

Aprendizaje en las escuelas del siglo XXI

Nota 4.

Asociaciones público-privadas en infraestructura escolar en el Caribe

Nicholas Livingston

Diciembre 2014

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo.

Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales. Se prohíbe el uso comercial o personal no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Livingston, Nicholas.

Aprendizajes en las escuelas del siglo XXI: nota 4. Asociaciones público-privadas en infraestructura escolar en el Caribe / Nicholas Livingston.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public-private sector cooperation—Caribbean Area. 2. School facilities—Caribbean Area.
3. School buildings—Caribbean Area. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación.
II. Título. III. Serie.

IDB-BR-174

Fotografía de la tapa: Escuela No. 4-127 Polivalente de Arte, San Rafael, Mendoza, Argentina

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación Argentina

Asociaciones público-privadas en infraestructura escolar en el Caribe

Una asociación público privada (APP) es un contrato a largo plazo entre un privado y una entidad gubernamental para proporcionar un activo o servicio público en el que la parte privada asume una proporción significativa del riesgo y de la responsabilidad por la gestión.¹

Las APP son de diferentes tipos y estilos (Cuadro 4.1.). Más de 50 países cuentan con sus propias versiones que aplican en varios sectores. Una APP puede definirse estrictamente como un mecanismo contractual a largo plazo entre los sectores público y privado para el suministro de infraestructura o servicios, como alternativa a las metodologías típicas de compras gubernamentales. El modelo de APP ha mostrado ser viable, particularmente en términos del “valor por inversión”, especialmente en los sectores de salud y educación, donde las APP abarcan una serie de activos y servicios que el sector público requiere para cumplir con sus obligaciones. Los pagos al sector público se calculan según la disponibilidad de los activos y la calidad del desempeño. En otras palabras, los pagos se realizan en función de los servicios prestados y no para financiar la construcción del activo subyacente (edificaciones, caminos, escuelas, etc.). En

dicho acuerdo, el sector privado suele ser responsable del diseño así como de la construcción del activo, y de su operación y mantenimiento a largo plazo. En casi todos los casos, también es responsable del financiamiento del proyecto, contando para ello con fuentes bancarias de financiamiento de proyectos.

Economías importantes de América Latina y el Caribe (LAC), como Brasil, Chile, Colombia y México, han implementado programas de adquisiciones multisectoriales mediante APP muy sanas desde el punto de vista económico. Asimismo, han implementado las estructuras legales, normativas e institucionales para gestionar los procesos de APP. En otros países, como Uruguay, ya se han dado pasos concretos en esta dirección mediante la aprobación de legislación sobre las APP y la creación de capacidades institucionales para gestionar y monitorizar el proceso. Actualmente, varios países del Caribe están considerando recurrir a las APP para modernizar su infraestructura y mejorar la prestación de servicios públicos. Jamaica y Trinidad y Tobago son los ejemplos más avanzados de mecanismos institucionales (PPIAF 2014)² ya creados. Trinidad y Tobago actualmente lleva a cabo un análisis preliminar detallado para determinar el valor

1. A diferencia de otras maneras en que el sector privado participa en el desarrollo de infraestructura y en las cuales la propiedad del activo se transfiere a los privados o a una asociación de riesgo compartido, o “joint venture”, donde la relación entre las partes pública y privada se define en un contrato entre accionistas.

2. El Organismo Consultivo en materia de infraestructura pública/privada (PPIAF, por su sigla en inglés) es un fondo fiduciario de múltiples donantes que proporciona asistencia técnica a los gobiernos de países en desarrollo que desean mejorar su habilidad para atraer y retener inversión privada.

CUADRO 1.

Variaciones usuales de APP

En el sentido más amplio, el término “asociación” entre los sectores público y privado, es decir, los mecanismos contractuales, pueden ser los siguientes:

Contratos de servicios públicos

- DBO (diseño-construcción-operación)
- O&M (operación-mantenimiento, contrato de servicios)
- OMM (operación-mantenimiento-gestión, contrato de servicios)

Contratos

- BOT (construcción-operación y transferencia)
- BOOT (construcción-propiedad-operación-transferencia)
- DBFO (diseño-construcción-financiamiento-operación)
- DBFOT (diseño-construcción-financiamiento-operación-transferencia)
- BTO (construcción-transferencia-operación)
- BOO (construcción-propiedad-operación)
- BBO (adquisición-construcción-operación)
- LRO (arrendamiento-rehabilitación-operación)
- BOLT (construcción-propiedad-arrendamiento-transferencia)

Una variante adicional desde el punto de vista económico surge cuando se autoriza al contratista a recibir pagos del público (“ingreso de terceros”) como parte del proyecto. Aunque las oportunidades de dicha alternativa generalmente son limitadas en el sector educativo, un área podría ser la posibilidad de que el contratista privado arriende o alquile las instalaciones (por ejemplo, una sala de convenciones, un campo deportivo u otro) para actividades sociales en la comunidad local, o para algún uso alternativo durante los periodos de vacaciones (para conferencias, talleres, etc.).

potencial de la inversión en dos proyectos piloto que involucran, entre otros, un mecanismo mediante APP para la adquisición de 10 centros de educación infantil temprana y 10 escuelas primarias.

Como cimiento de la viabilidad financiera de los proyectos de APP encontramos el compromiso a largo plazo del sector público de pagar por los servicios prestados, siempre y cuando dichos servicios cumplan con las normas de calidad establecidas contractualmente. En tal medida, la convergencia entre los objetivos a largo plazo y las responsabilidades contractuales de las partes es fundamental para lograr una asociación con éxito. Los riesgos son asumidos por la parte que esté mejor capacitada para manejarlos,

contribuyendo así a que el proyecto sea atractivo para los bancos y otras fuentes de financiamiento.

Una metodología nacional de adquisiciones mediante APP presenta ventajas claras en situaciones donde se puede cumplir con ciertos prerrequisitos. En primer lugar entre dichos prerrequisitos se encuentra la necesidad de realizar una inversión, tanto a nivel macro como de proyectos, que justifique adoptar dicho enfoque. En segundo lugar, debe existir suficiente interés y capacidad en el sector privado (nacional o internacional) para evaluar los riesgos del proyecto, proporcionar un financiamiento estructurado, y ejecutar y entregar el proyecto. En tercer lugar, debe existir el compromiso político, una base legal y regulatoria, y adecuadas

estructuras institucionales para el desarrollo del proyecto. Las adquisiciones, en particular, deben ser transparentes y contar con procedimientos bien administrados de licitación, y se debe contar con capacidad de gestión de contratos a largo plazo y con canales y mecanismos de diálogo con el sector privado.

Todo gobierno que inicia un programa de APP debe demostrar que cuenta con los recursos necesarios y que el primer proyecto licitado no será el último. El sector público debe gozar de una buena calificación crediticia y buen historial de pagos. Solamente en dichos casos el sector privado estará convencido de que vale la pena llevar a cabo el esfuerzo intelectual y financiero de participar en la licitación (y tal vez perderla). Las APP también deben considerarse como programas y nunca como un ejercicio de una única vez. Solamente a partir de dichos cimientos podría un gobierno contemplar realizar los gastos que implica crear la capacidad institucional para gestionar esta nueva metodología de adquisiciones.

Entre las ventajas de contar con un enfoque sólido de APP para invertir en infraestructura educativa se encuentra el mayor valor que se obtiene por las inversiones públicas, la transparencia y la predictibilidad de los gastos a largo plazo, la mayor calidad de los servicios que se presta a los contribuyentes, una distribución óptima del riesgo entre los sectores público y privado, un mantenimiento de calidad superior de la infraestructura a largo plazo, acceso al capital privado, la innovación resultante de la competencia, y la disponibilidad de capacidades técnicas y de gestión avanzadas. Esto último ayuda a asegurar la entrega puntual de los activos y del inicio de las operaciones, reduciendo o eliminando las demoras, costos excesivos y necesidad de re-negociaciones. El sector público paga por activos o servicios claramente definidos en el momento y de la manera en que sean entregados, y se puede exigir al prestador de servicios que cumpla con sus obligaciones de desempeño.

Para responder a las diversas situaciones de inversión que se plantean en el sector educativo, se puede considerar diferentes formas paralelas de APP siempre

que cumplan con diferentes requisitos a nivel nacional. Sin embargo, en vista del marco conceptual subyacente de las políticas de APP que actualmente se implementan en la región, con énfasis en el pago por servicios prestados o facilitados, el modelo APP que se asume en este capítulo es el de la Iniciativa de Financiamiento Privada Británica (PFI por sus siglas en inglés) y las variantes de diseño-construcción-financiamiento-operación (DBFO), que se aplican extensamente pero no exclusivamente mediante el programa PFI del Reino Unido sino también en países actual o anteriormente miembros de la Mancomunidad Británica (Australia, Canadá, India, Sudáfrica y Singapur), así como también en Brasil, Colombia, México y más recientemente en Jamaica y Trinidad y Tobago.

El estudio en el que se basa este capítulo se realizó entre 2012 y 2013 (Livingston 2013) como asistencia a los gobiernos de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago, para que evalúen las posibilidades de las APP para estimular la inversión del sector privado en infraestructura educativa. Se previó que estos tres casos permitirían además aprender más al respecto para beneficio de otros países de la región.

Después de una breve discusión sobre los elementos básicos del enfoque de APP aplicado al sector educativo, examinaremos los siguientes temas específicos, concentrándonos en los tres países en estudio, antes de plantear ciertas conclusiones.

- Diseño, adquisición, operación y mantenimiento multi-proyecto.
- Los retos del fortalecimiento de las adquisiciones mediante APP.
- Capacidad institucional.
- Contexto legal y normativo.
- Consideraciones de financiamiento y tributación.
- Estructuras financieras de las APP y los mercados de capital.
- Enfoque de APP basado en proyectos: manera de lograrlo.

Elementos básicos del enfoque de APP para el sector educativo

Uno de los motores para adoptar la alternativa de adquisiciones mediante APP es la escala de las inversiones en infraestructura. Cada unidad monetaria que se gasta debe rendir el mejor resultado posible. Los tres países que se cubren en este estudio enfrentan problemas similares, exacerbados en el caso de Barbados y Jamaica por el deterioro de su posición fiscal. En vista del compromiso que asumieron estos gobiernos para asegurar que naciones insulares puedan competir a nivel internacional, se debió aceptar explícitamente que varios sectores de infraestructura clave, como transporte, salud y educación, requerían una inversión adicional significativa. La capacidad del sector privado para enfrentar dicho reto y la voluntad del sector público de crear un contexto apropiado para implementar las APP con éxito eran las principales preocupaciones de dichos gobiernos.

La necesidad de llevar a cabo inversiones en los sectores educativos de los tres países se determinó claramente en el momento del estudio, si bien la escala de los estudios en Barbados fue mucho menor. El número de establecimientos en los que se podría concentrar un programa de APP dependería de la dispersión de cada grupo etario, generalmente a partir de la definición de unidades de menor tamaño a nivel primario, para pasar luego a un número menor de establecimientos a nivel secundario hasta un número todavía mucho menor de instituciones, pero de mayor envergadura, a nivel terciario. La antigüedad, estado general y adecuación de las construcciones para los diversos niveles educativos varía significativamente. Ello sugiere contar con dos categorías de APP:

- Inversiones nuevas: las edificaciones nuevas o los reacondicionamientos totales encargados mediante una variedad de algún DBFO (o DBFOT) e incorporados en un contrato a largo plazo. La construcción y la operación y mantenimiento (O&M) se incluyen en un único contrato que se

remunera según la calidad del servicio proporcionado y/o la disponibilidad de instalaciones.

