de IPs en los marcos de IP. Esto generalmente incluye los siguientes tipos de detalles:

- **Lugar para la Presentación:** La medida en que los gobiernos centralizan el proceso de presentación de IPs depende en gran parte de sus sistemas políticos (centralizados o descentralizados). Muchos gobiernos nombran a un organismo o institución como único punto de contacto para todas las presentaciones de IPs (usualmente una unidad de APP o

equivalente). Otros gobiernos descentralizan completamente el proceso de presentación de IPs, lo que permite que cualquier nivel del gobierno, ya sea nacional, regional y subregional, o equivalente, o cualquier dependencia gubernamental acepte IPs.

- **Plazo de presentación:** Algunos gobiernos permiten presentar IPs solo una o dos veces al año, dentro de un periodo, tanto para reducir el número de IPs como para evitar que las IPs distraigan a los funcionarios públicos de continuar proyectos prioritarios de iniciativa pública. La mayoría de los gobiernos no tiene restricciones temporales para la presentación de IPs.
- **Requisitos mínimos de presentación:** Generalmente, los gobiernos necesitan que las IP cumplan varios requisitos mínimos que pueden incluir, por ejemplo, requisitos para presentar detalles sobre el proponente de la IP, incluyendo capacidades técnicas y financieras, estudios de prefactibilidad, modelos financieros, justificaciones económicas, o depósitos financieros. Estos requisitos se usan para filtrar propuestas incompletas, de mala calidad, o carentes de seriedad, y asegurar que los recursos limitados del sector público se usen solo en IPs de alta calidad.

3.3 EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES

La mayoría de los gobiernos examinados en la Revisión de Experiencias han centralizado sus procesos de presentación de IPs, ya sea: (1) requiriendo que un organismo central (usualmente una unidad de APP o su equivalente) acepte y procese IPs, o (2) permitiendo que las dependencias gubernamentales acepten IPs, pero exigiendo que una unidad central las procese y evalúe.

En Chile, Perú y Jamaica, una unidad central a nivel nacional (unidad de APP o su equivalente) es responsable de aceptar y procesar IPs. En Chile, la unidad central es el Ministerio de Obras Públicas, o MOP; en Perú, es la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, o PROINVERSION; y en Jamaica, es la Unidad de APP y Privatización. De forma similar, en Nueva Gales del Sur (Australia), el Departamento del Primer Ministro y el Gabinete (DPC) actúa como el primer punto de contacto para IPs, evaluando las presentaciones iniciales, junto con organismos relevantes, y rechazándolas o aprobándolas para la siguiente etapa.

Jurisdicciones como Ghana, Tanzania, Gujarat (India), y Virginia (Estados Unidos) permiten presentar IPs a cualquier dependencia gubernamental, pero requieren que sean procesadas por una unidad central de APP. En Ghana, las IPs se pueden presentar a organismos gubernamentales, pero deben ser procesadas a través de la División de Inversión Pública del Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, que actúa como el filtro principal para proyectos APP e IP. En Tanzania, la Política APP requiere que todas las propuestas IP enviadas a organismos gubernamentales sean procesadas y aprobadas a través de la unidad APP en el Despacho del Primer Ministro. En Gujarat (India), los departamentos administrativos pueden recibir IPs, pero deben contar con el apoyo de la Junta de Desarrollo Industrial de Gujarat (GIDB) durante la evaluación y contratación. Virginia (Estados Unidos) permite que se presenten IPs a organis-

mos relevantes con una copia enviada a la unidad central (la Oficina de Asociaciones Público-Privadas de Virginia (VAP3)) para su evaluación dentro de un periodo de 90 días.²⁸

El beneficio de solo permitir que un único organismo acepte y procese IPs es que solo se necesita desarrollar la capacidad del sector público en una ubicación.

Los gobiernos con procesos descentralizados de presentación de IPs parecen haber experimentado los más grandes desafíos, como gestionar y coordinar el flujo de IPs, y desarrollar la capacidad necesaria del sector público en IPs en las dependencias gubernamentales.

Países como Colombia, Filipinas, e Italia han descentralizado los procesos de presentación de IPs, permitiendo que las IPs se presenten a diferentes dependencias y niveles del gobierno. Los funcionarios públicos en estos países indican que experimentan desafíos como: (1) un gran flujo de IPs, especialmente en los niveles más bajos del gobierno; (2) dificultades de coordinación durante el proceso de evaluación e implementación de IPs, que drenan los recursos financieros y técnicos del sector público; y (3) falta de capacidad pública para evaluar y desarrollar IPs, particularmente en los niveles más bajos del gobierno.

En Colombia, que permite que las IPs se presenten ante cualquier entidad pública,²⁹ los funcionarios públicos indican que con frecuencia las IP se presentan a las dependencias incorrectas o por duplicado, drenando los recursos del sector público (ver Recuadro 4).³⁰ Los funcionarios públicos en Colombia e Italia indicaron como una preocupación la falta de capacidad para revisar y evaluar IPs con eficiencia, particularmente en los niveles municipales.³¹ Por estas experiencias, el gobierno italiano ha considerado establecer grupos de trabajo de APP regionales para superar las limitaciones en la capacidad del sector público en los niveles más bajos del gobierno.³² Finalmente, las empresas privadas indicaron que los procesos descentralizados de presentación de IPs con frecuencia son poco claros sobre la dependencia o nivel del gobierno al que deben enviarse las IPs, teniendo como resultado el envío de la misma IP a varias dependencias.

Establecer un periodo de tiempo dedicado para la presentación de IPs evita que los funcionarios públicos se distraigan de sus prioridades y crea confianza en los proponentes de IPs.

En algunos países, especialmente aquellos con capacidad limitada, la gran cantidad de IPs puede distraer a los funcionarios públicos de sus prioridades establecidas, y desviar los limitados recursos técnicos y financieros. PPIAF ha resaltado previamente este problema.³³ Establecer un periodo dedicado a ello

²⁸ Commonwealth de Virginia, Asociaciones Público-Privadas de Virginia, [Manual y Lineamientos de Implementación PPTA para la Ley de Transporte Público-Privado de 1995](#) (y sus modificatorias), 2015, página 21.

²⁹ Artículo 15, [Ley sobre APP 1508 de 2012](#), Gobierno de Colombia, 2012.

³⁰ Entrevistas con abogados colombianos, agosto 2015.

³¹ Entrevistas con funcionarios públicos italianos, septiembre a noviembre de 2015.

³² Entrevistas con funcionarios públicos italianos, septiembre a noviembre de 2015.

³³ [El Paquete de Herramientas APP para Vías y Carreteras para IPs de PPIAF observa que las IPs “con frecuencia desvían los recursos técnicos y financieros del sector público de los proyectos prioritarios.”](#)

permite que el organismo público planifique recursos adicionales sin distraer al personal de sus proyectos prioritarios. Los gobiernos que restringen el periodo para las presentaciones de IPs actualmente incluyen a Perú y el Estado de Pensilvania (Estados Unidos).

RECUADRO 4: LA LUCHA DE COLOMBIA PARA GESTIONAR IPS DESPUÉS DE ADOPTAR EL NUEVO MARCO DE IP

La lucha de los funcionarios públicos colombianos para gestionar IPs según la nueva Ley sobre APP (2012)

En 2012, Colombia aprobó una nueva Ley sobre APPs (Ley 1508), que introdujo por primera vez un marco de IP en el país. Según este marco, las IPs se pueden presentar a cualquier nivel gubernamental, organismo público o dependencia gubernamental. En los tres años siguientes a la implementación de la ley, se recibieron aproximadamente 360 IPs.¹ Los funcionarios públicos indicaron que la falta de un único punto de entrada para las presentaciones de IPs ocasionó que se enviaran a dependencias incorrectas, o por duplicado, lo que generaba gran confusión y retrasos en el proceso de evaluación y/o procesos de revisión duplicados, lo que drenaba recursos del sector público.² A la fecha, solo el organismo nacional de infraestructura, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), que cuenta con experiencia significativa en desarrollar concesiones de carreteras, ha logrado aprobar IPs. Los funcionarios públicos también indican que el gran número de IPs ha distraído a los empleados del gobierno de priorizar proyectos prioritarios de iniciativa pública.³

¹ Informe Trimestral del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP), Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia, 2015.

² Entrevistas con abogados colombianos, agosto 2015.

³ Entrevistas con abogados colombianos, agosto 2015.

Para mantener el interés del sector privado, los gobiernos necesitan crear confianza sobre la frecuencia y el momento en que se abrirá el periodo para presentar IPs. En Perú, el periodo de presentación de IPs son los primeros 45 días calendario del año.³⁴ De forma similar, Pensilvania (Estados Unidos) garantiza que habrá al menos dos periodos de 30 días durante los cuales las empresas privadas puedan presentar sus propuestas (ver Recuadro 5).

RECUADRO 5: LA OFICINA P3 DE PENNSILVANIA RESTRINGE EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN IP

La Oficina P3 de Pensilvania restringe el plazo para la presentación de IPs

En su Manual y Lineamientos de Implementación, el departamento de transporte (DOT) de Pensilvania especifica que:

“La Oficina P3 establecerá y publicará en el Boletín de Pensilvania y en la página web de la Oficina P3 las fechas en las que el departamento de transporte P3 aceptará y considerará las iniciativas privadas para proyectos en instalaciones que son propiedad de la Commonwealth. Existirán al menos dos periodos durante el año calendario para que las empresas privadas presenten sus iniciativas privadas de proyectos a la Oficina P3 y/o al departamento de transporte. Cada periodo comenzará en no más de seis meses después del comienzo del periodo inmediatamente anterior y durará al menos 30 días.”¹

¹ Según la Ley 88 del Manual & Lineamientos para la Implementación de Asociaciones Público-Privadas en el Transporte de 2012 (y sus modificatorias), Commonwealth de Pensilvania, 2014.

³⁴ Decreto Legislativo N. 1224 y Decreto Supremo N. 410-2015-EF, PROINVERSION, Gobierno del Perú.

Se observan requisitos mínimos de presentación, que mejoran la calidad de las propuestas, en casi todos los marcos de IP, y en todos los países desarrollados.

Se observó que existen requisitos mínimos de presentación de IPs en casi el 80%³⁵ de marcos de IP estudiados como parte de la Revisión de Experiencias (el Anexo 4 presenta un panorama general de los requisitos de presentación usados por diferentes gobiernos). Todos los países más desarrollados, incluyendo Sudáfrica,³⁶ Virginia (Estados Unidos), Nueva Gales del Sur (Australia),³⁷ e Italia, tienen requisitos mínimos de presentación. Los funcionarios públicos de varias jurisdicciones confirmaron que los requisitos mínimos estrictos son efectivos para reducir el número de IPs de baja calidad.

Una cantidad de países estudiados, incluidos Colombia,³⁸ Chile y Ghana³⁹, requieren que las IPs pasen por dos etapas, con requisitos mínimos más estrictos en la segunda etapa. Este enfoque tiene ventajas tanto para el sector público como el privado: (1) El sector público evita invertir tiempo y esfuerzos significativos en evaluar propuestas de baja calidad, que se eliminan en una etapa temprana, y (2) los proponentes de IPs solo deciden invertir en redactar propuestas completas si el gobierno ha mostrado interés en el proyecto. En Chile, por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas aprueba el “interés público” del concepto del proyecto durante una etapa de presentación inicial antes de revisar la propuesta completa durante la etapa de propuestas.⁴⁰

³⁵ Datos desarrollados mediante un estudio de marcos de IP de 15 países seleccionados para la Revisión de Experiencias y los países estudiados como parte del Estudio de 2014. Los países estudiados como parte del Estudio de 2014 se pueden encontrar en “[Unsolicited Proposals: An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs, An Analysis of Global Trends and Lessons Learned](#),” Banco Mundial, 2014.

³⁶ En el marco del Tesoro Nacional de Sudáfrica, los requisitos mínimos de presentación incluyen información sobre el proponente de la IP, información confidencial o patentada que no debe hacerse pública, otros organismos públicos que hayan recibido la IP, alcance y enfoque del proyecto, innovación promovida por el proyecto, así como la evidencia de apoyo, beneficios anticipados y costo/precio propuesto, alineamiento con el plan de desarrollo y crecimiento estratégico del gobierno, y duración de la validez de la propuesta. [Práctica Recomendada para el Tesoro Nacional No 11 de 2008/2009](#), párrafo 2.

³⁷ En Nueva Gales del Sur, Australia, la primera etapa del proceso de presentación de IPs es la presentación del concepto del proyecto y la propuesta inicial al Departamento del Primer Ministro y el Gabinete. Con la aprobación de la propuesta inicial, se le pide al proponente de la IP que presente una propuesta detallada, incluyendo los estudios de factibilidad que cubran los aspectos técnicos y financieros, el modelo financiero y el beneficio económico del proyecto. [Iniciativas Privadas: Guía de Presentación y Evaluación](#), 2014.

³⁸ Durante la primera etapa (prefactibilidad), las IPs deben incluir una descripción del proyecto, diseño inicial y alcance del proyecto, estudios de la demanda, especificaciones del proyecto y costos esperados, opciones de financiamiento esperado. Durante la segunda etapa (factibilidad), la propuesta debe contener un modelo financiero detallado y prueba del valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del periodo del contrato, análisis de riesgos asociados, estudios de impacto ambiental, económico y social, y factibilidad técnica, económica, ambiental, territorial, financiera y legal. Artículo 14, [Ley sobre APP 1508 de 2012](#), Gobierno de Colombia, 2012.

³⁹ Ghana también tiene un sistema de dos etapas a través del cual el proponente de la IP debe presentar una justificación económica inicial, brindando un amplio panorama general de la propuesta, un plazo y cronograma para el proyecto, y una evaluación inicial de costos. Si el organismo público considera el proyecto, el proponente de la IP debe brindar un informe completo de factibilidad, incluyendo el análisis de opciones y necesidades, debida diligencia en los aspectos legal, técnico, ambiental y social, evaluación de factibilidad, incluyendo el modelo financiero, evaluación económica, y evaluación del valor por dinero para la propuesta. [Política Nacional de APP](#), Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, Gobierno de Ghana, 2011; y el [Proyecto de Ley de Asociaciones Público-Privadas de Ghana](#), Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, Gobierno de Ghana, 2013.

⁴⁰ Los requisitos mínimos de presentación durante la etapa de presentación en Chile incluyen el nombre y tipo del proyecto, ubicación del proyecto, estimación de la demanda y crecimiento anual esperado, requisitos de expropiación de terrenos, descripción de las obras y servicios, costos operativos y de inversión esperados, análisis financiero, riesgos esperados con respecto a proyectos existentes, ciertas condiciones contractuales (duración de la concesión, nivel de subsidios, etc.); y una declaración de la necesidad de conducir estudios de impacto ambiental. [Ley de Concesiones](#), Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile, 1996.

Aunque no está difundido, establecer un derecho de revisión de IPs puede disuadir las IPs oportunistas y de baja calidad, y fomentar que los proponentes de IPs cumplan con los requisitos de presentación.

Esto se observa principalmente en los Estados Unidos, donde Virginia (Estados Unidos) ha establecido un derecho de revisión de IPs de \$50,000. Otros Estados, como Arizona (Estados Unidos), también requieren un derecho de revisión para la presentación de IPs, cuyo monto depende del costo de inversión del proyecto (ver Recuadro 6).⁴¹ El derecho de revisión de IPs puede cubrir el costo para que el organismo público revise y evalúe una IP, lo que garantiza que las IPs no drenen los limitados recursos del sector público.

RECUADRO 6: ARIZONA (ESTADOS UNIDOS) SOLICITA UN DERECHO DE REVISIÓN PARA IPs

El Departamento de Transporte de Arizona solicita un derecho de revisión de IPs

En Arizona, la Oficina de Iniciativas P3, que alberga al Departamento de Transporte de Arizona (ADOT), puede aceptar y contratar proyectos iniciados como IP. Sin embargo, sus lineamientos indican que se requiere que la parte privada corra con todos los costos de la elaboración y presentación de la IP. Se requiere que los proponentes de la IP presenten dos cheques certificados, el primero (por \$15,000) para que ADOT cubra los costos de la evaluación inicial, y solo será depositado cuando ADOT haya determinado si la IP pasa la prueba de aprobación/desaprobación; el segundo permite que ADOT cubra la evaluación detallada de la IP. Si la IP no pasa la prueba inicial (aprobación/reprobación), ambos cheques se devuelven al proponente de la IP. El monto del segundo cheque depende del nivel de inversión del proyecto como lo muestra la siguiente tabla.

Costos de capital estimados	Derecho de revisión detallado estimado	Costos de capital estimados	Derecho de revisión detallado estimado
Menos de \$50 millones	\$20,000	De \$250 millones a \$500 millones	\$85,000
De \$50 millones a \$100 millones	\$35,000	De \$500 millones a mil millones	\$110,000
De \$100 millones a \$250 millones	\$60,000	Más de mil millones	\$135,000

ADOT también puede renunciar al derecho de evaluación de IPs a su criterio.¹

¹ [Lineamientos del Programa P3](#), Departamento de Transporte de Arizona, Oficina de Iniciativas P3, ADOT, 2011.

⁴¹ Pensilvania ha establecido un depósito reembolsable de \$50,000 para proyectos de IP con costos superiores a los \$10 millones. Si la IP pasa la evaluación inicial, el monto del depósito puede ser una compensación frente a los costos de la evaluación y revisión posteriores de las IPs. [Según la Ley 88 del Manual & Lineamientos para la Implementación de Asociaciones Público-Privadas en el Transporte de 2012](#) (y sus modificatorias), Commonwealth de Pensilvania, 2014.

4. SEGUNDA ETAPA: EVALUACIÓN

En este capítulo se analiza las experiencias con los procedimientos, procesos y criterios de evaluación de IPs, así como los resultados de las IPs.

4.1 PRINCIPALES HALLAZGOS

- Hallazgos 9: Los procedimientos de evaluación claros, con cronogramas y plazos específicos y asignación de responsabilidades de evaluación, permite que los funcionarios públicos aprueben con eficiencia las IPs, y son bien recibidos por el sector privado.
- Hallazgos 10: Los criterios de evaluación desempeñan un rol importante en asegurar que las IP promuevan el interés público y cumplan los objetivos del gobierno. Además, ayudan a evitar que el sector privado gaste recursos en desarrollar IPs que no cumplen los objetivos del gobierno.

4.2 PANORAMA GENERAL

Por lo general, los marcos de IP contienen disposiciones sobre cómo los organismos públicos deben determinar si una IP amerita mayor consideración y desarrollo. Usualmente, el proceso de evaluación está compuesto por etapas de evaluación y plazos y cronogramas correspondientes, así como una clara asignación de responsabilidades entre las dependencias gubernamentales:

- **Procedimientos y Plazos y Cronogramas para la Evaluación:**
Generalmente, los marcos de IP definen los procedimientos y plazos correspondientes para el proceso de evaluación. Esto garantiza que el proceso de evaluación de IPs sea rápido y eficiente; también otorga a los proponentes de IPs claridad sobre los pasos y plazos específicos después de la presentación de las IPs.

- **Criterios de evaluación:** Los criterios de evaluación se usan para determinar si una IP debe ser aceptada para su mayor consideración por parte del gobierno. Generalmente, los criterios de evaluación se usan en la evaluación inicial de la adecuación de las IPs según los requerimientos del gobierno. Al evaluar las IPs, algunos gobiernos incluyen un criterio para determinar si el proyecto de IP debe continuar como una APP.
- **Asignación de Responsabilidades:** Con frecuencia, la responsabilidad de evaluar una IP corresponde a un organismo gubernamental con contribuciones de otros organismos. El organismo responsable puede aprovechar la experiencia de otras entidades como el Ministerio de Finanzas u otras dependencias sectoriales relevantes.

4.3 EXPERIENCIAS DE LOS PAÍSES

La mayoría de los gobiernos utilizan un procedimiento de dos etapas para evaluar proyectos de IP. Esto puede ofrecer ventajas en términos de limitar el uso de recursos públicos y privados a únicamente aquellas IPs que han mostrado valor para el organismo público.

Once de los 19 gobiernos estudiados, incluyendo los de Virginia (Estados Unidos)⁴² y Nueva Gales del Sur (Australia),⁴³ usaron una evaluación de dos etapas que consistía en una evaluación preliminar (de alto nivel), seguida de una evaluación detallada. En Chile, Perú y Colombia también se usa un procedimiento de evaluación de dos etapas. En estos países, los gobiernos primero aprueban el “interés público” del proyecto o los estudios de factibilidad preliminares, antes de solicitar estudios detallados. El resto de los gobiernos estudiados llevaron a cabo una evaluación de una etapa (ver Tabla 1). Por ejemplo, Andhra Pradesh (India)⁴⁴ lleva a cabo una evaluación de una etapa

⁴² En Virginia (Estados Unidos), existe una revisión inicial de políticas, seguida de una evaluación de nivel detallado; éstas se detallan en el Manual y en los Lineamientos de Implementación PPTA de 2015 (Manual de Implementación PPTA de 2015). La revisión de políticas la realiza la VAP3 con base en los criterios de revisión de políticas que necesita completarse dentro de 90 días de la presentación de la IP. Dentro de los 10 días de completada la revisión de políticas, debe enviarse el informe de la revisión de políticas al organismo político relevante responsable de la facilidad del transporte en cuestión. El jefe del organismo político pertinente determinará finalmente si la IP debe proceder al segundo paso de evaluación, la evaluación inicial de nivel detallado, que también debe ser realizado por la VAP3. No hay plazos y cronogramas específicos para la conclusión de la evaluación inicial de nivel detallado en el Manual de Implementación PPTA de 2015. No obstante, las versiones de 2010 y 2012 del Manual y Lineamientos de Implementación PPTA indicaban plazos y cronogramas específicos para el inicio y finalización de la evaluación inicial de nivel detallado.

⁴³ En Nueva Gales del Sur (Australia), la primera etapa del proceso de IP es la evaluación de la IP, realizada por el Departamento del Primer Ministro y el Gabinete (DPC). La primera etapa se divide en la etapa preliminar y la etapa de evaluación estratégica. Durante la primera etapa, DPC, junto con los organismos pertinentes, determina si la presentación constituye una IP y si existen bases suficientes para justificar la adjudicación directa. Una propuesta aceptada según estas bases se dirige a la segunda etapa, que consiste en una evaluación integral para identificar el beneficio potencial de su posterior consideración y desarrollo para el gobierno. El resultado es la determinación de si procede o no a la siguiente etapa, realizada por el gabinete del gobierno de Nueva Gales del Sur. [Iniciativas Privadas: Guía para la Presentación y Evaluación](#), 2014, párrafo 5.3, página 13.

⁴⁴ Andhra Pradesh (India) sigue un proceso de evaluación de un solo paso para IPs, donde se requiere que el proponente de la IP brinde: 1) detalles de la capacidad técnica, gerencial y financiera del proponente; 2) todos los detalles técnicos, comerciales y financieros relevantes de la IP; y 3) principios del acuerdo de concesión para el proyecto. La propuesta es presentada a las dependencias estatales/organismos públicos relevantes, que ejecutan una evaluación inicial y envían la IP a Infrastructure Corporation of Andhra Pradesh Ltd. (INCAP). No se ha prescrito un plazo y cronograma específicos para este proceso. INCAP puede solicitar modificaciones o determinar que la propuesta tiene méritos. Sección 19, [Ley que permite el desarrollo de infraestructura de Andhra Pradesh](#), 2001.

que es más detallada que las evaluaciones preliminares realizadas en Virginia (Estados Unidos) y Nueva Gales del Sur (Australia).

Un procedimiento de evaluación de dos etapas tiene ventajas en términos del uso eficiente de recursos públicos y privados, lo que permite que los organismos públicos solo gasten recursos valiosos en proyectos que aprueban el análisis preliminar. Además, evita que las empresas privadas gasten tiempo en desarrollar propuestas detalladas que el organismo público pueda no considerar atractivos para su mayor consideración.

TABLA 1: PLAZOS, CRONOGRAMAS Y PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN EN LOS PAÍSES ESTUDIADOS

PAÍS/JURISDICCIÓN	EVALUACIÓN DE UNA ETAPA	EVALUACIÓN DE DOS ETAPAS	DURACIÓN DE LA ETAPA 1	DURACIÓN DE LA ETAPA 2
India				
Andra Pradesh	✓		N.D.	
Gujarat		✓	N.D.	N.D.
Madhya Pradesh		✓	2 meses	6 meses
Rajasthan		✓	1 mes	4.5 meses
Filipinas	✓		120 días calendario	N.D.
Corea del Sur	✓		60 días*	N.D.
Ghana		✓	N.D.	N.D.
Kenia		✓	N.D.	N.D.
Senegal	✓		N.D.	
Sudáfrica**				
Tesoro Nacional	✓		N.D.	N.D.
SANRAL	✓		N.D.	N.D.
Tanzania		✓	30 días + 14 días***	30 días****
Jamaica	✓		N.D.	N.D.
Chile		✓	N.D.	N.D.
Colombia		✓	3 meses	6 meses
Perú		✓	90 días	N.D.
Australia (Nueva Gales del Sur)		✓	90 días hábiles	N.D.*****
Italia	✓		N.D.	N.D.
Estados Unidos (Virginia)		✓	3 meses	N.D.

N.D. = No disponible

* Hasta 180 días si el costo total del proyecto es superior a KRW200 mil millones (basado en conversaciones con funcionarios públicos).

** En Sudáfrica, el Tesoro Nacional ha desarrollado un marco para gestionar IPs. Sin embargo, las entidades que son propiedad del Estado no requieren pasar por una APP o IP del Tesoro Nacional, y pueden desarrollar procesos separados. La Agencia en Sudáfrica (South African National Roads Agency Limited (SANRAL)) ha creado sus propios marcos de APP y de IP. Los marcos de IP del Tesoro Nacional y SANRAL no contienen una descripción detallada del proceso de evaluación.

*** Para evaluar el concepto del proyecto, la autoridad contratante tiene 30 días laborales y posteriormente la unidad de APP tiene 14 días laborales adicionales.

**** La segunda etapa hace referencia a la revisión del estudio de factibilidad desarrollado por el proponente de la IP y evaluado por el organismo público.

***** Determinado caso por caso, sujeto a la complejidad de la IP (basado en conversaciones con funcionarios públicos).

El Recuadro 7 a continuación examina el proceso de evaluación de dos etapas de Virginia (Estados Unidos), tal como se siguió en el caso de una IP presentada para la concesión del Puerto de Virginia. El proceso de evaluación de dos etapas es un prelude para que la IP se dirija a la etapa de desarrollo del proyecto.

RECUADRO 7: EVALUACIÓN DE UNA IP PRESENTADA A VIRGINIA (ESTADOS UNIDOS)

Proceso de evaluación para la IP del Puerto de Virginia en Virginia (Estados Unidos)

Presentación de la IP y evaluación inicial: En abril de 2012, la Secretaría recibió una IP de APM Terminals Virginia, Inc. (APM), que propuso celebrar un contrato de concesión para operar el Puerto de Virginia, propiedad de la Autoridad Portuaria de Virginia (VPA). La oficina de APPs en el sector de transporte (OTP3, el predecesor de VAP3) determinó que la IP cumplió con los requisitos mínimos según la ley de APPs de Virginia (la PPTA) y su manual de implementación.

