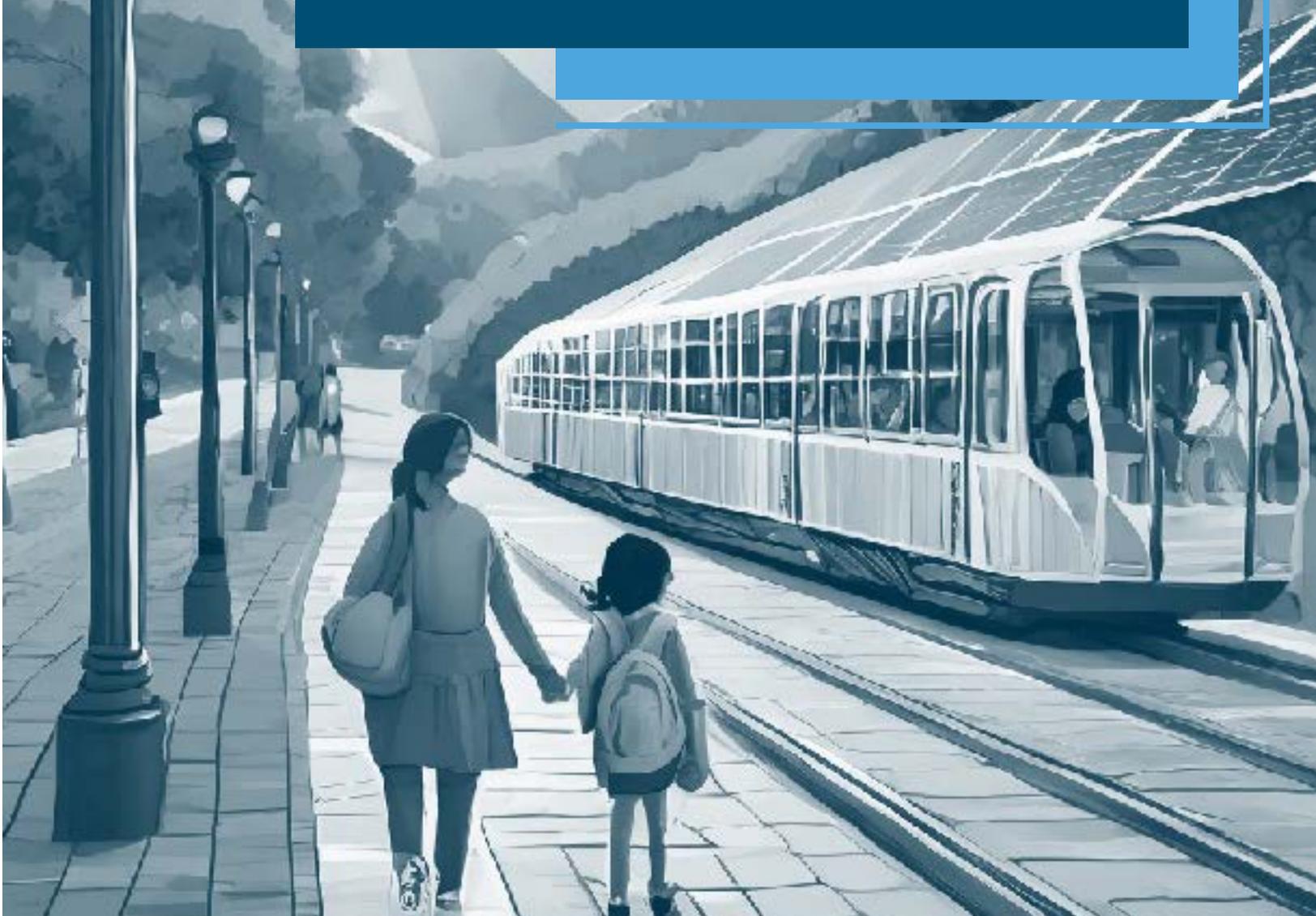


Elementos clave, herramientas y mejores prácticas para el desarrollo  
de **Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura**

# ASOCIACIONES PÚBLICO- PRIVADAS INCLUSIVAS

UNA GUÍA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



**ABEL**



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

Asociaciones público-privadas inclusivas: una guía para América Latina y el Caribe / Andrea Arciniegas, Christine Shepherd, Elisa Donadi, Roxana Martinelli, Vidya Naidu, Enrique Domínguez, Carolina Lembo, Ancor Suárez-Alemán, Eduardo Pacheco.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1221)

1. Public-private sector cooperation- Environmental aspects-Latin America. 2. Public-private sector cooperation-Environmental aspects-Caribbean Area. 3. Infrastructure (Economics)-Environmental aspects-Latin America. 4. Infrastructure (Economics)-Environmental aspects-Caribbean Area. I. Arciniegas, Andrea. II. Shepherd, Christine. III. Donadi, Elisa. IV. Martinelli, Roxana. V. Naidu, Vidya. VI. Domínguez, Enrique. VII. Lembo, Carolina. VIII. Suárez-Alemán, Ancor. IX. Pacheco, Eduardo. X. Banco Interamericano de Desarrollo. Vicepresidencia de Países. XI. Serie.

IDB-MG-1221

Códigos JEL: H54.

Palabras clave: Asociaciones Público-Privadas, inclusión, equidad, diversidad, sostenibilidad, infraestructura

### AUTORES

#### REBEL

Andrea Arciniegas  
Christine Shepherd  
Elisa Donadi  
Roxana Martinelli  
Vidya Naidu

#### INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

Enrique Domínguez  
Carolina Lembo  
Ancor Suárez-Alemán  
Eduardo Pacheco

Diseño y diagramación: Mariana Carvajal López Valeria Bernal Carvajal

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia. Las opiniones expresadas en esta publicación son 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.



# CONTENIDO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CONTENIDO</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>TABLAS</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>CUADROS DE TEXTO</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>AGRADECIMIENTOS</b> .....  | <b>6</b>  |
| <b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>DEFINICIONES Y CONCEPTOS</b> .....   | <b>9</b>  |
| <b>INTRODUCCIÓN</b> .....   | <b>11</b> |
| <b>DESAFÍOS EN MATERIA DE INCLUSIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b> .....   | <b>12</b> |
| <b>LA INFRAESTRUCTURA COMO CATALIZADORA DEL DESARROLLO INCLUSIVO</b> .....  | <b>20</b> |
| <b>DESARROLLANDO ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP) INCLUSIVAS EN INFRAESTRUCTURA<br/>ECONÓMICA Y SOCIAL</b> .....       | <b>26</b> |
| <b>OBJETIVO DE LA GUÍA DE APP INCLUSIVAS</b> .....  | <b>33</b> |
| <b>APLICACIÓN PRÁCTICA: PUNTOS DE ENTRADA PARA EL DESARROLLO DE APP MÁS INCLUSIVAS</b> .....                              | <b>35</b> |
| <b>1. EVALUACIÓN INICIAL</b> .....  | <b>35</b> |
| <b>PUNTOS DE ENTRADA</b> .....  | <b>36</b> |
| <b>2. ESTRUCTURACIÓN / CASO DE NEGOCIO</b> .....  | <b>47</b> |
| <b>PUNTOS DE ENTRADA</b> .....  | <b>49</b> |
| <b>3. TRANSACCIÓN</b> .....   | <b>57</b> |
| <b>PUNTOS DE ENTRADA</b> .....  | <b>57</b> |
| <b>4. CONSTRUCCIÓN Y GESTIÓN DEL CONTRATO</b> .....   | <b>75</b> |
| <b>PUNTOS DE ENTRADA</b> .....  | <b>75</b> |
| <b>ANEXO 1 - CASO DE ESTUDIO: LAS TERMINALES DE AUTOBÚS DE SÃO PAULO COMO VECTORES DE<br/>TRANSFORMACIÓN SOCIAL</b> ..... | <b>83</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....   | <b>92</b> |

## **FIGURAS**

|   |    |
|---|----|
| <b>Figura 1.</b> Marco conceptual del presente documento.....   | 11 |
| <b>Figura 2.</b> Comparación de indicadores seleccionados de desarrollo humano: ALC y otros países.....                   | 15 |
| <b>Figura 3.</b> Comparación de indicadores económicos (IE) seleccionados: ALC y otros países .....                       | 17 |
| <b>Figura 4.</b> Comparación de indicadores de voz y agencia: ALC y países seleccionados.....                             | 19 |
| <b>Figura 5.</b> Diagrama de los principios y ámbitos de actuación de la infraestructura inclusiva, Naciones Unidas ..... | 22 |

## **TABLAS**

|  |    |
|--|----|
| <b>Tabla 1.</b> Preguntas orientativas para establecer requisitos de desempeño con un enfoque de inclusión ..... | 59 |
| <b>Tabla 2.</b> Enfoque 1 Requisito mínimo .....   | 70 |
| <b>Tabla 3.</b> Evaluación del Enfoque 2 .....   | 70 |
| <b>Tabla 4.</b> Evaluación del Enfoque 3 y nota mínima de aprobado.....  | 71 |