- Proyectos de expansión: la renovación parcial y el mantenimiento de instalaciones ya existentes, posiblemente se contrate de acuerdo con un contrato a mediano plazo por desempeño (5-10 años), del tipo que generalmente se utiliza en el sector de infraestructura vial.

Un factor clave de los diagnósticos realizados en estos estudios es que prestan gran atención a las políticas públicas. En otras palabras, determinar qué segmento de la juventud (pero también del público de la educación profesional y continua) según el Ministerio de Educación y otros entes relevantes consideraban que merecía atención particular y las inversiones concomitantes.

Dependiendo del sector educativo al que se debía aplicar las nuevas reglas de adquisiciones, se esperaba que los siguientes factores tuvieran impacto en el diseño de la estrategia de APP:

- El presupuesto de inversión unitario y otros servicios adicionales modulares que debía prestarse, por ejemplo, instalaciones deportivas, laboratorios, tecnología de información y comunicaciones, y otras instalaciones.
- La sofisticación del entorno pedagógico contemplado para cada segmento.
- La dispersión geográfica de los proyectos para cada segmento.

El análisis realizado en el contexto de las tareas emprendidas en este programa demostró claramente que en las economías de mayor tamaño (Jamaica y Trinidad y Tobago), la necesidad de mejorar y adecuar la infraestructura educativa era muy importante, y que era también necesario que los centros de educación inicial, primaria y secundaria satisficieran las necesidades planteadas por el crecimiento demográfico, lo que a su vez justificaba ampliamente recurrir a un

enfoque de APP, ya fuese para inversiones nuevas o ampliaciones de las existentes. Por evidentes razones de tamaño, la situación en Barbados es algo diferente, ya que el número de nuevos proyectos es limitado por el tamaño de su población y su densidad demográfica.

La adopción del modelo de APP implica diseñar una estrategia de adquisiciones que tenga como principal objetivo, mediante un óptimo proceso de competencia, crear el mejor valor posible por la inversión realizada, por un lado, y la mejor calidad de servicios para los consumidores, por el otro. El tamaño de la economía, el interés de un número adecuado de empresas de ingeniería y contratación para asegurar una competencia adecuada, la capacidad del sector público para afrontar los costos asociados al desarrollo del proyecto, y la disposición del sector público para asumir los costos de transacción relacionados con la licitación bajo una modalidad de adquisiciones nueva y compleja, como las APP, son factores que influyeron en la estrategia que debía adoptarse.

El entusiasmo (o falta del mismo) con el que recibiría el sector privado una nueva metodología de adquisiciones depende de varios factores. Uno de los más importantes es la percepción reinante en el sector privado sobre la capacidad del sector público de gestionar un complejo proceso de adquisiciones. Específicamente, el análisis de "riesgo-beneficio" que realiza un posible postor al considerar si participará o no en una licitación para aprovechar una APP específica toma en cuenta la experiencia histórica de las adquisiciones en el país objetivo. Mientras más compleja u opaca haya sido la historia de las adquisiciones en dicho país, mayor será la preocupación de los postores del sector privado de participar en procesos de adquisiciones novedosos y aún no comprobados. En vista de los posibles costos transaccionales para el postor privado, es evidente que la propuesta general debe ofrecer oportunidades para recuperar los costos de la licitación en caso de que se obtenga la buena pro.

Las preocupaciones clave que surgen del proceso de adquisiciones bajo la modalidad de APP son las siguientes:

- El procesamiento óptimo de la pre-calificación de postulantes y la posibilidad de determinar un número limitado, pero óptimo, de postores en la etapa final.
- La determinación de un periodo de tiempo suficiente para llevar a cabo una licitación compleja.
- La aclaración de la capacidad del concesionario para subcontratar.
- Una clara asignación de las obligaciones del sector público como parte del conjunto de garantías del proyecto³ que permiten definir la capacidad del inversionista para:
 - Obtener una garantía acorde con los activos o flujo de caja de la empresa proyectista.
 - Determinar la prelación de dicha participación en la garantía frente a otros acreedores de la empresa proyectista (por ejemplo, los accionistas).
 - Ejecución de la participación en la garantía cuando sea necesario.
- Clara posición acerca de la disponibilidad de divisas, de particular interés para posibles postores extranjeros en cualquier licitación.
- Una clara posición sobre la distribución de determinados riesgos o asuntos, lo que incluye:
 - Riesgo de demanda
 - Modalidades de resolución de conflictos
 - Casos de fuerza mayor
- Definición de las estipulaciones para la cancelación del contrato.

3. Se trata de una combinación de garantías de buen cumplimiento que crean confianza en la capacidad de pago del prestatario.

- Un claro enunciado acerca del posible impacto del marco legal (leyes medio-ambientales, sociales, etc.) en la adquisición de servicios en el marco de los contratos de concesión. Ejemplo de esto último sería la ejecución de normatividad sobre la transferencia de trabajadores del sector público a la empresa concesionaria.

En los tres casos nacionales estudiados, en mayor o menor medida, los inversionistas extranjeros han llevado a cabo inversiones importantes y han señalado que aún si no son perfectos, dichos mecanismos de adquisición no han impedido que se realice la inversión.

Barbados

El pequeño tamaño de la isla y el número limitado de posibles proyectos que pueden realizarse significan que, en gran medida, los proyectos se auto-seleccionan. No obstante, se debe tomar en cuenta los siguientes conceptos generales cuando se evalúa los beneficios de un modelo de adquisiciones basado en APP. Las limitadas necesidades de inversión de Barbados actúan en contra de la introducción de general de reformas institucionales, legales y normativas de alto costo y largo periodo de implementación. Por esta razón, hasta que el Ministerio de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (METI) decida adoptar el modelo de APP para el sector educativo, se puede introducir un número limitado de innovaciones en las adquisiciones que se aplicaría a proyectos específicos que se consideran apropiados para un enfoque de APP.

Cualquier convocatoria a una APP debería, preferiblemente, tratar de ofrecer la oportunidad de realizar una inversión de capital no inferior a US\$10–20 millones (BB\$20–40 millones).

Jamaica

Como es de prever, el rango de estimados de inversiones de capital unitarias varía significativamente en los diferentes niveles del sistema educativo jamaicano,

desde US\$0,5 millones a nivel de educación para la primera niñez hasta US\$3 millones a nivel de educación primaria y US\$8 millones a nivel de secundaria.

Cualquier licitación de APP debe ofrecer oportunidades de inversión de capital superiores a US\$15-20 millones (aproximadamente J\$165-220 millones). En vista de los costos unitarios de capital que se señalan anteriormente, ello implica que la licitación de APP a nivel de escuela primaria tendría que incluir como mínimo cuatro a cinco escuelas; y a nivel de secundaria, un mínimo de tres a cuatro escuelas.

En un documento gubernamental sobre el financiamiento del sector educativo que se examinó durante la preparación de este estudio se propone la construcción de 10 a 15 escuelas secundarias utilizando el modelo APP y se recomendó adoptar el modelo PFI, con contratos a largo plazo de 25 a 30 años. El personal, la docencia y los programas de estudio seguirían siendo responsabilidad del sector público. La recomendación también contemplaba la posibilidad de que una empresa privada pudiera utilizar la infraestructura para otros propósitos fuera del horario escolar. El terreno que se ofreció al sector privado se consideraría como aporte del sector público al desarrollo del programa.

Se consideró que los beneficios resultantes de dicho enfoque serían:

- Construcción de instalaciones educativas adicionales en un periodo más corto (18 a 24 meses) que con las políticas anteriores de adquisiciones.
- Distribución de los pagos contractuales a lo largo de 25 a 30 años, y montos de gasto anual manejables, en función de niveles históricos, lo que permitiría alcanzar las metas de educación y desarrollo fijadas por el gobierno en su Visión 2030.

Trinidad y Tobago

En vista de la necesidad de construir aproximadamente 200 centros para niñez temprana en el periodo 2012-15, y dadas las características geográficas de

Trinidad y Tobago, parecía lógico asumir que estos 200 proyectos deberían desagregarse geográficamente en sus grupos de, por ejemplo, 5 a 6 unidades.⁴

La ventaja de dicho enfoque modular reside en que, una vez que el Ministerio de Educación hubiese determinado los resultados que busca en el entorno de la educación temprana, la especificación de dichos objetivos se presentaría como la base para la licitación de una serie de contratos multicentros. El grado de variación entre un paquete de centros y otro sería el resultado de la capacidad de diseño del sector privado y podría variar entre un grupo y otro, en caso de suscribirse un conjunto de paquetes de contratación. Dicha modularidad podría, además, otorgar el beneficio adicional de permitir que el ministerio compare el desempeño entre un grupo y otro.

El rango de inversiones de capital unitarias estimadas variaría significativamente entre diferentes segmentos del sistema educativo, desde US\$2.3–2.8 millones (TT\$15–18 millones) para el segmento de niñez temprana, a US\$3–4 millones (TT\$20–25 millones) para la educación primaria y hasta US\$3–4.7 millones (TT\$20–30 millones) para el nivel de secundaria.

Diseño, adquisiciones, operación y mantenimiento multi-proyectos

Como se señaló anteriormente, el sector público trata de maximizar los beneficios que puede obtener en una situación donde el sector privado no sólo construye sino también diseña, financia y, posteriormente, opera y mantiene el activo a largo plazo. Este enfoque, al transferir al sector privado el riesgo de diseño que históricamente ha quedado en manos del sector público, con resultados económicos negativos bien documentados que se manifestaron en demoras y excesos de costos tanto para las adquisiciones como para la construcción, asegura que el concesionario

privado reconocerá completamente desde el principio los posibles costos de mantenimiento asociados a su diseño. Desde el punto de vista del sector público, como se mencionó anteriormente, esta integración del diseño y la O&M en un solo paquete permite lograr un mayor valor a cambio de la inversión cuando se la distribuye en un periodo de concesión suficientemente prolongado para incluir este enfoque de “determinación de precio durante toda la vida del proyecto”.

En vista de los retos de diseño, construcción y mantenimiento inherentes a un establecimiento educativo a nivel primario o secundario (en comparación, por ejemplo, con la infraestructura e instalaciones más sofisticadas que requiere la infraestructura educativa a nivel terciario), la lógica económica y práctica de tercerizar la construcción y otras actividades según un principio geográfico es una consideración que debe tomarse en cuenta.

A partir, por ejemplo, de la experiencia del programa LIFT (Fondo Fiduciario de Financiamiento para las Mejoras Locales, según su sigla en inglés) del Reino Unido, los ministerios de educación podrían tener interés en examinar las ventajas de realizar la adquisición del diseño, construcción y O&M de paquetes o conjuntos de establecimientos educativos en un contrato único que proteja la posibilidad de obtener un mayor valor a cambio de la inversión y, simultáneamente, simplifique el proceso de adquisiciones. El contratista principal estaría obligado a operar con un “libro abierto”, que permita al Ministerio de Educación monitorizar el valor obtenido gracias a la inversión realizada en el proceso.