Solicitud para Propuestas Conceptuales Alternativas: En mayo de 2012, la VPA aceptó la IP y convocó propuestas alternativas para considerarse junto con la IP de APM. El 13 de agosto de 2012, la VPA recibió propuestas alternativas de Carlyle Infrastructure Partners, L.P. (Carlyle) y RREEF America L.L.C. (RREEF). Además, el 13 de agosto de 2012, Virginia International Terminals, Inc. (VIT), el operador actual del puerto presentó su justificación económica alternativa. Se pidió específicamente a VIT que presentara su justificación económica abordando sus planes de crecimiento.¹

Solicitud de Propuestas Detalladas: En agosto de 2012, OTP3 hizo una presentación que comparaba la IP de APM, las propuestas alternativas y la justificación económica de VIT.² El 22 de agosto 2012, la VPA aceptó las propuestas alternativas para su mayor revisión y evaluación, junto con la IP de APM. Sin embargo, el 5 de octubre de 2012, Carlyle retiró su propuesta.

En noviembre de 2012, según la decisión de la VPA de revisar y evaluar más detalladamente las propuestas, OTP3 emitió las instrucciones a los proponentes preseleccionados restantes (APM y RREEF) para que presentaran propuestas detalladas.³ Tanto APM y RREEF (ahora denominados Virginia Port Partners (VPP), un consorcio formado por JP Morgan IIF Acquisitions LLC y Maher Terminals LLC), presentaron propuestas detalladas.⁴

Decisión final sobre la IP con base en la evaluación detallada: El 26 de marzo de 2013, después de evaluar las propuestas detalladas de APM y VPP frente a la justificación económica de VIT, la Junta de Comisionados de VPA decidió no proceder con la IP, y en su lugar, reestructurar el actual acuerdo entre VPA y VIT.⁵

¹ [Propuestas PPTA relacionadas a la Autoridad Portuaria de Virginia](#), Commonwealth de Virginia, Oficina de Asociaciones Público-Privadas en el Transporte, 2014.

² [Propuestas PPTA relacionadas a la Autoridad Portuaria de Virginia](#), Commonwealth de Virginia, Oficina de Asociaciones Público-Privadas en el Transporte, 2014.

³ [Instrucciones a los Proponentes con Relación a la Concesión del Puerto de Virginia](#), Commonwealth de Virginia, Oficina de la Secretaría de Transporte, 2012, página 1.

⁴ [Carta de la Junta de Comisionados](#), Autoridad Portuaria de Virginia, 2013.

⁵ [Resolución 13-6, 2013](#), Autoridad Portuaria de Virginia.

Junto con los pasos de la evaluación, establecer plazos y cronogramas específicos para completar los pasos ayuda a abordar las preocupaciones del sector privado sobre el poco o nulo progreso después de presentar las IPs. En el Estudio de 2007 se subrayó la necesidad de plazos y cronogramas claros, junto con los pasos de evaluación.⁴⁵ Los plazos específicos también fomentan que los funcionarios del sector público procesen las IPs a tiempo, especialmente en casos en que existen limitaciones en la capacidad del sector público.

⁴⁵ John Hodges y Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#), Documento de Trabajo PPIAF No. 1, 2007, página 5.

Los criterios de evaluación forman la base del proceso de evaluación de IPs. La falta de criterios claros de evaluación crea alguno de estos obstáculos: (1) los organismos públicos aceptan proyectos que no son de interés público; (2) IPs estancadas en el sistema público por años (no son aceptadas o rechazadas); y (3) proponentes de IPs pueden al final no cumplir los requisitos del gobierno drenando los recursos del sector público.

En Colombia, por ejemplo, los funcionarios públicos dudan en rechazar o aceptar IPs debido a que carecen de procedimientos claros y falta de empoderamiento de funcionarios del sector público, lo que ocasiona que haya IPs estancadas por muchos años hasta que son automáticamente rechazadas porque expiró el plazo de la evaluación.⁴⁶ Chile trató de abordar este problema creando un comité dentro del Ministerio de Obras Públicas que tuvo la tarea de verificar el interés público de los proyectos de IP durante la primera etapa de la evaluación. Desde 2010, cuando se estableció el comité, del total de 31 proyectos de IP presentados, solo se aceptaron 7 en la etapa de interés público, y actualmente están en la etapa de factibilidad. Este sistema permitió que el Ministerio de Obras Públicas rechace o apruebe con eficiencia proyectos en la primera etapa, evitando drenar los recursos públicos asociados con la falta de procedimientos claros en las responsabilidades de toma de decisiones.⁴⁷

Algunos elementos son comunes en los requisitos de evaluación en los marcos de IP. La mayoría de los gobiernos requiere que los proyectos de IP se alineen con los planes, las prioridades, y los objetivos generales del sector público.

Por ejemplo, en Virginia (Estados Unidos), el análisis o la evaluación inicial de la IP se conocen como “Revisión de Políticas,” y los criterios de evaluación se llaman “Criterios de Revisión de Políticas” e incluyen una lista de ocho elementos. Los Criterios de Revisión de Políticas se pueden clasificar en cinco amplias categorías,⁴⁸ incluyendo el requisito de que la IP cumpla con las necesidades públicas, planes y metas del transporte.⁴⁹

Aunque el 56 por ciento de los gobiernos no permiten IPs para proyectos incluidos en la cartera del gobierno, un mayor porcentaje (74%) requiere que los proyectos de IP sean coherentes con los planes del gobierno. Este es un

⁴⁶ Entrevistas con abogados colombianos, agosto 2015.

⁴⁷ Entrevistas con funcionarios públicos chilenos, de septiembre a diciembre 2015.

⁴⁸ Las cinco categorías en Virginia (Estados Unidos) incluyen: (1) cumplir con las metas, planes y necesidad pública del transporte; (2) mejorar la eficiencia: la IP debe hacer que el proyecto esté disponible para el público de la forma más eficiente y/o menos costosa comparada con el método tradicional de contratación; (3) coherente con los requisitos federales: la IP debe ser coherente con los requisitos de aprobación y/o financiamiento del gobierno federal de EEUU para proyectos APP; (4) la calidad de la IP: la IP debe desarrollarse lo suficiente para realizar el proceso de contratación, incluyendo un elemento de competencia en el precio; y (5) no entrar en conflicto con iniciativas públicas: la IP no debe estar actualmente en la lista de proyectos públicos. [Manual y Lineamientos de Implementación PPTA para la Ley de Transporte Público-Privado de 1995](#) (y sus modificatorias), Commonwealth de Virginia, Asociaciones Público-Privadas de Virginia, 2015, páginas 21-22.

⁴⁹ Específicamente, una IP debe: (1) estar alineada con los objetivos de las políticas y metas del transporte de la Commonwealth de Virginia; (2) satisfacer una necesidad pública para desarrollar y/u operar oportunamente una instalación del transporte; (3) abordar una necesidad demostrada identificada en los planes locales y/o regionales, estatales de transporte; e (4) interactuar con los sistemas programados de transporte existentes. Además, la IP debe ser coherente con la aprobación y/o financiamiento del gobierno federal de EEUU para proyectos APP. [Manual y Lineamientos de Implementación PPTA para la Ley de Transporte Público-Privado de 1995](#) (y sus modificatorias), Commonwealth de Virginia, Asociaciones Público-Privadas de Virginia, 2015, páginas 21-22.

elemento importante por dos razones principales: (1) garantiza que la IP cumpla los objetivos y las necesidades específicas del sector público, y (2) evita que el sector privado gaste tiempo y dinero al desarrollar propuestas que no cumplen con el interés público. Los mercados de APP maduros como Italia, Australia, Sudáfrica,⁵⁰ Chile y Perú, que aceptan IPs fuera de la cartera del gobierno, también requieren que las IPs sean coherentes con los planes del gobierno.

La medida en que los proyectos de IP deban ser originales (que no estén en las listas de proyectos prioritarios del gobierno) depende en gran parte de las motivaciones del gobierno para permitir IPs.

Los gobiernos motivados a usar IPs para obtener conceptos de proyectos que el organismo público no pudo definir, generalmente no permiten IPs sobre proyectos que están en la cartera de proyectos del gobierno. Los gobiernos motivados a acelerar la implementación de proyectos, por lo general permiten (e incluso fomentan) IPs sobre proyectos en la cartera de proyectos prioritarios del gobierno.

Más de la mitad⁵¹ de los gobiernos requieren que las IPs sean originales, en otras palabras, que no sean parte de la lista de proyectos programados del gobierno. La mayoría de estos países son mercados emergentes con leyes de APP recientes e incluyen a Ghana, Kenia, Tanzania, Níger, Nigeria, Zambia, Senegal y Uganda. En muchos de estos países, sin embargo, existe una brecha entre el requisito del marco de IP de que las IPs sean originales, y la práctica de aceptar IPs. En Ghana, el gobierno aceptó y entregó la adjudicación directa de una IP para la Carretera Accra Kumasi, aun cuando ya había iniciado el proyecto, lo que dejó de hacer durante la contratación. La razón para esta brecha entre la política y la práctica parece ser la falta de capacidad del sector privado para iniciar, desarrollar y contratar grandes proyectos de infraestructura, lo que motiva que los gobiernos consideren IPs para ejecutar proyectos críticos de infraestructura.

Los gobiernos con mayor madurez de APP, como Italia, Australia, Sudáfrica, Chile, Perú y Brasil, tienden a aceptar IPs no originales (sírvase consultar el Anexo 5 para revisar los criterios de evaluación usados por los diferentes gobiernos).

Varios marcos de IP distinguen entre la originalidad de la idea del proyecto (que no estén en la cartera de proyectos del gobierno) y la innovación. Mientras que algunas jurisdicciones no permiten IPs para proyectos que ya se encuentren en la cartera, algunos permiten IPs para proyectos de la cartera que involucren cierto grado de innovación.

El marco de IP del Tesoro Nacional de Sudáfrica acepta IPs para proyectos caracterizados en la lista de proyectos prioritarios del gobierno, pero considera que la innovación es un elemento importante de sus criterios de evaluación. Para considerar una IP, esta debe tener un diseño, gestión y desarrollo del proyecto innovador, o un nuevo y rentable método de costo beneficio en la

⁵⁰ Con base en conversaciones con funcionarios de SANRAL, se entiende que SANRAL no acepta IPs para proyectos fuera de su marco de macroplanificación.

⁵¹ Los países que solicitan que las IPs sean originales (y que no estén en la lista de proyectos planificados del gobierno) incluyen Filipinas, Ghana, Kenia, Tanzania, Níger, Nigeria, Zambia, Senegal, Uganda, Jamaica y Uruguay.

ejecución.⁵² De forma similar, Nueva Gales del Sur (Australia), acepta IPs sobre proyectos en la lista de proyectos prioritarios del gobierno, pero solo si la IP demuestra beneficios únicos, y si el proponente de la IP posee una capacidad única para ejecutar el proyecto, que los otros competidores no pueden igualar.⁵³ Por otro lado, Filipinas excluye IPs para proyectos que ya estén en la lista de proyectos prioritarios del gobierno, pero hace una excepción si el proyecto tiene un nuevo concepto o tecnología.⁵⁴ Todos estos tres gobiernos enfatizan en la innovación de las IPs, pero tienen diferentes enfoques sobre IPs para proyectos que están en la lista de proyectos prioritarios del gobierno.

La mayoría de los países latinoamericanos aceptan IPs para acelerar la implementación de proyectos de infraestructura. Estos países como Perú y Colombia no enfatizan en la innovación y singularidad al evaluar IPs. En Perú, el marco de IP requiere que PROINVERSION considere tres factores al evaluar las IPs que no requieran apoyo gubernamental: (1) capacidad técnica y financiera del proponente de la IP para desarrollar el proyecto; (2) si el proyecto es económica y socialmente rentable; y (3) si el proyecto tendrá impacto negativo en el ambiente, en un área protegida del territorio, o en el patrimonio cultural de la nación.⁵⁵ Con base en estos criterios, PROINVERSION decide si considerar o no la IP como de "interés público," después de lo cual puede pasar a la siguiente etapa.⁵⁶ En Colombia, el marco de IP especifica que una IP debe alinearse con las políticas y prioridades sectoriales, y debe ser viable, pero no menciona la singularidad o innovación. En Chile, el Ministerio de Obras Públicas planea enfocarse más en la innovación en futuras reformas del marco de IP, indicando que a medida que el país tenga más experiencia aceptando IPs, buscará más IPs únicas e innovadoras.

Valor por dinero es un criterio clave de evaluación en mercados de APP maduros como Australia y los Estados Unidos. Cuando no se realiza el análisis de valor por dinero, algunos gobiernos todavía pueden necesitar fundamentos económicos sólidos para implementar IPs.

Los gobiernos que tienen más experiencia en APP pueden necesitar que las IPs demuestren claramente el valor por dinero. Por ejemplo, en Virginia (Estados Unidos) y Nueva Gales del Sur (Australia), los proyectos de IP deben demostrar el valor por dinero. Aunque no es específicamente un criterio de evaluación, la VAP3 en Virginia (Estados Unidos) enfatiza el valor por dinero aún durante la etapa de evaluación (ver Recuadro 8). Dos de las cuatro IPs presentadas en la última década fueron rechazadas para ser ejecutadas como APP y se consideraron para la ejecución tradicional debido al mejor valor ofrecido por la última (ver Tabla 2).

⁵² Práctica Recomendada para el Tesoro Nacional No 11 of 2008/2009, párrafo 2.

⁵³ PPIAF, [Unsolicited Proposals – An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned](#), Grupo Banco Mundial, 2014, párrafo 3.3 página 5.

⁵⁴ Sección 10.3, Regla 10, [Regulaciones & Reglas de Implementación de la Ley BOT Revisada](#), Regulaciones y Reglas de Implementación Revisadas de R.A. NO. 6957, 2012.

⁵⁵ Artículo 21, Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas, [Decreto Supremo N° 127-2014-EE](#), Agencia de Promoción de Inversión Privada de Perú (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2014.

⁵⁶ Artículo 27, Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas, [Decreto Supremo N° 127-2014-EE](#), Agencia de Promoción de Inversión Privada de Perú (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2014.

RECUADRO 8: RECHAZO DE IPs CON BASE EN EL ANÁLISIS DE VALOR POR DINERO

La IP presentada para la Concesión del Puerto de Virginia Rechazada debido a un Comparador Superior del Sector Público

En 2013, la Autoridad Portuaria de Virginia (VPA) rechazó una IP con base en un análisis de valor por dinero. La IP original fue presentada por APM Terminals Virginia, Inc. (APM), y una propuesta alternativa fue presentada por Virginia Port Partners (VPP). Además, Virginia International Terminals, Inc. (VIT), el actual operador del Puerto de Virginia presentó una justificación económica para la IP de APM.

Después de revisar la justificación económica y las propuestas, se determinó que el valor generado en el enfoque de concesión propuesto por APM y VPP era menor que el ofrecido por el comparador del sector público (CSP). El CSP se desarrolló usando la justificación económica de VIT que asumió la eliminación de ineficiencias operativas y reducción en los costos, así como aumentos en los volúmenes de la carga e ingresos. Conseguir eficiencias operacionales requirió una reestructuración corporativa del acuerdo existente entre VPA y VIT. La recomendación de la Junta de Comisionados de VPA fue aceptada por el Gobernador de la Commonwealth de Virginia el 2 de abril de 2013.¹

¹ Autoridad Portuaria de Virginia, [Carta de la Junta de Comisionados](#), 2013.

TABLA 2: RESUMEN DE IPs DESDE 2006 EN EL COMMONWEALTH DE VIRGINIA

IP	AÑO DE PRESENTACIÓN	PROPUESTAS CONCEPTUALES QUE COMPITEN	DECISIÓN	RESUMEN DEL ESTADO ACTUAL
Intercambio y ampliación de la carretera Odd Fellows	2013	0	Rechazar IP, pero firmar un contrato de diseño y construcción	El organismo público determinó que el contrato de diseño y construcción ofrecía un mejor valor. El proyecto se otorgó en un contrato de diseño y construcción en enero de 2015, y actualmente está en construcción.
Puerto de Virginia	2012	3*	Rechazar IP	Finalizó el proceso de IP porque el análisis valor por dinero indicó que continuar con el actual operador con la reestructuración corporativa tenía mejor valor.
Túnel y puente sobre las vías en Hampton	2013	2	Cancelar la evaluación posterior de la IP	Se canceló la contratación. El organismo público decidió no proseguir con la evaluación posterior de IP, y en su lugar, continuó con posteriores estudios de financiamiento y revisión ambiental para una mejor definición y delimitación del alcance del proyecto.
Mejoras y ampliación de la Avenida Jefferson	2006	0	N.D.	Se devolvió la IP porque se publicitó el proyecto para contratación como contrato de diseño y construcción del sector público. Se desconoce el actual estado del proyecto.

N.D. = No disponible

* Con base en los datos brindados por funcionarios públicos. Los datos escritos brindados por funcionarios públicos no tenían ninguna propuesta conceptual competitiva, pero el análisis documental de los autores ofreció información sobre tres propuestas conceptuales competitivas.

En casos en que el análisis de valor por dinero no sea relevante, como el de una IP que no sea APP, los gobiernos requieren sólidos fundamentos económicos para aceptar IPs. Por ejemplo, en 2015, el Gobierno de Andhra Pradesh rechazó una IP porque sus términos no brindaron suficiente justificación económica. El Recuadro 9 explica el contexto y las razones.

RECUADRO 9: USO DE IPs ECONÓMICAMENTE NO JUSTIFICADAS

Gobierno de Andhra Pradesh rechaza IP debido a Falta de Justificación Económica

En 2005, el Gobierno de Andhra Pradesh (GoAP) celebró un contrato de concesión con GMR International Limited (GMR) para desarrollar el nuevo aeropuerto internacional cerca de Hyderabad¹ como una APP. El contrato de concesión obligaba a que GoAP desarrollara una vía expresa elevada de cerca de 11.5 kilómetros de longitud que conectara Hyderabad al nuevo aeropuerto internacional. Dada la importancia de la vía expresa, GMR propuso a la Autoridad de Desarrollo Urbano de Hyderabad (HUDA), una entidad de GoAP, desarrollar la vía expresa corriendo con los propios costos de cerca de 5500 millones de rupias indias (cerca de \$125 millones²). Esto se presentó como IP según la Ley de 2001 que permite el desarrollo de infraestructura en Andhra Pradesh, que permite la implementación de IPs usando el mecanismo del Reto Suizo (derecho a igualar la oferta).

GMR propuso financiar, diseñar y construir la vía expresa elevada; a cambio de ello, pidió que HUDA le otorgue cerca de 500 acres de terreno a lo largo del corredor de la vía expresa. El valor del terreno se estimó en ser al menos equivalente, sino superior, al costo de la vía expresa elevada. Inicialmente, GoAP consideró aceptar la IP y otorgar el terreno solicitado debido al prospecto de implementación más rápida. Sin embargo, GoAP no observó una clara justificación económica para la IP debido a la tasación potencialmente alta del terreno y las implicaciones para los recursos públicos. Aparte de la mala justificación económica, no hubo una sólida justificación para que el proponente de la IP implementara la vía expresa elevada. GoAP tenía la capacidad de implementar la vía expresa elevada, y HUDA completó con éxito varios pasos elevados del "Esquema de Megaciudad" de GoAP.

GoAP rechazó la IP de GMR. En lugar de ello, implementó la vía expresa elevada según el mecanismo convencional de ingeniería-contratación-construcción (EPC), a un costo de 4390 millones de rupias indias (\$93 millones³). El proyecto se completó y se puso en marcha en octubre de 2009.

¹ Hyderabad es la antigua capital del Estado de Andhra Pradesh.

² Tasa de cambio de \$1 = 44 rupias indias, con base en el promedio de la tasa de [cambio prevaleciente en 2005](#).

³ Tipo de cambio de \$1 = 47 rupias indias, según el tipo de [cambio promedio predominante en 2009](#).

/// Son pocos los gobiernos que tienen restricciones en el apoyo del gobierno para las IPs; la mayoría de los gobiernos ofrece apoyo financiero y no financiero.

Solo alrededor del 25 por ciento de los gobiernos evaluados en la Revisión de Experiencias, incluyendo Filipinas, Tanzania, Nigeria, Zambia y Trinidad & Tobago, prohíben el apoyo del gobierno a las IPs. Sin embargo, Colombia y Perú otorgan un tratamiento diferente a las IPs que no requieren apoyo del gobierno. En Colombia, que una IP requiera o no requiera el apoyo del gobierno afecta el mecanismo de incentivo durante la contratación, lo que resulta en que el proponente de la IP obtenga una bonificación del tres al diez por ciento si el proyecto requiere el apoyo del gobierno, y el derecho a igualar la oferta si el proyecto no requiere el apoyo del gobierno. Además, el apoyo del gobierno nunca podrá exceder el veinte por ciento del total de los costos de inversión del proyecto.⁵⁷ En Perú, que una IP requiera o no el apoyo del gobierno afecta del mismo modo a todos los procedimientos de IP, desde los criterios de evaluación hasta el desarrollo y la contratación de proyectos.

Este tema en particular es importante en el contrato de concesión NAIA-3 de Filipinas, que fue anulado por el tribunal debido a que el gobierno decidió proporcionar una garantía al adjudicatario (en este caso, este era otro postor,

⁵⁷ Artículo 17, [Ley 1508 de APP de 2012](#), Gobierno de Colombia, 2012.

a pesar del proceso de derecho a igualar la oferta utilizado en la licitación). La Ley BOT en Filipinas permite aceptar las IPs únicamente si no requieren ninguna garantía, subsidio o patrimonio directo del gobierno. Una de las motivaciones principales para la promulgación de la Ley BOT fue la falta de fondos del gobierno para implementar proyectos públicos. Por lo tanto, el apalancamiento de la financiación del sector privado fue una de las motivaciones para aceptar las IPs.

Además de los pasos para la evaluación y los cronogramas y plazos, se requiere una asignación clara de las responsabilidades de evaluación.

Se necesita un rango de especialización para evaluar las IPs. Es posible que dicha especialización no se encuentre en un solo organismo público, y requiera la coordinación de otras agencias pertinentes.

Por lo general, el organismo público que acepta la presentación de la IP se encarga de realizar la evaluación. Estos organismos públicos podrían ser unidades de APP centrales o diversos ministerios o departamentos competentes. En ambos casos se requiere una coordinación con los organismos públicos pertinentes acerca de los aspectos técnicos, ambientales, fiscales, legales y de otro tipo. El grado de coordinación y de consulta depende de la amplitud y la profundidad de los conocimientos especializados disponibles en la Unidad de APP central o el ministerio competente correspondiente.

En Jamaica, la Unidad de APP evalúa las IPs en consulta con el Nodo de APP del Ministerio de Finanzas y de Planificación, que es responsable de evaluar las implicaciones fiscales de las IPs. La entidad de supervisión es el gabinete, que toma la decisión final sobre si se acepta la IP para negociaciones futuras.⁵⁸ En Virginia (Estados Unidos), si bien la VAP3 realiza la revisión de la política de IP, el organismo público responsable del proyecto de infraestructura (como el Departamento de Transporte de Virginia, la Autoridad Portuaria de Virginia o el Departamento de Aviación de Virginia) elabora la determinación final sobre si la IP pasa a la siguiente etapa de la evaluación a nivel de detalle. Además, la VAP3 coordina con las localidades afectadas (condado, ciudad o municipalidad) que requerirán proporcionar comentarios sobre el proyecto de IP propuesto a la VAP3.⁵⁹

⁵⁸ Sección 9, [Policy and Institutional Framework for the Implementation of a Public-Private Partnership Programme for the Government of Jamaica: The PPP Policy](#), 2012.

⁵⁹ La Commonwealth de Virginia, Asociaciones Público-Privadas de Virginia, el [Manual y los Lineamientos para la Implementación de la Ley de Transporte Público y Privado de 1995](#) (y sus modificatorias), 2015, página 22.

5. TERCERA ETAPA: DESARROLLO DEL PROYECTO

En este capítulo se analizan las experiencias con las prácticas de desarrollo del proyecto de IP, incluida la asignación de responsabilidades entre el organismo público y el proponente de la IP, así como los principales hallazgos.

5.1 PRINCIPALES HALLAZGOS

- Hallazgo 11: Limitar la función del proponente de la IP en el desarrollo del proyecto permite al organismo público: (1) crear condiciones de igualdad en la licitación durante la contratación; (2) asegurar que el proyecto cumpla los objetivos públicos, lo que refuerza su posición en la adjudicación; y (3) desarrollar la capacidad del desarrollo de proyectos a largo plazo.
- Hallazgo 12: Permitir que el proponente de la IP contribuya o dirija el desarrollo del proyecto y reembolsarle los costos asociados, puede considerarse una solución intermedia mientras el organismo público desarrolla la capacidad a largo plazo para desarrollar proyectos.

5.2 PANORAMA GENERAL

Una vez que un organismo público ha determinado que una IP es de interés público, prepara el proyecto, dirige los estudios de factibilidad pertinentes y elabora la documentación preliminar de la contratación. Del mismo modo que con los proyectos de iniciativa pública, la etapa de desarrollo del proyecto garantiza únicamente la licitación de proyectos viables a nivel técnico, financiero y económico. La etapa de desarrollo del proyecto es crucial porque está fuertemente relacionada con el nivel de competencia durante la contratación. Por lo general, los marcos de IP comprenden disposiciones para definir este proceso.

- **Asignación de Responsabilidades para el Desarrollo de Proyectos:** La mayor parte de los marcos de IP definen en qué medida se comparten las responsabilidades para el desarrollo del proyecto entre el organismo público y el proponente de la IP. Los gobiernos suelen utilizar uno de estos tres enfoques: (1) desarrollo del proyecto a cargo del proponente de la IP; (2) desarrollo del proyecto a cargo del organismo público; o (3) un enfoque híbrido por medio del cual el proponente de la IP elabora estudios específicos con la supervisión estrecha del organismo público.
- **Cronogramas y Plazos para el Desarrollo del Proyecto:** Definir cronogramas y plazos claros para el desarrollo del proyecto garantiza que el proyecto de IP progrese de manera eficaz a través del proceso de desarrollo del proyecto. Esto permite al organismo público rechazar el proyecto si este no es de interés público y procesarlo de manera eficaz si decide continuar con el proyecto. Definir cronogramas y plazos también asegura la previsibilidad para los proponentes de IPs.
- **Reembolso de los Gastos de Desarrollo del Proyecto:** Cuando los gobiernos dependen del proponente de la IP para desarrollar el proyecto, generalmente reembolsan los gastos incurridos al proponente de la IP. Con frecuencia, los marcos de la IP: (1) establecen un umbral para los costos totales que puedan reembolsarse (normalmente expresado como un porcentaje del costo de inversión total); y (2) determinan quién reembolsará los gastos de desarrollo del proyecto y cuándo se hará el reembolso. Se puede hacer una distinción entre el reembolso por un concepto de proyecto al proponente de la IP y el reembolso al proponente de la IP por la realización de todos los estudios de factibilidad pertinentes.

En esta sección se examinarán los desafíos y las mejores prácticas relacionadas con las responsabilidades para el desarrollo del proyecto, así como los cronogramas y el reembolso de los costos.

5.3 EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES

Por lo general, los gobiernos con poca capacidad técnica requieren que el proponente de la IP desarrolle el proyecto, mientras que los gobiernos con mayor capacidad técnica desempeñan una función más activa en el desarrollo de los proyectos.