## **CUADROS DE TEXTO**

|  |    |
|--|----|
| <b>Cuadro de Texto 1.</b> Conceptualización de grupos diversos del BID .....   | 12 |
| <b>Cuadro de Texto 2.</b> Los beneficios derivados de invertir en alumbrado público: La APP de alumbrado público en la ciudad de Nova Lima (Minas Gerais, Brasil)..... | 24 |
| <b>Cuadro de Texto 3.</b> Implicaciones de la falta de consulta con las comunidades locales .....  | 28 |
| <b>Cuadro de Texto 4.</b> Interrupción de proyectos carreteros debido a ola de contestación social .....   | 29 |
| <b>Cuadro de Texto 5.</b> Creación de empleos para la comunidad local en la etapa de construcción de las APP.....  | 30 |
| <b>Cuadro de Texto 6.</b> Promoción de oportunidades de empleo y de negocio para mujeres y minorías.....   | 30 |
| <b>Cuadro de Texto 7.</b> Emisión del primer bono social ligado a un proyecto de infraestructura en ALC .....  | 31 |
| <b>Cuadro de Texto 8.</b> Emisión del primer bono social en el mercado local de Colombia.....  | 32 |
| <b>Cuadro de Texto 9.</b> Términos de financiación más favorables por mejoras en el desempeño de la empresa matriz en materia de género.....                           | 33 |
| <b>Cuadro de Texto 10.</b> La importancia del licenciamiento social en proyectos de infraestructura.....   | 36 |
| <b>Cuadro de Texto 11.</b> La implementación de una ruta participativa en los proyectos estructurados por la Financiera de Desarrollo Nacional (Colombia) .....        | 39 |
| <b>Cuadro de Texto 12.</b> Aplicación a las Normas de Desempeño Ambiental y Social (NDAS) del BID.....   | 42 |
| <b>Cuadro de Texto 13.</b> La Inclusión en el Patrimonio Autónomo de Pre-inversión de Infraestructura en Colombia (PAPIC) de FDN .....                                 | 44 |
| <b>Cuadro de Texto 14.</b> La inclusión en la Central Intermodal de Transporte de Palmira (Colombia).....  | 45 |
| <b>Cuadro de Texto 15.</b> La inclusión en el epicentro de la estructuración de la APP del Hospital de Bosa (Bogotá, D.C., Colombia) .....                             | 47 |

|  |    |
|--|----|
| <b>Cuadro de Texto 16.</b> Guía del BID - Lista de verificación de la revisión de la EIAS para Género e Inclusión.....                               | 51 |
| <b>Cuadro de Texto 17.</b> La importancia de la cartografía social en el desarrollo de proyectos de infraestructura inclusiva.....                   | 56 |
| <b>Cuadro de Texto 18.</b> Definiciones del contrato de APP de las Terminales de Autobús de São Paulo.....   | 60 |
| <b>Cuadro de Texto 19.</b> Incentivos para aumentar la diversidad en las plantas fotovoltaicas Jacaranda en Brasil.....                              | 61 |
| <b>Cuadro de Texto 20.</b> Capacitación de mujeres en la APP del Tercer Carril Bogotá-Girardot.....  | 62 |
| <b>Cuadro de Texto 21.</b> Disponibilidad de instalaciones o servicios para personas con discapacidad en las Terminales de Autobús de São Paulo..... | 63 |
| <b>Cuadro de Texto 22.</b> Deducciones por KPI asociados a género en las bases de licitación de los establecimientos penitenciarios en Chile.....    | 64 |
| <b>Cuadro de Texto 23.</b> Ejemplos de cláusulas.....  | 66 |
| <b>Cuadro de Texto 24.</b> Casablanca y Giacote, Paysandú, Río Negro y Salto, Uruguay.....   | 66 |
| <b>Cuadro de Texto 25.</b> Evaluación de propuestas en el Programa PHARES de Haití con un enfoque en inclusión .....                                 | 73 |
| <b>Cuadro de Texto 26.</b> Principales riesgos para la inclusión durante la construcción del proyecto .....  | 77 |
| <b>Cuadro de Texto 27.</b> El Plan de Gestión Social y Ambiental de la APP del Hospital de Bosa .....  | 80 |
| <b>Cuadro de Texto 28.</b> Sistema de PQRSD del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria de Grupo 1 de Chile.....                    | 82 |
| <b>Cuadro de Texto 29.</b> Términos clave definidos en el aviso de licitación .....  | 87 |
| <b>Cuadro de Texto 30.</b> Especificaciones de Accesibilidad .....   | 89 |
| <b>Cuadro de Texto 31.</b> Especificaciones sobre sanitarios para los usuarios.....  | 90 |

# AGRADECIMIENTOS<sup>1</sup>

América Latina y el Caribe (ALC) enfrentan retos en el desarrollo de infraestructura inclusiva que no han permitido a los países aprovechar todo su potencial para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente aquellos que forman parte de grupos que enfrentan desigualdades con base en su género, raza, etnia, condición de discapacidad, identidad de género u orientación sexual.

Si bien la inclusión de dichos grupos está evolucionando en las sociedades latinoamericanas y del Caribe, para transitar hacia una infraestructura sostenible y consolidar un desarrollo inclusivo en la región será fundamental contar con políticas y programas interseccionales que favorezcan las expresiones de género, garanticen los derechos de grupos vulnerables y ofrezcan mejores servicios bajo una visión universal y abarcativa que no deje a nadie atrás.

Los países de América Latina y el Caribe encuentran una oportunidad única para promover la inclusión y cerrar brechas en materia de género y diversidad a través de sus Asociaciones Público-Privadas. Este modelo contractual basado en el desempeño, el enfoque de riesgo compartido, el énfasis en atraer la innovación del sector privado y los requisitos en torno a la participación de la comunidad y la transparencia representa un enfoque catalizador del progreso y desarrollo inclusivo en la región.

Ante este reto, el Grupo BID a través de su Ventanilla Única de Asociaciones Público-Privadas (VUAPP), junto con Rebel, han desarrollado una Guía de Asociaciones Público-Privadas Inclusivas para brindar orientación práctica sobre cómo promover la planificación, desarrollo, ejecución, y supervisión y monitoreo de proyectos bajo este modelo de contratación, incluyendo, a lo largo de todo su ciclo de vida, componentes de género y diversidad.

Los autores de la Guía son Andrea Arciniegas, Christine Shepherd, Elisa Donadi, Roxana Martinelli y Vidya Naidu (Rebel) y Enrique Domínguez, Carolina Lembo, Ancor Suárez-Alemán y Eduardo Pacheco (BID).

Los autores desean reconocer especialmente a Gastón Astesiano (Team Leader de la VUAPP - BID) por su valioso apoyo en la elaboración de la Guía. También, agradecen a Juanita Merchán (Promotora del Hospital de Bosa, Colombia), María Patricia Sandoval Fernández, María Fernanda Madrid Trillo y Julián Franco Barrera (Financiera de Desarrollo Nacional, Colombia), Marcos Siqueira y Ricardo Costa (VUAPP – BID, Brasil), Ana Beatriz Figueiredo de Castro M y Renata De Andrade Leal (BID, Brasil) por su valiosa contribución a la identificación y documentación de iniciativas y proyectos de APP en la región que han considerado la inclusión social.

1. A lo largo de la Guía de Asociaciones Público-Privadas Inclusivas se incluyen cuadros de texto con ejemplos prácticos de proyectos reales que se han desarrollado en América Latina y el Caribe. La información contenida en los cuadros de texto se ha recopilado a través de entrevistas con partes interesadas relevantes y fuentes acreditadas disponibles en línea. Si bien se han llevado a cabo todos los esfuerzos posibles para garantizar la precisión de la información, los ejemplos tienen fines ilustrativos y podrían introducir algunas imprecisiones involuntarias. Los autores renuncian a cualquier responsabilidad por omisiones o discrepancias en la información presentada en este documento.

## LISTA DE ABREVIATURAS

|               |   |
|---------------|---|
| <b>ACB</b>    | Análisis Costo-Beneficio  |
| <b>AD</b>     | Afrodescendientes   |
| <b>ALC</b>    | América Latina y el Caribe  |
| <b>APP</b>    | Asociaciones Público-Privadas   |
| <b>BID</b>    | Banco Interamericano de Desarrollo  |
| <b>BMD</b>    | Bancos Multilaterales de Desarrollo   |
| <b>EAS</b>    | Estándares Ambientales y Sociales   |
| <b>EFTP</b>   | Educación y Formación Técnica y Profesional   |
| <b>EIAS</b>   | Evaluación de Impacto Ambiental y Social  |
| <b>EPC</b>    | Ingeniería, Compras y Construcción (por sus siglas en inglés)   |
| <b>FDN</b>    | Financiera de Desarrollo Nacional   |
| <b>GIF</b>    | Fondo para la Infraestructura Global (por sus siglas en inglés)   |
| <b>ICERD</b>  | Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (por sus siglas en inglés) |
| <b>ICMA</b>   | Asociación Internacional de Mercados de Capitales (por sus siglas en inglés)  |
| <b>IDH</b>    | Indicadores de Desarrollo Humano  |
| <b>IFC</b>    | Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en inglés)   |
| <b>GIH</b>    | Centro Global de Infraestructura (por sus siglas en inglés)   |
| <b>GIP</b>    | Programa Global de Infraestructura (por sus siglas en inglés)   |
| <b>KPI</b>    | Indicadores Clave de Desempeño (por sus siglas en inglés)   |
| <b>LGBTQ+</b> | Personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales y queer (por sus siglas en inglés)                                 |
| <b>MRA</b>    | Mecanismos de Reparación de Agravios  |
| <b>NDAS</b>   | Normas de Desempeño Ambiental y Social  |
| <b>OCDE</b>   | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  |
| <b>ODS</b>    | Objetivos de Desarrollo Sostenible  |
| <b>OMS</b>    | Organización Mundial de la Salud  |
| <b>ONG</b>    | Organizaciones No Gubernamentales   |

|              |  |
|--------------|--|
| <b>ONU</b>   | Organización de las Naciones Unidas  |
| <b>PAG</b>   | Plan de Acción de Género   |
| <b>PAPIC</b> | Patrimonio Autónomo de Pre-inversión de Infraestructura en Colombia                  |
| <b>PCD</b>   | Personas con Discapacidades  |
| <b>PGAS</b>  | Plan de Gestión Ambiental y Social   |
| <b>PI</b>    | Pueblos Indígenas  |
| <b>PIB</b>   | Producto Interno Bruto   |
| <b>PQRS</b>  | Sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos, Solicitudes, Denuncias                      |
| <b>PRMS</b>  | Planes de Restablecimiento de los Medios de Subsistencia                             |
| <b>RAP</b>   | Planes de Acción de Reasentamiento (por sus siglas en inglés)                        |
| <b>SdI</b>   | Solicitud de Interés   |
| <b>SdP</b>   | Solicitud de Propuestas  |
| <b>SEAH</b>  | Explotación, Abuso y Acoso u Hostigamiento Sexual (por sus siglas en inglés)         |
| <b>SLO</b>   | Licencia Social para Operar (por sus siglas en inglés)                               |
| <b>STEM</b>  | Carreras de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (por sus siglas en inglés) |
| <b>TdR</b>   | Términos de Referencia   |
| <b>VpD</b>   | Valor por Dinero   |
| <b>WBG</b>   | Grupo del Banco Mundial (por sus siglas en inglés)                                   |
| <b>WEP</b>   | Principios de Empoderamiento de Mujeres (por sus siglas en inglés)                   |
| <b>5CM</b>   | Metodología de los Cinco Casos (por sus siglas en inglés)                            |