Otro ejemplo interesante lo presenta el Fondo Fiduciario para el Futuro de Escocia (Scottish Future Trust o SFT por sus siglas en inglés), en el que varias autoridades locales se reúnen para realizar un contrato con el socio de desarrollo al que se le ofrece un flujo de proyectos escolares con derecho preferente. El parámetro de “valor por el dinero” se cubre parcialmente mediante la verificación en el mercado de los precios propuestos por el desarrollador que se

4. Después de culminarse este estudio, el Ministerio de Educación decidió llevar adelante un proyecto para 10 centros para niñez temprana y 10 escuelas primarias utilizando el enfoque APP, siguiendo las recomendaciones otorgadas.

encarga del diseño, construcción y, en algunos casos, de la financiación de los proyectos de inversión de capital. Se toman medidas para evitar el riesgo de que un desarrollador “escoja” los mejores proyectos y para asegurar que se cubra un conjunto óptimo de escuelas. De esta manera, se reduce algunos de los costos en que históricamente incurren los desarrolladores que concursan por contratos múltiples. La experiencia hasta el momento señala que, para la selección de proyectos, es necesario prestar atención especial a cómo se conforma el paquete para asegurar que todos los proyectos individuales puedan avanzar al unísono. De otra manera, las dificultades o demoras asociadas a una escuela específica del paquete retardarían todo el programa. En estos proyectos, el sector público retiene el riesgo de demanda y se ha tomado en cuenta las lecciones aprendidas respecto de la determinación de precios durante la vida completa del proyecto a partir de los programas PFI y “Construyendo las Escuelas del Mañana” (Building Schools for the Future).

La conformación de paquetes de grupos de proyectos más pequeños dentro de un estilo de adquisiciones basado en el criterio de “valor por el dinero” plantea una serie de problemas que requieren un atento examen. Por ejemplo, estas consideraciones se refieren a la diferencia entre “paquetes” en comparación con “lotes”.

El glosario de SFT (www.scottishfuturestrust.org.uk) define dichos términos de la siguiente manera:

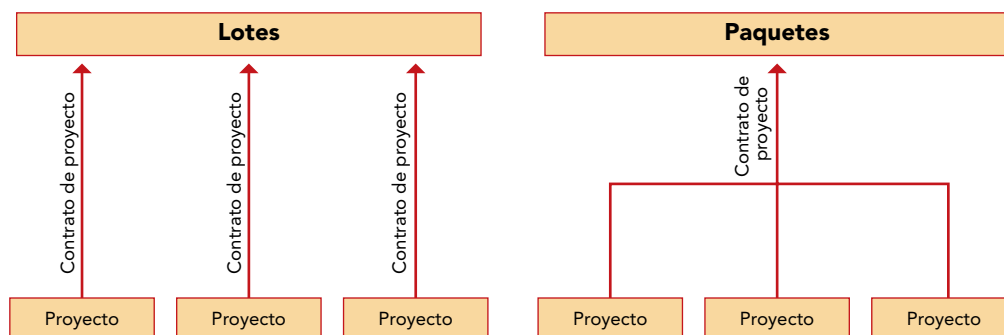
- **“Lotes” (Batching):** Agrupamiento de proyectos para el proceso de compras bajo un contrato marco único que forma parte de una estructura de proyectos pero que requiere contratos individuales para cada uno de los proyectos.
- **“Paquetes”(Bundling):** Grupos de servicios y proyectos asociados para obtener el financiamiento más ventajoso como si se tratara de un servicio/proyecto único.

La Gráfica 1 muestra las diferencias clave entre los dos enfoques.

Las ventajas de este enfoque son las siguientes:

- Capacidad de generar economías de escala válidas y verificables en términos de tiempo, esfuerzo y costo, resultantes de la contratación de asesores para un grupo de proyectos, en lugar de proyectos individuales, entre otros;
- Una mayor tamaño del proyecto, con consecuencias en términos de financiamiento, respuesta de mercado y otros.
- Capacidad de lanzar simultáneamente sub-proyectos de manera que el ritmo del programa no avance sólo a la velocidad del proyecto más lento.

GRÁFICA 1.
Contraste entre lotes y paquetes



- Uniformidad del riesgo del proyecto entre todos los proyectos, de manera que el costo del financiamiento no sea afectado negativamente por algún proyecto único de mayor riesgo.

Cuando se desarrolla y ejecuta un proyecto como APP o según una modalidad más tradicional de adquisición, por razones de ubicación, demografía, topografía y titulación de tierras, cada proyecto resulta ser único en gran medida. Aunque en teoría no hay razón para que no se pueda adoptar un diseño estandarizado, y tal vez modular, para la infraestructura en todo el sector, sigue siendo válido afirmar que cada centro o escuela individuales requerirán un análisis propio.

Los retos de fortalecer el proceso de adquisiciones mediante APP

La manera en que actualmente se llevan a cabo las adquisiciones del sector público en Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago crea problemas para llevar a cabo adquisiciones de proyectos de manera oportuna y económica según los términos de la APP promedio. Dichas dificultades surgen de una combinación de los siguientes factores:

- Inexperiencia técnica y financiera a nivel del sector.
- Incapacidad de aportar los requisitos financieros y humanos para un diseño, preparación, adquisición e implementación adecuados del proyecto.
- Inadecuada evaluación y diseño de proyecto, lo que trae como consecuencia una distribución sub-óptima del riesgo entre las partes contratantes pública y privada.
- Cronogramas políticos inadecuados.
- Mala gestión del proyecto a largo plazo.

Estos y otros obstáculos pueden enfrentarse adecuadamente mediante metodologías claras y sólidas que se apliquen según cronogramas realistas en cada etapa del ciclo del proyecto. Debe reconocerse que, incluso si se gasta más fondos en la preparación del proyecto (inclusive en servicios de asesoría por parte

de especialistas en adquisiciones), este mayor gasto probablemente sea menor que el costo de un proyecto mal preparado, procedimientos de licitación ineficientes y los consiguientes excesos de costos y demoras en las adquisiciones.

Los contratos basados en el desempeño no son novedad en ninguno de estos tres países, pero el diseño de los proyectos de manera que se obtenga el mayor beneficio de dicho método requiere comprender sus implicaciones tanto para la autoridad contratante como para las empresas privadas que podrían estar interesadas en participar en la licitación de los contratos. Por su propia naturaleza, el modelo de APP descansa en la solidez del contrato y del flujo de caja subyacente, más que en las garantías que pueda ofrecer el sector público. Ello constituye un reto significativo para el sector privado de la región, pero también impone al sector público, y en particular a la entidad pública contratante, la responsabilidad de comprender cabalmente el modelo APP.

A continuación se examina la situación actual de las compras públicas en los tres países, así como los esfuerzos para mejorar los procesos de adquisiciones de manera que se pueda administrar proyectos más complejos, como las APP.

Barbados

Al momento del estudio, las adquisiciones del sector público en Barbados eran regidas por la Ley de Administración y Auditoría Financiera (Ley 2007-11) y las Normas Administración y Auditoría Financiera (2011). Las principales compras deben ser autorizadas por una comisión de licitación presidida por el funcionario jefe de suministros, con representantes del Ministerio de Transporte y Obras, la oficina del asesor legal, el Ministerio de Comercio e Intercambio, y el ministerio de línea responsable de la compra específica. Cuando se dispone de fondos provenientes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo, la Unidad de Inversiones Públicas (PIU por sus siglas en inglés)

del METI también está representada en el comité. El incumplimiento de las normas de adquisiciones tendrá como consecuencia que el proyecto sea re-enviado al ministerio de línea para el levantamiento de objeciones. En términos generales, la capacidad técnica del gobierno de Barbados reside en el Ministerio de Transportes y Obras, que colabora estrechamente con el Departamento Central de Adquisiciones, una entidad pública no-ministerial. Algunas de las decisiones de adquisiciones se toman directamente a nivel del gabinete.

Durante el estudio de las APP, el personal del Departamento Central de Adquisiciones y de varios ministerios expresó su opinión de que cualquier modificación para la adopción de adquisiciones mediante APP debería ser precedida por un serio esfuerzo de capacitación que asegure que todas las partes comprendan sus implicaciones.

La legislación sobre adquisiciones y la institucionalización del ciclo de adquisiciones norman el proceso mediante el cual las entidades y empresas públicas licitan los contratos de obras y servicios. Durante la realización de este estudio, en Barbados se contaba con escasa normatividad integral sobre adquisiciones que pudiese incluir todos los temas relacionados con un proceso complejo de adquisiciones públicas. Sería útil contar con una legislación más integral que oriente el proceso y lo transparente para beneficio de los inversionistas y otras partes interesadas.

En ausencia de un esfuerzo institucional de amplio alcance para la adopción de la modalidad de adquisiciones por APP, es probable que cualquier adquisición de infraestructura educativa mediante la modalidad de APP tenga que adecuarse a cada proyecto específico. Actualmente, no existe obstáculo explícito para poner en marcha un proceso “personalizado” de pre-calificación, adquisición y negociación, siempre y cuando se respeten los principios de transparencia, igualdad, competencia y procedimientos confiables. Si se dispone de financiamiento proveniente

de fuentes multilaterales, como el Banco Mundial o el BID, las normas específicas de adquisiciones de dichas instituciones prevalecerían por sobre los procedimientos nacionales.

Al momento del estudio, el BID estaba apoyando al gobierno de Barbados para la modernización del sistema de adquisiciones de esta nación insular mediante el préstamo BA-L 1004. Una de las áreas a prestar atención es el proceso de administración de iniciativas privadas situación en la que un inversionista privado presenta una propuesta al sector público para recibir el apoyo de este último en la implementación de un proyecto. Según la legislación de APP de muchos países (pero aún no de Barbados), el sector público se reserva el derecho de rechazar el proyecto o implementarlo, asumiendo la iniciativa del proceso de licitación. En dichas circunstancias, el proponente normalmente goza de una pequeña ventaja respecto de otros proponentes, como la posibilidad de igualar su oferta a la menor de las propuestas, o una ventaja en los precios.

Jamaica

Si aceptamos que el concepto de APP incluye las concesiones, Jamaica ya contaría con significativa experiencia al respecto, particularmente en el sector transporte.

La creación de una unidad de APP en el Banco de Desarrollo de Jamaica (DBJ, por su sigla en inglés) a fines de 2012, la significativa experiencia del personal de DBJ, y los beneficios que se derivan de la asesoría proporcionada por un equipo de consultores externos, significa que Jamaica se encuentra en la capacidad de beneficiarse de las APP. La administración de las iniciativas privadas está comprendida específicamente en una nueva política sobre asociaciones.

Trinidad y Tobago

El proceso de adquisiciones en Trinidad y Tobago se rige principalmente por la Ordenanza de la Junta

Central de Licitaciones (Central Tenders Board, o CTB por su sigla en inglés) de 1961. En 2005, el gobierno llevó a cabo estudios detallados de las principales fortalezas y debilidades de los más importantes procesos de adquisiciones. En agosto de 2005, un documento del Ministerio de Finanzas sobre la “Reforma del Régimen de Adquisiciones del Sector Público” planteó un amplio análisis de los problemas involucrados, señalando la necesidad, entre otras, de fortalecer y promover la confianza en las instituciones públicas y asegurar que las prácticas internas de adquisiciones se adecúen a las mejores prácticas internacionales.

Anteriormente, se había llevado a cabo intentos de simplificar y acelerar los procesos de adquisiciones mediante la conformación de las denominadas Empresas de Propósitos Especiales (Special Purpose Companies, SPC), como la “Education Facilities Company, Ltd.” algunas de las cuales habían enfrentado ciertas dificultades.

El informe preparado por el Ministerio de Finanzas en 2005 señaló que la CTB no estaba involucrada en la etapa de diseño de los proyectos ni era responsable ni contaba con la capacidad para monitorizar la implementación de los proyectos. Además, el hecho de que algunas entidades de adquisiciones (por ejemplo, las SPC) no estaban supervisadas por la CTB creaba cierta preocupación relacionada con la “orientación y control, falta de transparencia y rendición de cuentas y prácticas desleales”.