Los gobiernos suelen utilizar uno de estos tres enfoques para el desarrollo de proyectos: (1) desarrollo del proyecto a cargo del proponente de la IP; (2) desarrollo del proyecto a cargo del organismo público; o (3) un enfoque híbrido donde el proponente de la IP desarrolla el proyecto con la supervisión estrecha del organismo público.

En la mayoría de países que dependen del proponente de la IP para desarrollar el proyecto (incluyendo India, Filipinas, Kenia, Tanzania y Senegal), los funcionarios públicos indicaron que la falta de capacidad pública (técnica y financiera)

fue una de las restricciones principales para el desarrollo de proyectos.⁶⁰ Algunos funcionarios públicos también consideraron que si el proponente de la IP desarrollaba los estudios, estos se realizarían con mayor rapidez y calidad.⁶¹ Algunos de estos países requieren que el proponente de la IP no solo desarrolle los estudios de factibilidad pertinentes, sino también la documentación de la contratación (incluyendo el modelo de contrato APP).⁶²

La Revisión de Experiencias encontró que los gobiernos con mayor madurez de la APP realizaron por cuenta propia el desarrollo de proyectos o permitieron que el proponente de la IP desarrolle estudios específicos mientras que el organismo público supervisaba el proceso. En Virginia (Estados Unidos)⁶³ y Sudáfrica⁶⁴, el organismo público es responsable del desarrollo de proyectos, pero puede participar junto con el proponente de la IP. Italia requiere que el proponente de la IP desarrolle el proyecto, pero los organismos públicos deben llevar a cabo su propio estudio de factibilidad.⁶⁵ En Chile (ver Recuadro 10), el Ministerio de Obras Públicas supervisa y guía de forma activa al proponente de la IP mientras este último desarrolla los estudios requeridos. La Revisión de Experiencias no encontró ninguna instancia en la que el organismo público desarrollara los proyectos de IP por completo, con una participación mínima o nula del proponente de la IP. El Anexo 8 proporciona un resumen de las responsabilidades del desarrollo de los proyectos a través de las jurisdicciones.

Existen indicios de que los proyectos de IP en los que el proponente de la IP desarrolló los estudios de factibilidad y la documentación del contrato APP conducen a más renegociaciones.

En Indonesia, el gobierno identificó varias deficiencias en la adjudicación directa de las IPs con productores independientes de energía (PIE), lo que provocó términos contractuales parciales que con el tiempo requirieron renegociaciones (ver Recuadro 11)⁶⁶.

⁶⁰ Entrevistas con los funcionarios del sector público, de agosto a noviembre de 2015.

⁶¹ Entrevistas con los funcionarios del sector público, de agosto a noviembre de 2015.

⁶² En jurisdicciones como Gujarat (India) y Senegal, se requiere que el proponente de la IP presente un modelo de contrato como parte de su propuesta.

⁶³ En Virginia (Estados Unidos), el desarrollo de proyectos se lleva a cabo por el organismo público (la VAP3). Para cada proyecto, el director de la VAP3 asigna a un gestor de proyecto para preparar el proyecto para la contratación, con la asistencia de asesores del organismo público y asesores externos (según fuera necesario). En Virginia, el organismo público puede elegir entre suscribir un contrato provisional (antes del contrato de concesión final) con una o más entidades privadas, para desarrollar de manera preliminar algunos aspectos de un proyecto en particular. En la práctica, el contrato provisional permite compartir las responsabilidades del desarrollo de proyectos entre los organismos públicos y las entidades privadas. [Fuente: Código de Virginia, § 33.2-1809 \(2014\)](#), Carreteras y otros sistemas de transporte terrestre, 2014.

⁶⁴ En el marco del Tesoro Nacional de Sudáfrica, el organismo público y el proponente de la IP suscriben un contrato de IP para determinar el procedimiento para el desarrollo del proyecto, incluyendo la elaboración de los documentos de la propuesta. La elaboración de estos documentos siempre debe estar bajo la supervisión del organismo público.

⁶⁵ En Italia, los organismos públicos deben llevar a cabo un estudio de factibilidad desde los cambios legislativos de 2008. [Decreto Legislativo n.152](#), Codice dei Contratti Pubblici Relativi a Lavori, Servizi e Forniture.

⁶⁶ Informe de culminación de asistencia técnica, 3807-INO: [Elaboración del Proyecto Regional de Transmisión de Energía y Desarrollo del Mercado Competitivo \(Parte B\)](#) – Desarrollo de un marco nuevo para la participación del sector privado en proyectos de generación eléctrica fuera de Java-Bali.

RECUADRO 10: EJEMPLO DE UNA AGENCIA GUBERNAMENTAL DESEMPEÑANDO UN ROL ACTIVO EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO DE IP

El rol activo del Ministerio de Obras Públicas de Chile en el desarrollo del proyecto de IP

Una característica distintiva del marco de IP chileno es el rol activo que desempeña el Ministerio de Obras Públicas en el desarrollo de los proyectos de IP, que ayuda a garantizar la transparencia del proceso y la igualdad del trato entre postores, lo que fomenta la igualdad de condiciones en la licitación entre el proponente de la IP y los otros postores durante la etapa de contratación.

Aunque el proponente de la IP desarrolla los estudios necesarios, el MOP determina y define activamente su alcance. Con la finalidad de garantizar que el proponente de la IP cumpla los plazos establecidos y los términos de referencia especificados por el MOP, el primero debe presentar una "oferta de seguridad", cuyo valor estará determinado por el costo de inversión del proyecto. Si bien la fianza es menor, demuestra claramente la seriedad de las intenciones tanto del MOP como del proponente de la IP para desarrollar el proyecto.

Posteriormente, el MOP asigna a un funcionario público, o inspector fiscal, que es responsable de supervisar el desarrollo de los estudios, y que actúa como contraparte directa del proponente de la IP. Cada etapa de desarrollo del proyecto, así como el estudio completo, debe ser aprobada por el funcionario público. Tales aprobaciones son complejas y difíciles, y sus estudios se someten a criterios exigentes. Entre las razones de los retrasos en el procesamiento de las IPs se encuentran las continuas iteraciones entre el proponente de la IP y el funcionario de aprobación, lo que generalmente causa conflictos sobre el alcance de los estudios. Los defensores privados afirman que los requisitos del organismo público en cuanto al desarrollo de los proyectos son mucho mayores para la IP en comparación con los requisitos aplicados a los proyectos de iniciativa pública.

El rol activo del MOP en la definición de la manera, el alcance y el cronograma de los estudios garantiza que se completen oportunamente y con alta calidad. Toda la información y todos los estudios están a disposición de los postores durante la licitación pública, lo que evita cualquier asimetría en la entrega de la información.¹

¹ Entrevistas con ex funcionarios públicos chilenos, desde agosto hasta noviembre de 2015.

RECUADRO 11: CONTRATOS PARCIALES PARA LAS IPs QUE PUEDEN LLEVAR A RENEGOCIACIONES

Contratos de APP Parciales para las IPs en Indonesia Prolongan el Proceso de Adjudicación

En 2001/2002, el Gobierno de Indonesia (Gdl) elaboró un proyecto para mejorar la transmisión de energía a nivel regional y desarrollar un mercado de electricidad competitivo en Java y Bali. Como parte de esta iniciativa, el Gdl evaluó la participación del sector privado en proyectos de energía e identificó varias deficiencias en las adjudicaciones directas de las IP con PIEs que compiten, dando lugar a muchos proyectos fallidos o parciales.

Se identificaron las siguientes razones principales: (1) falta de competencia y transparencia en la adjudicación de contratos de compra de energía (PPA); (2) falta de control del proceso de adjudicación del PPA por parte del gobierno; (3) falta de experiencia entre los miembros del equipo de adjudicación del Gdl; (4) falta de estandarización en la documentación, lo que ocasionó que los proponentes de IPs controlaran el proceso de redacción preliminar de los PPA; y (5) ausencia de procedimientos de benchmarking para establecer un claro umbral máximo de tarifas de aceptabilidad.

Después de concluir que el gobierno había aceptado términos parciales en 27 PPA, renegoció todos los PPA para completar el proceso de racionalización para la reforma del sector de energía. Esta renegociación tomó cinco años.

La Revisión de Experiencias no encontró datos estructurales sobre la resolución anticipada de los contratos APP que comenzaron como IPs, ni un punto de comparación con la resolución anticipada de APPs de iniciativa pública. Sin embargo, es probable que los mismos términos contractuales parciales en las APP que surgieron de las IPs y que llevaron a renegociaciones también

puedan ocasionar la resolución anticipada de los contratos de APP. En Sudáfrica, el gobierno resolvió un contrato de APP para un sistema de tecnología de la información que comenzó como una IP y se adjudicó directamente (ver Recuadro 12).

RECUADRO 12: TÉRMINOS CONTRACTUALES PARCIALES QUE PUEDEN CAUSAR LA RESOLUCIÓN DE UNA IP

Experiencias Negativas con las IPs en Sudáfrica, que dieron lugar a la Resolución del Contrato

En 1998, el gobierno del área metropolitana de Johannesburgo se estaba centralizando. Se tomó una decisión para la licitación de un sistema de tecnología de la información (TI) centralizado que podría ser utilizado por todos los distritos municipales. Durante la preparación de la licitación, se descubrió que la ciudad de Johannesburgo tenía un sistema de TI existente, adquirido mediante una IP, a falta de un proceso de licitación pública. El contrato TI existente no tenía ningún término contractual (es decir, continuaba indefinidamente), y los equipos de TI solo podían ser sustituidos al obtener equipos más caros (es decir, no podían reducirse). Cuando la ciudad de Johannesburgo intentó resolver el contrato, la empresa amenazó con interponer una demanda. La empresa finalmente reconsideró y acordó una resolución con la condición de que se le permitiría entrar a una licitación para un contrato nuevo y más grande. La licitación continuó y, después de una evaluación de la propuesta coherente con la política de gestión de cadena de suministro de la ciudad de Johannesburgo vigente en ese momento, se seleccionó un nuevo proveedor de servicios de TI. En virtud del nuevo contrato, el costo anual del nuevo y ampliado sistema del área metropolitana de Johannesburgo terminó siendo menor que el costo anual anterior del sistema de TI de la ciudad. Esta experiencia llevó a que muchos funcionarios creyeran que los contratos de IP no ofrecen valor por dinero, y con frecuencia son perjudiciales para el gobierno.

Limitar la participación del proponente de la IP en el desarrollo del proyecto permite que el organismo público: (1) defina el proyecto de acuerdo con sus objetivos y fortalezca su posición de negociación; (2) genere condiciones de igualdad en la licitación durante la licitación pública; y (3) construya la capacidad a largo plazo requerida para desarrollar proyectos de alta calidad.

La Revisión de Experiencias encontró que cuando el organismo público desarrolla los estudios de factibilidad y la documentación contractual, mejora su comprensión del proyecto, fortaleciendo su posición en la negociación. Por el contrario, permitir que el proponente de la IP elabore los estudios de factibilidad y, en especial, la documentación contractual, puede originar términos demasiado agresivos que posiblemente no sean de interés público o puedan aumentar la posibilidad de renegociaciones.⁶⁷ Por ejemplo, los funcionarios públicos en Virginia (Estados Unidos) encontraron que permitir que el proponente desarrollara el alcance del proyecto los puso en una posición débil de negociación para el proyecto de carriles con peaje para vehículos de alta ocupación (HOT) para la I-495 (ver Recuadro 13).

La medida en que el proponente de la IP desarrolla el proyecto también está correlacionado con el nivel de competencia durante la licitación. Cuando el organismo público determina el alcance y define el proyecto, limita la ventaja

⁶⁷ Cuando el proponente de la IP elabora el contrato de APP como punto de partida de sus negociaciones con el organismo público, es poco probable que esto conduzca a un contrato imparcial con respecto a la asignación de funciones y riesgos, debido a que el organismo público estará en una posición de negociación más débil desde el primer día. Esto puede dar como resultado un contrato que no cumpla todos los objetivos del organismo público, o que tenga términos demasiado agresivos que podrían originar renegociaciones más adelante.

estratégica del proponente con relación a los otros postores, lo que aumenta la probabilidad de atraer un mayor número de postores. Además, expertos del sector privado indican que un proyecto con estudios técnicos y financieros bien desarrollados y documentación de contratación públicamente disponible mejora la confianza de otros postores y aumenta el interés del mercado.⁶⁸

Los gobiernos que tienen una capacidad limitada pueden depender de Project Development Facilities (entidades para el desarrollo de proyectos)⁶⁹ u otra asistencia multilateral para el desarrollo de proyectos de IP. Por lo general, entidades para el desarrollo de proyectos buscan proyectos rentables y organizan un proceso de licitación pública a cambio de un derecho. Debido a que generalmente no presentan una propuesta para el diseño, construcción y operación del proyecto, no tienen ningún conflicto de interés en el desarrollo del mismo (a diferencia del proponente de la IP, que normalmente también presenta una propuesta para implementar el proyecto).

No obstante, las tecnologías o los sectores nuevos pueden requerir una mayor participación del proponente de la IP. El gobierno de Gujarat (India), por ejemplo, carecía de conocimiento previo en tecnología propuesta para la terminal GNL de Jafrabad y la FSRU. Como consecuencia de ello, el desarrollo de proyectos fue realizado principalmente por el proponente de la IP (ver Recuadro 1).

Los funcionarios públicos de PROINVERSION en Perú también señalaron que la falta de experiencia sectorial fue la razón para permitir al proponente de la IP desarrollar los estudios para la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Taboada (ver Recuadro 14). En estos casos, puede ser preferible que, para el desarrollo del proyecto, el organismo público contrate asesores o trabaje con entidades para el desarrollo de proyectos (project developers o project development facilities) para desarrollar el proyecto de tal modo que cree capacidad en ese sector o con esa tecnología en particular. En algunos casos, se puede justificar que el proponente de la IP desarrolle elementos del proyecto, si el organismo público asume un rol activo en la supervisión y la definición del alcance de los mismos.

/// Aunque es común reembolsar al proponente de la IP los costos incurridos en el desarrollo del proyecto, particularmente en mercados con madurez de APPs, esta puede ser una solución intermedia mientras que el organismo público desarrolla la capacidad para preparar proyectos.

La mitad de los marcos de IP examinados en la Revisión de Experiencias permitió al proponente de la IP reembolsar los costos para el desarrollo de proyectos. Esta característica es más común en los mercados con madurez de

⁶⁸ Entrevistas con expertos del sector privado, desde octubre hasta diciembre de 2015.

⁶⁹ Las entidades para el desarrollo de proyectos (Project Development Facilities) incluyen empresas como InfraCo Africa o InfraCoAsia, financiadas por el Grupo de Desarrollo Privado de Infraestructura (PIDG). El PIDG moviliza la inversión del sector privado para ayudar al desarrollo de infraestructura de los países en vías de desarrollo. El PIDG ha establecido una serie de subsidiarias especializadas de financiamiento y de desarrollo de proyectos, incluyendo DevCo, GreenAfrica Power, InfraCo Asia, InfraCo Africa e Infrastructure Crisis Facility Debt Pool (ICF-DP). Para obtener más información sobre PIDG, remitirse [PIDG](#).

RECUADRO 13: EVOLUCIÓN DEL ENFOQUE DE DESARROLLO DEL PROYECTO EN VIRGINIA (ESTADOS UNIDOS)

Experiencia de Virginia en el Desarrollo de Proyectos en el Caso de la IP de Carriles con Peaje para Vehículos de Alta Ocupación (HOT) de la I-495

A inicios de 2000, el Departamento de Transporte de Virginia (VDOT) comenzó a avanzar en los planes para una expansión de la carretera tradicional con el fin de abordar la creciente congestión en la I-495 en Virginia. El plan del VDOT implicaba la adquisición de más de 350 casas y negocios, lo que provocó la oposición de la comunidad local.¹ En junio de 2002, si bien el proceso de autorización ambiental se encontraba en curso, la empresa Fluor presentó al VDOT una iniciativa conceptual privada. Como alternativa a los planes del VDOT de construir varios carriles nuevos, Fluor planteó el concepto de aplicar peaje a la I-495 añadiendo dos carriles con peaje para vehículos de alta ocupación (HOT) para cada sentido. Los carriles con peaje para vehículos de alta ocupación (HOT) no sólo abordarían los problemas de congestión, sino también evitarían la adquisición de cientos de propiedades y el resultado sería una rápida implementación del proyecto.²

Tras la recepción de la propuesta conceptual en junio de 2002, el VDOT publicó un aviso que invitaba a la presentación de propuestas conceptuales competitivas en un plazo de 120 días. No se recibieron propuestas competitivas al aviso, y se aprobó la propuesta de Fluor para su futuro desarrollo.³ Sin embargo, la propuesta conceptual del proponente no cumplió los requisitos del alcance del proyecto establecidos por el VDOT y no se sometieron al proceso establecido en la Ley de Política Pública Ambiental Nacional (NEPA).⁴ En consecuencia, se requirió varias iteraciones del alcance del proyecto, lo que dificultó aún más la obtención de autorizaciones ambientales.⁵ Además, como el VDOT no había desarrollado el alcance del proyecto, se le dificultó ponerse al día con Fluor en la mayoría de cuestiones técnicas. Si bien es difícil señalar las consecuencias específicas de esta cuestión, se entiende que esto otorgó a Fluor una posición ventajosa en la conducción del proceso, dejando en desventaja al VDOT.

¹ [Carriles exprés](#), Antecedentes del proyecto.

² Porter Wheeler, [Lecciones aprendidas y mejores prácticas sobre las Asociaciones Público Privadas](#), 2013, página 8; Conversación con la Commonwealth de la Oficina de Asociaciones Público Privadas de Virginia (VAP3). Fluor planteó que su propuesta proporcionaría la nueva capacidad requerida, fomentaría de manera considerable el uso del servicio de taxi compartido en comparación con el uso de los carriles tradicionales para vehículos de alta ocupación (HOV) y facilitaría a los usuarios de autobús el uso confiable de autobuses exprés de los carriles HOT o la red HOV. Fluor Daniel, [carriles HOT de la Capital Beltway: Propuesta conceptual](#), 2002, página 2-4; y Conversación con la VAP3 y Fluor.

³ Roger Boothe Jr., Departamento de Transporte de Virginia, [SEP 14: Informe inicial](#), 2008.

⁴ El proceso NEPA es un proceso reglamentario que evalúa los impactos ambientales de las alternativas realizadas de acuerdo con los requisitos de la Política Pública Ambiental Nacional de 1969. Para obtener más información, visite el sitio web de la [Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos \(EPA\)](#).

⁵ Conversación con la VAP3.

APPs, incluyendo Chile,⁷⁰ Perú,⁷¹ Colombia,⁷² Virginia (Estados Unidos),⁷³ Sudáfrica⁷⁴ e Italia. En la mayoría de países, el proponente de la IP solo recibe el reembolso si el proyecto se acepta y entra en licitación,⁷⁵ para desalentar las propuestas carentes de seriedad. Los costos podrían ser reembolsados por el organismo público (si el proyecto de IP no entró en licitación), o por el adjudicatario, si un competidor ganó el proyecto.⁷⁶ Algunos países, como Perú⁷⁷ e Italia,⁷⁸ proporcionan un límite de reembolso, a menudo expresado como un porcentaje de los costos de inversión totales.

Si se requiere que el proponente prepare y desarrolle el proyecto, este espera la compensación de los costos en los que incurra. Sin embargo, si el organismo público posee los fondos para reembolsar al proponente de la IP, puede ser preferible utilizar esos fondos para desarrollar el proyecto internamente (contratando asesores, si es necesario, o trabajando con entidades de desarrollo de proyectos). Permitir que el proponente de la IP desarrolle el proyecto sigue siendo un enfoque poco ideal para el desarrollo de proyectos, ya que aumenta la ventaja estratégica del proponente de la IP en relación con los postores. Cuando los organismos públicos crean la capacidad a largo plazo para desarrollar proyectos de IP por cuenta propia, eliminan la necesidad de reembolsar al proponente de la IP para el desarrollo de los estudios.⁷⁹

⁷⁰ En Chile, los costos de desarrollo del proyecto son reembolsados por el MOP o un tercer postor, dependiendo de si el proyecto se adjudicó o no. Los costos del reembolso son asumidos por el Ministerio de Obras Públicas en los casos en los que el proyecto no se presenta a licitación o no se adjudica, o se presenta en una licitación en un sistema diferente a la concesión. Los costos de reembolso son asumidos por un postor que compite en los casos en que el proyecto es adjudicado a un postor que no sea el proponente de la IP.

⁷¹ En Perú, el adjudicatario está obligado a reembolsar no solo los costos de desarrollo del proyecto incurridos por el proponente de la IP (no aplicable en casos donde el proponente de la IP gana la licitación), sino también los costos incurridos por PROINVERSION en el procesamiento de la IP. Sin embargo, el proponente de la IP no recibe el reembolso por los costos incurridos si se rechaza el proyecto de IP, o si el proponente de la IP no participa en la licitación o no presenta una propuesta económica válida.

⁷² Del mismo modo, en Colombia, los costos de desarrollo del proyecto son reembolsados por el organismo público si el proyecto se rechaza o no entra a licitación, y por un postor que compite si el proyecto es adjudicado a un postor que no sea el proponente de la IP. Artículo 20: "Si el originador no resulta seleccionado para la ejecución del contrato, deberá recibir del adjudicatario el valor que la entidad estatal competente haya aceptado," [Ley de APP 1508 de 2012](#), Gobierno de Colombia, 2012.

⁷³ El estado de Virginia solo reembolsa los costos de desarrollo del proyecto si se suscribió un Contrato de desarrollo del proyecto con el proponente de la IP.

⁷⁴ En Sudáfrica, solo se realiza el reembolso de los costos de desarrollo del proyecto si el proyecto es adjudicado a una parte que no es el proponente de la IP. El reembolso es asumido por el adjudicatario, quien tiene que hacer concesiones en su propuesta para dichos costos acordados. Por lo general, se negocia un contrato de IP según la metodología para determinar los costos por reembolsar al proponente de la IP.

⁷⁵ En Perú, el proponente de la IP no recibe reembolso por los costos de desarrollo del proyecto a menos que el proyecto sea aceptado por PROINVERSION y entre a licitación. Del mismo modo, en Andhra Pradesh, Madhya Pradesh y Rajasthan (India), el reembolso solo se realiza después de que el proyecto sea aprobado e ingrese a un proceso de licitación conocido como el Reto suizo (Swiss-challenge).

⁷⁶ Este es el caso de Chile y Colombia.

⁷⁷ En Perú, por ejemplo, el importe total de los costos que puede reembolsarse depende de si un proyecto es auto-suficiente o requiere apoyo del gobierno (en el primer caso, el importe total del reembolso no puede exceder el uno por ciento del costo total de inversión; en el segundo caso, la cantidad total no puede exceder el dos por ciento. [Decreto Supremo N° 127-2014-EF](#), Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2014.

⁷⁸ En Italia, el proponente de la IP puede recibir un reembolso de los costos de desarrollo del proyecto (hasta un 2.5 por ciento de los costos de inversión) de un postor que compite en los casos en que el proponente de la IP no gana el contrato en una licitación pública. El marco de IP de Italia también posee una característica única, que requiere que el proponente de la IP reembolse los costos de desarrollo de proyectos del segundo mejor postor que compite si el proponente de la IP gana el contrato. Entrevistas con expertos del sector privado, octubre y noviembre de 2015.

⁷⁹ Aunque es posible que el organismo público ya no necesite reembolsar al proponente de la IP los costos incurridos en el desarrollo del proyecto (si desarrolla y prepara los estudios y la documentación de la contratación por cuenta propia), aún puede desear reembolsar al proponente de la IP los costos por el concepto del proyecto inicial.

RECUADRO 14: REEMBOLSO DE LOS GASTOS DE DESARROLLO DE PROYECTOS EN PERÚ

Reembolso de los Costos en Perú: El Caso de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Taboada

A principios de 2006, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento declaró la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Taboada como un proyecto prioritario, y le pidió a PROINVERSION incluirlo en su portafolio de promoción de la inversión.¹ En octubre de 2006, el consorcio Taboada, conformado y dirigido por las empresas brasileras Constructora Norberto Odebrecht S.A. y Odebrecht Invetimentos em Infra-Estrutura Ltda., presentó una IP para el proyecto. Con el fin de verificar los costos incurridos por el proponente de la IP en el desarrollo de la propuesta, PROINVERSION contrató a la firma técnica CESEL Ingenieros S.A., que confirmó que los costos ascendieron a \$911,403.²

En diciembre de 2007, PROINVERSION declaró de interés público el proyecto, lo publicó en su página web y en los diarios "El Peruano" y "Gestión". Siete compañías expresaron su interés en el proyecto y se les declaró postores competidores. En abril de 2008, PROINVERSION publicó la documentación de contratación, la cual especificaba que el adjudicatario debería: 1) reembolsar a PROINVERSION los costos incurridos en la evaluación de la IP y la organización de la contratación; 2) proporcionar una contribución al Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos, FOCEPRI³; y 3) reembolsar al proponente de la IP los costos incurridos en el desarrollo de la IP.⁴

El 26 de febrero de 2009, PROINVERSION otorgó la concesión a un postor que no era el proponente de la IP, la firma española ACS Servicios, Comunicaciones y Energía de España, que ofreció cobrar una tarifa de 0.2277 por metro cúbico de agua tratada, menos del 33 por ciento de lo establecido en la documentación de contratación. El 8 de mayo de 2009, ACS presentó tres pagos: 1) un pago a PROINVERSION por los costos incurridos por el proceso de IP, que ascendía a \$545,723.42; 2) un pago a FONCEPRI, cuyo total era de S/. 4.365.639 (aproximadamente \$1,3 millones); y 3) un pago al proponente de la IP que ascendía a S/. 3.423.987 (aproximadamente \$1 millón).⁵

El caso de Perú es único, ya que requiere que el adjudicatario no solo reembolse los costos de desarrollo del proyecto incurridos por el proponente de la IP, sino también los costos administrativos de PROINVERSION. Pedirle al adjudicatario reembolsar los costos administrativos del organismo público incurridos en la evaluación, el desarrollo y la contratación de la IP es similar a que el organismo público le pida al proponente de la IP proporcionar un derecho de revisión mediante la presentación de la IP, dado que suele estar previsto que el segundo cubra los gastos administrativos del organismo público. Sin embargo, la diferencia es que cada proponente de la IP paga el derecho de evaluación inicial (y, por lo tanto, cubre los costos de evaluación de todas las IP presentadas), mientras que el adjudicatario solo debe reembolsar los gastos administrativos si los proyectos de IP fueron contratados de manera satisfactoria.

¹ Concurso de Proyectos Integrales para la concesión del Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento del Proyecto: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada – PTAR Taboada, documentación técnica, Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2006 – 2009.

² Concurso de Proyectos Integrales para la concesión del Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento del Proyecto: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada – PTAR Taboada, documentación técnica, Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2006 – 2009.

³ Artículo 10 del Decreto legislativo N° 839 Precisan Mecanismo General para la Determinación del Monto Considerado como Ingresos del Foncepri, [Decreto Supremo N° 021-98-PCM](#), 1998.

⁴ Concurso de Proyectos Integrales para la concesión del Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento del Proyecto: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada – PTAR Taboada, Informe Oficial, Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2006 – 2009.

⁵ Concurso de Proyectos Integrales para la concesión del Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento del Proyecto: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada – PTAR Taboada, documentación técnica, Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), Gobierno del Perú, 2006 – 2009.