## DEFINICIONES Y CONCEPTOS

**Accesibilidad:** “La condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en condiciones de seguridad y comodidad, de la forma más autónoma y natural posible” (Congreso Nacional de Chile, 2010). La accesibilidad universal no tiene por objeto brindar soluciones puntuales a un determinado tipo de deficiencia física, sensorial o intelectual, sino que apunta a eliminar barreras e incorporar soluciones de las que se benefician todas las personas usuarias, con o sin discapacidad (Fundación con Trabajo, 2021) (Neira Montes, Becerra Sáenz, Prieto Hernández, & Berrocal Mora, Guía de servicio inclusivo para personas con discapacidad en el sector de Infraestructura y Energía, 2022).

**Asociación público-privada:** De acuerdo a la Guía de Certificación para Asociaciones Público-Privadas (APP) desarrollada por la Banca Multilateral de Desarrollo, las APP se definen como un contrato de largo plazo entre una parte pública y una parte privada para el desarrollo y/o gestión de un activo o un servicio público, en el que el agente privado soporta riesgo significativo y responsabilidad significativa en la gestión durante la vida del contrato, y la remuneración está ligada significativamente al desempeño y/o la demanda o uso del activo o servicio.<sup>2</sup>

**Discapacidad:** La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define la discapacidad como el resultado de la interacción entre personas con deficiencias y barreras actitudinales y ambientales que dificultan o impiden su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás (Naciones Unidas, 2006). Una barrera es cualquier tipo de obstáculo que impida el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad (Congreso de la República de Colombia, 2013). Las barreras pueden ser:

- **Actitudinales:** Aquellos comportamientos, palabras, frases, sentimientos, preconcepciones o estigmas que impiden o dificultan que las personas con discapacidad accedan, en igualdad de condiciones, a espacios, objetos, servicios y oportunidades que la sociedad ofrece.
- **Comunicación:** Obstáculos que impiden o dificultan el acceso de las personas con discapacidad a la información, la consulta y el conocimiento, y que, en general, impiden o dificultan el desarrollo de su proceso comunicativo en igualdad de condiciones a través de cualquier medio o modalidad de comunicación, incluyendo las dificultades que afecten la interacción comunicativa de las personas.

2. El programa de Certificación APP de APMG es una innovación del Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD), el Banco Interamericano de Desarrollo a través de su Fondo Multilateral de Inversiones (IADB a través de su MIF), el Banco Islámico de Desarrollo (IsDB) y el Banco Mundial (WBG) y financiado por Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PIIAF).

- **Físicas:** Obstáculos materiales, tangibles o contruidos que impiden que las personas con discapacidad utilicen espacios, objetos y servicios de los sectores público y privado en igualdad de condiciones, o que dificultan su acceso a dichos espacios, objetos y servicios.

**Equidad de género:** La equidad de género es el proceso de ser justos con hombres y mujeres, lo que implica proporcionar y distribuir beneficios y/o recursos de manera que se reduzcan las brechas existentes, reconociendo al mismo tiempo que estas brechas pueden perjudicar tanto a las mujeres como a los hombres (BID, 2010).

**Igualdad de género:** Las mujeres, las niñas, los hombres y los niños disfrutan de las mismas condiciones y oportunidades para ejercer sus derechos y alcanzar su potencial social, económico y político. La comprensión de la igualdad de género está evolucionando en las sociedades latinoamericanas y del Caribe para garantizar que los derechos y las oportunidades no se vean afectados por las diversas identidades y expresiones de género (BID, 2010).

**Inclusión:** En el contexto de esta guía, el término “inclusión” se refiere a la consideración de todos los grupos demográficos a los que hace referencia el Marco Sectorial de Género y Diversidad del BID. Es decir, mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad (PCD) y personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales y queer (LGBTQ+) (BID, 2022).

**Interseccionalidad:** Se refiere a la naturaleza interconectada de las categorizaciones sociales que se aplican a un individuo o grupo específico, lo que se considera que crea sistemas superpuestos de discriminación o desventaja. Es importante tener en cuenta la interseccionalidad en las políticas y programas de desarrollo porque la intersección de identidades puede repercutir en el acceso a las oportunidades y en los resultados de desarrollo.

**Grupos diversos:** Se refiere a cuatro grupos diversos que enfrentan discriminación basada en su identidad colectiva: (i) pueblos indígenas; (ii) afrodescendientes; (iii) personas con discapacidad; y (iv) personas LGBTQ+. Se entiende que estos cuatro grupos tienen sus propias características y desafíos y, por tanto, ser analizados por grupo y por contexto (es decir, país, región, comunidad). A efectos de esta guía, se utilizará el término “grupos diversos” para referirse a estos cuatro grupos, de acuerdo con el Plan de Acción de Género y Diversidad del BID (BID, 2022).

**Puntos de entrada:** Se refiere a las instancias específicas dentro del ciclo de vida de un proyecto de infraestructura bajo la modalidad de APP a través de las cuales se puede incluir un enfoque de inclusión.

**Violencia sexual y basada en género:** La violencia sexual y basada en género se refiere a la violencia dirigida a las mujeres y a la violencia contra las personas basada en su orientación sexual o identidad de género, e incluye el abuso físico, el acoso y la agresión sexual, y el daño psicológico. Una cuarta parte de las mujeres de 15 a 49 años de ALC han sufrido violencia física o sexual a lo largo de su vida, con tasas que oscilan entre el 16% y el 42% en todos los países y estimaciones para el Caribe inferiores a las del resto de la región (OMS, 2021).

# INTRODUCCIÓN

El propósito del presente documento consiste en ofrecer recomendaciones prácticas para la consideración de los diferentes componentes que garanticen un desarrollo inclusivo de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en infraestructura económica y social. Si bien por tanto la naturaleza de este documento es bien específica, resulta crucial entender la problemática a resolver en el contexto de las APP como parte de dos retos mayúsculos de la Región: 1) la necesidad de dar respuesta a los desafíos en materia de inclusión para América Latina y el Caribe; 2) la necesidad de desarrollar infraestructura sostenible en la Región que no deje a nadie atrás.

El Grupo BID considera estas realidades en el centro de su **Estrategia Institucional (2024), BIDImpact+**, donde la Igualdad de Género e Inclusión de diversos grupos de población, la Infraestructura Sostenible, resiliente e inclusiva, y el desarrollo productivo e innovación, a través del sector privado constituyen tres de las siete áreas del enfoque estratégico. El presente documento trabaja en la interacción de estos tres principios fundamentales.

A continuación, se presenta el marco conceptual del presente documento, y que sirve como guía del mismo.

**Figura 1. Marco conceptual del presente documento**



## DESAFÍOS EN MATERIA DE INCLUSIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe enfrentan grandes desafíos en materia de **inclusión**, marcados por altos niveles de desigualdad en materia **de género y diversidad** (CEPAL, 2022). ALC se continúa caracterizando por la persistencia de brechas en los resultados sociales y económicos según género, raza, etnia, condición de discapacidad, identidad de género u orientación sexual (BID, 2022). De acuerdo al **Documento Marco Sectorial de Género y Diversidad y al Plan de Acción de Diversidad para Operaciones del BID**, en la actualidad, las **mujeres y los grupos diversos** en ALC enfrentan desigualdades que restringen sus oportunidades, crean barreras a la inclusión y se reflejan en brechas constantes relacionadas con el empoderamiento económico, el acceso a servicios de calidad, así como la agencia y la capacidad de tomar decisiones e influir en las esferas públicas y privadas (BID, 2022). Según este marco conceptual utilizado a lo largo de la presente Guía, el término **grupos diversos** incluye a **los pueblos indígenas (PI), afrodescendientes (AD), personas con discapacidades (PCD) y personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales y queer (LGBTQ+)** (BID, 2022).

### Cuadro de Texto 1. Conceptualización de grupos diversos del BID

- **Pueblos Indígenas (PI):** Los PI comparten las siguientes características: (i) son descendientes de los pueblos que habitaban la región de América Latina y el Caribe en la época de la conquista o la colonización; (ii) conservan algunas o todas sus propias instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas, lingüísticas y culturales, independientemente de su condición jurídica o residencia actual; y (iii) se autoidentifican como pertenecientes a culturas o pueblos indígenas o precoloniales. Los PI tienen derechos colectivos como pueblos. Algunos otros términos usados en países de la región para referirse a pueblos indígenas son pueblos originarios, pueblos nativos, pueblos aborígenes, pueblos autóctonos y amerindios (BID, 2022).
- **Afrodescendientes (AD):** El término “afrodescendiente” se utiliza para reconocer y afirmar la identidad y herencia africana de estas personas, así como para abordar sus experiencias históricas y contemporáneas de discriminación y marginación. Es importante identificar las áreas en las que la raza y/o la etnia son factores de exclusión y en las que persisten brechas de desarrollo para los afrodescendientes.<sup>3</sup>
- **Personas con discapacidad (PcD):** Las personas con discapacidad incluyen a “aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar

3. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD por sus siglas en inglés) de 1969 se considera el instrumento jurídico internacional más amplio contra el racismo en los mercados laborales, la educación y el acceso a los servicios de salud, y ha sido ratificada por los países de ALC.

con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás”.<sup>4</sup>

- **Personas lesbianas, gays, transgénero/transexuales, queer más (LGBTQ+):** Las personas LGBTQ+ se identifican con diversas orientaciones sexuales o identidades de género (OSIG) que no son heteronormativas ni normativas en materia de género.<sup>5</sup>

4. Según el modelo biopsicosocial de discapacidad aplicado en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD por sus siglas en inglés) de 2006, la discapacidad es un concepto complejo que involucra la interacción entre una persona con discapacidad y barreras ambientales y actitudinales.