Dada la decisión del gobierno de llevar adelante una serie de proyectos de APP, la incertidumbre que generaban problemas previos requería un manejo cuidadoso y constructivo para asegurar que los nuevos proyectos no quedaran afectados una vez que fuesen propuestos en el mercado. Al momento de la redacción de este informe, la nueva legislación sobre adquisiciones se encontraba en el sistema parlamentario y se esperaba su aprobación a principios de 2015. El último proyecto de dicha ley incluye una referencia explícita a las APP y otorga trato igualitario

a todas las entidades de adquisiciones, si bien deja los detalles del proceso a la reglamentación posterior.

La política actual del gobierno sobre APP tiene los siguientes objetivos:

- Obtener el mayor valor a cambio de la inversión.
- Asegurar la responsabilidad fiscal.
- Asegurar la transparencia y probidad para la identificación y adquisiciones para proyectos de desarrollo y para la gestión de las APP.
- Asegurar la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos de APP.

Los criterios rectores de las APP son, por tanto, la factibilidad y viabilidad económica, la viabilidad comercial (en términos de la disponibilidad de privados calificados para llevar a cabo el proyecto), el logro del mayor valor a cambio de la inversión en comparación con modalidades alternativas de adquisiciones en el sector público, y la responsabilidad fiscal.

Para aprovechar los esfuerzos en curso destinados a modernizar el proceso nacional de adquisiciones, el estudio se concentra en ciertas áreas de atención para la reforma de las adquisiciones que permitan incrementar la participación del sector privado en el suministro de infraestructura educativa. El esfuerzo de modernización debería identificar las necesidades de capacitación y fortalecimiento administrativo que se requiere a nivel del sector público para contar con un proceso transparente y sólido de adquisición de proyectos. Un elemento fundamental del diseño de un entorno administrativo adecuado son los procedimientos que realcen la transparencia, eficiencia, confiabilidad y competitividad del proceso de adquisiciones. Como se señaló las dificultades en este ámbito han dado como consecuencia la adopción de rutas alternativas de adquisiciones, entre las que se cuenta las SPC, que no han quedado exentas de una cuota de dificultades.

Actualmente, se puede identificar debilidades en las siguientes etapas del ciclo de proyectos mediante APP:

- Evaluación y selección preliminares de proyectos, lo que incluye el análisis costo-beneficio y de valor por el monto invertido
- Diseño detallado del proyecto
- Contratación de asesores especializados para apoyar a la entidad convocante
- Análisis de la viabilidad económica y financiera
- Definición de la estrategia de adquisiciones
- Pre-calificación y gestión de la licitación
- Monitorización y gestión pos-contrato del proyecto.

En comparación con la mayor parte de los países en la región caribeña, el sector público de Trinidad y Tobago cuenta con una capacidad relativamente sólida para llevar a cabo las APP. Se ha creado una unidad específica de APP en el Ministerio de Finanzas y Economía y, con el apoyo de grupos de asesores, dicha unidad está elaborando los documentos y pautas fundacionales respectivos.

Capacidad institucional

Los proyectos mediante APP requieren una cuidadosa coordinación y gestión en todas las etapas. Si bien la responsabilidad general de un proyecto de APP generalmente debe mantenerse en la autoridad contratante del sector, la interacción entre todas las entidades y actores debe ser coherente y eficiente desde el punto de vista económico. Al evaluar los riesgos asociados con el compromiso de asignar recursos a una licitación pública para un conjunto de escuelas, el sector privado prestará especial atención a los mecanismos administrativos y de toma de decisiones con que se cuenta para la adquisición. Los indicios de desacuerdo o de mala coordinación entre los actores del sector público serán señales de advertencia para los posibles postores en lo que se refiere a la coherencia, transparencia y efectividad económica del proceso de

adquisiciones. Los documentos de adquisición en las etapas de expresión de interés y solicitud de propuestas (o RFP, por sus siglas en inglés) deben especificar no solamente el proceso sino también las funciones y responsabilidades de todas las partes interesadas del sector público.

Barbados

El METI es responsable de la estrategia y de las inversiones en educación y ciencia, lo que incluye las mejoras de los activos e infraestructura del sector educación. También es responsable de la política educativa y del marco legislativo y regulatorio en el que se lleva a cabo la educación nacional.

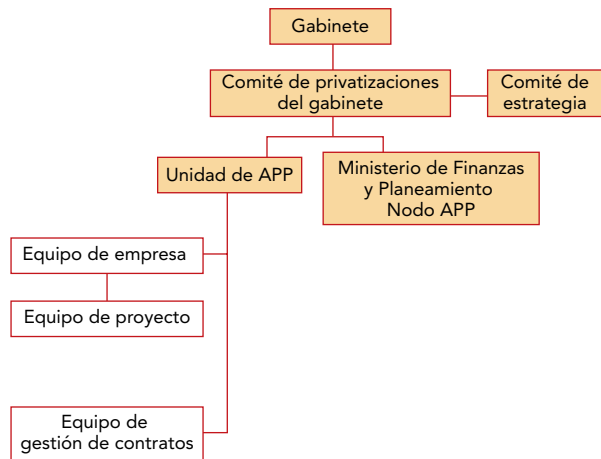
En ausencia de una institución específica para la implementación de APP (como las unidades de APP de Jamaica y Trinidad y Tobago), gran parte de dichas responsabilidades descansa en la capacidad interna del METI (y su PIU) para administrar las complejidades de la evaluación, diseño, modelamiento financiero, preparación de contratos, pre-calificación, licitación, negociaciones y monitorización y administración de los contratos de los proyectos. Para llevar a cabo estas tareas puede recurrir, según convenga, a los ministerios de finanza y de transporte.

Jamaica

El "Programa del Gobierno de Jamaica para la Creación de Nuevas Asociaciones para el Desarrollo Nacional y la Política y Marco Institucional para la Implementación de un Programa de Asociación Pública- Privada: Política de APP", aprobado en 2012, establece claros lineamientos acerca de los mecanismos institucionales para la administración de los proyectos APP, como se muestra en la Gráfica 2.

El equipo del proyecto que aparece en la ilustración es responsable de la estructuración de la APP, de evaluar si cumple con los criterios de APP, y de preparar el documento sustentatorio respectivo para su presentación para el gabinete. Una vez que dicho documento sustentatorio ha sido redactado, el equipo

GRÁFICA 2.
Organigrama de APP en Jamaica



del proyecto redacta los acuerdos del mismo (con asistencia del asesor legal), califica a los postulantes, participa en las consultas previas a la solicitud de propuestas (RFP por sus siglas en inglés), redacta y publica la RFP, lleva a cabo la licitación y evalúa la propuestas.

Los ministerios y las entidades adscritas son responsables de identificar los proyectos candidatos a la APP. En el contexto de la redacción de los planes anuales estratégicos respectivos, deben tener en cuenta si una APP constituiría un buen método para la adquisición de nuevos activos o servicios incluidos en el plan. Los ministerios y sus entidades adscritas deben presentar sus proyectos candidatos a la unidad de APP, e incluir toda la información requerida para su revisión.

Según los términos de un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Educación (MdE) y el Fondo Nacional de Educación (National Education Trust, NET por su sigla en inglés) que establece el marco de colaboración entre las dos entidades “para llevar a cabo actividades relacionadas con la construcción, ampliación, renovación y mantenimiento de la infraestructura de instalaciones educativas del sistema escolar público,” NET actúa como entidad a través de la cual el gobierno de Jamaica “ejecuta sus objetivos estratégicos y planea y ejecuta el programa nacional de creación sistemática de infraestructura educativa”.

NET también tiene responsabilidad explícita por los proyectos de desarrollo de infraestructura educativa y de incrementar “la capacidad institucional nacional para emprender dichos proyectos”. La responsabilidad de identificar la demanda y la formulación de mecanismos que permitan la adquisición de posibles emplazamientos para instalaciones educativas que permita cubrir dicha demanda descansa en el MdE.

En términos de mecanismos institucionales, el MdE establece una Unidad Ejecutora de Proyectos en el Ministerio que cubre tanto la implementación como los temas relacionados con la “gestión de cambios”. Para fortalecer las capacidades de NET y proporcionar los fondos necesarios, al momento de la evaluación se estaba tramitando la legislación necesaria para transferir los terrenos de propiedad pública a NET con el objetivo de que pueda llevar a cabo la construcción de nuevos proyectos.

Trinidad y Tobago

Tal como se establece en el marco de las políticas de APP del gobierno, promulgado en mayo de 2012, las APP serán administradas por un comité ministerial que tendrá a su cargo la supervisión de la política, selección de proyectos, rendición de cuentas y gestión de contratos. Se define allí las funciones de la unidad de APP para apoyar al comité respectivo, e inclusive su papel como “centros de excelencia” para todos los asuntos relacionados a las APP. También se establece la responsabilidad de la unidad de APP de asegurar la coherencia y unidad de coordinación del proceso de desarrollo de proyectos de APP. Como elemento fundamental, el comité debe otorgar su aprobación antes de la suscripción de los contratos para el inicio de la implementación, lo que puede considerarse como una valla de control de calidad dentro del proceso de implementación. Este marco de política también recomienda la creación de un equipo de ejecución de la APP para cada proyecto, la contratación de asesores especializados en transacciones para apoyar el proyecto, y la creación de un “equipo de administración del contrato”. Todos estos elementos

pueden considerarse como elementos constructivos básicos de una estrategia coherente para la implementación de proyectos de APP.

Un elemento clave de la política de implementación de APP se menciona en la afirmación de que “la entidad gubernamental responsable retiene toda la responsabilidad de asegurar que se preste el servicio al nivel de calidad requerido”. La entidad gubernamental puede ser un ministerio, empresa pública, órgano regulador o cualquier otra autoridad gubernamental que realice contrataciones. Dicha afirmación subraya la necesidad de asegurar que se entienda adecuadamente la metodología de adquisiciones según el modelo de APP y que se la transfiera a la institución implementadora del proyecto, en este caso el MdE y también eventualmente a la Education Facilities Company Ltd (EFCL, tema que se examinará más adelante). Ésta última es una empresa de propósitos especiales (SPC) establecida en 2005 para administrar la adquisición y mantenimiento de infraestructura educativa.

Todo proyecto de APP debe crear, desde las primeras etapas del ciclo de proyecto, un grupo de trabajo inter-institucional apropiado. Una vez que se ha llegado a un consenso preliminar acerca del proyecto de APP que se desarrollará, se prepara un organigrama que define la interacción entre la entidad contratante, en este caso el MdE, y la Unidad de APP así como cualquier otro ente relevante.

La unidad de APP, creada dentro del Ministerio de Finanzas y Economía en agosto de 2011, actualmente cuenta con un coordinador y funcionario de proyectos, con el apoyo de un asistente administrativo. Desde su creación, se ha ampliado la capacidad de esta APP y se ha difundido el modelo de APP en todo el sector público. Como se estableció en las Actas de la Sesión del Gabinete de mayo de 2012, las responsabilidades de dicha unidad son el desarrollo y difusión de la política de APP, la reglamentación del programa de APP, el desarrollo de un flujo de proyectos y actuar como repositorio de capacidades y conocimiento.

Debido a que el desarrollo de proyectos de APP es un esfuerzo colaborativo en donde el ministerio del ramo respectivo desempeña un papel central, el éxito del proyecto dependerá de la creación de una estructura inter-institucional económicamente eficaz que prepare, lleve a cabo las licitaciones y, en último término administre el contrato de APP.