6. CUARTA ETAPA: CONTRATACIÓN

En este capítulo se examinan las experiencias con las prácticas de contratación de proyectos de IP, incluyendo los desafíos relacionados con la creación de competencia y las soluciones para superar esos desafíos.

6.1 PRINCIPALES HALLAZGOS

- Hallazgo 13: La ausencia de competencia en el proceso de contratación de la IP (adjudicar directamente una oferta) puede causar retrasos de implementación, transacciones de APP mal estructuradas y un menor valor por dinero.
- Hallazgo 14: La organización de un proceso competitivo es difícil si el proponente de la IP tiene el derecho a igualar la oferta. Un mecanismo de bonificaciones no necesariamente distorsionará la competencia, si las bonificaciones constituyen un porcentaje menor de los criterios de evaluación de la propuesta.
- Hallazgo 15: La provisión de un período corto para que los postores presenten sus propuestas (usualmente menos de seis meses) limita la competencia. Por lo general, las IPs que proporcionan una ventaja estratégica significativa al proponente de la IP no generan competencia.

6.2 PANORAMA GENERAL

Los gobiernos han adoptado diferentes enfoques para la contratación de proyectos que se originaron como IPs. Existe una distinción entre los gobiernos que contratan IPs mediante la adjudicación directa y aquellos que organizan un proceso de licitación pública. Otra diferencia puede encontrarse en la medida en que los gobiernos otorgan ventajas a los proponentes de IPs durante

el proceso de licitación. Esta sección aborda los desafíos y las mejores prácticas para la contratación de proyectos de IP.

- **Medida de Competencia en la Contratación:** Los gobiernos varían en la medida que introducen la competencia en el proceso de contratación de IPs. Algunos gobiernos permiten la adjudicación directa del contrato de IP con el proponente de la IP. No obstante, la mayoría de gobiernos introduce un proceso de licitación pública para garantizar que el contrato ofrezca el máximo valor posible para la sociedad.
- **Mecanismos de Incentivos:** Muchos gobiernos proporcionan mecanismos de incentivos al proponente de la IP durante el proceso de licitación. Muchos funcionarios públicos creen que las entidades privadas no recibirían incentivos suficientes para presentar IPs si no tuvieran estas ventajas que mejoran sus posibilidades de ganar el contrato. Entre los mecanismos de incentivos más comunes se incluyen: (1) proporcionar una bonificación (generalmente expresada como varios puntos porcentuales) al proponente de la IP en la evaluación de las propuestas y (2) permitir que el proponente de la IP iguale una propuesta que compite para ganar el contrato (el "derecho a igualar la oferta"). Un mecanismo menos utilizado es permitir que el proponente de la IP obtenga una precalificación automática a la ronda de licitación final ("precalificación automática" o "mejor oferta definitiva").
- **Tiempo de Preparación para los Postores Competidores:** Cuando los gobiernos introducen la competencia formal, el marco de IP suele indicar cuánto tiempo debe otorgar el organismo público a los postores para desarrollar sus propuestas. El tiempo de preparación otorgado a los otros postores tiene una repercusión importante en el nivel de competencia. Si los postores creen que no tienen tiempo suficiente para preparar una propuesta seria y competitiva, eligen no participar en el proceso de licitación.

6.3 EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES

La mayoría de gobiernos examinados en la Revisión de Experiencias realizan una licitación pública de los proyectos de IP. Las adjudicaciones directas suelen generar controversias, sobre todo respecto a la transparencia y asunción de responsabilidad, lo que resulta en retrasos en la implementación.

Más del 65 por ciento de los gobiernos evaluados en la Revisión de Experiencias utiliza la competencia formal en la contratación de IPs. Solo unos pocos gobiernos utilizan la adjudicación directa como opción predeterminada para la contratación de IPs. Sin embargo, muchos gobiernos permiten la adjudicación directa con el proponente de la IP en escenarios específicos, incluyendo la falta de interés del mercado.

En Perú y Chile, el organismo público puede negociar directamente con el proponente de la IP si no otros postores potenciales no expresan interés.⁸⁰

⁸⁰ En el Perú, el organismo público puede realizar la adjudicación directa con el proponente de la IP si ningún postor que compite ha manifestado un interés en el proyecto durante el periodo especificado de 150 días.

Del mismo modo, en Sudáfrica, una "prueba de mercado" determina si otras empresas están interesadas en el proyecto, después de la cual el organismo público puede negociar directamente con el proponente de la IP (si no existe respuesta de los postores). En Senegal, el organismo público puede negociar un contrato directamente con el proponente de la IP si cumple varios requisitos mínimos. Aunque es menos frecuente, gobiernos como los de Kenia⁸¹ y Australia⁸² utilizan la adjudicación directa como opción predeterminada para la contratación de IPs. No obstante, en el caso de Australia, el umbral para la adjudicación directa de una IP es muy alto y sigue siendo un procedimiento "excepcional" para la contratación de proyectos.

La Revisión de Experiencias encontró que las IPs adjudicadas directamente suelen estar sujetas a problemas legales y políticos, sobre todo respecto a la transparencia. Incluso si no existe corrupción, la falta de transparencia hace que los proyectos sean vulnerables a acusaciones de corrupción.⁸³ Estos problemas legales y políticos con frecuencia provocan retrasos significativos en los cronogramas y plazos del proyecto. Aunque los proponentes de IPs pueden argumentar que las adjudicaciones directas pueden ser más rentables o rápidas,⁸⁴ la experiencia indica que las ofertas adjudicadas directamente tienen más probabilidades de presentar retrasos en comparación con las ofertas por licitación pública. Esto destaca la importancia de organizar un proceso de licitación pública. Incluso si el proponente de la IP es el único que presenta una propuesta, organizar un proceso de licitación demuestra el compromiso del gobierno con la transparencia y elimina cualquier especulación sobre el interés del mercado en el proyecto.⁸⁵

Una cantidad de ofertas adjudicadas directamente se retrasó de manera considerable debido a problemas legales y políticos. La Carretera Accra-Kumasi en Ghana se ha retrasado por más de 11 años, principalmente debido a las preocupaciones sobre el hecho de no haber sido sometida a licitación pública (ver Recuadro 14). En Jamaica, el gobierno negoció directamente con el proponente de la IP respecto al Enlace Norte Sur de la Carretera 2000. La decisión de realizar una adjudicación directa con la empresa de ingeniería china provocó la controversia pública, incluyendo las preocupaciones planteadas por la OCG de Jamaica (ver Recuadro 2), y como consecuencia de ello, la contratación del proyecto se retrasó por varios meses. La SGR de Kenia entre

⁸¹ La Sección 61 de la Ley de APP de Kenia de 2013 estipula que las IPs no pueden someterse a licitación pública. Como en el caso de las leyes de contratación general que permiten la contratación de un único proveedor bajo ciertas condiciones, las IPs se pueden considerar cuando: (a) existe una necesidad urgente de continuar en el desarrollo, la operación o la prestación de un servicio; (b) el costo de la propiedad intelectual es importante; (c) solo una de las partes cuenta con la capacidad requerida; o (d) existe alguna otra circunstancia prescrita por el Secretario del Gabinete de Kenia.

⁸² [Guía para la Presentación y Evaluación](#), 2014, párrafo 5.5, página 16.

⁸³ Este resultado guarda conformidad con el resultado de los estudios previos sobre las IPs, incluido el de John Hodges (2003). John Hodges, [Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects](#), Grupo Banco Mundial, 2003.

⁸⁴ "Algunos postores privados afirman que se requiere contratar un único proveedor para algunas propuestas de proyectos en las siguientes circunstancias: (1) Un desarrollador de proyectos posee los derechos de propiedad intelectual de enfoques o tecnologías clave; (2) existe una falta de interés del sector privado debido a la pequeña escala, la ubicación remota o el riesgo político del proyecto; (3) es probable que organizar una licitación pública no sea rentable para los gobiernos, los postores o ambos; (4) el desarrollo de proyectos se concretaría con más rapidez mediante adjudicaciones, especialmente durante situaciones de emergencia o escasez generalizada." John Hodges y Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#), Documento de Trabajo PPIAF No. 1, 2007, disponible en: 200.

⁸⁵ John Hodges, [Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects](#), Grupo Banco Mundial, 2003.

Nairobi y Mombasa experimentó controversias graves, en gran parte porque el proyecto no se sometió a una licitación pública, lo que resultó en un retraso de, como mínimo, dos años (ver Recuadro 15). El gobierno de Djibouti revocó la autorización e inició un caso en los tribunales de Reino Unido contra el operador (y proponente de la IP) del proyecto Terminal de Contenedores de Doraleh, debido a las denuncias de corrupción (ver Recuadro 3).

La licitación pública de IPs puede contribuir a fortalecer la posición de negociación del organismo público y garantizar el valor por dinero.

Muchos expertos en APPs confirman que, incluso con la limitada capacidad del sector público, es más fácil para el organismo público adjudicar un contrato en un entorno competitivo que en un entorno con un único postor. Una licitación pública permite que el organismo público compare las propuestas económicas y las preferencias de distribución de riesgos. Por lo general, el organismo público está en desventaja al adjudicar con un único postor, quien usualmente contrata a negociadores profesionales para ultimar los términos del contrato de concesión.⁸⁶

Usualmente, una licitación pública se considera un prerrequisito para lograr un precio de mercado justo, una asignación eficiente de recursos y un valor por dinero.⁸⁷ Los Lineamientos de Contratación del Banco Mundial señalan que una licitación pública es la base para una contratación pública eficaz.⁸⁸ Si un proceso competitivo atrae a más de un postor, es altamente probable que el precio solicitado por el sector privado disminuya,⁸⁹ lo que resulta en una mejor oferta para el organismo público.

Además, es probable que las empresas privadas prefieran una licitación pública en lugar de una adjudicación directa. En efecto, un estudio de 2011 en los Estados Unidos encontró que el 70 por ciento de las empresas privadas prefieren participar en una licitación pública en lugar de negociar directamente una IP.⁹⁰

La mayoría de licitaciones que otorgan al proponente de la IP el derecho a igualar la oferta atraen pocos postores o ninguno. Un mecanismo de bonificaciones no necesariamente distorsionará la competencia, si las bonificaciones constituyen un porcentaje menor de los criterios de evaluación de la propuesta.

La mayor parte de marcos de IP dispone de un mecanismo de incentivo para el proponente de la IP durante el proceso de licitación pública (ver Anexo 9). El derecho a igualar la oferta es el mecanismo de incentivo más común, que se utiliza en India (Andhra Pradesh, Madhya Pradesh y Rajastán), Filipinas, Perú, Colombia, Jamaica e Italia. El mecanismo de bonificaciones se utiliza en Chile,

⁸⁶ Peter Brocklebank, [Private Sector Involvement in Road Financing](#), 2014, Documento de Trabajo No. 1 del Programa de Políticas de Transporte en África, página 84.

⁸⁷ Cesar Queiroz, [Lanzamiento de Asociaciones Público Privadas para Carreteras en Economías de Transición](#), Documentos de Transporte 9, Junta del Sector de Transporte, Grupo Banco Mundial (WBG), 2005.

⁸⁸ [Lineamientos: Contratación bajo préstamos IBRD y créditos IDA](#), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2004.

⁸⁹ John Hodges, [Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects](#), Grupo Banco Mundial, 2003.

⁹⁰ Ahmed Abdel Aziz y Human Nabavi, [Unsolicited Proposals for PPP Projects: Private Sector Perceptions in the USA](#), Congreso de Investigación de Construcción, 2014, pp. 1349-1358.

RECUADRO 15: LAS ADJUDICACIONES DIRECTAS CONDUCE A PERCEPCIONES DE CORRUPCIÓN EN KENIA

La Falta de Competencia Causa Controversias y Retrasos en la SGR de Kenia

La renovación de la infraestructura ferroviaria entre el puerto del océano Índico de Mombasa y la capital keniana de Nairobi es un proyecto destacado en los planes de desarrollo de la visión de 2030 para Kenia. El cronograma inicial de Kenya Railway Corporation (KRC) indicó que los estudios culminarían en marzo de 2011, la construcción comenzaría en noviembre de 2011 y se completaría en 2013.¹ Sin embargo, los dos años siguientes, a la KRC le costó contratar consultores para realizar los estudios iniciales para el proyecto.² Según los informes, la licitación de la transacción de \$10 millones, que había atraído 16 propuestas,³ se detuvo dos veces.⁴

En marzo de 2011, el Ministerio de Transporte (MdT) ordenó que la KRC detenga la contratación de consultores durante el proceso de contratación, puesto que ya se había suscrito un memorando de entendimiento entre el Ministro de Transporte Chirau Ali Mwakwere y el Gobierno de China (GdC), que comprometía al segundo a realizar el estudio de factibilidad "de forma gratuita" con la condición de que China Roads and Bridge Corporation (CRBC) realizara la construcción de la vía ferroviaria. El acuerdo bilateral incluyó disposiciones para el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Exim Bank) para financiar la mayoría de los costos del proyecto de \$5,2 mil millones⁵.

El contrato de CRBC presentó denuncias de corrupción y mala gestión y, según se informó, se encontraba en investigación por diversos organismos públicos, incluyendo dos comisiones parlamentarias,⁶ así como la Comisión de Ética y Anticorrupción (EACC).⁷ Los opositores del contrato propusieron su cancelación y lanzaron una licitación pública.⁸ Se presentaron dos peticiones (Petición N° 58 of 2014 y Petición N° 209 de 2014).⁹ Manifestaron varias inquietudes relacionadas con la contratación y la ejecución del contrato, especialmente relacionadas con el hecho de que el contrato no fuera sometido a licitación pública.¹⁰

Aunque el proyecto fue lanzado oficialmente en noviembre de 2013,¹¹ no se realizó ningún avance significativo hasta principios de 2015, debido a las controversias relativas a la falta de licitación pública.¹² A fines de 2015, se informó que el proyecto se encontraba dentro del plazo, esperándose que el 50 por ciento de las obras civiles culminara a fines de 2015,¹³ y el tramo completo desde Mombasa a Nairobi en junio de 2017,¹⁴ con varios años de retraso del cronograma original.

¹ [Firms submit offers for services in new railway project](#), Business Daily.

² [Kenya Railways seeks advisor for new line](#), Daily Nation, 2009.

³ [Bidders show interest in rail-track modernization](#), Standard Daily, 2009; y [Kenya to construct a modern railway](#), Standard Digital, 2010.

⁴ [Bidders show interest in rail-track modernization](#), Standard Daily, 2009; y [Kenya to construct a modern railway](#), Standard Digital, 2010.

⁵ [Kenyan Puts Cost of Key Infrastructure Project at \\$5.2 Billion](#), Bloomberg Business, 2014.

⁶ [Chinese firms lock horns in Kenyan big-money projects](#), Business Daily, 2014; [State defends award of Sh1.2trn rail deal to Chinese firm](#), Business Daily, 2013; [MPs probe Chinese firm over Sh1.2tr railway deal](#), Business Daily, 2013; y [Shadowy figures pushing rail deal](#), says Keter, Daily Nation, 2014.

⁷ [Graft team opens probe on rail deal](#), Daily Nation, 2014.

⁸ [New standard gauge railway 'is a do-or-die project for Kenya'](#), Daily Nation, 2013.

⁹ [Petición No. 58 de 2014](#), Corte Suprema de Kenia en Nairobi, División de los Derechos Constitucionales y de los Derechos Humanos, República de Kenia.

¹⁰ [CS Michael Kamau says Chinese set out terms of SGR tender](#), Standard Digital, 2014; [Making of a mega scandal? Why railway figures do not add up](#), Daily Nation, 2014; [New railway petitioners asked to notify parties to the suit](#), Daily Nation, 2015; [Demanda No. 58 de 2014](#), Corte Suprema de Kenia en Nairobi, División Constitucional y de Derechos Humanos, República de Kenia; Publicación del Banco Mundial, [El Banco Mundial aplica la exclusión de 2009 a China Communications Construction Company Limited por el fraude en el proyecto de carreteras de Filipinas](#), 2011; y [Chinese Construction Giants barred by World Bank](#), China.org.CN, 2009.

¹¹ [Uhuru asked to halt railway project](#), Daily Nation, 2014.

¹² [Construction of Standard Gauge Railway gathers steam](#), sitio web del Gobierno de Kenia (MyGov), 2015.

¹³ [Presidente Kenyatta sobre el tour de inspección de la Red Ferroviaria de Ancho Internacional \(SGR\)](#), sitio web del Gobierno de Kenia (MyGov), 2015; [Contratista de vías para terminar la mitad de las obras civiles este año](#), sitio web del gobierno de Kenia (MyGov), 2015; y [Kenia: Standard Gauge Railway construction ahead of schedule](#), Standard Digital, 2015.

¹⁴ [SGR project key to China's foray in Africa](#), sitio web del Gobierno de Kenia (MyGov), 2015; y [High public debt attributed to borrowing to fund major projects](#), sitio web del Gobierno de Kenia (MyGov), High 2015.

Colombia y Corea del Sur.⁹¹ Un mecanismo menos utilizado es la admisión automática del proponente de la IP a la ronda de licitación final (también conocida como etapa de mejor oferta definitiva (BAFO), empleado en Sudáfrica (SANRAL) y Filipinas.⁹²

RECUADRO 16: FALTA DE LICITACIÓN PÚBLICA PROVOCÓ RETRASOS EN EL PROYECTO EN GHANA

La Falta de Proceso Competitivo Retrasa el Proyecto de la Carretera Accra Kumasi en Ghana

La carretera Accra Kumasi forma parte de una carretera internacional que conecta a Ghana, Burkina Faso, Guinea, Chad, Libia y Senegal. En 2004, Arterial Toll Roads Company Limited (ATRCL), un joint venture constituido por Wellington Trust (Canadá), Savarino (Estados Unidos) y DSC Internacional (Egipto), presentó una IP para la dualización (añadir dos carriles en cada sentido) de la carretera, mediante una concesión de Diseño-Finanzas-Construcción-Operación (DBFO) de 30 años. El gobierno de Ghana adjudicó la concesión a ATRCL mediante la adjudicación directa en noviembre de 2005. Esto se considera el primer proyecto APP de carreteras en Ghana. Sin embargo, el proyecto no se implementará sino hasta una década después de la adjudicación de la concesión.

Si bien varios factores han contribuido a los retrasos en la finalización del contrato de concesión y en la implementación del proyecto, la ausencia de un proceso de licitación pública ha sido un factor significativo. El parlamento de Ghana planteó algunas inquietudes, relacionadas principalmente con la ausencia de un proceso de licitación pública. Para abordar las inquietudes, se constituyó un equipo interministerial para revisar el proyecto. El equipo destacó la falta de licitación pública, además de que la justificación económica fue insuficiente. Debido a la falta de experiencia y práctica del sector público, el gobierno de Ghana no realizó las preparaciones para el proyecto y, en lugar de ello, confió en la justificación económica desarrollada por ATRCL, proponente de la IP. Además, no se pudo establecer la validez de la justificación económica a través de la licitación pública porque el gobierno realizó una adjudicación directa con ATRCL. En vista de ello, el gobierno de Ghana ha asignado a asesores independientes para desarrollar estudios de factibilidad para el proyecto y contratar el proyecto mediante licitación pública si se determina su factibilidad.¹

¹ Peter BrockleBank, [Private Sector Involvement in Road Financing](#), 2014, Documento de Trabajo No. 1 del Programa de Políticas de Transporte en África, página 84.

Algunos gobiernos, como el de Sudáfrica (Tesoro Nacional) y Virginia (Estados Unidos),⁹³ no ofrecen ningún incentivo al proponente de la IP durante la licitación. En los Estados Unidos, un estudio de 2011 encontró que ninguno de los

⁹¹ Corea del Sur también otorga puntos de bonificación a los proponentes de las IP. Si el organismo público no efectúa cambios en los detalles del proyecto del proponente de la IP, y el proponente de la IP no presenta una propuesta modificada, la bonificación se encuentra dentro del 10 por ciento de la puntuación total de evaluación. Cuando el organismo público realiza cambios a los detalles del proyecto de IP, según lo propuesto por el proponente de la IP, y el proponente de la IP presenta la propuesta modificada, la bonificación se encuentra dentro del cinco por ciento de la puntuación total de evaluación.

⁹² En Filipinas, las IP presentadas según los Lineamientos de la JV NEDA permiten que el proponente de la IP presente una propuesta económica revisada a la apertura de las propuestas competitivas o después. Principalmente, los lineamientos de la JV NEDA hacen referencia a los proyectos preparados como un acuerdo de joint venture entre una entidad gubernamental (según se define en los Lineamientos de la JV NEDA) y el sector privado para alcanzar un objetivo común y que afectan a una comunidad o comparten el interés en el desempeño de una actividad de inversión.

⁹³ En Virginia (Estados Unidos), si la VAP3 desarrolla el proyecto de IP de manera similar a un proyecto de iniciativa pública (es decir, sin el apoyo del proponente de la IP), la contratación del proyecto se basa en un proceso de dos etapas que consta de una solicitud de calificaciones (RfQ) y una solicitud de propuestas (RFP). La VAP3 es el punto principal de contacto para las contrataciones del proyecto, en consulta con los organismos públicos responsables de la instalación de infraestructura. Sin embargo, la VAP3 está autorizada para firmar un contrato provisional con el proponente de la IP para el apoyo previo al desarrollo, antes de la contratación del proyecto. En ese caso, el contrato provisional se realiza mediante una licitación de pliego cerrado o adjudicación pública, según la Ley de Contratación Pública de Virginia de 1982. El período de aviso público de una invitación a la propuesta o una solicitud de propuestas (según corresponda) es de 10 días.

22 estados con un marco de IP proporcionó mecanismos de incentivos.⁹⁴ Estos países han encontrado que los mecanismos de incentivos fomentan las IPs por motivaciones oportunistas, y que aún se puede fomentar IPs de calidad con el reembolso de los costos incurridos en el desarrollo de cualquier estudio de factibilidad (si el proponente de la IP participó en el desarrollo del proyecto). Este enfoque tiene el apoyo de las empresas privadas, la mayoría de las cuales se opone a los mecanismos de incentivos durante la contratación.⁹⁵

Los países que permiten el derecho a igualar la oferta (incluyendo Italia, Filipinas, Colombia y Perú) se han esforzado por crear competencia durante la contratación. Los proyectos de IP que permiten el derecho a igualar la oferta usualmente no han logrado atraer a suficientes postores. En Italia, los funcionarios públicos estiman que se le otorga el contrato al proponente de la IP en aproximadamente el 85 por ciento de los casos.⁹⁶ En Filipinas, solo uno de los 10 proyectos de IP fue adjudicado a un postor que no era el proponente de la IP (ver Tabla 3). En Perú, se otorgó el contrato al proponente de la IP en todos los proyectos de IP, a excepción de uno, la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Taboada (ver Recuadro 14). En Colombia, los siete proyectos de IP aprobados en 2015 fueron adjudicados al proponente de la IP (ver Tabla 4).

Diversos organismos gubernamentales han manifestado de forma activa su preocupación respecto al mecanismo del derecho a igualar la oferta. En Italia, que ha tenido un marco de IP desde 1998 e introdujo el derecho a igualar la oferta (conocido como el *diritto di prelazione*) en 2002, el mecanismo de derecho a igualar la oferta ha sido duramente criticado tanto por los italianos como por la Unión Europea por transgredir el principio de igualdad de trato de los postores⁹⁷ y es probable que se elimine por segunda vez en el año 2016 (ver Recuadro 8).⁹⁸ En India, el Departamento de Asuntos Económicos (DEA) en el Ministerio de Finanzas, que es el organismo nodal para proyectos APP centrales, ha expresado su opinión contra el uso del mecanismo de derecho a igualar la oferta (ver Recuadro 18).

Gobiernos como los de Chile y Corea del Sur han encontrado que el mecanismo de bonificación aún puede permitir la competencia. En Corea del Sur, el proponente de la IP puede recibir una bonificación de hasta un 10 por ciento si el organismo público no modifica la propuesta y una bonificación de hasta el cinco por ciento si el organismo público modifica la propuesta. Si bien Corea del Sur ha luchado para crear competencia durante la contratación, un informe de 2011 del Banco Asiático de Desarrollo (ADB) no encontró diferencias sig-

⁹⁴ En términos de un mecanismo de incentivo de preferencia, un 30 por ciento prefirió la BAFO, el 20 por ciento prefirió un sistema de bonificaciones, un 10 por ciento prefirió el Reto suizo, un 10 por ciento prefirió una combinación del Reto suizo y el sistema de bonificaciones, y un 30 por ciento no apoyó ningún incentivo. La metodología de investigación empleó un cuestionario en línea y la comunicación directa con funcionarios de altos cargos de 33 empresas privadas APP que trabajan en los Estados Unidos. A. M. Abdel Aziz, y H. Nabavi, "Unsolicited Proposals in Public-Private Partnerships Projects – Analysis of State Regulations in the USA," Departamento de Gestión de Construcción, Universidad de Washington, Seattle, EE. UU., junio de 2011.

⁹⁵ Ahmed Abdel Aziz y Human Nabavi, *Unsolicited Proposals for PPP Projects: Private Sector Perceptions in the USA*, Congreso de Investigación de Construcción, 2014, pp. 1349-1358.

⁹⁶ Entrevistas con el funcionario italiano del sector público y el consultor italiano de APP el 17 de noviembre de 2015.

⁹⁷ "[Commission of the European Communities v Italian Republic](#)," Case C-412/04, OPINIÓN DEL ABOGADO GENERAL RUIZ-JARABO COLOMER, presentado el 8 de noviembre de 2006; ver también: Zunarelli, Stefano, "Il diritto del mercato del trasporto," Volumen 49 del Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, CEDAM, Milano, 2008.

⁹⁸ Entrevistas con funcionarios italianos del sector público.

TABLA 3: TENSIÓN COMPETITIVA EN PROYECTOS DE IP DE INFRAESTRUCTURA EN FILIPINAS

PROYECTO DE IP	SECTOR	AÑO DE PRESENTACIÓN	ADJUDICATARIO (UN TERCERO O PROPONENTE DE LA IP)	NÚMERO DE PROPUESTAS QUE COMPITEN	ESTADO
Planta eléctrica Caliraya-Botocan-Kalayaan	Electricidad	N.D.	Proponente de la IP	N.D.*	Operacional
Proyecto Multipropósito Casecan	Riego/ Electricidad	1994	Proponente de la IP	N.D.	Operacional
Proyecto Multipropósito San Roque	Riego/ Electricidad	1996	Proponente de la IP	N.D.	Operacional
Planta eléctrica de cogeneración San Pascual	Electricidad	1995	Proponente de la IP	N.D.	Operacional
Sistema eléctrico provincial de Bohol	Electricidad	N.D.	N.D.	N.D.	Operacional
Reurbanización del Puerto Irene	Transporte/ puerto	N.D.	Proponente de la IP	N.D.	Operacional
Ampliación de la carretera de peaje del sur de Luzón	Transporte/ carreteras	N.D.	Proponente de la IP	N.D.	Operacional
Terminal 3 del Aeropuerto Internacional Ninoy Aquino (NAIA)	Transporte/ aviación	1994	Tercero	2*	Terminado (adjudicación anulada por la Corte Suprema) pero operativo según el organismo público
Línea 7 de Tránsito del Tren Metropolitano (MRT)	Transporte/ multimodal	2007	Proponente de la IP	0	En espera del cierre financiero; se espera que su construcción comience en 2016
Carretera de conexión NLEX-SLEX	Transporte/ carreteras	N.D.	N.Ap.	N.Ap.	Actualmente en etapa de contratación mediante el derecho a igualar la oferta

N.D. = No disponible.