5. Los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género (2007) insta a los gobiernos a proteger los derechos de las personas LGBTQ+ a la igualdad y la no discriminación, concretamente en ámbitos como el trabajo, la seguridad y la justicia, la protección social, los estándares de vida adecuados, la vivienda, la educación, la salud y la participación en la vida pública, entre otros.

En total, las mujeres y los grupos diversos representan dos tercios de la población de ALC. Las mujeres representan aproximadamente la mitad de la población, y los afrodescendientes (AD) y los pueblos indígenas (PI) representan casi el 24% y el 10% de los habitantes de la región, respectivamente (BID, 2022). Además, 1 de cada 7 habitantes de ALC tiene algún tipo de discapacidad, lo que representa casi 90 millones de personas (BID, 2022). Así mismo, entre el 2,4% y el 7% de la población de la región se identifica como LGBTQ+ (BID, 2022). A pesar de su proporción, las mujeres y los grupos diversos aún no cuentan con una **plena inclusión social y económica en ALC** (BID, 2022).

Si bien, ALC han avanzado en la reducción de la pobreza en las últimas décadas, existen brechas para las mujeres y los grupos diversos en cuanto a las oportunidades para ejercer sus derechos y alcanzar su potencial social, económico y político. Por ejemplo, en promedio, las mujeres ganan un 23% menos que sus pares masculinos, y las mujeres afrodescendientes tienen menos probabilidades de ocupar empleos formales. Esta interseccionalidad (género y raza) está asociada a un menor acceso a la educación, la salud y las oportunidades laborales. Además, en la región de ALC, las personas con discapacidad experimentan mayores tasas de pobreza que las personas sin discapacidad y la comunidad LGBTQ+ enfrenta mayores niveles de violencia de género (BID, 2022). Existen factores estructurales que han contribuido a este escenario desigual. Por lo tanto, es crucial comprender las desigualdades raciales y étnicas, que reflejan una historia de exclusión, así como las desigualdades de género que están vinculadas a las normas sociales y de género actuales. Estos retos también se ven exacerbados por el envejecimiento de la población, la crisis climática, el rápido cambio tecnológico y el impacto social y económico ejercido por la pandemia del COVID-19.

Las mujeres y los grupos diversos experimentan desigualdades que podrían entenderse como brechas en el acceso a oportunidades y servicios en comparación con los hombres o los grupos no diversos. Estas brechas pueden categorizarse en las siguientes tres áreas temáticas:

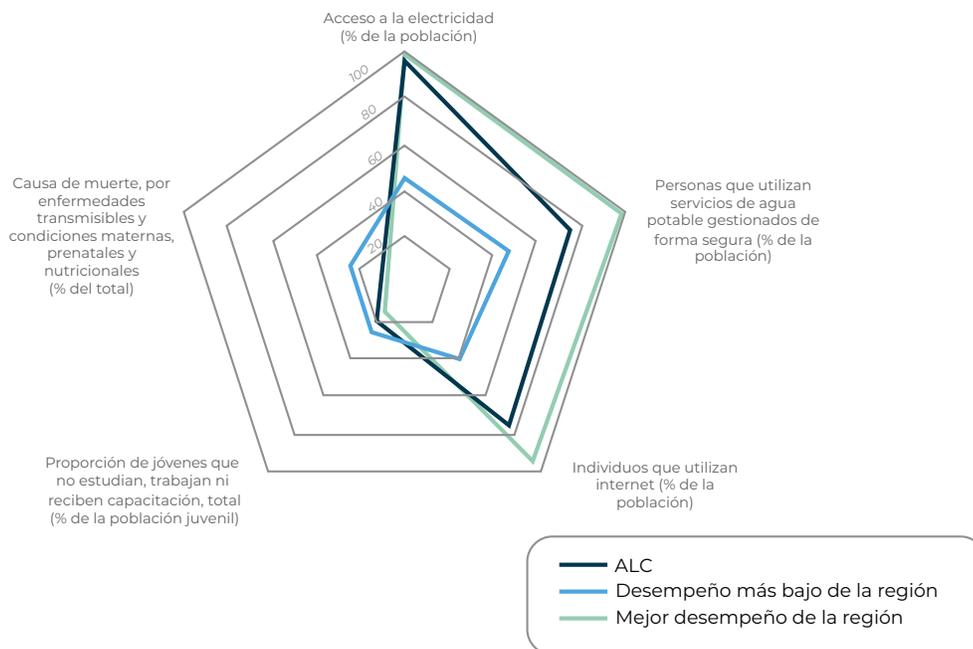
- **Capital humano:** El capital humano se refiere a los conocimientos, destrezas y habilidades que poseen las personas y que contribuyen al desarrollo económico.
- **Oportunidades económicas:** La oportunidad económica se refiere a las brechas en el acceso a las oportunidades económicas, como lo demuestran las tasas de participación laboral, los diferenciales de ingresos y salarios, el tipo de empleos disponibles para las mujeres y personas de grupos diversos.
- **Voz y agencia:** La voz y la agencia se refieren a la capacidad que tienen las personas o grupos para expresar sus opiniones, tomar decisiones y tener control sobre sus propias vidas y elecciones. Engloba los conceptos de empoderamiento, autonomía y autodeterminación.

A continuación, se describen las brechas existentes en estas tres áreas temáticas.

## CAPITAL HUMANO

En ALC, las brechas de capital humano se observan en indicadores como la educación, la salud y el acceso limitado a servicios básicos (por ejemplo, agua y electricidad). Esto, teniendo en cuenta que la buena salud, nutrición, educación y el acceso a servicios básicos son cruciales para que los individuos alcancen su potencial y desarrollen plenamente su capital humano. A nivel regional, los países de ALC tienen acceso casi universal a la electricidad y, aproximadamente, tres cuartas partes de la ciudadanía a agua potable gestionada de forma segura e Internet. Sin embargo, las brechas de acceso son mucho mayores en los países cuyos indicadores de desarrollo humano (IDH) presentan resultados más bajos en la región (ver Figura 2). Estas brechas son aún mayores para las mujeres y los grupos diversos, como se detalla a continuación.

**Figura 2. Comparación de indicadores seleccionados de desarrollo humano: ALC y otros países<sup>6</sup>**



## ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

Un número significativo de personas carece de acceso a servicios básicos como electricidad, combustibles limpios para cocinar, agua potable y saneamiento. Aproximadamente 17 millones de personas no tienen electricidad y 75 millones carecen de combustibles limpios para cocinar. Además, 161 millones de personas tienen un acceso inadecuado al agua potable y 431 millones carecen de servicios sanitarios gestionados de forma segura. Estas deficiencias en el acceso y la asequibilidad afectan principalmente a los segmentos de población con ingresos más bajos, que se enfrentan a dificultades económicas hasta 2,5 veces mayores para cubrir el costo de estos servicios en comparación con los segmentos de mayores ingresos.

Además, existen desigualdades geográficas y sociales, siendo las poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes las más desfavorecidas. Las condiciones de vivienda también influyen ya que el 15% de la población que vive en viviendas precarias carece de acceso a la electricidad (CEPAL, 2022). Esta disparidad se acentuó notablemente durante la pandemia. Por ejemplo, a principios de 2020, en Panamá, el 36% de la población indígena no contaba con acceso a agua potable, en comparación con solo el 4% de la población no indígena. Esta situación dificultó la

6 Datos de la base de datos: Indicadores del Desarrollo Mundial, consultada el 27 de septiembre de 2023. Los datos no están disponibles para todos los países de ALC en todos los indicadores y se presentan para proporcionar una visión general de la dispersión en ALC. Para el indicador de acceso a la electricidad, Haití tiene el desempeño más bajo entre los países para los que se dispone de datos y Colombia el mejor. Para el acceso al agua potable, Perú tiene el desempeño más bajo y Chile el mejor. Para Internet, Haití tiene el desempeño más bajo y Uruguay el mejor. Para la proporción de jóvenes que no reciben educación, formación, etc., Colombia tiene el desempeño más bajo y Uruguay el mejor. En causa de muerte atribuible a enfermedades transmisibles, Haití tiene el desempeño más bajo y Chile el mejor.

aplicación de medidas preventivas, como el lavado de manos y el mantenimiento de la higiene para estos pueblos originarios (Carnemark, Curt, 2020).

Por su parte, la matriculación de las niñas puede aumentar hasta un 15% cuando las comunidades disponen de agua potable y baños y hasta un 7% (para la escuela primaria) cuando se mantienen las carreteras locales, lo que reduce los tiempos de desplazamiento (De Waziers & Morales, 2020).

## **ACCESO A LA SALUD**

La buena salud es crucial para que los individuos desarrollen plenamente su capital humano y alcancen su potencial. La cobertura de los servicios de salud en ALC mostró una mejora en los 20 años anteriores a la pandemia de COVID-19. En 2019, el 77% de la población tenía cobertura sanitaria, un aumento significativo con respecto al 65% en el año 2000. Sin embargo, a pesar de estos avances, las desigualdades persisten en la región. Aproximadamente un tercio de la población todavía enfrenta barreras para acceder a la atención médica (PAHO, 2022).