En el MdE se creó la Unidad de Planeamiento y Gestión de Programas y Proyectos (PPPMU, por su sigla en inglés) en tanto “unidad o centro de gestión único” para todos los programas y proyectos del MdE a manera de asegurar una mayor eficiencia y estabilidad de las metodologías de gestión y de los procesos de las tareas centrales y de apoyo. Aunque ninguna de las funciones especificadas para la PPPMU hace referencia específica a cuestiones relacionadas con la infraestructura, la amplitud general de la participación de la PPPMU indica que dicho ente desarrollará un papel vital en cualquier proceso destinado a crear capacidades de APP para la infraestructura educativa en Trinidad y Tobago.

La EFCL es una entidad estatal creada en 2005 para administrar los contratos de construcción y mantenimiento relacionados con la infraestructura educativa. Cuenta con un personal de aproximadamente 160 empleados. En tanto SPC opera según sus normas internas y cuenta con su propio directorio y plan gerencial. No existe límite al tamaño de las inversiones que puede emprender. Tras la culminación de los contratos de construcción, EFCL entrega la responsabilidad del proyecto a su propia división de reparaciones y mantenimiento dentro del sector de educación primaria y secundaria. Actualmente, EFCL administra aproximadamente 600 contratos individuales de mantenimiento. Dichos contratos generalmente se basan en una especificación de tareas “en base a costos” por única vez. Hasta el momento no parece haberse aplicado el concepto de pagos a largo plazo por mantenimiento según niveles de calidad preestablecidos.

El contexto legal y normativo

En cualquier análisis del contexto legal y normativo de las APP, se debe tomar en cuenta la posibilidad de que se requiera reformas o ajustes legales o normativos más evidentes para fomentar la implementación del modelo y programa de APP.

Los méritos de una ley específica de APP a menudo descansan en la consideración de si la reforma podría hacer que el mercado sea significativamente más atractivo para los postores extranjeros. En vista del tiempo que generalmente se requiere para la aprobación de nuevas leyes, en particular las leyes que tengan implicaciones significativas de carácter financiero o que involucren al sector privado, mucho depende de la capacidad del gobierno de crear los cimientos mientras se lleva a cabo el proceso legislativo. La experiencia uruguaya es relevante al respecto. En este país, la preparación de los proyectos de APP se inició por lo menos 12 meses antes de la aprobación de la ley de APP a mediados de 2011.

Por consiguiente, no es un prerrequisito contar con una ley de APP completa para llevar adelante los proyectos. De hecho, existe un fuerte argumento en favor de redactar dicha ley cuando ya se cuenta con suficiente experiencia para asegurar que la ley sea operativa en el contexto nacional. Vale la pena mencionar que México esperó prácticamente 10 años antes de aprobar su ley formal de APP a principios de 2012. En último término, una buena vara de medida es la disposición de los posibles postores extranjeros (y, sobre todo, la disposición de sus entidades bancarias) para comprometer recursos en una relación contractual de largo plazo con el gobierno anfitrión.

Barbados

Barbados es un país donde rige el derecho "consuetudinario" y por tanto en términos generales, presenta condiciones apropiadas para adaptar modelos de APP de jurisdicciones parecidas, como el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Singapur.

Desde la perspectiva de una infraestructura de APP, cualquier legislación aplicable debe prestar particular atención a aspectos contractuales como las obligaciones de pago del gobierno y los derechos de las diferentes partes involucradas. Otra área de preocupación se relaciona con las leyes y normas que establecen los procesos de adquisiciones.

En Barbados, la metodología de APP probablemente se utilizaría para proyectos específicos, más que como parte de un enfoque amplio y estratégico que implique un compromiso total del gobierno, por lo menos en esta etapa. La aprobación de nuevas leyes rara vez es un proceso rápido y sencillo y, aunque algunos países como Brasil, y más recientemente Marruecos, han aprobado leyes de APP antes del lanzamiento del programa en sí mismo, ello no parece ser una alternativa económicamente eficaz en el caso de Barbados. Además, dado el escepticismo reinante en el sector gubernamental respecto del modelo de APP al momento de la realización de este estudio, las adquisiciones según el modelo de APP llevadas a cabo con éxito para un proyecto de gran visibilidad podrían constituir un ejemplo de gran fuerza que abriría el paso para la aprobación de la legislación correspondiente si, en último término, se considerase necesaria dicha legislación.

Jamaica

Desde fines de 2012, las APP se consideran como una alternativa de adquisiciones de pleno derecho que ya ha atravesado varias etapas. La atribución de responsabilidades por las APP a la división del sector privado de DBJ y la decisión de crear un "nodo de APP" dentro del Ministerio de Finanzas y Planificación son evidencia de que las APP ha sido escogidas como opción para la adquisición de infraestructura y servicios sociales. A fines de 2012, el Ministro de Finanzas señaló que la educación sería un sector prioritario desde el punto de vista de las APP.

El documento de política emitido en 2012 y que se mencionó en la sección previa estableció la estrategia

de APP en el contexto de la racionalización fiscal, la transformación del sector público y las privatizaciones, pero sin referencia específica a legislación existente u otros impactos o implicaciones legislativas como resultado de esta nueva política. Tampoco se previó la preparación de legislación específica para las APP.⁵

La experiencia jamaicana con los contratos de concesión probablemente constituye una base razonable para los contratos que adoptan el principio de “disponibilidad” o “desempeño”. Estos conceptos se encuentran al centro mismo del modelo de APP. Además de las limitaciones que impone la maduración de la financiación de un proyecto particular, no parece haber obstáculos para la redacción de contratos por períodos de concesión de 20 años o más. A partir del análisis realizado por los asesores del gobierno cuando se redactó la estrategia de APP, el gobierno parece haber llegado a la conclusión de que no se requería una ley especial de APP.

Las entidades relevantes del sector público, en este caso el MdE y NET, tienen autorización total para constituirse en partes contratantes de las APP, aunque el proceso está sujeto a los procesos administrativos que rigen las adquisiciones del sector público. En ausencia de normas administrativas detalladas que definan la fase de licitación en el proceso de adquisiciones mediante APP, se puede llegar a formulaciones específicas para cada licitación individual.

El área más sensible en las futuras etapas de la iniciativa para desarrollar infraestructura educativa como APP probablemente sea la manera en que se diseñarán y llevarán a cabo los procesos de selección y licitación. En conversaciones con la unidad de APP del DBJ al momento del estudio, se determinó que, en lo que se refiere al fortalecimiento del área legal y normativa, se estaba fortaleciendo los procesos de adquisiciones

per se, más que las especificidades de las APP. El informe sobre el diseño institucional de APP preparado por el asesor externo del gobierno identificó dos áreas de posibles fortalecimientos:

- Los onerosos procesos alrededor de la contratación de asesores que podrían afectar negativamente el desarrollo de los proyectos de APP de manera oportuna;
- El manejo de las iniciativas privadas que, aunque están comprendidas en los procedimientos administrativos de adquisiciones existentes, deben manejarse con especial cuidado en el contexto de posibles situaciones de APP.

Trinidad y Tobago

La experiencia de Trinidad y Tobago en materia de contratos y concesiones posiblemente permita que se realicen contratos a partir de los conceptos de “disponibilidad” y/o “desempeño” que se encuentran en el centro del modelo de APP. Los períodos de concesión de 20 o más años no parecen haber planteado obstáculos. El MdE y el Ministerio de Educación Terciaria y Capacitación (MTEST, por sus siglas en inglés) tiene plena autorización para instituirse en partes contratantes en las APP, aunque su participación quedará sujeta a los procesos administrativos que rigen las compras del sector público, según se encuentran estipulados en la ley de la Junta Central de Licitaciones y todas las leyes posteriores, como se mencionó anteriormente en este informe.

Antes de la creación de la unidad de APP, PricewaterhouseCoopers presentó un informe donde se examina, entre otras cosas, el tema general de los méritos de contar con legislación específica para las APP que sustente la política gubernamental del sector. El informe llega a la conclusión de que aunque los inversionistas en proyectos de infraestructura según el modelo APP requieren “un marco legal estable, abierto y razonablemente seguro para mitigar los significativos riesgos políticos de los contratos de APP”, la práctica del mercado ha demostrado que se han

5. Esto se encuentra perfectamente de acuerdo con la conclusión previa de que, en vista de la similitud entre la legislación jamaicana y la de otros países donde rige el derecho consuetudinario y que han llevado a cabo programas significativos de APP como el Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda, parece no existir necesidad urgente de contar con una ley específica de APP.

desarrollado muchos programas de APP con éxito sin dicho marco y que la existencia de una ley APP aislada no es garantía del éxito de un programa de APP. En su análisis, PricewaterhouseCoopers examina el papel de la Junta Central de Licitaciones y su actividad facilitadora y llega a conclusiones similares a las presentadas anteriormente en este informe. Es decir, que las normas existentes sobre adquisiciones son rígidas e inadecuadas para los propósitos de adquisiciones mediante APP y recomienda incluir un texto específico sobre las APP en las futuras reformas legales.

Consideraciones sobre financiamiento y tributación

En vista de las restricciones fiscales de los últimos años, los gobiernos han tratado de encontrar estructuras de financiamiento innovadoras que permitan superar las limitaciones que resultan de una deuda importante. Como parte de esta estructura es fundamental reducir las exigencias de capital inicial pero menoscabar la capacidad del gobierno de cumplir con sus obligaciones a largo plazo.

Es una primera etapa, tan importante como el valor que se obtenga por la inversión en el análisis del impacto económico y financiero de un proyecto de APP, es la determinación de que el gobierno, a largo plazo y de manera implícita en los contratos de APP, pueda cumplir sus obligaciones antes los signatarios privados de los contratos de APP que suscribe. Esto es lo que generalmente se denomina “capacidad de pago” del proyecto APP. Los estudios de factibilidad de las APP para el sector educación deben tener en cuenta esta cuestión.

Independientemente del modelo de adquisiciones adoptado (APP versus adquisiciones según métodos tradicionales), cualquier programa nacional de inversión en infraestructura educativa debe tomar en cuenta la posición fiscal del país. En las etapas iniciales de la introducción de las APP a nivel mundial, los gobiernos se vieron tentados a considerar la aplicación de la metodología de las APP como manera conveniente de evitar la deuda del sector público y

otras restricciones fiscales, particularmente en las economías que estaban bajo estricta monitorización del Fondo Monetario Internacional. La medida en que un programa de APP podría, en términos de contabilidad fiscal, incluirse o no en las cuentas nacionales, a menudo ha sido un argumento importante a favor del modelo. Aunque no existe una posición absolutamente definida sobre la posición que ocupan las APP en las cuentas del sector público, en algunas jurisdicciones, como en la Unión Europea, se ha aplicado criterios relacionados con el equilibrio relativo de riesgos entre el sector público y privado para determinar si el riesgo se mantiene en el sector público (o en las cuentas nacionales) o es transferido al sector privado (fuera de las cuentas nacionales).

En gran medida, el tema fundamental ha sido si el gobierno tendría que haber realizado el gasto de todas maneras y había efectuado las provisiones para hacerlo, en cuyo caso el criterio fundamental era el del “valor por el dinero” o cómo se gastarían los recursos de manera más eficiente sin perjudicar el servicio que finalmente que debe prestarse al contribuyente. Si los gobiernos estaban tratando de encontrar recursos, como primera intención, entonces el tema se convierte en una cuestión de “capacidad de pago” en donde los privados deberán tomar dicho proceso de adquisiciones con mucha precaución dependiendo de su percepción de la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones a largo plazo.