N.Ap. = No aplica

* Según el documento de trabajo de PPIAF de 2007 elaborado por John Hodges y Georgina Dellacha, el derecho a igualar la oferta fue un factor en la adjudicación final del contrato.¹

¹ Remitirse a la Tabla B.3: Proyectos de iniciativas privadas presentados al Centro BOT y la Secretaría de CCI, 1994 – 2006 (operativo y adjudicados). John Hodges y Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#), Documento de trabajo PPIAF No. 1, 2007.

nificativas entre el número de postores en proyectos de iniciativa pública y en proyectos de IP, lo que indica que la falta de competencia no necesariamente se puede atribuir al mecanismo de bonificación utilizado para las IPs, tal como se muestra en Tabla 5.⁹⁹ Esto guarda conformidad con el estudio de 2007, que encontró que los "puntos de bonificación no parecen ser un factor principal para la elección de un postor" en Corea del Sur,¹⁰⁰ y con un estudio de 2013 realizado por el Instituto de Desarrollo de Corea, el cual no encontró diferen-

⁹⁹ Jay-Hyung Kim et al. [Proyectos de Infraestructura de Asociaciones Público Privadas: Estudios de casos de la República de Corea – Volumen 1: Acuerdos y Rendimiento Institucional](#), Banco Asiático de Desarrollo (ADB), 2011.

¹⁰⁰ John Hodges y Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#), Documento de trabajo PPIAF No. 1, 2007.

TABLA 4: COMPETENCIA EN PROYECTOS DE IP COLOMBIANOS

PROYECTO	CAPEX (EN MILLONES DE \$)*	VALOR DEL CONTRATO (EN MILLONES DE USD)	NÚMERO DE POSTORES	FECHA DE ADJUDICACIÓN	APOYO FINANCIERO DEL GOBIERNO	TIEMPO OTORGADO PARA QUE LOS POSTORES EXPRESEN INTERÉS**	ADJUDICATARIO
Ibagué-Cajamarca	553	776***	0	Enero de 2015	No	2 meses	Proponente de la IP
Malla Vial del Meta	356	1,282****	0	Abril de 2015	No	2 meses	Proponente de la IP
Chirará –Fundadores/Bogotá – Villavicencio	803	2,039*****	0	Abril de 2015	No	2 meses	Proponente de la IP
Cesar y la Guajira	16	680*****	0	Mayo de 2015	No	2 meses	Proponente de la IP
Cambao Manizales	216	547*****	0	Mayo de 2015	No	2 meses	Proponente de la IP
Neiva – Girardot	260	656*****	0	Septiembre de 2015	No	2 meses	Proponente de la IP
Antioquia – Bolívar	395	1,007*****	0	Septiembre de 2015	No	2 meses	Proponente de la IP

- * El cálculo de CAPEX en dólares representa los cálculos propios en función de FX a partir del sitio web del Banco Central de Colombia, utilizando la tasa promedio mensual según la fecha de aprobación del proyecto; [Iniciativas Privadas en APP](#), Departamento Nacional de Planeación, 2015.
- ** Sistema Electrónico de Contratación Pública, Sistema Electrónico de Contratación Pública, nombre del documento: Invitación Participar.
- *** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-001-2014.](#)
- **** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-001-2015.](#)
- ***** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-002-2015.](#)
- ***** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-003-2015.](#)
- ***** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del Proceso VJ-VE-APP-IPV-004-2015.](#)
- ***** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-005-2015.](#)
- ***** Sistema Electrónico de Contratación Pública. [Detalle del proceso VJ-VE-APP-IPV-006-2015.](#)

cias significativas entre el número de postores para los proyectos de iniciativa pública y los proyectos de IP.¹⁰¹

En Chile, que ha utilizado un mecanismo de bonificación desde 1992, parece que las bonificaciones no han distorsionado la competencia de manera significativa. De las 19 IPs que se han implementado desde 1995, la mayoría (12 proyectos) fueron adjudicadas a postores que no eran el proponente que competían en licitaciones públicas, con 3,4 postores en promedio, como se muestra en la Tabla 6. Sin embargo, Chile ha reducido su bonificación para el proponente de la IP del 20 al 3,8 por ciento, con el fin de poder mantener un nivel deseado de competencia. Es importante señalar que es poco probable que el mecanismo de bonificación sea el único factor que contribuye a las condiciones de igualdad en la licitación en Chile, dado que el Ministerio de Obras Públicas también desempeña un papel particularmente activo en el desarrollo de proyectos y otorga el tiempo suficiente para que los postores presenten sus propuestas; ambos reducen la ventaja estratégica del proponente de la IP.¹⁰²

¹⁰¹ Jay-Hyung Kim y Seung-yeon Lee, "Public-Private Partnerships: Lessons from Korea on Institutional Arrangements and Performance," Instituto de Desarrollo de Corea y el Ministerio de Estrategia y Finanzas, República de Corea, 2013.

¹⁰² Artículo 10, [Ley de Concesiones](#), Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile, 1996.

RECUADRO 17: CONTROVERSIAS SOBRE EL MECANISMO DEL DERECHO A IGUALAR LA OFERTA

Controversias sobre el Mecanismo del Derecho a Igualar la Oferta de Italia

El derecho a igualar la oferta (*diritto di prelazione*) ha sido un elemento controversial del marco de IP de Italia desde los cambios legislativos de 2002 (Ley 166/2002, o Merloni-quarter). El derecho a igualar la oferta no solo fue criticado en Italia, sino también por la Unión Europea (UE) por transgredir el principio del trato equitativo de los postores.¹

Un análisis de las licitaciones en infraestructura en la región de Emilia-Romaña en el período 1999-2003 encontró que las licitaciones de iniciativa pública recibieron 4.5 partes privadas interesadas en promedio, mientras que las licitaciones de IPs recibieron solo 1.5 partes privadas interesadas en promedio. Un análisis de los proyectos en la región de Lombardía encontró que las licitaciones de iniciativa pública recibieron 3.1 solicitudes de participación en promedio (y 1.8 propuestas), mientras que las licitaciones de IPs solo recibieron 2.7 solicitudes de participación (y solo 1,6 propuestas). Además, el 75 por ciento de las licitaciones en Lombardía fueron adjudicadas directamente al proponente de la IP, sin ninguna competencia.²

En 2007, el gobierno eliminó el derecho a igualar la oferta, en respuesta a la significativa crítica nacional y de la UE. No obstante, se volvió a implementar el mecanismo, presuntamente en respuesta a la presión de los lobbies del sector privado en 2008.³

Los funcionarios públicos italianos continúan criticando el procedimiento de derecho a igualar la oferta por obstaculizar significativamente la competencia (los funcionarios públicos estiman que se otorga el contrato APP al proponente de la IP en el 85 por ciento de los casos) y fomentar la corrupción, sobre todo porque se utilizan más IPs a nivel regional y local que a nivel nacional. Sin embargo, un sólido lobby del sector privado ha logrado evitar la revocatoria del derecho a igualar la oferta.⁴ Aun así, los funcionarios públicos indican que es probable que el procedimiento sea revocado durante los cambios legislativos.⁵

¹ [Opinión del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer](#), Comisión de las Comunidades Europeas vs. la República de Italia, Caso C-412/04, presentado el 8 de noviembre de 2006; y Stefano Zunarelli, *Il diritto del mercato del trasporto*, volumen 49 del Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, CEDAM, 2008.

² Nótese que estas cifras hacen referencia a las licitaciones públicas en general (de iniciativa pública vs. de iniciativa privada) y no se limitan a la contratación de modelos de prestación APP. Chiara Bentivogli et al., [Il project finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto? Questioni di Economia e Finanza](#), Banca d'Italia, 2008. Lungarella, Raffaele, *La finanza di progetto in Emilia Romagna*, Bologna : CLUEB, 2004.

³ Entrevistas con el funcionario italiano del sector público y el consultor italiano en APPs el 17 de noviembre de 2015.

⁴ Entrevistas con el funcionario italiano del sector público y el consultor italiano en APPs el 17 de noviembre de 2015.

⁵ Entrevistas con los funcionarios italianos del sector público, 17 de noviembre de 2015.

Para crear suficiente interés del mercado, los organismos públicos deben ofrecer suficiente tiempo para que los otros postores desarrollen sus propuestas.

El tiempo que los gobiernos otorgan a terceros para expresar interés en el desarrollo de una propuesta o presentar una propuesta completa y detallada varía (ver Anexo 6). En Italia, el marco de IP especifica que los postores deben tener un mínimo de 52 días para preparar un proyecto, con un mayor espacio de tiempo para proyectos más grandes y complejos. En Colombia, los postores tienen de uno a seis meses para expresar interés en un proyecto, siendo dos meses el período de tiempo más frecuente.¹⁰³ Guam¹⁰⁴ ofrece 60 días, y Filipinas ofrece 60 días hábiles para que los postores presenten una propuesta competitiva.

¹⁰³ En la mayoría de IP aprobadas por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) de Colombia en 2015, ningún postor manifestó interés. Este fue el caso de las IPs de Chirajara-Villavicencio y Malla vial del Meta. [Grupo Odinsa construirá la malla vial del Meta](#), Portafolio.co, 6 de abril de 2015.

¹⁰⁴ John Hodges y Georgina Dellacha, [Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency](#), Documento de trabajo PPIAF No. 1, 2007.

RECUADRO 18: PROBLEMAS CON EL DERECHO DE IGUALAR LA OFERTA IDENTIFICADOS EN INDIA

El Gobierno Central de la India Desalienta el Reto Suizo, pero los Gobiernos Estatales lo han Adoptado

La India es un gran mercado para las APPs en el sector de infraestructura, con cerca de 1.200 proyectos APP en diversas etapas de desarrollo y operación, lo que representa una inversión estimada de 7.2 lakh crores de rupias indias (alrededor de \$110 mil millones) hasta octubre de 2015.¹ La estructura federal de la India permite que el gobierno central y diversos gobiernos estatales (provinciales) desarrollen y administren políticas y lineamientos específicos para los proyectos de IP y APP. Los estados de Gujarat, Andhra Pradesh, Madhya Pradesh y Rajasthan han emitido una legislación y lineamientos formales para el procesamiento de las IPs a través de un proceso de derecho a la igualdad de oferta (reto suizo). Gujarat (1999) y Andhra Pradesh (2001) fueron los primeros estados en introducir una normativa formal que abordara las IPs mediante el derecho a igualar la oferta.

A diferencia de algunos gobiernos estatales, el gobierno central ha sido muy claro al declarar que no prefieren las IPs que utilizan un proceso de derecho a igualar la oferta. La Comisión Central de Vigilancia, agencia responsable de la supervisión de los procesos de contratación del gobierno central, respalda esta visión, que aboga por los procesos transparentes y competitivos para la contratación de proyectos de infraestructura. Además, un informe reciente publicado por el Departamento de Asuntos Económicos (DEA) de India, el Ministerio de Finanzas, que es el organismo nodal para los proyectos APP centrales, desalienta de forma activa las IPs contratadas a través de un derecho a igualar la oferta "dado que producen asimetrías de información en el proceso de contratación y resultan en la falta de transparencia y la falta del trato justo y equitativo de los postores en el proceso de contratación."²

¹ Departamento de Asuntos Económicos, Ministerio de Finanzas, [Informe del Comité sobre la Revisión y Revitalización del Modelo APP de Infraestructura](#), 2015, párrafo 2.2.2, página 10.

² Departamento de Asuntos Económicos, Ministerio de Finanzas, [Informe del Comité sobre la Revisión y Revitalización del Modelo APP de Infraestructura](#), 2015, párrafo 26.2.7, página 45.

TABLA 5: NÚMERO DE POSTORES EN COREA DEL SUR POR PROYECTO APP (Y SECTOR)

		NÚMERO DE POSTORES					
Tipo	Sector	1 postor	2 postores	3 postores	4 postores	Subtotal	Total
Número de Proyectos De iniciativa pública	Carretera	9	1		1	11	42
	Puerto	9	2		2	13	
	Vía ferroviaria	3	4			7	
	Logística	2	1			3	
	Aeropuerto	6		1		7	
	Medio ambiente		1			1	
	Subtotal		29	9	1	3	
Número de Proyectos Privados	Carretera	8	2	1	1	12	27
	Puerto	3		1		4	
	Vía ferroviaria	2		1		3	
	Logística	1	1			2	
	Aeropuerto						
	Medio ambiente	5	1			6	
	Subtotal		19	4	3	1	
Total	Procesos de licitación	48	13	4	4	69	
	% del Total	69.57%	18.84%	5.80%	5.80%	100%	

RECUADRO 19: MECANISMO DE BONIFICACIONES EN CHILE: EL CASO DE LA CARRETERA 5

En Chile, el Mecanismo de Bonificaciones no afecta la Competencia de Manera Significativa: El Caso de la Carretera 5, desde Puerto Montt hasta Parga

El 19 de octubre de 2004, Itinere Chile S.A. (el proponente de la IP), una empresa vinculada a la firma española Sacyr, presentó una IP al Ministerio de Obras Públicas (MOP) para la ampliación y la rehabilitación de la carretera de 55 kilómetros entre Puerto Montt y Parga. El proyecto pretendía aprovechar el crecimiento en la demanda de viajes entre la ciudad de Puerto Montt y la isla de Chiloé, impulsado por la industria pesquera y la salmonicultura en la zona, que había causado congestión, deterioro de la carretera y accidentes frecuentes. En 2005, el MOP declaró de interés público el proyecto y aprobó los estudios, que se puso en marcha en diciembre de 2007.

En noviembre de 2008, el MOP inició la contratación al invitar a postores a presentar propuestas el 29 de octubre de 2009. Se recibieron dos propuestas, de Concesiones Viarias Chile S.A. (compuesta por Dragados) y Consorcio Vial Chile (compuesta por las firmas Besalco, Belfi y Icafal). Debido al costo de inversión del proyecto de \$157 millones,¹ el MOP concedió al proponente de la IP una bonificación del tres por ciento. Las tres empresas presentaron propuestas técnicas conformes, y el costo (en gran parte determinado por la subvención del Estado) se convirtió en el factor determinante. El monto de subvención del Estado, presentado por el proponente de la IP (aproximadamente \$65 millones), fue más del doble que el presentado por las otras dos empresas (\$25 millones en el caso de Concesiones Viarias y \$30 millones en el caso de Consorcio Vial Chile), y como resultado, la bonificación del tres por ciento no tuvo ninguna repercusión final en los resultados de la contratación.² En febrero de 2010, el MOP adjudicó el contrato a Concesiones Viarias Chile S.A., un tercero.³

La IP para la Carretera 5 es uno de los 12 proyectos chilenos en los que se adjudicó el contrato de APP a un tercero, lo que destaca que en Chile el mecanismo de bonificación no afecta de manera significativa o necesariamente la igualdad de condiciones.

¹ [Puerto Montt-Parga Concesión de carretera atrae tres postores](#), BN Americas, 2009.

² Cabe señalar que, en este caso, el proponente de la IP (Sacyr) fue afectado por la crisis económica en España y se encontraba en proceso de desinversión de la mayoría de sus concesiones en Chile, que podrían haber afectado el precio de la propuesta económica no competitiva.

³ [Snapshot of Ruta 5 Mott Parga](#), Private Participation in Infrastructure Database, Grupo Banco Mundial.

La experiencia demuestra que la falta de tiempo de preparación desanima considerablemente a las empresas privadas de presentar propuestas. En Filipinas, los funcionarios públicos señalaron que otorgar únicamente 60 días hábiles para que un postor presente una propuesta competitiva conforme al mecanismo del derecho a igualar la oferta (reto suizo) hizo que la mayoría de IPs fueran adjudicadas al proponente de la IP, tal como se muestra en Tabla 3. Las empresas privadas indican que requieren de tres a seis meses como mínimo (dependiendo de la complejidad del proyecto) para desarrollar una propuesta competitiva seria.¹⁰⁵ Un estudio de 2014 realizado por A. M. Abdel Aziz y H. Nabavi encontró que una de las principales razones que impidió a las empresas privadas presentar propuestas competitivas fue la falta de tiempo para la preparación (por ejemplo, sólo 60 días).¹⁰⁶

¹⁰⁵ Entrevistas con empresas del sector privado, de octubre a diciembre de 2015.

¹⁰⁶ Ahmed Abdel Aziz y Human Nabavi, *Unsolicited Proposals for PPP Projects: Private Sector Perceptions in the USA*, Departamento de Gestión de Construcción, Universidad de Washington, Seattle, EE. UU., 2014.

TABLA 6: CONCESIONES DE IP DE CHILE (1995 – 2015)

NOMBRE DEL PROYECTO	NIVEL DE INVERSIÓN (UNIDAD FOMENTO/ EN MILLONES DE \$)	% DE BONIFI- CACIÓN	CONCEDIDO AL PROPONENTE DE LA IP O A UN TERCERO	NÚMERO DE POSTORES	FECHA DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO	
Aeropuerto El Tepual de Puerto Montt	164,021	7	20%	Tercero	2	Junio de 1995
Aeropuerto Diego Aracena de Iquique	128,525	6	20%	Proponente de la IP	3	Agosto de 1995
Carretera de acceso al aeropuerto de Santiago (AMB)	279,990	9	20%	Proponente de la IP	1	Enero de 1996
Carretera 57 Santiago - Colina-Los Andes	3,700,000	138	10%	Proponente de la IP	1	Diciembre de 1996
Aeropuerto El Loa de Calama	70,800	4.5	10%	Proponente de la IP	4	Octubre de 1997
Aeropuerto Carriel Sur de Concepción	629,300	25	10%	Tiers	7	Marzo de 1999
Aeropuerto Cerro Moreno de Antofagasta	250,000	7.5	10%	Tiers	5	Diciembre de 1999
Bypass Melipilla	669,100	21	10%	Tiers	3	Agosto de 2001
Sistema Américo Vespucio Sur	10,350,000	270	10%	Tiers	4	Agosto de 2001
Carretera Interportuaria Talcahuano-Penco	517,700	25	10%	Proponente de la IP	3	Enero de 2002
Sistema Américo Vespucio Nor – Poniente	10,100,000	320	10%	Tercero	4	Marzo de 2002
Anillo Intermedio El Salto Kennedy	2,500,000	70	10%	Tercero	2	Octubre de 2004
Conexión vial Melipilla Camino de la Fruta	880,000	43	3%	Tercero	3	Enero de 2009
Concesión Carretera 5, Tramo Puerto Montt - Pargua	4,125,000	99	3%	Tercero	3	Mayo de 2010
Centro Metropolitano de Vehículos Retirados de Circulación	482,000	N. disp.	6%	Tercero	5	Mayo de 2010
Carreteras de la Región de Antofagasta	7,750,000	336	3%	Proponente de la IP	4	Abril de 2010
Carretera de acceso a Iquique	5,000,000	220	3%	Tercero	4	Septiembre de 2011
Carreteras Concepción Cabrero	8,400,000	370	3%	Proponente de la IP	3	Septiembre de 2011
Concesión vial Rutas del Loa	6,560,000	300	3%	Tiers	3	Abril 2014

Cuando el proponente de la IP posee los terrenos necesarios para el proyecto, propone el uso de su tecnología patentada, o posee concesiones adyacentes, su ventaja estratégica es difícil de superar. En estos casos, el organismo público puede reestructurar el proyecto para reducir la ventaja estratégica del proponente de la IP, o realizar ejercicios de benchmarking antes de negociar directamente con el proponente de la IP.

Se puede originar una ventaja estratégica importante a partir de un concesionario existente que presenta una IP que propone ampliar el proyecto durante la etapa de operaciones. En Colombia, las concesionarias de carreteras han presentado IPs para proyectos que, en muchos casos, son simplemente ampliaciones de las concesiones de carreteras en curso. Al ser contratados, estos proyectos no atrajeron postores, en parte porque las concesionarias se beneficiaron

de las economías de escala y de un profundo conocimiento de las condiciones de demanda (ver Recuadro 20 y Tabla 4).

También se puede crear una ventaja estratégica a través de la tenencia de tierras. En la IP de la Línea 7 de Tránsito del Tren Metropolitano (MRT) en Filipinas, se concibió una estructura compleja que incluía el desarrollo de bienes inmuebles para hacer que el proyecto fuera financieramente viable y evitar la prohibición de apoyo del gobierno en la Ley BOT. Esta estructura fue más favorable para el proponente de la IP, ya que poseía tierras en lugares estratégicos alrededor del derecho de paso del proyecto. En vista de ello, no se recibieron propuestas competitivas durante la contratación, y se seleccionó como postor al proponente de la IP.

RECUADRO 20: ESTUDIO DE CASOS DE UNA VENTAJA ESTRATÉGICA DIFÍCIL DE SUPERAR

En Colombia, una Ventaja Estratégica es Difícil de Superar: El Caso de Chirajara-Villavicencio

La carretera de 85 kilómetros entre la capital de Bogotá y Villavicencio es una de las carreteras más importantes de Colombia; es la única conexión de Villavicencio con el noroeste. En agosto de 1994, el gobierno de Colombia (GdC) adjudicó el contrato para la gestión, la operación y el mantenimiento del corredor Bogotá-Villavicencio a Corficolombiana (a través de la Concesionaria Vial de los Andes S.A. y, posteriormente, a Coviandes). Este contrato fue uno de los 13 proyectos adjudicados por el Instituto Nacional de concesiones INCO (actualmente, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)) en la primera generación de concesiones de carreteras. El contrato se renegóció en abril de 1996, y la construcción finalizó en septiembre de 1999.

En 2009, el GdC declaró de importancia estratégica el corredor Bogotá-Villavicencio según su Programa Estratégico Nacional de Carreteras (PROESA I), planeando su ampliación en tres etapas: (1) de Bogotá a El Tablón (sección 1); (2) de El Tablón a Chirajara (sección 2); y (3) de Chirajara a Villavicencio (sección 3). En enero de 2010, el GdC concedió una prórroga del contrato de 1994 con Coviandes para la construcción, operación y mantenimiento de carriles adicionales entre El Tablón y Chirajara. Actualmente, esta sección está en construcción y se completará a fines de 2017. Se estima que el contrato de concesión, que implica una duración variable de la concesión basada en los ingresos reales, culmine en 2019-20. La expansión del segmento de El Tablón-Chirajara pertenece a la tercera generación de concesiones de carreteras del país.

En 2012, después de que se aprobó la nueva Ley sobre APP, Corficolombiana presentó una IP a ANI que incluía dos elementos: (1) la construcción, operación y mantenimiento de 24,6 kilómetros de carriles adicionales entre Chirajara y Villavicencio (sección 3), y (2) el mantenimiento de 85,6 kilómetros de la carretera entre Bogotá y Villavicencio (esencialmente, una ampliación del contrato). El proceso de aprobación de la IP tomó tres años. El 17 de febrero de 2015, el GdC concedió un plazo de dos meses para que los postores presentaran sus propuestas competitivas. Ningún otro postor expresó interés, y el contrato de \$1,8 mil millones se adjudicó directamente a Corficolombiana el 20 de abril de 2015, como parte de la cuarta generación de concesiones de carreteras del país. La construcción, que se esperaba iniciaría en el primer trimestre de 2016, culminará a inicios de 2021, con la expectativa de que la concesión termine entre 2035 y 2040.

En los casos en que existe una gran ventaja estratégica y es muy probable que ningún postor exprese interés, los organismos públicos pueden reestructurar el proyecto para reducir la ventaja estratégica del proponente de la IP. Algunos organismos públicos, incluida PROINVERSION en Perú (ver Recuadro 21) realizan ejercicios de benchmarking y evalúan la razonabilidad del costo antes de participar en la adjudicación directa para garantizar que la oferta represente un precio justo de mercado y un valor para la sociedad.

RECUADRO 21: BENCHMARKING PREVIO A LAS NEGOCIACIONES DIRECTAS EN PERÚ

Benchmarking Previo a la Adjudicación Directa: El Caso del Terminal de Transporte de Concentrados de Mineral en El Callao, Perú¹

En 2009, el consorcio Transportadora El Callao (el proponente de la IP) presentó una IP a la Autoridad Portuaria Nacional (APN) para el diseño, construcción, financiación, mantenimiento y operación de un terminal marítimo para concentrados de minerales en El Callao, Perú. Los costos de inversión de la iniciativa cofinanciada eran de aproximadamente \$163 millones.² En marzo de 2010, PROINVERSION declaró de interés público el proyecto, ya que proporcionaba: (1) al sector minero una solución más eficiente para embarcar minerales; (2) beneficios ambientales para la población local mediante la reducción de la dependencia de transporte terrestre; y (3) tarifas de transporte y embarque competitivas a los exportadores de mineral.³

En agosto de 2010, PROINVERSION adjudicó la concesión al proponente de la IP mediante una adjudicación directa, después de que ningún postor expresara interés dentro del plazo asignado de 90 días.⁴ A pesar de la falta de competencia, los organismos públicos adoptaron varias medidas para garantizar que la oferta representara un precio de mercado justo. Los estudios incluyeron: (1) una evaluación técnica en función de las proyecciones de la demanda de minerales en el puerto del Callao, que comparó la propuesta del proponente de la IP con proyecciones proporcionadas por el puerto de Valencia;⁵ (2) un benchmarking de las tarifas; y (3) una estimación de los costos de inversión (basada en estudios similares y la información técnica del proyecto). El precio resultante era un seis por ciento menor que el precio propuesto por el proponente de la IP (la tarifa se redujo de \$7,40 a \$6,97 por tonelada métrica). Además, el órgano supervisor en Perú, OSITRAN,⁶ utilizó una regulación por precios tope conocida como RPi-X,⁷ que se revisará después de cinco años y se actualizará de forma periódica.⁸

El contrato se suscribió en 2011, y la construcción finalizó en abril de 2014; las operaciones iniciaron en mayo del mismo año.⁹ Este estudio de casos ilustra la importancia de realizar ejercicios de benchmarking en un contrato directamente adjudicado para llegar a un precio de mercado justo y competitivo para los consumidores.

¹ "Iniciativa Privada Terminal de Embarque Concentrado de Minerales en el Terminal Portuario del Callao," Libro Blanco de PROINVERSION, de septiembre de 2009 a enero de 2011.

² [Transportadora Callao Opens New Mineral Concentrates Shipping Terminal with \\$163 million USD Investment](#), Impala Terminals, 2014.

³ [Este mes declararían de interés muelle de minerales en el Callao](#), Gestión, 2010.

⁴ [Declaran de interés iniciativa privada para muelle de minerales](#), Gestión, 2010.

⁵ [La Fundación Valenciaport](#) es una organización privada sin fines de lucro que surgió para supervisar la logística de los puertos, lo que la convirtió en un agente experto en la investigación, formación y cooperación en la industria.

⁶ [OSITRAN](#) es el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte en Perú. Es una entidad descentralizada, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

⁷ [RPi-X](#) es una regulación por precios tope, utilizada por primera vez en el sector de telecomunicaciones en el Reino Unido y extendida actualmente a otros países. Dicha regulación ofrece fuertes incentivos para reducir los costos, y el control de precios también debe abordar los problemas de calidad del servicio. Esta regulación reduce los incentivos para invertir en exceso en el capital durante el período de control de precios.