## **EDUCACIÓN**

ALC han mejorado el acceso a la educación, aumentando las tasas de matriculación en los niveles primario y secundario, además de realizar esfuerzos para reducir las disparidades de género. La región también ha visto mejoras en las tasas de alfabetización, con un mayor porcentaje de la población adquiriendo habilidades básicas de alfabetización. Así mismo, la matriculación en la educación y formación técnica y profesional (EFTP) en América Latina muestra una estrecha paridad de género, con una participación aproximadamente igual de hombres y mujeres.

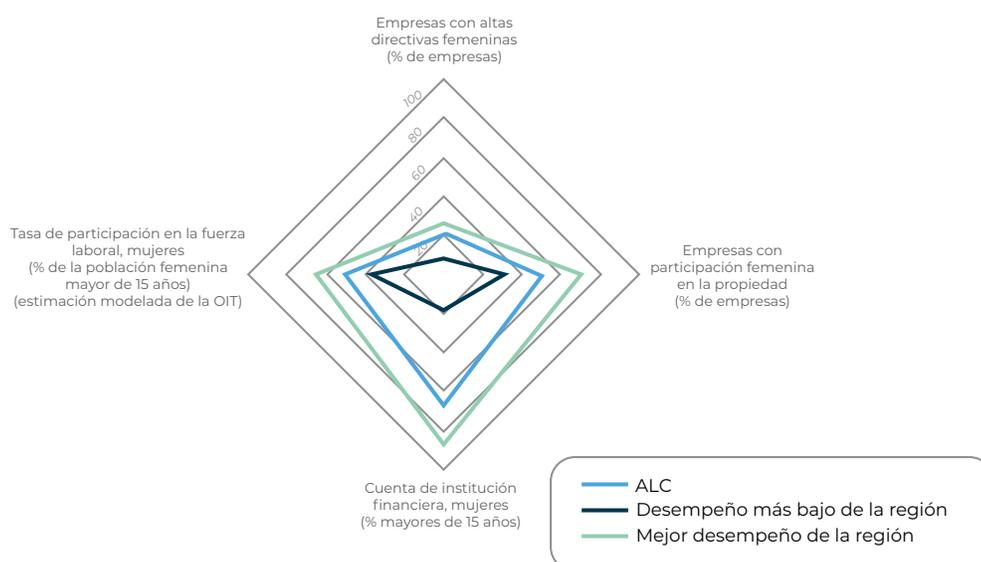
Sin embargo, en las comunidades indígenas persisten las brechas de género en la educación secundaria (BID, 2022). Las mujeres representan el 60% de los egresados, no obstante, siguen estando subrepresentadas en las carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM por sus siglas en inglés), y sólo el 30% de las mujeres que se gradúan en la educación universitaria y terciaria obtienen un título en STEM. Adicionalmente, siguen existiendo desigualdades y los estereotipos de género en el sector de la EFTP, al igual que en otras áreas educativas (Muñoz Rojas, 2019).

Además, las personas con discapacidad tienen pocas posibilidades de completar la educación formal y se enfrentan a tasas de analfabetismo cinco veces más altas que las personas sin discapacidad. Las personas con discapacidad tienen menos probabilidades de completar la educación que sus pares (-21% primaria, -23% secundaria, -9% terciaria) (Grupo Banco Mundial, s.f.).

## OPORTUNIDAD ECONÓMICA

En ALC, las mujeres siguen estando relativamente subrepresentadas en cargos directivos. Según datos disponibles de 2017, Bolivia fue el país con mejor desempeño, con un 26,3%. Sin embargo, la región tiene un mejor desempeño en términos de empresas con participación femenina en la propiedad. En términos de acceso de las mujeres a una cuenta financiera y participación femenina en la fuerza laboral, existe una amplia dispersión entre los países de la región (ver Figura 3). Como se explica más adelante, las mujeres y los grupos diversos, también tienden a recibir una menor remuneración por un trabajo similar y están subrepresentados en las industrias mejor remuneradas asociadas al desarrollo de infraestructura.

**Figura 3. Comparación de indicadores económicos (IE) seleccionados: ALC y otros países<sup>7</sup>**



## PARTICIPACIÓN LABORAL E INGRESOS

A pesar de los avances logrados, la pandemia del COVID-19 exacerbó las desigualdades y dejó a millones de mujeres fuera de los mercados laborales, principalmente debido a las obligaciones domésticas y de cuidado no remuneradas. En ALC, la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral era del 51,1% en 2021 (Grupo Banco Mundial, 2023); sin embargo, menos del 9% de la fuerza laboral en infraestructura en la región era femenina (Banco de Desarrollo del Caribe, 2018).

7 Datos del Banco de Datos del Banco Mundial "Gender Statistics" consultados el 28 de septiembre de 2023. Los datos no están disponibles para todos los países de ALC para todos los indicadores y se presentan para proporcionar una visión general de la dispersión en ALC. Para el indicador "empresas con altas directivas femeninas", en los datos disponibles, Argentina es el país con resultados más bajos y Bolivia el mejor; para el indicador "empresas con participación femenina en la propiedad", Guatemala es el país con resultados más bajos y Ecuador el mejor; para el indicador "cuenta en instituciones financieras", Nicaragua es el país con resultados más bajos y Chile el mejor; para el indicador "participación femenina en la fuerza laboral", Guatemala es el país con resultados más bajos y Bahamas el mejor. Ver: <https://databank.worldbank.org/source/gender-statistics#>

En toda la región, la participación femenina en el sector de la construcción se estima entre el 1% y el 6% (Muslin & Serrano, 2022). Además, en ALC, las mujeres ocupan el 20% de los empleos en el sector de la energía (la mayoría en funciones administrativas) y el 13% en el sector del transporte.

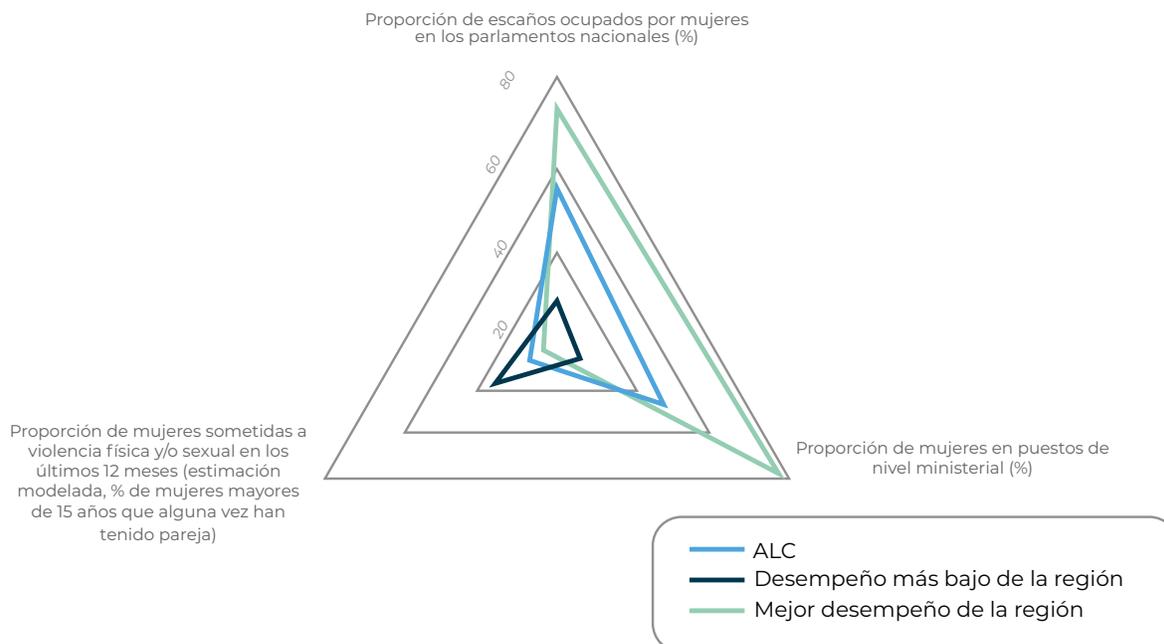
El análisis muestra que en 15 países de ALC las mujeres ganan menos por hora que los hombres y que “la brecha salarial persiste incluso cuando las mujeres tienen mejores perfiles profesionales”, lo que lleva a los investigadores a “suponer que está relacionada con factores normativos/regulatorios, sesgos y/o discriminación” (Urquidi & Chalup, 2023).

Lamentablemente, los datos sobre participación económica de grupos diversos son limitados. Sin embargo, se estima que la interseccionalidad de género con otros grupos diversos presenta cifras aún más bajas en lo que respecta a la participación económica. Por ejemplo, 1 de cada 2 personas con discapacidad está fuera del mercado laboral. Cuando están empleadas, ganan entre un 6 y un 11% menos que otros trabajadores sin discapacidad en el mismo tipo de trabajo (Grupo Banco Mundial, s.f.). La población afrodescendiente en ALC tiene 2,5 veces más probabilidades de vivir en pobreza crónica que los no afrodescendientes (Libertun & García, 2022). Además, el acceso a empleos de calidad representa un desafío adicional para las mujeres indígenas, quienes ocupan una proporción significativa de empleos en el ámbito del servicio doméstico, trabajan de manera independiente o destinan la mayor parte de su tiempo al trabajo no remunerado en tareas de cuidado y labores domésticas (Bocarejo, Araujo, & Albertos, 2021).

## VOZ Y AGENCIA

En ALC, existe una gran dispersión entre los diversos indicadores relacionados con voz y agencia: en algunos países, las mujeres están bien representadas en el parlamento y en los poderes ejecutivos del gobierno y en otros no. La Figura 4 indicadores de representación política de las mujeres en parlamentos y puestos a nivel ministerial y la proporción de mujeres que han sufrido violencia de género en los últimos 12 meses.