Un beneficio primario para el sector público es que con un contrato de APP que se basa en la disponibilidad o prestación de servicios (más que en la construcción del activo físico) no se realiza ningún pago hasta que el servicio o activo esté disponible para cumplir con los requisitos especificados por el sector público. Los desembolsos de capital de partida, que generalmente se asocian con las adquisiciones tradicionales, en las que el sector público paga por la construcción que se realiza, ahora se distribuyen en una serie de pagos trimestrales, semestrales o anuales al consorcio privado como remuneración por la “disponibilidad” y el “desempeño” de servicios

definidos contractualmente que cumplen con criterios específicos de desempeño. Por definición, no se efectúa ningún pago hasta que se preste el servicio, lo que podría ocurrir solamente tal vez después de que se haya culminado con la construcción del activo requerido. En tal situación, el sector privado debe obtener el financiamiento para cubrir la construcción, el capital de trabajo, los costos financieros y otros. En términos de valor actual neto y dependiendo de la tasa de descuento que se aplique, el beneficio para el sector público podría ser significativo debido a que los pagos se efectuarán sólo al final del período de construcción. La eliminación de la obligación del sector público de realizar pagos escalonados por la construcción es uno de los motores clave de cualquier cálculo de valor actual neto y de valor por la inversión realizada.

Como se menciona en otro punto de este informe, la capacidad del desarrollador privado para obtener el financiamiento para el proyecto requerido dependerá fuertemente de varios factores, en particular:

- La confiabilidad y capacidad de pago del sector público para realizar sus pagos según el contrato de APP de largo plazo
- La percepción del sector bancario de la capacidad del desarrollador privado para cumplir con sus obligaciones contractuales a satisfacción de la autoridad contratante
- En algunos casos, los antecedentes del desarrollador y sus socios en el consorcio para obtener el financiamiento para proyectos de este tipo.

En conjunto, la estructura financiera contemplada en una APP puede denominarse genéricamente como “financiamiento de proyectos” en la medida en que el sector privado tratará de obtener el financiamiento para la construcción y el capital de trabajo a partir de su participación en la propiedad del suelo que le ha sido transferido para el proyecto, así como mediante la asignación de un flujo de ingresos proveniente del MdE en contraprestación por los servicios ofrecidos o la disponibilidad de los activos.

Barbados

Los análisis económicos revisados al momento del estudio expresan preocupación acerca de los impactos del proyecto de construcción en las reservas de divisas de la isla, en vista de que Barbados importa hasta el 70% de los materiales requeridos para cualquier proyecto de construcción civil. Independientemente de la modalidad de adquisición que se adopta para la construcción de escuelas, éste es evidentemente un factor que debe tenerse en cuenta en un período de significativas restricciones fiscales de esta nación insular.

Jamaica

Las restricciones fiscales son significativas en Jamaica y en la medida en que se considere futuros contratos APP, ya sea como deuda pública o gasto corriente, será necesario levantar tales restricciones. Al momento del estudio, el gobierno consideraba que las limitaciones fiscales existentes le impedían realizar las inversiones de capital en el sector educación necesarias para alcanzar los objetivos de la Visión 2030. Sin embargo, se expresa optimismo acerca de la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones futuras a partir del gasto corriente.

En conversaciones sostenidas con instituciones multilaterales, una empresa importante de servicios contables que opera en Jamaica expresó la opinión que se podría lograr ahorros en el presupuesto de gastos corrientes del MdE que a su vez podrían canalizarse a través de NET si esta última entidad se constituía en entidad contratante de los acuerdos de APP.

Trinidad y Tobago

Como en el caso de Barbados y Jamaica, la determinación de la capacidad presupuestaria de Trinidad y Tobago para resistir el impacto financiero de un programa de APP es un paso fundamental en la preparación de cualquier proyecto o programa de APP para la construcción, renovación o mantenimiento de escuelas. Sin dicha determinación previa, el sector privado

podría no tener confianza en que el sector público cumpla con sus obligaciones a largo plazo.

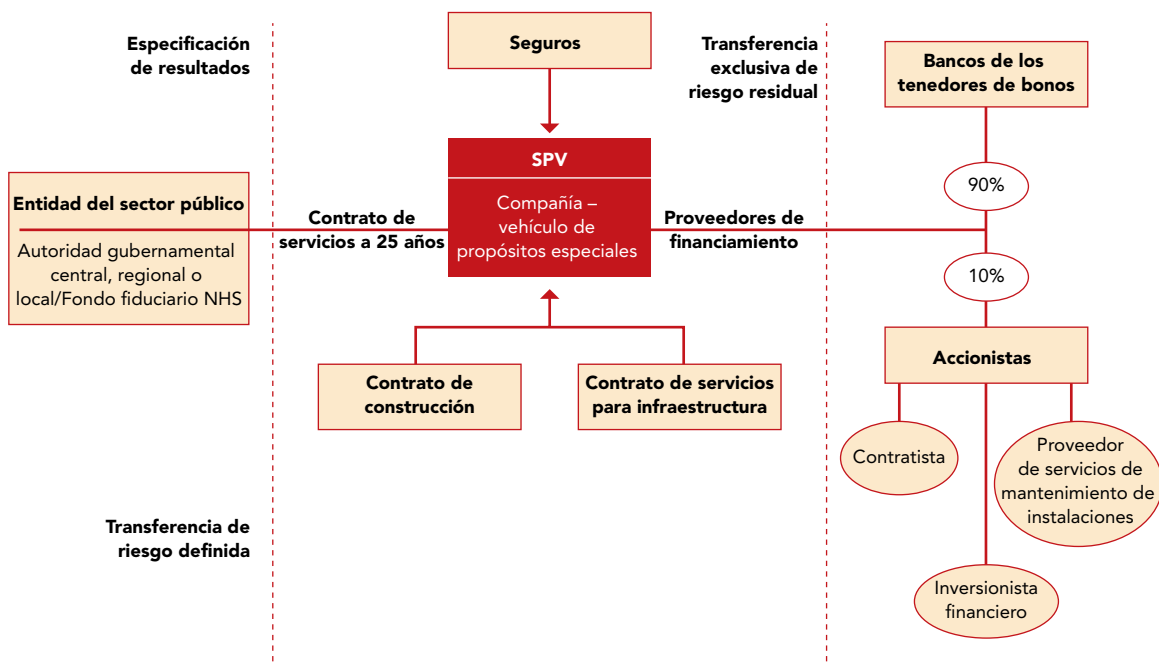
Estructuras financieras de las APP y los mercados de capitales

Para que el financiamiento de los proyectos según la modalidad de APP tenga éxito en cualquier jurisdicción, es crucial que el sector bancario lleve a cabo el análisis necesario de la matriz de riesgos del proyecto de APP. El objetivo debe ser evitar la necesidad de que el gobierno ofrezca garantías explícitas. Uno de los beneficios de la transición hacia un tipo de adquisiciones basado en APP es que se puede “realinear” la relación entre la autoridad contratante y el sector bancario. Como se señaló, la viabilidad económica de un contrato de APP se sustenta en la capacidad del consorcio inversionista ganador de la concesión de poder prestar los servicios y entregar los productos que se define en el contrato de APP. Los pagos por la autoridad contratante al socio privado están relacionados directamente con el desempeño de éste último según criterios contractuales preestablecidos. Conviene

no sólo a la autoridad contratante, sino incluso de manera más importante a los bancos financiadores que el contratista privado sea capaz de asumir los riesgos inherentes al contrato y prestar los servicios según se haya especificado. Desde el punto de vista de la autoridad contratante, el contrato de APP esencialmente establece que se efectuarán los pagos sólo si se recibe lo previsto. Por tanto, un desempeño por debajo del estándar requerido implicará deducciones, lo que a su vez pone en peligro la capacidad de la compañía-vehículo de propósitos especiales (SPC) para saldar la deuda incurrida para el financiamiento del proyecto. En dicha medida, el análisis de debida diligencia del sector bancario respecto del contratista privado y de las condiciones contractuales suscritas por las dos partes dará confianza al sector público de que la relación contractual será viable a lo largo del tiempo.

La Gráfica 3 presenta un contrato típico de APP y su estructura financiera de acuerdo con el programa de PFI del Reino Unido y modelos derivados. En países como Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago, la

GRÁFICA 3. Contratación de APP clásica y estructura de financiamiento



porción privada del financiamiento probablemente se aproxime al 30%, más que al 10% que muestra la figura.

Barbados

Debe tomarse en cuenta la cuestión del acceso del proveedor de servicios a los capitales privados. Al momento del estudio, diversos actores financieros comentaron sobre la reticencia general del sector privado a aportar capital para proyectos. Debido a que el sector de ingeniería civil y construcción de Barbados es pequeño, la cuestión de la "competencia" en la licitación requiere una administración cuidadosa para asegurar que no se presente un solo postor para la licitación pública.

En vista de la escala de cualquier proyecto de APP para el que se podría solicitar financiamiento bancario, las sumas involucradas no deberían plantear problema alguno. La capacidad de diversas instituciones de analizar y administrar los riesgos de proyecto diferirá, aunque en los mercados internacionales de la actualidad, cuando en este estado insular no se tenga capacidad financiera, generalmente podrá obtenerse en el extranjero.

Jamaica

No son pocas las empresas del sector de ingeniería y construcción de Jamaica. Entre ellas, la banca considera que cuenta con algunas que poseen la solidez financiera requerida para llevar adelante una APP, como por ejemplo, las subsidiarias locales de grupos internacionales de ingeniería y construcción como Bechtel (Estados Unidos) y Vinci (Francia). Algunas de estas empresas ya han participado en importantes concesiones de infraestructura en la isla.

La profundidad del mercado financiero es una de muchas consideraciones que se debe tener en cuenta al analizar la preparación del país para implementar un sistema de adquisiciones gubernamentales de tipo APP. El concepto de "profundidad" se relaciona no

solo con la capacidad de financiamiento general del mercado bancario, sino también con la disponibilidad de financiamiento a largo plazo apropiado para acuerdos de concesiones con períodos de pago que se prolongan entre 20 y 30 años. Un período de 7 a 10 años (con un período de gracia de 18 a 24 meses) parece ser la maduración máxima que acomoda al mercado bancario jamaicano, mientras que para el mercado de bonos, los términos podrían prolongarse hasta 15 años.

En el mercado local se utiliza la llamada estructura de financiamiento mini-permanente, es decir, un instrumento de corto plazo que generalmente se emplea para pagar el costo de construcción destinado a la generación de ingreso de carácter comercial o de vivienda multifamiliar y que generalmente se paga en tres a cinco años, lo que permite extender un puente para cubrir la brecha hasta que dichas propiedades estén listas para recibir un financiamiento permanente. Este mecanismo está muy difundido en el mercado de bienes raíces, particularmente para la construcción de hoteles. Al momento del estudio, los entrevistados consideraron que esta posibilidad podría utilizarse para el financiamiento de APP para la infraestructura educativa.

Las conversaciones al momento del estudio se concentraron en la medida en que el Banco Central de Jamaica consideraría que el arrendamiento financiero o el flujo de caja constituían garantía suficiente. Este tema crucial requiere aclaración ya que el crecimiento de créditos para un mercado APP tiene que evaluarse desde el punto de vista de su impacto en los límites de las "ratios" fijadas por el Banco Central. En conversaciones con una de las principales empresas de servicios contables, se expresó la opinión de que el Banco Central mostraba un creciente interés en pasar a un mecanismo de créditos respaldados por flujos de caja.