⁸ Procedimiento de tasa de revisión para el puerto de embarque de concentrados de minerales en El Callao. Cláusula 8.25 y para obtener [más información](#).

⁹ [Inauguran muelle y faja transportadora de minerales en Callao](#), El Comercio, 2014.



7. CONCLUSIONES

7.1 DESEMPEÑO DE LAS IPs Y DESAFÍOS EN SU GESTIÓN

La Revisión de Experiencias no encontró indicación alguna de que los proyectos iniciados por proponentes de IPs, pero desarrollados y sometidos a licitación pública por el sector público, tuvieran un mejor o peor desempeño que las APPs de iniciativa pública.¹⁰⁷ Por lo tanto, la preocupación respecto a las IPs no se refiere a encargar a una empresa privada que identifique y proponga un proyecto; de hecho, las entidades privadas pueden demostrar más capacidad al identificar proyectos financiables que el sector público. Las demoras en implementación, controversias y aumento de costos asociados con la IP son el resultado de la falta de competencia en el proceso de contratación. La Revisión de Experiencias halló que las preocupaciones eran las que más predominaban en las ofertas de adjudicación directa, pero que también ocurrían en jurisdicciones que organizaban una licitación pública, pero fracasaban en atraer al menos unos pocos postores (por ejemplo, cuando los gobiernos permitían el derecho a igualar la oferta, o las IPs contratadas en las que el proponente de la IP tenía una ventaja estratégica que los postores no podían superar).

¹⁰⁷ Chile es un ejemplo de país que contrata IPs de una forma muy similar a los proyectos de iniciativa pública. Como resultado de ello, no se ha visto diferencias significativas en el rendimiento de las APP iniciadas en el sector privado frente a las de iniciativa pública. El Ministerio de Obras Públicas asume un rol activo en la etapa de desarrollo del proyecto y contrata proyectos de IP que compiten contra otros, adjudicando una pequeña bonificación al proponente de la IP (entre tres y ocho por ciento). A pesar de la bonificación, ha sido capaz de atraer un número suficiente de postores en la mayoría de licitaciones. Aunque Chile ha luchado en general contra las renegociaciones después del cierre contractual, expertos indican que no se observa diferencia en el número de renegociaciones en proyectos iniciados en el sector público frente a los iniciados en el sector privado.

La Revisión de Experiencias también halló que es crucial para el sector público tener un rol protagónico en el desarrollo del proyecto¹⁰⁸ para asegurar la competencia durante la contratación. Cuando el sector público desarrolla el proyecto, esto contribuye a superar la ventaja estratégica del proponente de la IP y construye el conocimiento requerido para negociar un contrato que represente valor por dinero. No obstante, los gobiernos tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados luchan por crear la capacidad requerida para liderar el desarrollo del proyecto y organizar un proceso de licitación pública. Esto resalta la importancia de trabajar con asesores externos durante el desarrollo del proyecto.

Permitir que el proponente de la IP desarrolle el proyecto crea dificultades para garantizar las condiciones de igualdad en la licitación y da como resultado dificultades durante la implementación. La Revisión de Experiencias halló indicios de que cuando el proponente de la IP desarrolla los estudios de factibilidad y la documentación de contratación (por ejemplo, el modelo de contrato), esto también puede conducir a una menor calidad del servicio, costos de proyecto más elevados, y una mayor probabilidad de renegociaciones.

Con frecuencia, la información de la evaluación ex post sobre el rendimiento de los proyectos que se iniciaron como IPs no está disponible. Pocos gobiernos llevan a cabo evaluaciones de rendimiento estructuradas y cuantitativas de los proyectos de iniciativa pública.¹⁰⁹ Como resultado de ello, las políticas de algunos países están fuertemente influenciadas por una o algunas experiencias negativas con IPs, o por preocupaciones generales respecto a la falta de transparencia, falta de competencia, bajo valor por dinero, una posición débil del gobierno para la negociación; prácticas de corrupción; incompatibilidad con el programa nacional de infraestructura; o recursos públicos mal dirigidos.

7.2 INTERVENCIONES EN LAS POLÍTICAS PARA TRATAR LOS RETOS DE GESTIÓN DE LAS IPs

Aunque las experiencias con IPs de los países varían, los gobiernos usualmente enfrentan un conjunto común de retos en la gestión e implementación de las IPs. La Revisión de Experiencias identificó varias intervenciones en políticas exitosamente usadas por los gobiernos para tratar estos retos.

7.2.1 RETO 1: DIFICULTADES EN LA CREACIÓN DE CONDICIONES DE IGUALDAD EN LA LICITACIÓN

La mayoría de gobiernos espera que la contratación por licitación pública de los contratos de APP tenga mayor probabilidad de resultar en un precio justo de mercado y valor por dinero que adjudicar directamente un contrato. No obstante, crear una verdadera igualdad de condiciones en una licitación

¹⁰⁸ El sector público puede desarrollar el proyecto con ayuda de organismos multilaterales o asesores externos que no tienen interés en la implementación del proyecto. La preocupación al hacer que el proponente de la IP desarrolle el proyecto es que existe un interés por adjudicarse el contrato, no por desarrollar el proyecto para que cumpla con las necesidades públicas.

¹⁰⁹ Las evaluaciones “ex post” o “ex durante” de APP son usualmente auditorías de rendimiento, que ven los procesos que se llevaron a cabo para asegurar el logro del mejor VfM posible, sin involucrar análisis cuantitativo. [Evaluación del Valor por Dinero](#), Revisión de enfoques y conceptos clave, Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC), 2015.

pública es un desafío, especialmente si un proyecto ha involucrado varios años de interacción previa entre el organismo público y el proponente de la IP.

Otorgar al proponente de la IP el derecho a igualar la oferta o una bonificación significativa durante la evaluación de ofertas también inhibe el interés de otras entidades privadas. La experiencia muestra que los postores se esforzarán por desarrollar propuestas maduras y competitivas (o decidirán no presentar propuesta alguna) si no se les da suficiente tiempo para elaborar una propuesta, o si el proponente de la IP tiene ventajas tales como el derecho a igualar la oferta. Aunque algunos gobiernos esperan que la implementación de las IPs sea rápida y sencilla, la mayoría de ellos reconoce que hay valor en otorgar suficiente tiempo a la creación de condiciones de igualdad en la licitación.

La experiencia muestra que las siguientes políticas pueden contribuir a crear competencia durante el proceso de contratación.

TABLA 7: MEJORES PRÁCTICAS EN LA CREACIÓN DE COMPETENCIA DURANTE LA CONTRATACIÓN

MEJOR PRÁCTICA	DESCRIPCIÓN
El Organismo Público dirige el Desarrollo del Proyecto	Cuando el organismo público se “apodera” del proyecto poco después de la presentación de la IP, y dirige el desarrollo del proyecto, incluyendo el desarrollo de los estudios de factibilidad y documentación de contratación, reduce la ventaja estratégica del proponente de la IP y contribuye a igualar las condiciones.
Ausencia de Incentivos durante la Licitación	Evitar tanto la adjudicación directa como los beneficios significativos para el proponente de la IP (por ejemplo, el derecho a igualar la oferta, o una bonificación significativa durante la evaluación de la propuesta) contribuirá a crear condiciones de igualdad en la licitación.
Tiempo de Elaboración de la Propuesta	Se debe otorgar a los postores tiempo suficiente para elaborar una propuesta, con un mayor espacio de tiempo para proyectos más grandes y complejos.
Ventaja Estratégica	Los organismos públicos pueden rechazar o reestructurar proyectos de IP en los que el proponente de la IP posea una ventaja estratégica que sea difícil de superar por los postores (tal como propiedad de tierras, ampliación de contratos existentes, o tecnología patentada), o pueden llevar a cabo ejercicios de benchmarking antes de negociar directamente con el proponente de la IP.

7.2.2 RETO 2: GRAN CANTIDAD DE IPS DE BAJA CALIDAD QUE MERMAN LOS RECURSOS DEL SECTOR PÚBLICO

La Revisión de Experiencias encontró que algunos organismos públicos reciben muchas IPs, con frecuencia de baja calidad. Dichas IPs distraen a los gobiernos de sus prioridades establecidas y desvían sus limitados recursos financieros y técnicos. El problema suele tener origen en la ausencia de requisitos mínimos de presentación (o requisitos inadecuados) que no configuran un umbral para la calidad de las IPs. Además, criterios de evaluación inadecuados pueden dar como resultado IPs que no se alinean con las metas públicas. Aún más, la presentación dispersa de IPs y la fácil ganancia de proponentes de IPs (mediante reembolsos o adjudicación directa) contribuyen a aumentar el problema.

La experiencia muestra que las siguientes políticas pueden ayudar a reducir el número de IPs de baja calidad que los organismos públicos reciben, en tanto que promueven el procesamiento eficiente de IPs.

TABLA 8: MEJORES PRÁCTICAS EN GESTIÓN DE IPs

MEJOR PRÁCTICA	DESCRIPCIÓN
Requisitos Mínimos de Presentación	Introducir requisitos mínimos que sean rigurosos y focalizados para las IPs permite al gobierno filtrar las propuestas mal desarrolladas y oportunistas, y reducir el número de IPs recibidas.
Derecho de Revisión	Solicitar al proponente de la IP el pago de un derecho de revisión puede reducir el número de IPs de baja calidad, carentes de seriedad y oportunistas.
Proceso de Presentación de Dos Etapas	El sector público evita invertir tiempo y esfuerzos significativos para evaluar propuestas de baja calidad, o propuestas que no cumplen con las necesidades y objetivos del gobierno, las cuales elimina durante la primera fase.
Criterios y Procedimientos de Evaluación Claros	La claridad en los criterios y procedimientos de evaluación contribuye a que los organismos públicos se enfoquen en proyectos que son de interés público, y también les ayuda a procesar eficientemente las IPs.
Licitación Pública	Evitar la adjudicación directa y beneficios para el proponente de la IP durante una licitación pública desalentará a los potenciales proponentes de IPs de presentar propuestas solo para evitar la competencia.
Presentación Centralizada de IPs	Centralizar el proceso de presentación de IPs en una sola agencia contribuye a: (1) simplificar los procesos de coordinación; (2) garantizar que las IPs aprobadas estén en línea con los planes nacionales; (3) promover la coherencia, transparencia y asunción de responsabilidad; y (4) evitar la necesidad de crear capacidad en múltiples lugares.
Periodo de Presentación	Establecer un espacio de tiempo dedicado para la presentación de IPs evita que los funcionarios públicos se distraigan de sus prioridades establecidas y crea certeza para los proponentes de IPs.

7.3 ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DE IPs

Además de identificar políticas específicas para ayudar a tratar los principales desafíos con las IPs, la Revisión de Experiencias identificó estrategias de gestión de IPs. Estas varían de acuerdo con las motivaciones de los gobiernos para considerar IPs, según se trata en el Capítulo 2. Muchos gobiernos aceptan IPs para superar su falta de capacidad para implementar proyectos, mientras que los gobiernos que tienen la capacidad de implementar proyectos aceptan IPs para aprovechar la innovación.

7.3.1 SUPERAR LA FALTA DE CAPACIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

La Revisión de Experiencias confirma que muchos gobiernos carecen de la capacidad técnica y financiera para identificar, desarrollar, contratar e implementar proyectos de infraestructura, lo que los motiva a considerar las IPs. Usualmente, estos gobiernos también confían en el proponente de la IP para el desarrollo de los estudios de factibilidad y documentación de contratación para el proyecto. Aunque confiar en el proponente de la IP para el desarrollo del proyecto puede parecer conveniente, en la práctica, a los gobiernos les puede costar trabajo garantizar el valor por dinero con este enfoque. El reto principal para estos gobiernos es adoptar un rol protagónico en la delimitación del alcance y estructuración tanto del proyecto como del contrato APP, de modo que sirva no solo al interés público sino también al interés del mercado requerido para una licitación pública.

Es poco probable que confiar en el proponente de la IP para el desarrollo del proyecto conduzca al proyecto más atractivo para el interés público, en parte porque es un desafío garantizar que otros postores compiten en una posición de igualdad. Cuando el proponente de la IP desarrolla completamente el proyecto con supervisión u orientación limitada del organismo público,

usualmente resulta en un contrato de adjudicación directa o una licitación semi-pública. La falla en la generación de competencia puede conducir a costos más elevados, menor calidad o una mayor probabilidad de renegociaciones tras el cierre contractual. Además, puede resultar en infraestructura subdesarrollada puesto que las entidades privadas buscan el mayor retorno al menor riesgo.

Muchos gobiernos que carecen de la capacidad técnica y financiera para identificar, desarrollar, contratar e implementar proyectos experimentan los desafíos anteriormente descritos. Aunque la Revisión de Experiencias no identificó una única solución política para tratar estos problemas, tres estrategias parecen permitir a estos gobiernos superar estos desafíos:

1. Algunos gobiernos deciden no aceptar IPs, lo que les permite evitar los desafíos resultantes de las IPs. Los gobiernos que emplean esta estrategia frecuentemente trabajan con organismos multilaterales o asesores externos para identificar, desarrollar e implementar proyectos de iniciativa pública. Algunos expertos creen que este enfoque podría conducir a un número limitado de proyectos en los países en vías de desarrollo.
2. Algunos gobiernos permiten IPs y buscan asistencia de organismos multilaterales o asesores externos para desarrollar el proyecto en una etapa temprana, igualando de ese modo las condiciones para una licitación pública. Esto es difícil en la práctica, debido a que los países necesitan un compromiso firme con relación al extenso apoyo externo para implementar esta estrategia.
3. En el caso de algunos proyectos, especialmente en el sector de energía, entidades para el desarrollo de proyectos o project developers presentan y desarrollan IPs, y posteriormente solicitan una participación accionaria en la entidad del proyecto. De este modo, la mayor parte del trabajo aún puede ser sometida a licitación pública, pero el project developer toma el liderazgo en la estructuración del proyecto y la transacción APP, así como en la gestión de las interfaces entre los componentes del proyecto. Se puede evitar potenciales conflictos de interés teniendo un developer con un claro interés público, o teniendo un asesor experto en transacciones que brinde apoyo al gobierno a lo largo del desarrollo y contratación del proyecto.

7.3.2 APROVECHAMIENTO DE LA INNOVACIÓN Y CREATIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

La Revisión de Experiencias confirma que algunos gobiernos que tienen la capacidad de identificar, desarrollar e implementar proyectos pueden seguir buscando mecanismos para promover la innovación del sector privado. La Revisión de Experiencias halló que estos países siguen una de tres estrategias:

1. Algunos gobiernos (incluyendo el Reino Unido, el gobierno central de la India, y muchos países del oeste de Europa) desalientan firmemente las IPs o no las permiten en absoluto, usualmente porque les preocupa asegurar una licitación transparente y competitiva y generar valor por dinero. Estos gobiernos usualmente buscan otras formas de generar y utilizar la innovación del sector privado, oscilando entre el uso de

2. especificaciones basadas en resultados en contratos de APP y (en una etapa aún más temprana) solicitudes de información o concursos de ideas.
3. Algunos gobiernos, incluyendo los de Chile y, Virginia (Estados Unidos), y otros estados de los Estados Unidos) permiten IPs, y asumen el desarrollo del proyecto en una etapa temprana, o permiten que el proponente de la IP contribuya al desarrollo del proyecto, manteniendo un rol firme de orientación o supervisión. Esto permite a estos gobiernos utilizar las IPs para capturar ideas creativas mientras se sigue garantizando que sean sometidas a licitación pública.
4. Algunos gobiernos (incluyendo los de Sudáfrica y Australia) deciden solo aprobar IPs innovadoras que muestren beneficios públicos únicos y la capacidad excepcional del proponente de la IP para ejecutar el proyecto. Debido a que otros proyectos aún pueden ser buenas ideas de proyecto, los gobiernos pueden decidir desarrollarlos a través de un mecanismo distinto a una IP. Solo las propuestas verdaderamente innovadoras o únicas recibirán, por tanto, tratamiento excepcional (que involucrará adjudicación directa en algunos casos). Con esta estrategia, la definición de innovación es crucial. La Revisión de Experiencias no identificó una definición clara y comúnmente acordada de innovación.

7.4 EPÍLOGO

La Revisión de Experiencias confirmó muchos de los desafíos gerenciales de las IPs identificados por estudios previos. Además, la Revisión de Experiencias proporcionó un panorama general de los desafíos y las intervenciones en políticas clave contenidos en los marcos de IP que pueden ayudar a superar estos desafíos. La Revisión de Experiencias no ha identificado una política de IP estándar, sino más bien un rango de estrategias de políticas, que varían de acuerdo con las motivaciones de los gobiernos y los niveles de madurez de las APPs. Estas estrategias actúan como cimiento para las recomendaciones en los Lineamientos.



GATES

C6-C11



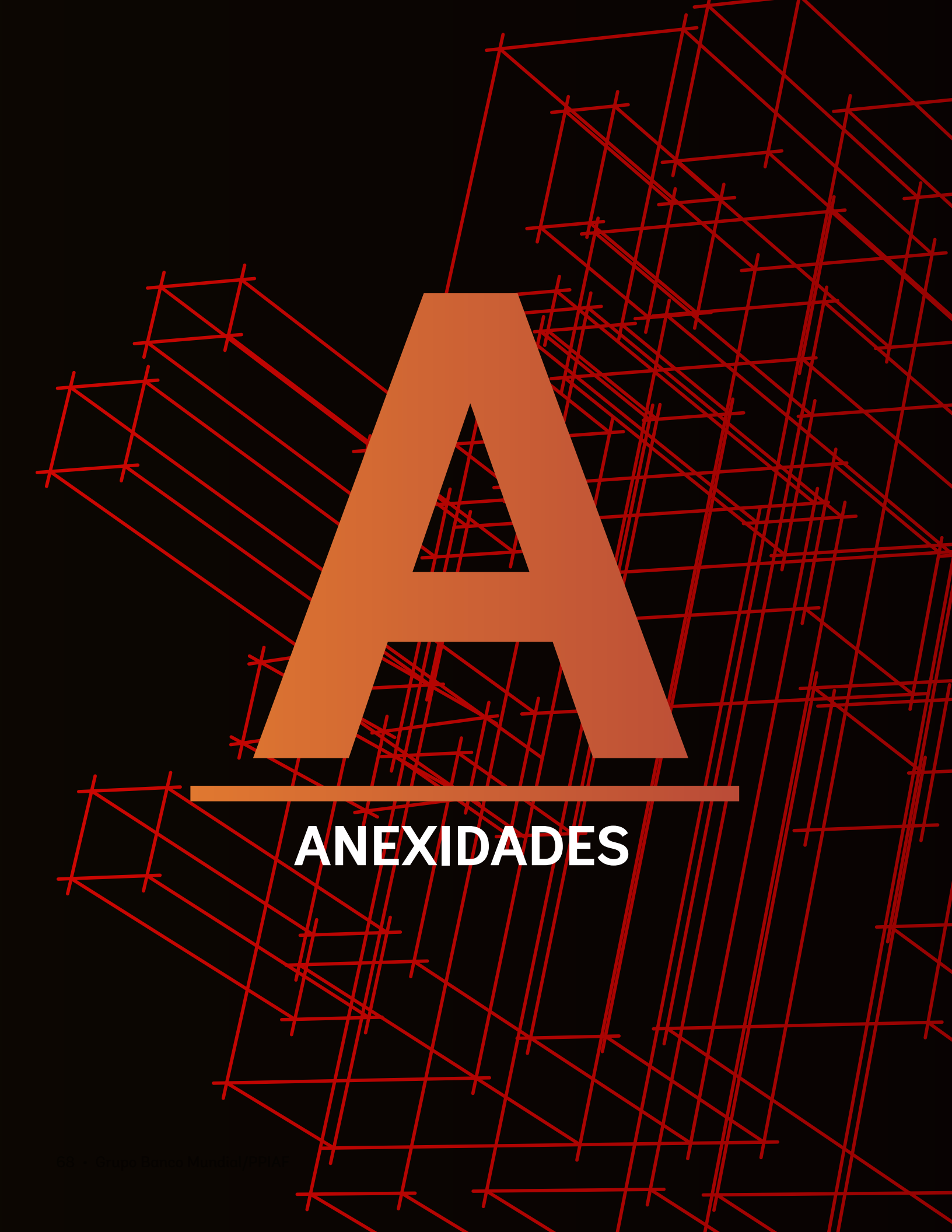
GATES C9-C11



GATE C7

GATES C10-C11





A

ANEXIDADES

ANEXO 1: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PAÍSES Y SELECCIÓN DE PAÍSES

La lista a continuación presenta los criterios de selección para elegir a los países durante la primera fase de la Revisión de Experiencias. El objetivo era asegurar la diversidad.

- Continente: diversidad geográfica.
- Ranking en el Índice de Competitividad Global (CGI): diversidad en términos de niveles de ingresos de los países y competitividad económica global.
- Marco de IP Existente: diversidad en términos de los países que tienen un marco de IP y los países que no lo tienen (pero aún pueden tener experiencia con proyectos de IP).
- Experiencia con APPs/Madurez de la APP: diversidad en términos del nivel de experiencia de los países con APPs.
- Experiencia con IPs/Madurez de la IP: diversidad en términos del nivel de experiencia de los países con IPs.
- Experiencia sectorial con IPs: diversidad en términos de experiencia sectorial de los países con IPs (salud, energía, transporte o agua).
- Sistema de Implementación de IPs: diversidad en términos de tratamiento de las IPs por parte de los países, incluyendo:
 - a. Contratación regular
 - b. Precalificación directa a la ronda final de licitación (“precalificación automática”)
 - c. Sistema de bonificaciones

- d. Derecho a igualar la oferta
- e. Adjudicación directa
- Experiencia con Proyectos: el país tiene estudios de casos de proyectos que fueron implementados como IPs, que podrían usarse para la posterior evaluación ex-post.

TABLA 9: SELECCIÓN DE PAÍSES—GARANTIZAR LA DIVERSIDAD EN LA SELECCIÓN

PAÍS/ JURISDICCIÓN/ CONTINENTE	RANKING DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL (CGI)	EXPERIENCIA EN EL MARCO DE IP*	MADUREZ DE LA APP**	MADUREZ DE LA IP***	EXPERIENCIA SECTORIAL CON IPS	MECANISMO DE CONTRATACIÓN DE IPS	ESTUDIO DE CASOS***
India Asia	4.2	Media	Media	Media	Caminos, Energía	Derecho a Igualar la Oferta (Reto Suizo), Adjudicación Directa	Sí
Filipinas Asia	4.4	Alta	Media	Media	Tránsito, Cami- nos, Aeropuerto, Electricidad	Derecho a Igualar la Oferta (Reto Suizo), BAFO****	Sí
Corea del Sur Asia	5.0	Alta	Alta	Alta	Caminos, Ferrocarriles, Transporte, Infraestructura Social	Sistema de Bonificaciones	No
Ghana África	3.7	Baja	Baja	Baja	Caminos	Plena Competencia	Sí
Kenia África	3.9	Baja	Baja	Baja	Electricidad, Vías Ferroviarias	Adjudicación Directa	Sí
Senegal África	3.7	Baja	Baja	Baja	Energía, Puertos	Plena Competencia, Sistema de Bonifi- caciones, Adjudicación Directa	Sí
Sudáfrica África	4.4	Media	Media	Alta	Caminos	BAFO, Adjudicación Directa	Sí
Tanzania África	3.6	Baja	Baja	Baja	Puertos, Vías, Aeropuertos, Electricidad/ Energía, Agua	Sistema de Bonificaciones	No
Jamaica LAC	4.0	Baja	Baja	Baja	Puertos, Caminos	Derecho a Igualar la Oferta (Reto Suizo)	Sí
Chile LAC	4.6	Alta	Alta	Alta	Caminos, Aeropuertos	Mecanismo de Bonificaciones	Sí
Colombie LAC	4.2	Media	Media	Media	Caminos	Derecho a Igualar la Oferta (Reto Suizo), Mecanismo de Bonifi- caciones, Adjudicación Directa	Sí

* La experiencia en el marco de IP se mide por la presencia de un marco de IP, y la experiencia del país en el uso del marco para gestionar y/o implementar IPs

** La madurez de la APP se mide por la presencia de un marco APP y la experiencia en estructuración de APPs.

*** La madurez de la IP se mide por la experiencia del país en la gestión e implementación de IPs.

**** Indica si un estudio de casos fue examinado como parte de la Revisión de Experiencias.

***** Admisión garantizada a la etapa de mejor oferta definitiva (BAFO).

TABLA 9: SELECCIÓN DE PAÍSES—GARANTIZAR LA DIVERSIDAD EN LA SELECCIÓN

PAÍS/ JURISDICCIÓN/ CONTINENTE	RANKING DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL (CGI)	EXPERIENCIA EN EL MARCO DE IP*	MADUREZ DE LA APP**	MADUREZ DE LA IP***	EXPERIENCIA SECTORIAL CON IPS	MECANISMO DE CONTRATACIÓN DE IPS	ESTUDIO DE CASOS***
Perú LAC	4.2	Alta	Alta	Alta	Infraestructura Social, Agricultura, Puertos, Transporte, Prisiones, Energía	Derecho a Igualar la Oferta (Reto Suizo), Adjudicación Directa	Sí
Australia (Nueva Gales del Sur)	5.1	Media	Alta	Alta	Caminos, Infraestructura Social	Plena Competencia, Adjudicación Directa	No
Italia Europa	4.4	Alta	Alta	Alta	Infraestructura Social, Transporte, etc.	Derecho a Igualar la Oferta (Reto Suizo)	No
Estados Unidos (Virginia) Norteamérica	5.5	Alta	Media	Alta	Transporte, Instalaciones Educativas, Infraestructura Social	Plena Competencia	Sí

ANEXO 2: ASPECTOS GENERALES DE LAS INICIATIVAS PRIVADAS PRESENTADAS EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

TABLA 10: ASPECTOS GENERALES DE LAS IPS DE INFRAESTRUCTURA PRESENTADAS EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

PAÍS/ JURISDICCIÓN	PERIODO DE TIEMPO †	Nº DE IPS	RECHAZA- DAS	EN REVISIÓN	EN DESAR- ROLLO DEL PROYECTO	LOGRARON CIERRE COMERCIAL	LOGRARON CIERRE FINAN- CIERO	EN OPER- ACIÓN	EXPLICACIÓN
India Andra Pradesh ‡ Gujarat ‡ Madhya Pradesh Rajasthan	2006-2015 2006-2015 N.D. N.D.	Al menos 4 22 N.D. N.D.	1 1 N.D. N.D.	N.D. 2-3 N.D. N.D.	2 0 N.D. N.D.	0 >2 N.D. N.D.	0 >2 N.D. N.D.	1 >2 N.D. N.D.	Gujarat: Diez proyectos de transporte desarrollados mediante un contrato de ingeniería-construcción (EPC) están en operación.
Filipinas	N.D.								Los datos disponibles en el sitio web del Centro APP de Filipinas están desactualizados. Se ha solicitado información más actualizada.
Corea del Sur	2010-2014	88	13	18	N.D.	40 licitados, pero la información sobre el cierre comercial no está clara.	22	16	
Ghana	2011-2015	14	N.D.	12	3	N.D.	3	N.D.	
Kenia	2013-2015	>10							Las IPs no se rechazan formalmente, pero las autoridades contratantes no las ponen en práctica.
Senegal	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	Funcionarios públicos indicaron que reciben muchas IPs, pero no se obtuvo números.
Sudáfrica Tesoro Nacional SANRAL ‡	N.D. 1999-2015	N.D. Aprox. 20	N.D. 18	N.D. N.D.	N.D. 0	N.D. 0	N.D. N.D.	N.D. 0	SANRAL: Solo dos IPs aceptadas para posterior revisión, incluyendo la Carretera N1 N2 Winelands Toll y la Carretera N2 Wild Coast Toll. Un proyecto de IP fue abandonado.