**Figura 4. Comparación de indicadores de voz y agencia: ALC y países seleccionados<sup>8</sup>**



Las mujeres y los grupos diversos no se encuentran en posiciones de poder e influencia en ALC en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno. En promedio, el 34,9% de los puestos en los parlamentos nacionales están ocupados por mujeres (2022). Diez países no alcanzan el 20% de representación de mujeres en el parlamento. De estos países, Haití ocupa el último lugar a nivel regional, alcanzando sólo un 2,5% de mujeres elegidas en el parlamento nacional (CEPAL, 2023). En el poder ejecutivo, en promedio, el 28,7% de las mujeres ocupan cargos en los gabinetes presidenciales. La participación femenina en los gabinetes presidenciales es tan baja como el 6,3% (Brasil). En la rama judicial, la proporción media de ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema es del 30,4% (2021) (CEPAL, 2023).

La capacidad de las mujeres para expresar sus opiniones, tomar decisiones y tener control sobre sus propias vidas y decisiones se ve aún más limitada teniendo en cuenta que alrededor del 27% de las mujeres en la región de ALC han experimentado violencia doméstica en su vida (16% en Centroamérica, 21% en el Caribe y 33% en Sudamérica) (OECD, s.f.). En 2021, once países de América Latina registraron una tasa igual o superior a 1 víctima de feminicidio por cada 100.000 mujeres (CEPAL, s.f.). Es más, nueve países de ALC continúan prohibiendo o restringiendo el acceso de las mujeres a determinadas profesiones. Y, las leyes de algunos países del Caribe siguen definiendo los derechos de ciudadanía de las mujeres en relación con su estado civil (CEPAL, s.f.).

<sup>8</sup> Datos del banco de datos del Banco Mundial “*Gender Statistics*” consultados el 28 de septiembre de 2023. Los datos no están disponibles para todos los países de ALC para todos los indicadores y se presentan para proporcionar una visión general de la dispersión en ALC. Para el indicador “parlamento”, Antigua Barbuda es el país con resultados más bajos entre los países para los que se dispone de datos y Costa Rica es el mejor; para el indicador “puestos de nivel ministerial”, Bahamas es el país con resultados más bajos y Nicaragua el mejor; para el indicador “proporción de mujeres sometidas a violencia”, Bolivia es el país con peores resultados y Cuba el mejor.

Esta falta de poder e influencia también está presente a nivel de desarrollo de proyectos. Actores clave en el desarrollo de proyectos de infraestructura en ALC señalaron que las mujeres, y en particular las que hacen parte de comunidades indígenas, enfrentan barreras para expresar sus opiniones sobre los proyectos de infraestructura (ver Cuadro de Texto 11).

## LA INFRAESTRUCTURA COMO CATALIZADORA DEL DESARROLLO INCLUSIVO

Históricamente, el diseño y el desarrollo de infraestructura no han tenido en cuenta las diferentes necesidades de las mujeres y de los grupos diversos como usuarios y participantes del sector. Recientemente y a través de varias investigaciones se ha demostrado que la aplicación de un enfoque de “talla única” no reconoce (e incluso exacerba) las brechas existentes en el acceso y el uso de los servicios de infraestructura que han afectado desproporcionadamente a las mujeres y a los grupos diversos. Por el contrario, varios estudios sugieren que la aplicación de **un enfoque de inclusión de género y diversidad** en el diseño y ejecución de proyectos de infraestructura aumentaría el producto bruto interno (PIB) total de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en un 2,5% para 2050 (Qian, 2023).

En la realidad específica de un proyecto de infraestructura, esto conlleva la necesidad de tener en cuenta la representación sociodemográfica en el área de influencia del proyecto, además de cómo el tejido social y demográfico de las comunidades interactúa con el proyecto. Esta línea enlaza con los principios fundamentales de la infraestructura sostenible en su conjunto. Recordemos cómo la infraestructura representa una piedra angular del desarrollo económico y contribuye al 92% de las 169 metas enmarcadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Qian, 2023).

Las inversiones de los países de América Latina y el Caribe (ALC) en infraestructura planificada, diseñada, construida y operada de manera que se garantice la sostenibilidad pueden ser catalizadores para el desarrollo y crecimiento inclusivo al crear empleos de calidad, impulsar la productividad y mejorar la provisión de servicios públicos. La región de ALC enfrenta retos en el desarrollo de infraestructura sostenible que no han permitido a los países aprovechar todo su potencial para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente aquellos que hacen parte de grupos que enfrentan desigualdades con base en su género, raza, etnia, condición de discapacidad, identidad de género u orientación sexual.

Para 2024 el 100 por ciento de los proyectos financiados por el BID deberán someterse a un análisis para identificar si es factible incorporar el enfoque de género y diversidad y cómo hacerlo durante todo el ciclo de vida del proyecto (BID, 2022)

Considerando el **Documento Marco de Infraestructura Sostenible del BID**, la infraestructura sostenible recorre todo el camino desde que los proyectos son planificados, diseñados, construidos, operados y desmantelados de manera que garanticen la sostenibilidad económica y financiera, social, ambiental (incluida la resiliencia climática) e institucional durante todo el ciclo de vida del proyecto.

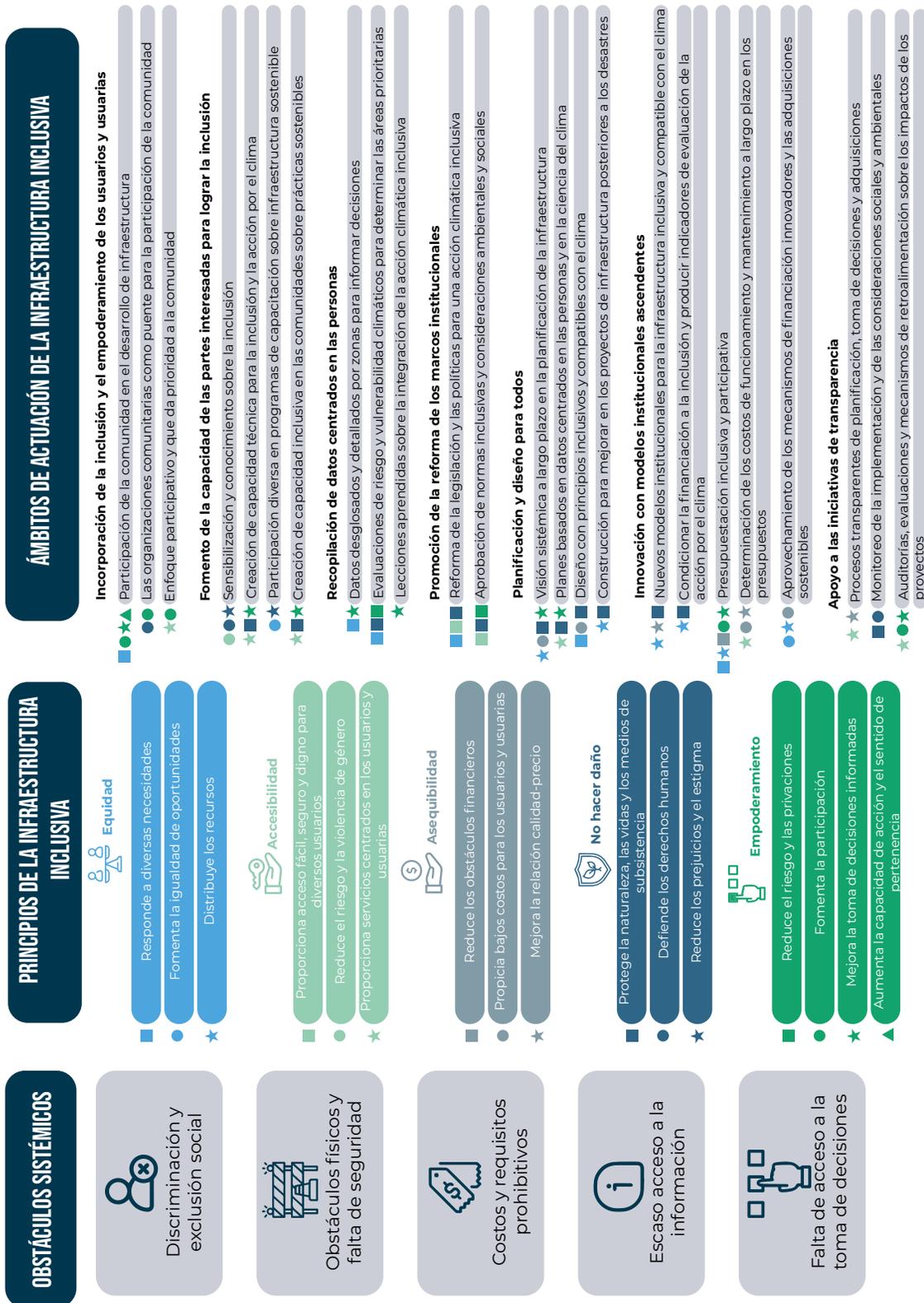
En este contexto, la presente Guía se enfoca en la dimensión de **sostenibilidad social**, la cual consiste en el desarrollo de **infraestructura inclusiva**.<sup>9</sup> Es decir, **infraestructura que sirva a todos los grupos de interés, incluyendo a las mujeres y los grupos diversos, que cuente con el amplio apoyo de la comunidad, y que contribuya a mejorar la calidad de vida y el bienestar social a lo largo del ciclo de vida** (Watkins, y otros, 2019). Por su parte, De Waziers & Morales (2020) resume la situación actual y futuro panorama de la inclusión de género en cinco sectores específicos: agua y saneamiento; energía; industrias extractivas; transporte e infraestructura social.