Desde el punto de vista institucional, además de la presencia de los bancos nacionales como el National Commercial Bank of Jamaica, operan también en el

país varias instituciones financieras como Citibank, Scotiabank, HSBC y Deutsche Bank.

Al momento del estudio, los fondos institucionales, entre los que se cuentan fondos de pensiones y empresas de seguros, todavía no participaban significativamente en el financiamiento de concesiones y otras APP. Como es de esperar, una gran porción del sistema jamaicano se concentra en actividades crediticias más seguras como las tarjetas de créditos y las hipotecas, aunque su experiencia en el sector turismo podría ser válida y relevante en cierta medida, en particular en lo que se refiere a los riesgos asociados con el diseño y construcción de edificaciones para propósitos especiales. Aunque ciertas transacciones, particularmente en el sector energía, se han realizado mediante el mecanismo de “financiamiento de proyectos”, la mayor parte de los créditos al sector privado se otorga bajo el sistema de “financiamiento corporativo”.

Trinidad y Tobago

Según los entrevistados para este estudio, el sector bancario de Trinidad y Tobago sería capaz de financiar proyectos de hasta US\$500 millones.⁶ Como en Jamaica, un período de 15 años parece ser el máximo de madurez que toleraría el mercado bancario local para el financiamiento denominado en dólares de Estados Unidos, con períodos de tal vez sólo 10 años para el financiamiento en moneda local. Dicha situación refleja el hecho de que los fondos institucionales como los fondos de pensiones y de empresas de seguros, todavía no desempeñan un papel importante en el financiamiento de este tipo de inversiones. Una gran porción del sector bancario de Trinidad y Tobago, como en Jamaica, se concentra en el financiamiento de menor riesgo como las tarjetas de crédito y las hipotecas, aunque su experiencia con el sector turismo debería permitirle contar con experiencia relevante respecto de los riesgos asociados con el

diseño y construcción de edificaciones de propósitos especiales. Aunque algunas transacciones, particularmente en el sector energético, ya se han realizado según el esquema de “financiación de proyectos”, la mayor parte de los créditos otorgados al sector privado, se realiza según el esquema de “financiamiento corporativo”.

También como en el caso de Jamaica, en Trinidad y Tobago el sector de ingeniería y construcción cuenta con un número de empresas que los banqueros consideran de solidez financiera suficiente para participar en APP, lo que incluye subsidiarias locales de grupos de ingeniería y construcción extranjeros. Aunque algunas de estas empresas ya han participado en importantes concesiones de infraestructura, los entrevistados para este estudio provenientes del sector privado expresaron su preocupación acerca de la capacidad del sector público de llevar a cabo procesos complejos de adquisiciones.

Debido a que en ciertos mercados, las instituciones financieras pueden también ser participar significativamente en la propiedad misma, vale la pena señalar que algunas de estas instituciones de Trinidad y Tobago ya han constituido SPC para proyectos específicos que pueden actuar como desarrolladores inmobiliarios. Por ejemplo, Republic Bank cuenta con una unidad de gestión de instalaciones que se concentra en edificaciones para el gobierno. Este mismo enfoque podría adoptarse para el sector educativo, ya que por lo menos es indicación de la capacidad de constituir un consorcio para el desarrollo inmobiliario y la administración de proyectos de construcción.

Un enfoque de APP basado en proyectos: cómo lograrlo

En la mayor parte de los casos La decisión gubernamental de llevar a cabo las APP es una decisión estratégica, en vista de los recursos humanos y financieros que se deberá comprometer para implementar dicho enfoque en varios sectores.

6. Se hizo referencia a una emisión de bonos de US\$250-300 millones que fueron colocados en el mercado local.

Barbados

En Barbados existen relativamente pocos proyectos, lo que actúa en contra del tipo de iniciativas institucionales de política y de amplio alcance como las que ya se han adoptado en Jamaica o Trinidad y Tobago. La constitución de una unidad especial de APP y el progresivo apuntalamiento de sus actividades mediante reformas legales, normativas y de otro tipo parece poco justificado en la etapa actual de Barbados, opinión que, al momento del estudio, parecían compartir ciertos sectores del gobierno.

El estudio llega a la conclusión de que un modelo de asesoría “a partir de proyectos” puede operar en lugar de un mecanismo institucional permanente, tal como una “unidad de APP”. El sistema del BID podría proporcionar la asesoría necesaria, posiblemente como asistencia técnica financiada por el Fondo Multilateral de Inversiones del BID.⁷

Como primer paso hacia la adopción de dicho modelo, METI tendría que decidir qué proyectos abordar. Luego, a partir de criterios preliminares de idoneidad, deberá determinar si efectivamente estos proyectos pueden crear valor a partir de la inversión realizada y si serían financiables en el sentido tratado anteriormente (es decir, en términos de la capacidad del gobierno para cumplir con sus compromisos a largo plazo en función de un contrato de APP). Una vez que se haya superado estas vallas, se deberá reunir un equipo de especialistas en infraestructura educativa, para abordar los temas técnicos, financieros y legales que requiere un proceso de adquisiciones de tipo APP. Deberá obtenerse financiamiento para cubrir los gastos de los asesores necesarios, la redacción de los términos de referencia y el proceso de selección.

Las tareas contempladas anteriormente pueden llevarse a cabo mediante asistencia técnica preliminar

que podría avanzar paralelamente contribuyendo a la generación de conocimientos. Una vez que se haya culminado con esta fase inicial, METI, con el apoyo de un equipo de asesores en transacciones, podría crear las capacidades internas necesarias para la administración del proceso. El establecimiento de un grupo de trabajo que aporte experiencia y conocimiento de otras instituciones (como la PIU y el Ministerio de Transportes y Obras) podría ser un paso inicial esencial.

El gobierno de Barbados sigue adecuando el entorno local para recurrir a las APP cuando resulte práctico. Pero en vista de que no se percibe claramente los apreciables beneficios de las APP, particularmente en el sector educación, actualmente no se está planeando ninguna iniciativa de este tipo para dicho sector.

Jamaica

Como se señaló anteriormente, en 2012 se llevaron a cabo las tareas iniciales de determinación de políticas públicas y creación de la arquitectura institucional para la gestión de proyectos de APP mediante la adopción del “Programa para creación de nuevas asociaciones para el desarrollo nacional” previniéndose en ese momento que el sector educación sería el primer paso en esta curva de aprendizaje sobre las APP. No obstante, la novedad y desafíos que plantea el modelo de APP significaron que se debería contar con un grado significativo de fortalecimiento y capacitación institucionales para asegurar que el MdE y el NET pudieran desempeñar a cabalidad su rol en el desarrollo de proyectos y la gestión pos-contrato.

Después de culminar el estudio en 2013, el DBJ recibió la solicitud de implementar colegios mediante APP (tanto escuelas nuevas como reacondicionadas). Actualmente se encuentra en revisión en conjunto de ideas para proyectos. Se está examinando aspectos como la necesidad de una mejor evaluación de la verdadera oferta y demanda, así como la capacidad fiscal para construir nuevos colegios para el MdE. En función de la disponibilidad de terrenos y presupuesto

7. Actualmente se está llevando a cabo un debate en el Caribe acerca de la posible creación de capacidades de apoyo para APP especializadas con participación de instituciones financieras multilaterales como el Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco Mundial y el BID.

así como de la confirmación del valor que se obtendría de la inversión realizada, los proyectos de ampliación y mejora podrían pasar a la etapa de adquisiciones.

Trinidad y Tobago

La contratación basada en desempeño no es novedad en Trinidad y Tobago, pero el diseño de proyectos según dicho modelo contractual requiere comprender sus implicaciones a nivel de la autoridad contratante y a nivel de los privados que podrían interesarse en licitar tales contratos.

Las etapas clave del proceso de inversión en infraestructura —identificación, evaluación, selección, desarrollo, adquisiciones y gestión a largo plazo— ya han sido incluidas en los documentos clave que sustentan las Actas de la Sesión del Gabinete de mayo de 2012 y que establecen las pautas de la política gubernamental de APP.

El MdE se concentraría en la educación inicial y primaria, áreas en las que el valor de la inversión monetaria generalmente se encuentra por debajo del nivel óptimo para una APP. Para proyectos específicos, particularmente en las etapas iniciales de un programa de APP aún incipiente, se necesita evaluar el impacto de los costos de transacción (lo que incluye la contratación de asesores externos, en las áreas financiera, legal, técnica y otras), así como los costos administrativos de un proceso de adquisiciones públicas en gran escala utilizando el modelo de APP. Los costos de transacción del sector público (es decir, la inversión en la preparación de las adquisiciones) deben limitarse a un nivel adecuado, que generalmente se encuentra entre 2 y 3% de la inversión prevista.

Como se mencionó anteriormente, cualquier enfoque de “paquetes” debe basarse lógicamente en una racionalidad geográfica y social. Por consiguiente, la definición de un paquete de proyectos presupone un proceso previo de análisis y consulta con las partes interesadas relevantes. La identificación de un paquete, geográfica y técnicamente apropiado, de procesos escolares, deberá ser acompañada por un

análisis simultáneo del mercado de las capacidades de diseño, construcción, operación y mantenimiento de la zona específica, con referencia especial a las capacidades de los subcontratistas locales disponibles.

Esta tarea debe llevarse a cabo mediante la colaboración entre los equipos respectivos de adquisiciones y de proyecto a nivel de MdE y EFCL.

El Fondo Multinacional de Inversiones del BID y “Compete Caribbean” actualmente apoyan al gobierno en el financiamiento e implementación de dos APP piloto. Una es para la construcción y mantenimiento de 10 escuelas primarias y 10 centros de educación inicial. Se han contratado empresas internacionales de consultoría para desarrollar el negocio de esta APP, que están trabajando con un equipo que incluye representantes del Ministerio de Finanzas y Economía, MdE y la EFCL. La decisión de poner a prueba el modelo de APP a través de la construcción de edificaciones escolares se debe en parte al elevado costo de reparación que actualmente enfrenta el gobierno. Se espera lanzar al mercado la licitación de APP en el segundo trimestre de 2015.

Conclusiones

El estudio realizado en 2012 y 2013 llegó a la conclusión de que el modelo de APP presenta gran potencial para la adquisición de infraestructura educativa y de los servicios subyacentes en los tres países concernidos, si bien en mucho menor escala en Barbados. Al momento del estudio, tanto en Jamaica como en Trinidad y Tobago se habían dado importantes pasos preliminares para adoptar la modalidad de APP como opción para la adquisición de infraestructura y prestación de servicios, y se contaba con mecanismos institucionales preliminares para la administración del proceso en un ámbito aún más amplio y que incluye el sector educación. En ambos países, el BID prestó apoyo significativo para esta iniciativa a través del Fondo Multilateral de Inversiones.

Debido a que relativamente pocos proyectos serían adecuados para llevarse a cabo mediante APP

en Barbados, el estudio considera que, una vez que se haya tomado la decisión de seguir adelante, se deberá contemplar la posibilidad de obtener asistencia técnica para proyectos específicos, incluyendo servicios externos de asesoría legal, financiera y técnica para la preparación del proyecto.

El contexto actual legal y normativo de los tres países donde se sigue una tradición de derecho consuetudinario se considera suficiente, en tanto que en Jamaica y Trinidad y Tobago se cuenta además con el respaldo de enunciados de política en favor de la adopción de las modalidades de adquisición mediante APP. Sin embargo, en las tres jurisdicciones se expresó preocupación acerca de los antecedentes en materia de adquisiciones por parte del sector público pero también se mencionó los esfuerzos para mejorar las prácticas en el ámbito de compras estatales.