† La période a été sélectionnée en fonction des meilleures données disponibles.

‡ Informations obtenues dans le cadre d'entretiens avec des fonctionnaires et de la recherche documentaire menée par les auteurs.

Les données reportées ci-dessus n'ont pas été confirmées par écrit par les fonctionnaires interrogés.

N. disp. = données non disponibles

N. Ap. = non applicable

TABLA 10: ASPECTOS GENERALES DE LAS IPS DE INFRAESTRUCTURA PRESENTADAS EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

PAÍS/ JURISDICCIÓN	PERIODO DE TIEMPO †	Nº DE IPS	RECHAZA- DAS	EN REVISIÓN	EN DESAR- ROLLO DEL PROYECTO	LOGRARON CIERRE COMERCIAL	LOGRARON CIERRE FINAN- CIERO	EN OPER- ACIÓN	EXPLICACIÓN
Tanzania	2011-2015	>5							Se pondrán en práctica las IPs después de implementar las enmiendas de 2014 a la Ley de IPs y Reglamento de APPs, 2015.
Jamaica	N.D.								No existen datos sobre IPs recopilados por funcionarios públicos. Se están haciendo esfuerzos por monitorear los datos relacionados con IPs.
Chile	1995-2015	423	N.D.	N.D.	N.D.	19	19	19	El Ministerio de Obras Públicas ha recibido 423 IPs desde 1995; solo 19 de ellas han llegado a la etapa operativa.
Colombia*	2012-2015	360	>127	N.D.	2	7**	N.D.	N.D.	A fines de 2015, nueve IPs han sido aprobadas, todas por proyectos de carreteras, y siete han logrado el cierre contractual.
Perú	2012-2015	292	N.D.	81	N.D.	N.D.	5	5	PROINVERSIÓN ha recibido un total de 292 IPs en los últimos tres años.
Perú (Sin Apoyo del Gobierno) ***	2012-2015	55	N.D.	18	N.D.	N.D.	5	5	A la fecha, solo cinco IPs que no requieren apoyo del gobierno han logrado el cierre contractual y han sido implementadas.

* Ver Informe Trimestral del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (APPs), Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia, 2015.

** Las IPs que han logrado el cierre contractual incluyen: (1) Ibagué – Cajamarca; (2) Malla Vial del Meta; (3) Chirajara – Villavicencio; (4) Cesar – La Guajira; (5) Cambao – Manizales; (6) Antioquia – Bolívar y (7) Neiva – Girardot. El gobierno aprobó dos proyectos adicionales, pero aún no han logrado el cierre contractual: una carretera de seis carriles entre Bogotá y Girardot, y la Vías del Nus (conocida como Magdalena 1).

*** Semana Económica, [MEF y ProInversión desbordados por las iniciativas privadas](#), 2015.

TABLA 10: ASPECTOS GENERALES DE LAS IPS DE INFRAESTRUCTURA PRESENTADAS EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

PAYS/ÉTAT	PÉRIODE †	Nº D'OFFRES SPONTANÉES	REJETÉE(S)	EN PHASE D'EXAMEN	EN PHASE DE DÉVELOPPEMENT DE PROJET	CLOSING COMMERCIAL ATTEINT	CLOSING FINANCIER ATTEINT	EN PHASE D'EXPLOITATION	EXPLICATION
Australia (Nueva Gales del Sur)	2012-2015	120	112	4	2	3	3	1	Desde enero de 2012, tres IPs han logrado el cierre financiero; una de ellas es operativa. El valor total de estos proyectos de IP es de aproximadamente 5 mil millones de AUD.
Italia	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	Italia ha confiado firmemente en las IPs para ejecutar obras públicas. Sin embargo, debido a su amplia definición de APP, no se puede desagregar las estadísticas sobre contratos DBFOM.
EEUU (Virginia)	2006-2015	4	3	0	0	1	N.D.	0	Cuatro IPs originales recibidas y cinco**** propuestas conceptuales competitivas recibidas de 2006 a 2015, la segunda década de la PPTA. Una IP, contratada como contrato de diseño-construcción y no como APP, está en construcción.***** De 1995 a 2005, la primera década de la PPTA, se recibieron 31 IPs originales y 15 propuestas conceptuales competitivas. Diez IPs lograron el cierre comercial.

**** Los datos escritos proporcionados por funcionarios públicos indican dos propuestas competitivas, pero en el análisis documental por los autores se halló un total de cinco propuestas conceptuales competitivas, incluyendo tres para la IP del Puerto de Virginia.

***** [Odd Fellows Road](#).

ANEXO 3: VELOCIDAD DE IPS EN ESTUDIOS DE CASOS

TABLA 11: VELOCIDAD DE IMPLEMENTACIÓN EN ESTUDIOS DE CASOS (A PARTIR DE FEBRERO DE 2016)

PROYECTO	DURACIÓN DE LA EVALUACIÓN INICIAL	DURACIÓN DE DESARROLLO DEL PROYECTO	DURACIÓN DE CONTRATACIÓN DEL PROYECTO HASTA CIERRE COMERCIAL	DURACIÓN DESDE EL CIERRE COMERCIAL HASTA EL CIERRE FINANCIERO	TIEMPO TOTAL DESDE LA PRESENTACIÓN DE LA IP HASTA EL CIERRE COMERCIAL	TIEMPO TOTAL DESDE LA PRESENTACIÓN DE LA IP HASTA LA OPERACIÓN DEL PROYECTO	AÑOS PARA EL CIERRE COMERCIAL (APROX.)	AÑOS PARA LA OPERACIÓN (APROX.)
Línea de Tránsito 7 del Tren Metropolitano de Manila	1999-2004	2004-2007	2007-2008	2008-TBD	1999-2008	2003-TBD (cierre financiero pendiente)	9 años	>16 ans (en attente)
Terminal 3 del Aeropuerto Internacional Ninoy Aquino	1994-1996	La contratación del proyecto fue llevada a cabo inmediatamente después de la aprobación.	1996-1997. Enmiendas hechas al contrato de concesión en 1998.	N.A.	1994-1998	1994-2014	3 años	20 años
Terminal GNL y FSRU de Jafrabad	2011-2013	2011-2012	2012-2013	2013	2012-2013	2012-TBD (Carta de intención emitida en 2013. La firma de contrato de concesión está pendiente.)	2 años	6 años (en espera)
Chirajara-Villavicencio	2012-2014	N.D.	N.D.	N.D.	2012 a abril de 2015	Se esperaba iniciar la construcción a principios de 2016 y terminar a principios de 2021.	3 años	8-9 años (en espera)
Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) Taboada	2006-2007	2008-2009	2008-2009	N.D.	2006-2009	2006-2013. Las operaciones iniciaron en febrero de 2013.	3-4 años	7 años

**TABLA 11: VELOCIDAD DE IMPLEMENTACIÓN EN ESTUDIOS DE CASOS
(A PARTIR DE FEBRERO DE 2016)**

DÉSIGNATION DU PROJET	DURÉE DE L'ÉVALUATION INITIALE DE L'OFFRE	DURÉE DU DÉVELOPPEMENT DU PROJET	DURÉE DE LA PASSATION DU MARCHÉ (JUSQU'AU CLOSING COMMERCIAL)	DURÉE ENTRE LE CLOSING COMMERCIAL ET LE CLOSING FINANCIER	DURÉE TOTALE ENTRE LA SOUMISSION DE L'OFFRE ET LE CLOSING COMMERCIAL	DURÉE TOTALE ENTRE LA SOUMISSION DE L'OFFRE ET LA MISE EN SERVICE DU PROJET	NOMBRE (APPROX.) D'ANNÉES AVANT LE CLOSING COMMERCIAL	NOMBRE (APPROX.) D'ANNÉES AVANT MISE EN SERVICE
Red Ferroviaria de Ancho Internacional (SGR) de Mombasa-Nairobi	N.D. Proyecto declarado estratégico en 2008.	CRBR propuso realizar estudio de factibilidad en 2011. No está claro cuánto duró el desarrollo del proyecto.	N.D. No hubo proceso de contratación.	N.D. Financiamiento provisto por el ExIm Bank de China.	IP presentada aprox. en 2011. No está claro cuándo exactamente fue aceptada y se firmó el contrato.	Aprox. 5 años (de 2011 a 2017). Se espera que la construcción se complete en junio de 2017.	N.D.	5 años (en espera)
Terminal de Contenedores de Doraleh	Desde principios de 2000.	2000-2006	En 2006, DP World firmó la concesión BOT para el terminal de contenedores.	2006-2007	Se presentó la IP alrededor de 2000 y el contrato BOT se firmó en 2006.	Construcción de la Fase I completa en junio de 2009.	6 años (2000-2006)	9 años (2000-2009)
Enlace Norte-Sur de la Carretera 2000	2009-TBD	Negociaciones continuaron desde 2009 hasta el cierre comercial.	2009-2012	N.D.	2009-2012	2009-2012	3 años	7 años (en espera)
Carretera Accra Kumasi	2004-2005	2004-2005	2004-TBD (El proyecto fue adjudicado en 2005 pero el contrato de concesión aún no se ha firmado)	2004-TBD	2004-TBD (El proyecto fue adjudicado en 2005 pero el contrato de concesión aún no se ha firmado)	2004-TBD (firma de contrato de concesión pendiente)	1 año para adjudicación del proyecto, pero contrato de concesión aún no se ha firmado	>11 años (aún pendiente)
Carretera N1 N2 Winelands Toll	1998-2000	2000-2008	2010- TBD (resolución de problemas legales pendiente)	N.Ap.	1998-TBD (resolución de problemas legales pendiente)	1998-TBD (resolución de problemas legales pendiente)	>17 años (aún pendiente)	>17 años (aún pendiente)
Carriles con Peaje para Vehículos de Alta Ocupación (HOT) para la I-495	2002-2004	2004-2006	2002-2003	2005-2007	2002-2005	2002-2012	3 años	10 años

N.D. = No Disponible

N.Ap. = No Aplica

ANEXO 4: REQUISITOS DE PRESENTACIÓN DE IPs

TABLA 12: RESUMEN DE REQUISITOS DE PRESENTACIÓN DE IPs EN PAÍSES SELECCIONADOS

País/Jurisdicción	Marco de IP Específica un Lugar y/o Institución para Presentar la IP	Marco de IP Límite Presentación de IPs a un Plazo Específico	Marco de IP Específica Requisitos de Presentación o Materiales, incluyendo:	Descripción de Proyecto/Concepto y/o Diseño Inicial	Estudios de Factibilidad	Viabilidad Económica/Análisis de Costo-Beneficio	Factibilidad Financiera	Evaluación del Impacto Ambiental y/o Social	Plan de Financiamiento	Contribuciones Esperadas del Gobierno	Análisis de Riesgos y/o Asignación de Riesgos Propuesta	Cronogramas y Plazos Proyectados y/o Duración del Contrato	Explicación de cómo el Proyecto se Alinea con los Objetivos del Sector Público o Proyectos Prioritarios	Modelo de contrato	Identificación de Información Confidencial/Privilegiada	Derecho de Revisión o de Evaluación de IP/Depósito
India			✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓		✓	
Andra Pradesh			✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓		✓	
Gujarat	✓		✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓		✓	
Madhya Pradesh	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	
Rajasthan	✓		✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓		✓	
Filipinas																
Corea del Sur	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓				
Ghana	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	
Kenia	✓		✓	✓	✓		✓						✓			
Senegal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Sudáfrica	✓		✓	✓	✓				✓			✓	✓		✓	
Tanzania	✓		✓	✓	✓		✓			✓			✓		✓	✓
Jamaica*	✓	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Chile	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Colombia			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Pérou	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Australia (Nueva Gales del Sur)	✓		✓	✓	✓	✓**	✓	✓	✓***	✓	✓	✓	✓	✓		
Italia			✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓					
Estados Unidos (Virginia)	✓		✓	✓	✓				✓							✓

* Con base en conversaciones con funcionarios públicos, las IPs se pueden presentar con todos los estudios o informes necesarios. Si bien no se menciona contenidos específicos que deben incluirse en la presentación, el gobierno espera una IP totalmente elaborada y desarrollada.

** Sujeto a la naturaleza de la propuesta. Se basa en conversaciones con funcionarios públicos.

*** Sujeto a la naturaleza de la propuesta. Se basa en conversaciones con funcionarios públicos.

ANEXO 5: CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LAS IPs

TABLA 13: RESUMEN DE LOS CRITERIOS MÍNIMOS DE EVALUACIÓN DE LAS IPs

País/ Jurisdicción	IP se Alinea con las Metas y Planes de Desarrollo del Gobierno	IP Contiene un Concepto Innovador	IP no es Parte de Lista de Proyectos del Gobierno	IP Involucra Implementación más Rápida o Solución Rentable	IP es Viable	Factibilidad Financiera	Factibilidad Técnica	Factibilidad Económica (Evaluación de Costo-Beneficio)	Factibilidad Legal	Factibilidad Ambiental	Socialmente Sostenible	IP no Requiere Apoyo del Gobierno	IP Demuestra Valor por Dinero o Beneficios Económicos Positivos	IP es Financiada Mayormente o en su Totalidad por el Proponente Privado	IP Involucra Contenido Local o Transferencia de Tecnología *
India Andra Pradesh Gujarat Madhya Pradesh Rajasthan		✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	
Filipinas		✓	✓	✓								✓			
Corea del Sur	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓		
Ghana	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓
Kenia		✓	✓	✓	✓										
Senegal	✓	✓			✓	✓	✓						✓	✓	✓
Sudáfrica Tesoro Nacional SANRAL	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓			
Tanzania	✓	✓	✓	✓							✓	✓	✓	✓	
Jamaica	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓		✓		
Chile	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
Colombia	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Perú	✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓		
Australia (Nueva Gales del Sur)		✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓		
Italia	✓	✓	✓		✓	✓		✓		✓					
Estados Unidos (Virginia)	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓		

* El contenido local es un criterio de evaluación en países en los que es más probable que las empresas internacionales presenten la mayoría de proyectos de IP. En Senegal, se evalúan las IPs con base en su capacidad de utilizar contenido local, crear empleos, y transferir tecnología a las empresas nacionales. En Ghana, la política APP específica que se debe promocionar la industria local.

ANEXO 6: CRONOGRAMAS Y PLAZOS EN LA GESTIÓN DE IPs

TABLA 14: CRONOGRAMAS Y PLAZOS EN LA GESTIÓN DE IPs EN PAÍSES SELECCIONADOS

PAÍS/ JURISDICCIÓN	EVALUACIÓN DE IPS	TIEMPO DE APROBACIÓN TRAS EVALUACIÓN	DESARROLLO DEL PROYECTO	PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS (PLENA COMPETENCIA U OTRO MECANISMO)	PRESENTACIÓN DE PROPUESTA COINCIDENTE O BAFO (EN EL CASO DEL RETO SUIZO O MÉTODO BAFO)	FIRMA DE CARTA DE INTENCIÓN
India Andra Pradesh Gujarat Madhya Pradesh Rajasthan	No especificado No especificado 1 mes 1 mes	No especificado No especificado 1 mes No especificado	No especificado No especificado 6 mes 4.5 mes	No especificado No especificado 2 mes Licitación internacional: 2 meses y 20 días Licitación nacional: máximo de 2 meses y 5 días	No especificado No especificado 1 mes 0.5 mes	No especificado No especificado 1 mes 3 días para carta de concesión y 15 días para ejecución del contrato
Filipinas	120 días calendario	1.5 meses (30 días hábiles)	Aprox. e 18 mes*	3 meses (60 días hábiles)	1.5 meses (30 días hábiles)	No especificado
Corea del Sur	60 días**	No especificado	No especificado	≥ 30 días	No especificado	No especificado
Ghana	No especificado	No especificado	No especificado	No especificado	No especificado	No especificado
Kenia	No especificado	No especificado	No especificado	No especificado	No especificado	No especificado
Senegal	No especificado	3 mes***	No especificado	No especificado	No especificado	No especificado
ASudáfrica Tesoro Nacional SANRAL	6 mes**** No especificado	No especificado No especificado	No especificado No especificado	No especificado No especificado	No especificado No especificado	No especificado No especificado
Tanzania	30 días hábiles*****	No especificado	No especificado	No especificado	No especificado	No especificado
Jamaica	No especificado	No especificado	No especificado	3 mes	1 mes	No especificado
Chile	1.5 meses para declarar interés público	6 meses para desarrollo de estudios	6 meses para desarrollo de estudios	No especificado	No especificado	No especificado
Colombia*****	3 meses (etapa de prefactibilidad)	6 meses (etapa de factibilidad)	6 meses (etapa de factibilidad)	1-6 meses para que postores expresen interés	No especificado	No especificado

* No hay una duración especificada para el desarrollo del proyecto. Sin embargo, la aprobación otorgada para una IP solo es válida por un periodo de 18 meses, salvo que se haya emitido una invitación para propuestas comparativas. Esto indica una expectativa de que el desarrollo del proyecto se culminaría e iniciaría la contratación en un plazo de 18 meses.

** Hasta 180 días si el costo total del proyecto excede de 200 mil millones de KRW. La autoridad pública pertinente tiene dos meses para notificar al proponente de la IP de la decisión sobre la misma.

*** [La Ley de Asociaciones de 2014](#), Gobierno de Senegal.

**** Ninguno de los marcos sudafricanos contiene cronogramas y plazos. Sin embargo, el marco de IP del Tesoro Nacional requiere que la IP sea válida por seis meses. Esto se puede usar como indicador representativo para hacer una aproximación al tiempo máximo que les puede tomar a los organismos públicos evaluar las IPs.

***** Para el concepto del proyecto, la autoridad contratante tiene 30 días hábiles y la unidad APP tiene, posteriormente, 14 días hábiles adicionales. Para el estudio de factibilidad, la autoridad contratante tiene 30 días hábiles para revisar y evaluar. [Ley de Asociaciones Público-Privadas](#), 2015.

***** [Ley sobre APP 1508 de 2012](#), Gobierno de Colombia.

TABLA 14: CRONOGRAMAS Y PLAZOS EN LA GESTIÓN DE IPS EN PAÍSES SELECCIONADOS

ÉTAT/PAYS	ÉVALUATION DE L'OFFRE	DÉLAI DE VALIDATION APRÈS ÉVALUATION	DÉVELOPPEMENT DU PROJET	SOUSSION DES OFFRES CONCURRENTES (MISE EN CONCURRENCE OU AUTRE DISPOSITIF)	SOUSSION DE L'OFFRE RÉVISÉE APRÈS EXERCICE DU DROIT D'ALIGNEMENT (« DÉFI SUISSE ») OU PRÉSENTATION DE LA MEILLEURE OFFRE DÉFINITIVE (BAFO)	SIGNATURE DE LA LETTRE D'INTENTION
Perú	2 meses para confirmar relevancia de propuesta; 6 meses para aprobar declaración de interés	No especificado	No especificado	3 meses para que postores expresen interés	No especificado	No especificado
Australia (Nueva Gales del Sur)	Paso 1: 90 días hábiles	No especificado	No especificado	No especificado	No especificado	No especificado
Italia	3 mes	No especificado	No especificado	52 días (o más) para presentación de propuestas competitivas	15 días	No especificado
Estados Unidos (Virginia)	3 meses para revisión de políticas. No se mencionan cronogramas y plazos para evaluación preliminar a nivel de detalle. *****	10 días en etapa de revisión de políticas.	No especificado	4 meses para presentación de propuestas conceptuales competitivas. Durante el proceso de contratación, el tiempo se basa en estándares generales aplicados por el organismo público.	No especificado	No especificado

***** No se mencionan cronogramas y plazos para evaluación preliminar a nivel de detalle en el Manual y Lineamientos de Implementación de la PPTA 2015.

ANEXO 7: PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IP

TABLA 15: PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS

PAÍS/JURISDICCIÓN	EVALUACIÓN EN UN PASO	EVALUACIÓN EN DOS PASOS	DURACIÓN DEL PASO 1	DURACIÓN DEL PASO 2
India				
Andra Pradesh	✓		N. D.	
Gujarat		✓	N. D.	N. D.
Madhya Pradesh		✓	2 mes	6 mes
Rajasthan		✓	1 mes	4.5 mes
Filipinas	✓		120 días calendario	N. D.
Corée du Sud	✓		60 días*	N. D.
Ghana		✓	N. D.	N. D.
Kenia		✓	N. D.	N. D.
Senegal	✓		N. D.	
Sudáfrica**				
Tesoro Nacional	✓		N. D.	N. D.
SANRAL	✓		N. D.	N. D.
Tanzania	✓		14 días hábiles	N. D.
Jamaica	✓		N. D.	N. D.
Chile		✓	N. D.	N. D.
Colombia		✓	3 mes	6 mes
Perú		✓	180 días	N. D.
Australia (Nueva Gales del Sur)		✓	N. D.	N. D.
Italia		✓	N. D.	N. D.
Estados Unidos (Virginia)		✓	3 mes	N. D.

N.D. = No Disponible

* Hasta 180 días si el costo total del proyecto excede de 200 mil millones de KRW. Basado en conversaciones con funcionarios públicos.

** El proceso de evaluación no se describe en detalle en los marcos de IP del Tesoro Nacional y SANRAL.

ANEXO 8: DESARROLLO DEL PROYECTO DE IP

TABLA 16: ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO EN LOS MARCOS DE IP

PAÍS/JURISDICCIÓN	ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO			COMENTARIOS ADICIONALES
	ORGANISMO PÚBLICO (SOLAMENTE)	PROPONENTE DE LA IP (SOLAMENTE)	ENFOQUE COLABORATIVO	
India Andra Pradesh Gujarat Madhya Pradesh Rajasthan		✓ ✓ ✓ ✓		
Filipinas		✓		
Corea del Sur	✓			
Ghana	✓			El organismo público nombra asesores en transacciones para llevar a cabo los estudios de factibilidad.
Kenia		✓		
Senegal		✓		
Sudáfrica Tesoro Nacional SANRAL			✓ ✓	
Tanzania		✓		
Jamaica	✓			Las responsabilidades no están claramente especificadas en el marco de IP, pero es responsabilidad del organismo público confirmar que la justificación económica del proyecto de IP se ha efectuado.
Chile			✓	El Ministerio de Obras Públicas asume un rol activo en la definición del alcance de los estudios que llevará a cabo el proponente de la IP.
Colombia		✓		Aunque el organismo público lleva a cabo el comparador público-privado, la gran mayoría de estudios técnicos y financieros los lleva a cabo el proponente de la IP.
Perú		✓		
Australia (Nueva Gales del Sur)			✓	Se requiere al gobierno y al proponente de la IP trabajar juntos durante la elaboración de la propuesta detallada, después de que la presentación inicial del proponente sea aprobada por el gobierno.
Italia			✓	Se requiere al organismo público dirigir el estudio de factibilidad.
Estados Unidos (Virginia)	✓			De ser necesario, el organismo público está autorizado para firmar un contrato provisional con el proponente de la IP u otra entidad privada para obtener asistencia en las actividades de desarrollo.

ANEXO 9: MECANISMO DE CONTRATACIÓN DE IPs

TABLA 17: ASPECTOS GENERALES DE LOS MECANISMOS DE CONTRATACIÓN USADOS POR LOS GOBIERNOS

PAÍS/ JURISDICCIÓN	PLENA COMPETEN- CIA	RETO SUIZO	SISTE- MA DE BON- IFICA- CIONES	ADMISIÓN A ETAPA DE ME- JOR OFERTA DEFINITIVA (BAFO)	ADJUDICA- CIÓN DIRECTA	COMENTARIOS ADICIONALES
India: Andra Pradesh		✓			✓	Puede haber adjudicación directa en casos específicos relacionados con tecnología patentada; error en proceso de licitación pública; proyectos de infraestructura social desarrollados por organizaciones sin fines de lucro; o proyectos ligados a proyectos de megainfraestructura según lo define la legislación aplicable.
India: Gujarat	✓					
India: Madhya Pradesh		✓				
India: Rajasthan		✓				Rajasthan introdujo una enmienda en 2015. Al proponente original solo se le permite igualar la mejor propuesta recibida durante el Reto Suizo, si la propuesta presentada por el proponente original se encuentra dentro del 15 por ciento de mejores propuestas recibidas.
Filipinas		✓		✓		
Corea del Sur			✓			
Ghana	✓					El Proyecto de Ley de APPs menciona que en caso de que una propuesta sea más competitiva que la del proponente, el proponente original estará autorizado para hacer una mejor oferta definitiva. Sin embargo, dado que está pendiente la aprobación de la Ley de APPs, esto no se puede aplicar actualmente.
Kenia					✓	La IP o propuesta de inversión iniciada en el sector privado, según lo define la legislación aplicable, necesita cumplir con criterios firmes, según lo prescrito. Estas condiciones son más similares a los escenarios exclusivos o de emergencia, por los cuales una IP típica raramente calificaría.
Senegal	✓		✓		✓	Senegal permite la adjudicación directa si la IP cumple con los requisitos mínimos. Si la IP no es innovadora, está sujeta a licitación pública.
Sudáfrica: Tesoro Nacional	✓				✓	
Sudáfrica: SANRAL	✓			✓		En el proceso de licitación pública, SANRAL selecciona las dos propuestas más ventajosas, y se invita a hacer las mejores ofertas definitivas.
Tanzania			✓			
Chile			✓			Chile usa un mecanismo de bonificaciones del tres al ocho por ciento. Esto también permite la adjudicación directa en el caso de un único postor (sin competencia).

TABLA 17: ASPECTOS GENERALES DE LOS MECANISMOS DE CONTRATACIÓN USADOS POR LOS GOBIERNOS

PAÍS/ JURISDICCIÓN	PLENA COMPETEN- CIA	RETO SUIZO	SISTE- MA DE BON- IFICA- CIONES	ADMISIÓN A ETAPA DE ME- JOR OFERTA DEFINITIVA (BAFO)	ADJUDICA- CIÓN DIRECTA	COMENTARIOS ADICIONALES
Colombia		✓	✓			Colombia usa un mecanismo de bonificaciones si el proyecto de IP requiere apoyo del gobierno, y el derecho a igualar la oferta si el proyecto de IP no requiere apoyo del gobierno.
Jamaica		✓				
Perú		✓			✓	Perú usa un mecanismo de derecho a igualar la oferta. Esto también permite la adjudicación directa en el caso de un único postor (sin competencia).
Australia (Nueva Gales del Sur)	✓				✓	En casos en los que una propuesta es evaluada y no cumple con los criterios IP, el gobierno puede contratar el proyecto desde el mercado mediante licitación con plena competencia. En tales casos, el proponente de la IP puede participar en el proceso de contratación, pero no tendrá derechos adicionales más allá de aquellos que se ofrecen a otros participantes en el mercado. Las propuestas que cumplan con los criterios IP son contratadas mediante adjudicación directa.
Italia		✓				Italia ha utilizado un mecanismo de derecho a igualar la oferta desde 2002.
Estados Unidos (Virginia)	✓					

ANEXO 10: TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PRIVILEGIADA

En esta sección se discute la forma en que los gobiernos tratan el problema de la transparencia y protección de los derechos de propiedad de los proponentes de IPs. La discusión se basa, principalmente, en las cláusulas incorporadas en los marcos de IP.