De manera resumida, el informe *Infraestructura Inclusiva para la acción por el clima* (Naciones Unidas, 2022) recoge los principios y ámbitos de actuación de la infraestructura inclusiva, así como los obstáculos sistémicos que éstos pueden ayudar a mitigar.

---

9. En línea con la definición de sostenibilidad social del BID, otros organismos internacionales, como el *Global Infrastructure Hub* (GIH) han realizado estudios acerca de los grupos que históricamente han estado en riesgo de ser excluidos de la infraestructura, incluyendo a mujeres y niñas, personas con discapacidad, grupos indígenas (Global Infrastructure Hub, 2023).

Figura 5. Diagrama de los principios y ámbitos de actuación de la infraestructura inclusiva, Naciones Unidas



Fuente: UNOPS, 2022

En líneas generales, el desarrollo de infraestructura con un enfoque en inclusión de género y diversidad tiene impactos positivos significativos en los resultados sociales y económicos de las mujeres y los grupos diversos, y por lo tanto en la comunidad, generando seguridad, autonomía, flexibilidad, avances en el desarrollo físico y mental, oportunidades económicas, entre otros. A continuación, se describen algunos de los impactos positivos asociados al desarrollo de infraestructura inclusiva en el capital humano, las oportunidades económicas, y la voz y agencia.

## CAPITAL HUMANO

El acceso a infraestructura básica de agua, saneamiento y educación es esencial para que el desarrollo humano garantice un desarrollo físico y mental adecuado, que permita a las personas alcanzar su máximo potencial y contribuir eficazmente a la sociedad. Además, el desarrollo de proyectos de infraestructura con un enfoque en inclusión de género y diversidad requieren una amplia gama de competencias y cualificaciones, desde el diseño hasta la construcción y las operaciones. Por ejemplo, los sectores de la energía, el transporte o la conectividad exigen habilidades de mantenimiento y construcción, desarrollo técnico y de software o incluso capacidades de venta, gestión y supervisión. Adoptar un enfoque inclusivo a la hora de desarrollar la fuerza laboral, reclutar, contratar y capacitar puede ayudar a garantizar la disponibilidad del mejor talento para trabajar en los proyectos.

## OPORTUNIDAD ECONÓMICA

Como se mencionó anteriormente, las mujeres y los grupos diversos, también tienden a recibir una menor remuneración por un trabajo similar y están subrepresentados en las industrias mejor remuneradas asociadas al desarrollo de infraestructura. Los estudios sugieren que cuando las comunidades disponen de electricidad en el hogar, los ingresos de las mujeres aumentan en promedio un 42% y el empleo y la matriculación escolar aumentan un 15% y un 12%, respectivamente (De Waziers & Morales, 2020). Además, las inversiones en sistemas públicos de transporte masivo aumentan en un 7,6% la probabilidad de que las mujeres que viven cerca de las rutas de transporte encuentren un empleo. Además, los proyectos de infraestructura inclusiva en materia de género y diversidad tienen el potencial de generar oportunidades económicas al crear demanda laboral e involucrar a socios o subcontratistas privados locales durante todas las fases del ciclo de vida del proyecto. Sin embargo, es crucial adoptar proactivamente un enfoque de género e inclusión para garantizar que las mujeres y los grupos diversos no se vean obstaculizados por roles de género y prejuicios.

## VOZ Y AGENCIA

En una encuesta realizada en países latinoamericanos, seis de cada diez mujeres afirman haber sufrido acoso físico mientras utilizaban el transporte público

(OCDE, 2019). Los proyectos de infraestructura pueden contribuir a prevenir el acoso sexual a través de diversas medidas, como por ejemplo al mejorar la iluminación y la incorporación de sistemas de vigilancia en las zonas públicas. Este tipo de medidas puede aumentar la visibilidad y disuadir a los posibles agresores (Cuadro de Texto 2). Una planificación y un diseño urbano que incorporen una mirada inclusiva pueden minimizar los riesgos, creando espacios con líneas de visión claras y características que prioricen la seguridad. Además, los proyectos de infraestructura que dan prioridad a la inclusión, como las secciones exclusivas para mujeres en el transporte público, pueden contribuir a crear entornos seguros y a abordar preocupaciones específicas relacionadas con el acoso.

### **Cuadro de Texto 2. Los beneficios derivados de invertir en alumbrado público: La APP de alumbrado público en la ciudad de Nova Lima (Minas Gerais, Brasil)**

Estudios recientes han explorado beneficios potenciales derivados de invertir en alumbrado público y la disminución de los índices de criminalidad. Por ejemplo, el Banco Mundial, en 2020, implementó una metodología mixta (métodos cuantitativos y cualitativos) para evaluar dicha relación en los estados de Bahía y Aracaju en Brasil, encontrando que la perspectiva de seguridad y alumbrado público está en función del género, siendo las mujeres mucho más vulnerables que los hombres. Asimismo, en la ciudad de Nueva York, al llevarse a cabo un experimento en ciertos desarrollos públicos habitacionales, donde se asignó aleatoriamente alumbrado público, se demostró empíricamente que el crimen puede variar según el escenario situacional que enfrentan tanto víctimas como agresores. El estudio encontró que existen beneficios significativos derivados de la inversión en alumbrado público, entre ellos, reducción del 36% en los índices de criminalidad durante la noche, ahorros monetarios anuales por USD700 mil y una ratio beneficio-costos de casi 4 a 1 (Chalfin, A. et. al., 2019).

#### **Alumbrado Público en Nova Lima**

Si bien es complejo afirmar el hecho de que mayor alumbrado público disminuye los índices de actividad criminal, la evidencia empírica sí favorece el desarrollo e implementación de este tipo de proyectos, fortaleciendo la percepción de los ciudadanos en cuanto a su seguridad y alentando la vigilancia formal (fuerza policial) e informal (personas en la comunidad) en distintos niveles municipales.

En ese sentido, el proyecto de alumbrado público en la ciudad de Nova Lima (en el área metropolitana de Belo Horizonte), en el estado de Minas Gerais, en Brasil, financiado por el Gobierno de Japón y liderado por el BID y *Caixa Econômica Federal*, resulta un caso de éxito que, además de asegurar potenciales beneficios en la población, disminuye el costo ambiental y logra una estructuración contractual innovadora con impacto fiscal neutro.

A continuación, se presentan aquellos elementos que fueron clave para su estructuración y desarrollo.

- A partir de fondos del Gobierno de Japón, el Banco Interamericano de Desarrollo (Ventanilla Única de APP del BID) y *Caixa Econômica Federal* coordinaron la iniciativa, lideraron la estructuración, y validaron el cierre comercial y financiero del proyecto.
- El monto de inversión fue por USD12 millones en un periodo de 13 años (extensible por el mismo periodo).
- Se estima reemplazar más de 20,000 focos, aplicando una tecnología mucho más eficiente y sustentable (ganancia en eficiencia del 55%), además de prever la instalación de nuevos puntos de alumbrado (objetivo 28,500 puntos al final del contrato).
- El 18 de octubre de 2022 inició el proceso de licitación (los oferentes presentaron los sobres de garantía) y el 4 de noviembre del mismo año, se licitó la concesión bajo el esquema de contratación de APP, siendo el contrato adjudicado al Consorcio Smart Lux (ahorro del 56% al pago del gobierno de la ciudad).

Por su naturaleza, destacan tres elementos que lo diferencian de otros proyectos similares y lo hacen un ejemplo valioso en América Latina y el Caribe:

- 1. Innovación Contractual:** A partir de un trazado y mapeo de la ciudad, se identificaron las zonas con mayores índices de criminalidad y, a través del contrato, se garantizó que la iluminación estuviera en función de ellas; esto es, no sólo se incrementó el número de puntos de alumbrado, sino que, contractualmente, se focalizaron en zonas de mayor conflicto (calidad vs. cantidad), lo cual permitirá evaluar si existe causalidad entre iluminación y menores tasas de criminalidad. Se estima favorecer a una población de hombres y mujeres de alrededor de 67,000 habitantes.
- 2. Impacto Fiscal:** El fondeo se obtiene a partir del impuesto por alumbrado público municipal; sin embargo, éste ya se cobraba y no se incrementa. La reducción del consumo de energía, a partir de la nueva tecnología, favorece la viabilidad del proyecto, además de que el esquema de contratación APP, permite que el pago al concesionario esté en función de la disponibilidad del servicio.
- 3. Impacto Ambiental:** Además de una mayor iluminación a un menor costo ambiental, el proyecto presenta un importante componente

que fortalece la economía circular garantizando el reciclaje de los focos reemplazados.

El caso de alumbrado público en Nova Lima es un ejemplo de coordinación entre distintas partes interesadas que, a partir de evidencia empírica, desarrolla un modelo contractual innovador con beneficios potenciales entre la población y una mayor percepción de seguridad para las mujeres y grupos vulnerables.

Adicionalmente, promover la infraestructura y los servicios inclusivos, incluida la accesibilidad digital y la vivienda, son políticas que facilitan la autonomía de las personas con discapacidades. Del mismo modo, hay que entender qué partes interesadas están en riesgo de ser excluidas y cuáles son las oportunidades y barreras específicas para su exclusión, especialmente aquellos grupos que podrían haber sido excluidos anteriormente, como los grupos de bajos ingresos, las mujeres, los niños, las personas mayores, las personas LGBTQ+, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los afrodescendientes (Global Infrastructure Hub, s.f.).

La participación de las partes interesadas, como los pueblos indígenas, desde una fase muy temprana de la planificación del proyecto es clave debido a que hay un mayor margen para influir en las opciones e implementar cambios que respondan a las necesidades. Por ejemplo, existe evidencia de que, cuando los servicios sanitarios consideran la cultura de los PI, tienen un impacto en la infraestructura de la salud en ALC. Los servicios de la salud que se adaptan a la cultura tienen un impacto positivo en la salud de los PI (BID, 2022).