Las escuelas demandan inversiones relativamente pequeñas, lo que significa que la relación entre los costos de transacción y la inversión final, tanto para el sector público como para los postores privados, en la mayor parte de los casos requerirá constituir grupos o paquetes de varias escuelas dentro de una misma licitación para que todas las partes puedan alcanzar economías de escala.

El estudio predice que la novedad que constituye este método de adquisiciones mediante APP y la naturaleza de "recurso limitado" de la relación contractual constituiría un reto importante para los mercados bancarios locales a los que se podría solicitar respaldo para los grupos de postores. No obstante, existe la experiencia y conocimientos necesarios en las oficinas de Londres y Nueva York de los grupos bancarios internacionales que probablemente se interesarían en este tipo de financiamiento.

Vale la pena mencionar que entre el momento del estudio y el presente, el gobierno de Trinidad y Tobago ha realizado avances significativos para la adopción de una metodología de APP para la adquisición de 10 centros de educación temprana y 10 escuelas primarias.

Barbados

Las restricciones fiscales al momento del estudio han estimulado el interés de movilizar el financiamiento del sector privado para la infraestructura del sector educativo, de donde deriva el posible interés en el enfoque de APP.

Algunos entrevistados del sector público para este estudio señalaron la necesidad de que los altos funcionarios gubernamentales comprendan mejor el mecanismo de APP, y de contar con una clara hoja de ruta institucional y legal/normativa para que las APP den fruto. El estudio sugiere que el reducido tamaño de la economía de Barbados actúa en contra de la adopción del tipo de estructura institucional que actualmente se está implementando en Jamaica y Trinidad y Tobago, y que más bien, se debería prestar especial atención a la asistencia técnica para proyectos específicos, como se señaló en la sección anterior.

En el caso de Barbados, y a diferencia de los mecanismos existentes en Jamaica o Trinidad y Tobago, el empleo de un modelo de APP para la infraestructura educativa depende esencialmente de la contratación de asesores externos de transacciones que apoyarían al equipo del gobierno para proyectos específicos. Con dicho enfoque se obtendría el beneficio adicional de que, en caso de que la asistencia técnica preliminar no demuestre que la estrategia de adquisición con APP en mayor escala tiene los méritos suficientes, se podría detener dichos procesos sin incurrir en costos adicionales.

En vista del papel fundamental que cumplen METI, el Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos, el Departamento Central de Adquisiciones y el Ministerio de Transporte y Obras, la modalidad de adquisiciones por "proyectos específicos" tendría que establecer una estructura de coordinación, respaldada por un grupo de trabajo por proyectos, que interactúe con los expertos externos contratados para apoyar los proyectos. El diseño de dicha estructura de coordinación debería formar parte de la evaluación de los méritos de las APP como parte de una política más general de adquisiciones públicas.

Aunque en general los entrevistados para este estudio estuvieron de acuerdo en que no era necesario considerar legislación específica para las APP, la mayor parte de ellos reconoció que podría requerirse una revisión y fortalecimiento de los procedimientos de compras que se utilizan en Barbados para facilitar no solamente las APP, sino también los tipos más tradicionales de adquisiciones para proyectos. Al momento del estudio, dicho proceso estaba en curso con respaldo del BID.

El mercado bancario de Barbados si bien necesitaría capacitación y fortalecimiento en las áreas de financiamiento de proyectos, evaluación de riesgos y mecanismos más complejos al estilo de las APP, debería estar en capacidad de cumplir con los requisitos de financiamiento individuales de la magnitud contemplada en un enfoque multi-proyectos, es decir, proyectos del orden de US\$10 a 20 millones.

La preocupación sobre el modelo de adquisiciones mediante APP que se expresó en varios niveles gubernamentales indica que, como primer paso, se debería diseñar actividades destinadas a mejorar la comprensión y compromiso hacia el modelo de APP en todo el sector público y del ejecutivo. Dichas actividades podrían incluir misiones internas y externas con funcionarios clave para recibir presentaciones (o realizar visitas) a programas de APP que hayan tenido éxito en jurisdicciones similares. Solamente cuando se haya asegurado un nivel apropiado de compromiso gubernamental será posible avanzar en dirección hacia acciones por proyectos específicos.

El número de posibles proyectos de APP para el sector educación es limitado, al igual que las inversiones generales en infraestructura que se realizaron en Barbados en los últimos años. Sin embargo, dado el énfasis que se ha puesto en el papel del sector privado, la adopción de modalidades de contratación por APP junto con programas de asistencia técnica en el ámbito del cambio climático, es claro que se debe considerar las APP desde un punto de vista multisectorial. En otras jurisdicciones, la capacitación sobre

las APP en todo el sector público ha dado evidentes⁸ y significativos beneficios incluso en el contexto de metodologías más tradicionales de compras gubernamentales.

Jamaica

El gobierno de Jamaica ha apoyado explícitamente la opción de adquisición a través de APP como parte de su respuesta estratégica al desafío relacionado con la infraestructura y el DBJ ha recibido una solicitud para desarrollar escuelas nuevas tanto como para restaurar otras ya existentes a través de APP. Esta solicitud aún está en proceso de revisión, y el estudio del caso de negocio (estudio de Prefactibilidad) del proyecto aún no se ha llevado a cabo.

Aparece como necesaria una mejor evaluación de oferta y demanda de escuelas nuevas para determinar, por ejemplo, si el número de alumnos proyectado excede la oferta actual de vacantes estudiantiles y para determinar si algunas de las escuelas existentes están vacías a medias porque son impopulares o porque se encuentran en áreas donde el número de niños en edad escolar está disminuyendo. De manera similar, queda por determinarse si el gobierno de Jamaica ha hecho una previsión presupuestaria suficiente para las escuelas nuevas. El modelo de APP parece ser apropiado para la expansión de la infraestructura escolar existente donde hay terrenos disponibles, a condición de que la relación costo/rendimiento sea satisfactoria y de que se hayan hecho las previsiones presupuestarias del proyecto.

El gran potencial para el desarrollo de una nueva estructura educativa (particularmente de escuelas secundarias) y para la rehabilitación y mejoramiento de la estructura existente es un concepto ampliamente aceptado dentro del MdE, así como lo es el papel de NET para llevar a cabo las medidas necesarias al respecto. Al momento del estudio, se esperaba que el gran desafío consistiese en la identificación, evaluación, selección e implementación de proyectos

8. Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin), Mexico: <http://public-private-partnerships.worldfinance.com/ppps-in-México/>

piloto. Un grupo de trabajo para las APP del sector educación compuesto por la unidad de APP del DBJ, el “nodo” de APP del Ministerio de Finanzas y Planeamiento, el MdE y NET estaba preparando el documento sustentatorio para 10 a 12 escuelas.

En vista de que la magnitud de la inversión para las escuelas a los niveles primario y secundario se encuentra por debajo de la cifra que generalmente sería atractiva para el sector privado como parte de una APP, se debería prestar atención al diseño de una primera licitación multi-proyectos, que reúna un conjunto de escuelas (posiblemente una combinación de nuevas edificaciones y reparaciones) para lograr un valor total de proyecto en el orden de US\$20 millones.

En el frente legal y normativo, los encuestados en el estudio consideran que no es necesario contar con legislación específica para las APP, aunque por lo general se reconoce que se debería revisar y fortalecer los procedimientos generales de adquisiciones gubernamentales que se aplican en Jamaica para facilitar no solo los APP sino también otros tipos de proyectos. Como en el caso de Barbados, este proceso estaba en curso al momento del estudio.

El mercado bancario jamaicano, si bien requiere capacitación y fortalecimiento en las áreas de financiamiento de proyectos, evaluación de riesgos de proyectos y los mecanismos complejos de tipo APP, debería ser capaz, no obstante, de cumplir con los requisitos de financiamiento de proyectos específicos de la magnitud contemplada de dicho enfoque multi-proyectos.

Trinidad y Tobago

La necesidad de nuevas construcciones y reparación de las existentes es suficientemente grande para justificar la decisión gubernamental de considerar todas las opciones apropiadas de adquisiciones, uno de cuyos principales objetivos sería la entrega oportuna y económica de nuevas escuelas. Históricamente, Trinidad y Tobago ha contado con suficientes ingresos

fiscales para satisfacer sus necesidades de infraestructura, pero recientes restricciones han llevado al examen de las modalidades de adquisiciones con el propósito de lograr un mayor valor por la inversión realizada. Uno de los beneficios del formato APP es que crea la oportunidad de transferir el financiamiento de proyectos en gran escala al sector privado.

Tras haber endosado explícitamente la alternativa de adquisiciones de APP como parte de su respuesta estratégica al reto que plantea la infraestructura, el gobierno ha incluido 20 proyectos educativos en su lista de proyectos prioritarios seleccionados dentro de la modalidad de APP.

Aunque la escala global de inversiones en infraestructura educativa es de varios millones de dólares de Estados Unidos, el desafío yace en el valor relativamente limitado de los proyectos individuales, lo que podría no sólo multiplicar los costos de preparación de los proyectos sino también dar como resultado la fragmentación del mercado y otras ineficiencias. Tras la creación de una unidad de APP en el Ministerio de Finanzas y Economía en 2011, ahora se debe prestar atención al diseño de un equipo de ejecución de las APP que incluya al MdE y posiblemente EFCL, que examinarían los paquetes de colegios pre-escolares y de primaria en una licitación del modelo de APP.⁹

La alternativa de las APP ahora se considera como parte de la estrategia general del gobierno para construcción de infraestructura. Los esfuerzos en el campo legal y normativo deberán concentrarse en fortalecer el proceso de adquisiciones. El papel que se otorgue al modelo de APP en cualquier reforma de las leyes y normas de adquisiciones será un elemento fundamental. Al momento de la redacción de este documento (mediados de 2014) se encontraba próximo a su aprobación por el congreso un proyecto de ley

9. Esto sucedió con el lanzamiento del primer programa de APP para el sector educación—“Consultoría para la prestación de servicios de asesoría de fase 1 para el desarrollo del modelo inicial de APP para 10 escuelas primarias y 10 centros de atención a la primera infancia y educativos del sector público.”

sobre compras del gobierno que contenía una referencia específica al modelo de APP.

Los sectores bancarios de Trinidad y Tobago y Jamaica presentan características similares.

Conclusiones generales

Rápidamente se están reuniendo los principales elementos necesarios para la aplicación de un enfoque de adquisiciones mediante APP en el ámbito de la infraestructura educativa. Existe una fuerte demanda por contar con un método eficiente para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas, y la experiencia internacional ha demostrado que el enfoque de APP funciona en dicho contexto. Sin embargo, debido a su novedad y complejidad, el modelo de las APP demandará un grado significativo

de fortalecimiento y capacitación institucionales para asegurar que los ministerios puedan desempeñar su papel, no sólo en lo que se refiere al desarrollo y adquisición para los proyectos, sino también en la fase de administración pos-contrato de la cual depende una gran parte del éxito de las APP.

Referencias

- PPIAF (Facilidad de Asesoría para Infraestructura Público-Privada) (Public-Private Infrastructure Advisory Facility). 2014. *Caribbean Infrastructure PPP Roadmap*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.
- Livingston, Nicholas. 2013. "Apoyo para el desarrollo de Asociaciones Público Privadas para la infraestructura escolar en el Caribe". Trabajo presentado en el Taller del Banco Interamericano sobre Aprendizaje en las escuelas del siglo XXI, 11 al 15 de Marzo, Montego Bay, Jamaica.



www.iadb.org/education
<http://blogs.iadb.org/education/>
education@iadb.org