PRINCIPALES HALLAZGOS

- Hallazgo 16: La protección de la información confidencial privilegiada es relevante, pero pocos marcos de IP tratan el problema con suficiente detalle.

PANORAMA GENERAL

Garantizar la transparencia en la gestión de IPs, así como la protección de la información privilegiada del proponente de la IP son críticos en la gestión de IPs. La mayoría de gobiernos trata estas preocupaciones en sus marcos de IP.

- **Transparencia:** Según el Capítulo 3, existe la percepción de que las IPs posibilitan la corrupción y el nepotismo por parte de los funcionarios públicos, especialmente cuando aquellas se hacen sin licitación o por adjudicación directa. A la luz de esto, garantizar la transparencia es un aspecto importante de la gestión de IPs. A pesar de su importancia, los gobiernos no son coherentes en la medida en que incluyen disposiciones específicas relacionadas con la transparencia en sus marcos de IP.
- **Información Privilegiada:** Las entidades privadas que presentan IPs se preocupan por la protección de la información privilegiada, incluyendo los derechos de propiedad intelectual relacionados a tecnologías y conceptos únicos, así como la información comercial confidencial. Dado que fomentar conceptos de proyectos innovadores es una de las motivaciones primordiales para que los gobiernos acepten IPs, proteger la información privilegiada es un elemento importante en los marcos de IP. Además de garantizar la confidencialidad de la información privilegiada, también debe tratarse la protección de los derechos de propiedad intelectual del proponente de la IP. Por lo general, los derechos de propiedad intelectual están protegidos mediante la oferta de una compensación justa por su uso.

En la superficie, garantizar transparencia parece entrar en conflicto con la necesidad de proteger la información privilegiada de los proponentes de IPs. No obstante, es posible armonizar los intereses del sector público (incluyendo garantizar transparencia en la gestión de IPs) con aquellos de los proponentes de IPs, para proteger la información genuinamente privilegiada, incluyendo los derechos de propiedad intelectual.

EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES

Algunos gobiernos incluyen disposiciones específicas para mejorar la transparencia y asunción de responsabilidad en la gestión de IPs. Sin embargo, el uso de disposiciones de transparencia no es universal. Solo un tercio de los países en la Revisión de Experiencias incorporan las características de transparencia más esenciales.

Garantizar la transparencia en la gestión de IPs requiere divulgar información que puede permitir a las partes interesadas pedir cuentas a los organismos públicos. Las medidas de transparencia más básicas incluyen la publicación de la lista de IPs presentadas, así como información sobre las IPs, su estado, las decisiones tomadas, y los contratos de proyecto. La transparencia respecto al rendimiento de los proyectos de IP es aún más rara, con solo un 16 por ciento de gobiernos estudiados que ponen los informes de rendimiento y auditoría a disponibilidad del público.

Después de diversas discrepancias relacionadas con las IPs, Jamaica desarrolló su Política Nacional de APP en octubre de 2012. Jamaica está comprometida a mejorar la transparencia en su programa APP, lo que también se aplica a las APPs resultantes de IPs. Específicamente, el gobierno de Jamaica publicará: (1) un resumen de proyectos APP antes de iniciar el proceso de contratación (previo a la emisión de una solicitud de calificaciones o solicitud de expresiones de interés); (2) solicitudes de propuestas, si se emiten para los postores potenciales; (3) contratos APP una vez que entren en vigencia; y (4) datos de rendimiento del proyecto, de acuerdo con el cronograma y formato acordados.¹

RECUADRO 22: ESTUDIO DE CASOS DE DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN EN UN MARCO DE IP

Divulgación de Información en el Marco de IP de Colombia

La Ley de APPs de Colombia (Ley 1508 de 2012), que incluye un marco para la gestión de IPs, también contiene varias disposiciones relacionadas con la divulgación de información.

Se garantiza a los proponentes de IPs confidencialidad durante la primera etapa de evaluación (la etapa de prefactibilidad), en la que el gobierno evalúa los conceptos del proyecto con base en criterios de interés público. Para las IPs que avanzan a la etapa formal de factibilidad, se requiere una audiencia pública. La audiencia tiene la finalidad de beneficiar a los postores y debe llevarse a cabo dentro de un mes a partir de la entrega de los estudios de factibilidad.¹

Las disposiciones de transparencia durante la contratación dependen de si un proyecto requiere financiamiento público. Los proyectos que requieren financiamiento público son sometidos a licitación pública por medio del proceso de contratación estándar, que requiere la publicación de los mismos datos como se requeriría para una contratación pública. Los proyectos que son financiados por el sector privado proceden mediante un proceso de contratación abreviado. Este proceso también usa el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), el cual coloca información relevante al dominio público para facilitar la participación de otros postores.²

¹ El requisito para llevar a cabo una audiencia pública está contenido en el [Decreto 1553 del 15 de agosto de 2014](#).

² Grupo Banco Mundial (GBM), [Marco para Divulgación en Asociaciones Público-Privadas: Orientación Técnica para Divulgación de Información Sistemática](#), Proactiva Pre y Post Contratación en Programas APP, 2015.

¹ Sección 10, [Política del Gobierno de Jamaica y Marco Institucional para la Implementación de Asociaciones Público-Privadas](#), 2014, página 36.

En Virginia (Estados Unidos) se encuentran normas de transparencia relativamente avanzadas para IPs; en dicho lugar, promover la transparencia y asunción de responsabilidad es un objetivo y meta clave de la Oficina de Asociaciones Público-Privadas de Virginia (VAP3) según la ley de APPs (la PPTA). La PPTA tiene varios requisitos de divulgación; a continuación, se enumeran los que son específicamente aplicables a las IPs.

TABLA 18: REQUISITOS DE DIVULGACIÓN SEGÚN LA PPTA DE VIRGINIA

DIVULGACIÓN	DESCRIPCIÓN Y PERIODO DE NOTIFICACIÓN
Convocatoria para Propuestas Conceptuales Competitivas	A la aceptación de la IP, se otorga un periodo de notificación de 120 días para permitir la presentación de propuestas competitivas.*
Resultados y Recomendaciones de la Evaluación Preliminar a Nivel de Detalle	Los hallazgos y recomendaciones de la evaluación preliminar a nivel de detalle se publican abiertamente por un mínimo de 30 días en el sitio web de la VAP3 antes de su consideración por el comité APP de asesoría en transporte constituido según la PPTA.**
Contrato Provisional	Previamente a la firma de un contrato provisional, se otorga una notificación de 30 días para dar oportunidad a las opiniones públicas sobre las propuestas. Esto se hace publicando el contrato provisional propuesto en el sitio web del proyecto y/o el sitio web de la VAP3.
Auditoría de los Términos Finales de la Adjudicación de la Concesión	La PPTA requiere que la VAP3 nombre un consultor independiente para auditar los términos finales de la adjudicación de la concesión antes de otorgarla al adjudicatario. Se requiere a la VAP3 divulgar la información de la auditoría dentro de los 30 días de su culminación publicándola en su sitio web.***
Modelo de Contrato de Concesión	Antes de la emisión de una solicitud final de propuestas (RFP), el organismo público pertinente debe otorgar 30 días para las opiniones públicas sobre el modelo de contrato de concesión.**** Simultáneamente, se requiere que la VAP3 permita las opiniones públicas sobre el proyecto y las propuestas continuamente, haciendo uso del sitio web de la VAP3 y/o del proyecto. La solicitud de propuestas, incluyendo los documentos de concesión, será publicada en el (los) sitio(s) web de la VAP3 y/o del proyecto.*****

* [Código de Virginia, § 33.2-1820 \(2014\)](#), Carreteras y Otros Sistemas de Transporte Terrestre, 2014.

** Commonwealth de Virginia, Asociaciones Público-Privadas de Virginia, [Manual y Lineamientos de Implementación de la PPTA para la Ley de Transporte Público-Privado de 1995](#) (y sus modificatorias), 2015, página 23.

*** Commonwealth de Virginia, Asociaciones Público-Privadas de Virginia, [Manual y Lineamientos de Implementación de la PPTA para la Ley de Transporte Público-Privado de 1995](#) (y sus modificatorias), 2015, página 34.

**** [Código de Virginia, § 33.2-1820.B.2 \(2014\)](#), Carreteras y Otros Sistemas de Transporte Terrestre, 2014.

***** Commonwealth de Virginia, Asociaciones Público-Privadas de Virginia, [Manual y Lineamientos de Implementación de la PPTA para la Ley de Transporte Público-Privado de 1995](#) (y sus modificatorias), 2015, página 33.

Todas las propuestas, incluyendo las IPs presentadas por entidades privadas según la PPTA, se convierten en propiedad de la Commonwealth y están sujetas a divulgación de conformidad con la Ley de Libertad de Información de Virginia (VFOIA, por sus siglas en inglés).² Según los términos de la VFOIA, los organismos públicos y VAP3 publicarán toda la información relacionada con los proyectos, incluyendo propuestas, documentos de contratación, contratos de concesión, etc. La información sobre los megaproyectos del gobierno se publica en un sitio web específico.³ Los sitios web específicos de los proyectos también se crean para fines de acceder a información histórica y actual sobre los proyectos según la PPTA y la PPEA.⁴

² [Código de Virginia, § 33.2-1809 \(2014\)](#), Carreteras y Otros Sistemas de Transporte Terrestre, 2014.

³ [Megaproyectos de Virginia](#), Commonwealth de Virginia.

⁴ Los ejemplos incluyen sitios web de (i) los proyectos de carriles con peaje para vehículos de alta ocupación (HOT) para la [I-495 y Carriles Expresos para la I-95](#); y (ii) el proyecto [Elizabeth River Tunnels](#).

En ausencia de disposiciones específicas en el marco de IP, se aplican las leyes generales sobre transparencia y asunción de responsabilidad.

En Sudáfrica, se requiere que SANRAL haga pública su decisión de nombrar al proponente de la IP como desarrollador del esquema. Además de este requerimiento, el marco de IP de SANRAL no incluye otras disposiciones de divulgación pública. Sin embargo, esto no limita la aplicabilidad de las regulaciones generales sobre transparencia y divulgación que existen en la legislación general de gestión de la cadena de suministro.⁵

De modo similar, Jamaica no prescribe normas de transparencia específicas para las IPs, pero su Política APP contiene disposiciones generales respecto a los procedimientos de gestión con integridad y de transparencia, que también son aplicables a las IPs. Específicamente, tanto la Ley de Acceso a la Información, 2002, como el Reglamento de Acceso a la Información, 2003, son aplicables a los proyectos según la Política APP de Jamaica.⁶

Aunque muchos marcos de IP buscan proteger la información privilegiada, incluyendo los derechos de propiedad intelectual, con frecuencia omiten detalles sobre la naturaleza de la protección y los mecanismos específicos.

Más del 60 por ciento de los marcos de IP evaluados en la Revisión de Experiencias contiene disposiciones para la protección de la información privilegiada. No obstante, muchos de estos marcos no especifican en detalle la naturaleza de esta protección o los mecanismos específicos.

En Jamaica, aunque en la Política Nacional de APP no se mencionan las protecciones específicas de derechos de propiedad intelectual, existe una afirmación a nivel de principios de tratar los derechos de propiedad intelectual de los proponentes de IPs y otros postores con justicia y equidad. Si surgieran problemas legales sobre esta materia, se remiten al Fiscal de la Nación de Jamaica para opinión.⁷ De modo similar, aun en el caso de Virginia (Estados Unidos), la Ley de Transporte Público-Privado (PPTA) de 1995 y el Manual y Lineamientos de la PPTA de 2015 solo proporcionan instrucciones generales sobre la protección de información privilegiada. Además, no está especificado en la PPTA el tratamiento de los derechos de propiedad intelectual.

En Filipinas, el gobierno enfatiza en la presentación de una IP completa, que incluya todos los documentos necesarios para evaluarla. Es necesario que dichos documentos, aun si contienen información privilegiada, se presenten para que la IP se considere completa. Aunque se subraya la importancia de presentar incluso información privilegiada en la Ley BOT y sus normas y reglamentos de aplicación, existe limitación en los detalles respecto a la forma en que el gobierno protegerá la información privilegiada, aparte de las normas y

⁵ Conversaciones con funcionarios de SANRAL desde septiembre a diciembre de 2015.

⁶ Sección 10, [Política y Marco Institucional del Gobierno de Jamaica para la Implementación de Asociaciones Público-Privadas](#), página 36.

⁷ Sección 9, [Política y Marco Institucional del Gobierno de Jamaica para la Implementación de Asociaciones Público-Privadas](#), páginas 34-35.

reglamentos de aplicación que observan que los organismos públicos van a tratar la información privilegiada con la máxima confidencialidad, y no la incluirán en la documentación de la licitación.⁸

Los gobiernos ponen la responsabilidad en el proponente de la IP para que reclame la protección de la información privilegiada. El tratamiento de los derechos de propiedad intelectual mayormente se deja para ser negociado entre el organismo público y el proponente de la IP.

La mayoría de gobiernos requiere a los proponentes de IPs identificar claramente la información que es confidencial o privilegiada como parte de los requisitos mínimos de presentación. Sobre esta base, los organismos públicos determinan la protección concedida para dicha información. En Virginia (Estados Unidos), se requiere a las entidades privadas que presentan IPs o propuestas conceptuales competitivas, tomar medidas para proteger los documentos confidenciales o privilegiados de la divulgación, poniendo a los organismos públicos y la VAP3 en conocimiento de dicha información. El gobierno, entonces, determina la medida en que estos materiales están exentos de divulgación y, si es necesario, el alcance de tal protección. Aunque el gobierno puede rechazar la solicitud de la entidad privada y divulgar dichos materiales después de cursar notificación a la entidad privada de su intención de divulgarlos, el principio imperante es que la información y los materiales pueden permanecer confidenciales si los intereses financieros de una entidad privada pudieran verse perjudicados.⁹

Sudáfrica (Tesoro Nacional) prohíbe que los organismos públicos usen la propiedad intelectual o datos privilegiados del proponente de la IP si la IP es rechazada. Si el organismo público procede a la etapa de contratación, se le requiere no usar dato alguno, concepto, idea u otra parte de la IP como base para una contratación y negociación con postores, salvo que el proponente de la IP autorice el uso planeado. En los casos en que un postor gana el proceso de licitación pública, el organismo público puede implementar el proyecto de IP sin involucrar al proponente de la IP, si compra los derechos de propiedad intelectual requeridos. Los términos de la compra de los derechos de propiedad intelectual están documentados en el contrato de IP firmado por el organismo público y el proponente de la IP.¹⁰

En Nueva Gales del Sur (Australia), el marco de IP requiere que el organismo público respete los derechos de propiedad intelectual pertenecientes a los proponentes de IPs. Se supone que los métodos para la identificación, reconocimiento y protección de los derechos de propiedad intelectual se tratarán y acordarán entre el proponente de la IP y el organismo público durante la primera etapa del proceso de evaluación. Específicamente, el comité directivo creado para evaluar la IP es responsable de confirmar los elementos únicos de la propuesta y llegar a un acuerdo con el proponente de la IP respecto al enfoque que se usará para manejar la propiedad intelectual.

⁸ Sección 10.3, Norma 10, Normas y Reglamentos para la Implementación de la Ley BOT Revisada, [Normas y Reglamentos Revisados para la Implementación de la Ley de la República N° 6957](#), 2012, página 49.

⁹ Commonwealth de Virginia, Asociaciones Público-Privadas de Virginia, [Manual y Lineamientos de Implementación de la PPTA para la Ley de Transporte Público-Privado de 1995](#) (y sus modificatorias), 2015, página 65.

¹⁰ [Práctica Recomendada para el Tesoro Nacional N° 11 de 2008/2009](#), párrafos 3.2, 4.2.4 y 7.

ANEXO 11: APLICABILIDAD DEL MARCO DE IP

A veces, los gobiernos limitan la aplicación de los marcos de IP a modelos de prestación, sectores y niveles gubernamentales específicos. Esta discusión se basa, fundamentalmente, en las características del marco de IP y la experiencia de los gobiernos en la implementación de marcos de IP.

PRINCIPALES HALLAZGOS

- Hallazgo 17: Los marcos de IP que solo se aplican a un rango limitado de modelos de prestación pueden animar a los proponentes de IPs a tomar parte en un arbitraje normativo.

PANORAMA GENERAL

Los gobiernos han tomado diferentes enfoques para determinar la aplicabilidad del marco de IP. En otras palabras, a qué modelos de prestación, sectores o niveles de gobierno se aplica el marco de IP. Existen tres distinciones principales según se indica a continuación:

- **Modelos de Prestación:** Los gobiernos difieren en la medida en que el marco de IP se aplica a todo el espectro de modelos de prestación para participación privada en infraestructura. Algunos marcos de IP pueden encontrarse en las regulaciones generales de contratación que se aplican a todas las opciones de realización del proyecto, mientras que otros están limitados a las APPs y sus variantes. No obstante, la definición de APP puede variar a través de las jurisdicciones, presentándose algunas jurisdicciones que incluyen una variedad más amplia de modelos de prestación dentro de esta clasificación. De por sí, un esquema que se considera un esquema de contratación convencional en una jurisdicción puede ser definida como APP en otra.
- **Sectores:** La aplicabilidad de un marco de IP también puede ser específica de un sector, solo aplicable a proyectos en sectores específicos, contratado por departamentos sectoriales pertinentes. La naturaleza de especificidad del sector y aplicación de un marco de IP puede ser estructural; en otras palabras, resultado de un sistema político descentralizado, o puramente fortuito.
- **Niveles de Gobierno:** Un marco de IP también puede ser aplicable solamente a un nivel específico de gobierno: central, estatal o local.

EXPERIENCIA DE PAÍSES

/// Muchos países en vías de desarrollo introdujeron marcos de IP como parte de sus nuevas políticas o leyes sobre APP. Sin embargo, solo algunos gobiernos cambiaron sus leyes de contratación pública para reflejar los nuevos marcos de IP, resultando en incoherencias en el tratamiento de IPs entre modelos de prestación.

Varios mercados APP menos maduros, incluyendo a Tanzania, Kenia, Senegal, Ghana y Jamaica, adoptaron recientemente políticas y leyes sobre APP para fomentar una participación más activa del sector privado en el desarrollo de la infraestructura pública. Esto incluyó aprovechar las habilidades del sector privado

para obtener financiamiento, introducir tecnologías innovadoras, y desarrollar e implementar proyectos. Aunque los gobiernos pudieron haber aprovechado la eficiencia y habilidades del sector privado mediante proyectos APP de iniciativa pública, muchos de ellos consideraron que era necesario fomentar las IPs para que resultaran atractivas al interés del sector privado.¹¹⁰ Como resultado de ello, introdujeron marcos de IP en sus nuevas leyes y/o políticas APP.

Sin embargo, muchos de estos gobiernos no armonizaron sus leyes de contratación pública con el marco de IP. Este fue el caso en Jamaica, que introdujo un marco de IP como parte de su política nacional APP de 2012.¹¹¹ La política nacional APP de Jamaica proporciona procedimientos específicos para el tratamiento y consideración de las IPs. No obstante, el marco de IP en la política APP está confinado al programa APP. Otras formas de participación del sector privado en infraestructura se rigen por los reglamentos generales de contratación pública, cuyos procedimientos para IPs no son coherentes con aquellos de la política nacional APP. Por ejemplo, la política nacional de APP ordena un proceso de licitación pública utilizando el derecho a igualar la oferta, mientras que los reglamentos generales de contratación no proveen este mecanismo.¹¹² Se impidió la gestión según un proceso formal de una IP recibida para el desarrollo de un puerto de transbordo en las Goat Islands, porque no fue presentada como una estructura APP.¹¹³

Por el contrario, Senegal reformó su código de contrataciones públicas después de introducir una nueva Ley de APP (o código de sociedades) con un marco de IP en 2014. Sin embargo, en lugar de armonizar los dos marcos de IP, adoptó dos marcos de IP separados para los modelos de prestación (ver Recuadro 23).

/// Aproximadamente la mitad de los gobiernos estudiados como parte de la Revisión de Experiencias desarrollaron un marco de IP como instrumento legal que se aplica tanto a las APPs como a mecanismos distintos de una APP.

El marco de IP del Tesoro Nacional de Sudáfrica se aplica tanto a los modelos de APP como a otros esquemas de contratación. El Tesoro Nacional de Sudáfrica desarrolló por primera vez regulaciones para APPs en 2004, pero no adoptó regulaciones para IPs (aplicables tanto para APPs como para esquemas de contratación distintos de una APP) sino hasta 2008/2009. Los elementos procedimentales del marco de IP son comunes tanto en las APPs como en los otros esquemas de contratación, y solo los elementos sustanciales relacionados con la determinación de la factibilidad de los proyectos difieren entre las APPs y otros esquemas. La viabilidad de las APPs se determina con base en las regulaciones específicas de las APPs, que se incluyen en la Regulación 16 del Tesoro Nacional y las Prácticas Recomendadas.¹¹⁴

¹¹⁰ En Senegal, por ejemplo, los funcionarios del gobierno consideraban que suavizar las restricciones sobre las IPs atraería un mayor interés del sector privado. Entrevistas con funcionarios senegaleses del sector público.

¹¹¹ [Política y Marco Institucional del Gobierno de Jamaica para la Implementación de Asociaciones Público-Privadas](#), página 36.

¹¹² [Política y Marco Institucional del Gobierno de Jamaica para la Implementación de Asociaciones Público-Privadas](#), página 36.

¹¹³ Entrevistas con funcionarios públicos jamaíquinos.

¹¹⁴ [Práctica Recomendada para el Tesoro Nacional N° 11 de 2008/2009](#), párrafo 4.

RECUADRO 23: MARCO DE IP DIFIERE DEL MODELO DE PRESTACIÓN

Marco de IP Difiere según el Modelo de Prestación en Senegal

En Senegal, el marco de IP que se aplica al proyecto depende del modelo de prestación. En 2014, el gobierno de Senegal promulgó tanto una nueva Ley sobre APP (loi relative aux contrats de partenariat, Ley n° 2014-09 del 20 de febrero de 2014) y un nuevo código de contrataciones públicas (Decreto n°2014-1212 del 22 de septiembre de 2014). La primera legislación rige los contratos APP basados en la disponibilidad, por la cual los ingresos del proyecto provienen fundamentalmente de los pagos del gobierno, mientras que el segundo rige otras formas de contratos APP, tales como arrendamientos, concesiones y delegaciones de servicio público (DSP), por el cual los ingresos del proyecto provienen fundamentalmente de los cargos al usuario.

Los dos marcos de IP son similares en que ambos permiten las IPs si cumplen con un umbral de inversión de 85 millones de dólares, y permiten la adjudicación directa en casos en los que se cumplan condiciones específicas. Sin embargo, los dos marcos son distintos en términos de sus requisitos mínimos de presentación; la medida en que los proyectos deben ser financiados por el sector privado; y la medida en que se requiere contenido local. En el caso de la ley de asociaciones, deben cumplirse al menos dos de tres condiciones: 70 por ciento de financiamiento privado, innovación tecnológica, o precio competitivo. No obstante, en el código de contrataciones públicas, el proyecto debe estar financiado en un 100 por ciento por el sector privado. El marco de IP en el código de contrataciones públicas es más indulgente respecto a los requisitos mínimos de presentación (en otras palabras, el alcance de los estudios que debe llevar a cabo el proponente de la IP) en comparación con la ley de asociaciones. Además, el código de contrataciones públicas es más específico respecto al contenido local requerido (un mínimo del 10 por ciento) que la ley de asociaciones. Finalmente, la ley de asociaciones tiene significativamente más etapas de aprobación que involucran a diversas entidades gubernamentales.

Aunque es muy pronto para decir si la experiencia de Senegal con dos marcos de IP (con base en el modelo de prestación) será eficaz, existe ciertamente un riesgo de que pueda resultar en un arbitraje normativo por parte de los proponentes de IPs.

En las jurisdicciones que adoptan una definición muy amplia de APP, la clasificación de los marcos de IP basada en su aplicabilidad a las APPs y a los mecanismos distintos de una APP tiende a ser imprecisa. Por ejemplo, la ley de APP (la PPTA) de Virginia (Estados Unidos) autoriza al gobierno a comprometer a entidades privadas en el desarrollo y/u operación de instalaciones de infraestructura. Sin embargo, el gobierno ha implementado proyectos usando esquemas de contratación convencionales (incluyendo diseño-construcción (DB) y diseño-licitación-construcción (DBB), que usualmente no se clasifican como modelos APP, según la PPTA. En efecto, las IPs iniciales que fueron presentadas a la VAP3 no fueron por proyectos de APP. La primera APP (el proyecto de carriles con peaje para vehículos de alta ocupación (HOT) para la I-495 que usó un modelo de prestación diseño-construcción-financiamiento-mantenimiento-operación (DBFMO) fue implementada mediante una IP en 2005.

La mayoría de gobiernos (aproximadamente el 74 por ciento de los gobiernos evaluados) no tiene restricciones sectoriales en la aplicabilidad del marco de IP. Donde existen restricciones sectoriales (en Sudáfrica, Virginia (Estados Unidos), y Andhra Pradesh (India)) son en su gran mayoría informados por las prioridades de desarrollo.

En 2001, Andhra Pradesh (India) promulgó una legislación que posibilita el desarrollo de infraestructura con APPs para sectores específicos de infraestructura física y social. Esta incluye carreteras, edificios públicos, infraestructura deportiva y recreativa, de salud, agua y desagüe, entre otros. Estos sectores se especifican en el Apéndice 3 de la legislación, y el gobierno tiene la auto-

ridad de ampliar la aplicación de la legislación a otros proyectos y sectores.¹¹⁵ La PPTA de Virginia (Estados Unidos) fue promulgada en 1995, con un enfoque específico en el transporte, porque el gobierno había reconocido la necesidad de desarrollar infraestructura para el transporte. En 2002, Virginia promulgó la PPEA, una legislación amplia que cubre educación, tecnología, y otras instalaciones gubernamentales y de infraestructura pública. Ambas leyes y sus reglamentos contienen disposiciones para gestionar IPs.

En Sudáfrica, el marco de IP específico para un sector tiene causas estructurales. Aunque el marco de IP del Tesoro Nacional se aplica a todos los sectores, la agencia de carreteras nacionales (SANRAL) está autorizada para desarrollar sus propias regulaciones de contratación. Como resultado de ello, SANRAL ha creado un marco de IP separado, aplicable a proyectos relacionados con la red nacional de carreteras.

¹¹⁵ [Ley de Habilitación para el Desarrollo de Infraestructura en Andhra Pradesh](#), 2001.

IMAGE CREDITS

Cover © vitranc/iStock. Used with permission. Further permission required for reuse.

Page x © Shynar Jetpissova/World Bank.

Page 44 © Steve Cole/iStock. Used with permission. Further permission required for reuse.

Page 60 © Thomas Sennett/World Bank.

Page 67 © Andrejs Zavadskis/iStock. Used with permission. Further permission required for reuse.

Background graphic © naqiewei/iStock. Used with permission. Further permission required for reuse.

worldbank.org/ppp

@WBG_PPP

ppiaf.org

@PPIAF_PPP