Por lo anterior, promover una **infraestructura inclusiva** que responda a las necesidades de todas las personas, incluyendo las mujeres y los grupos diversos, no sólo es lo correcto, sino también lo más eficiente e inteligente. Sin embargo, una proporción significativa de la inversión actual en infraestructura en ALC no es sostenible y, por tanto, la mayoría de los países de la región aún no logran capitalizar sus beneficios (Watkins, y otros, 2019).

## DESARROLLANDO ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP) INCLUSIVAS EN INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL

Dentro del sector de infraestructura, muchos gobiernos se están apalancando de las asociaciones público-privadas (APP) para optimizar los recursos y cubrir sus necesidades de inversión (Serebrisky, Brichetti, Blackman, & Mesquita, 2020). Las APP, como una modalidad contractual basada en el desempeño, presentan una oportunidad única para promover la inclusión y cerrar brechas en materia de género y diversidad.

“Es importante reconocer el rol de las APP como agentes de transformación social y de respuesta a las necesidades de ALC, incluyendo la empleabilidad, la educación, la salud y la protección de los derechos humanos”.

Equipo de Gestión Social de la APP del Hospital de Bosa (Bogotá, D.C., Colombia)

## ¿CÓMO PROCURAR APP INCLUSIVAS?

Las APP, que implican que una entidad pública contrate a una entidad del sector privado para desarrollar, financiar, construir, operar y mantener proyectos de infraestructura, pueden potencialmente alinear mejor los incentivos y dar como resultado una mejor atención a los objetivos de inclusión de género y diversidad. Desde el punto de vista de la entidad contratante, el uso del modelo de APP para la ejecución de proyectos de infraestructura ofrece oportunidades claves para promover la inclusión y cerrar brechas de género y diversidad a nivel local, nacional y regional. Estas oportunidades están relacionadas con la naturaleza del contrato, basado en el desempeño, el enfoque de riesgo compartido, el énfasis en atraer la innovación del sector privado y los requisitos en torno a la participación de la comunidad y la transparencia.

- **Utilizar el enfoque basado en el desempeño de las APP para ayudar a alcanzar los objetivos de inclusión de género y diversidad:** En esencia, los contratos de APP están diseñados para incentivar al sector privado a desarrollar un activo o proveer servicio de acuerdo con un conjunto definido de objetivos, que se monitorean mediante indicadores clave de desempeño (KPI por sus siglas en inglés). La naturaleza de los contratos APP basada en el rendimiento puede ayudar a garantizar que los objetivos específicos de inclusión de un proyecto se cumplan (por ejemplo, garantizar que el 20% del personal contratado pertenezca a grupos diversos), asegurando que éstos sean monitoreados y que se apliquen las sanciones apropiadas si no se cumplen.
- **El sólido proceso de evaluación de riesgos de las APP podría significar que los proyectos hacen un mejor trabajo a la hora de identificar y mitigar los riesgos sociales del proyecto:** Los contratos de APP implican la asignación de los riesgos clave del proyecto entre las partes pública y privada. Para asignar los riesgos a la parte más capacitada para gestionarlos, los planificadores de proyectos llevan a cabo una evaluación de riesgos rigurosa, que puede mitigar eficazmente los riesgos sociales y garantizar un proyecto de infraestructura inclusivo.
- **El enfoque de las APP en promover la innovación del sector privado podría dar lugar a mejores resultados de inclusión para el proyecto:** Uno de los principales objetivos de utilizar la modalidad de APP para desarrollar un proyecto de infraestructura es aprovechar los conocimientos y la experiencia del sector privado y proporcionar espacio para que desarrolle soluciones innovadoras. Las partes privadas podrían tener experiencia y conocimientos técnicos en relación con la promoción de la diversidad y los objetivos de inclusión en el contexto de los proyectos de infraestructura que desarrollan y/o podrían presentar formas innovadoras o más novedosas de promover la inclusión en materia de género y diversidad.

**Las APP suelen requerir una mayor transparencia y colaboración con las comunidades circundantes:** Esta mayor transparencia suele estar impulsada por la regulación, supervisión y monitoreo de las APP, que implican compromisos a largo plazo y la obligación de cumplir requisitos contractuales específicos y satisfacer el interés público durante ese tiempo. Esto puede dar lugar a un aumento de las consultas con la comunidad, lo que podría conducir a una mejor comprensión de las necesidades de sus diversos miembros que podrían satisfacerse a través del Proyecto.

La siguiente guía busca trazar una hoja de ruta para el desarrollo de las APP inclusivas. Es decir, proyectos de infraestructura bajo la modalidad de APP que se **planifican, diseñan, construyen y operan de manera que se garantice la inclusión de todos los grupos de interés, incluyendo a mujeres y los grupos diversos, a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto.**

## ¿CÓMO PUEDEN LAS APP INCLUSIVAS AUMENTAR LA BANCABILIDAD DEL PROYECTO?

El desarrollo de APP inclusivas puede aumentar la bancabilidad del proyecto al:

- **Garantizar la aceptación de la comunidad:** Los proyectos de infraestructura suelen ser muy grandes y complejos, con plazos prolongados. El desarrollo de APP inclusivas implica que la entidad contratante y el desarrollador del proyecto prioricen la inclusión de las comunidades locales en las fases de planificación, construcción y operación. Esto con el fin de garantizar la aceptación del proyecto por parte de la comunidad, especialmente si conlleva nuevos peajes o una mayor atención a la recaudación de pagos por servicios. Cabe resaltar que una mayor atención a la inclusión puede dar lugar a cambios en la forma de ejecutar los proyectos de infraestructura. Por ejemplo, garantizar que la experiencia de las personas con discapacidad sea satisfactoria representa una gran oportunidad para satisfacer las necesidades no sólo de esos individuos y sus familias, sino también de todas las personas que acceden a los servicios de una institución (Neira Montes, Becerra Sáenz, Prieto Hernández, & Berrocal Mora, Guía de servicio inclusivo para personas con discapacidad en el sector de Infraestructura y Energía, 2022).

### Cuadro de Texto 3. Implicaciones de la falta de consulta con las comunidades locales

Una investigación sobre la naturaleza y las consecuencias de los conflictos en los proyectos de infraestructuras en ALC señaló que la falta de consulta adecuada con las comunidades locales condujo a conflictos en el 74% de los proyectos de infraestructura estudiados y que la falta de consulta era un factor de conflicto aún más importante para las poblaciones (por ejemplo, las poblaciones indígenas) sin derecho a una consulta formal o con un derecho adquirido recientemente (Watkins G. G., y otros, 2017).

- **Garantizar la continuidad del desarrollo, la construcción y/o las operaciones del proyecto:** Como parte del desarrollo de APP inclusivas, la entidad contratante y el operador privado consultan a las comunidades locales para obtener su aceptación y apoyo al proyecto (especialmente en el caso de las mujeres y los grupos diversos que corren el riesgo de ser excluidos). La consulta con las comunidades locales puede evitar protestas o la destrucción de los propios activos de infraestructura, que supondría una pérdida de ingresos e incremento en los costos reales.

#### Cuadro de Texto 4. Interrupción de proyectos carreteros debido a ola de contestación social

En ALC, la APP de la autopista San José-San Ramón, en Costa Rica, generó una ola de protestas por parte de los usuarios debido a un incremento sustancial del peaje respecto al que se anunció originalmente. La contestación social fue significativa y, eventualmente, resultó en la cancelación de la concesión, lo cual impactó negativamente la credibilidad del modelo de contratación en el país (Vassallo Magro, 2015).

En Europa, los habitantes de la ciudad norteña de Kukës (Albania), molestos por los peajes propuestos en una nueva autopista de peaje que conecta Albania con Kosovo, prendieron fuego a las cabinas de peaje.<sup>10</sup> Según el gobierno, los peajes eran necesarios para pagar “la modernización, incluida la ampliación de dos puentes, de la autopista que atraviesa un terreno montañoso difícil” (RadioFreeEurope, 2018). Debido a las protestas, la imposición de peajes en la carretera se retrasó 5 meses, con un costo real para los concesionarios privados (Jonuzaj, 2018).

<sup>10</sup> Ver, por ejemplo, la destrucción de cabinas de peaje en Albania: <https://www.reuters.com/article/us-albania-opposition-protests-idUSKCN1HC1N6/>; o las protestas contra la privatización del agua en Perú: <https://peoplesdispatch.org/2019/09/28/peruvians-protest-against-water-privatization/>.

- **Mejorar el diseño del proyecto y el rendimiento del activo:** El uso de un proceso inclusivo para el diseño, la construcción y la operación de la infraestructura puede dar lugar a mejores proyectos. Contar con voces más diversas puede conducir a soluciones más innovadoras y eficaces, a una mejor identificación de posibles fallas de diseño y de los riesgos del proyecto y puede ayudar a garantizar que la comunidad se apropie de la infraestructura y que ésta se integre bien con la infraestructura y servicios existentes. Además, al trabajar con las comunidades locales, los desarrolladores pueden aprovechar la mano de obra local para prestar los servicios de infraestructura asociados, lo que potencialmente puede dinamizar el mercado laboral e impulsar servicios más sostenibles a largo plazo.

### Cuadro de Texto 5. Creación de empleos para la comunidad local en la etapa de construcción de las APP

Uno de los principales objetivos del Plan de Gestión Social y Ambiental de la APP del Hospital de Bosa (Bogotá, Colombia) era la creación de empleos locales. Por tanto, el contrato exigió al concesionario que el 30% de los empleos durante la etapa de construcción fueran ocupados por personas de la localidad de Bosa (ver Cuadro de Texto 15 para más información acerca del proyecto). Actualmente, trabajan 180 residentes de la localidad de Bosa en el proyecto (Promotora Hospital de Bosa, s.f.).

- **Acceder a mayores oportunidades de mercado:** La incorporación de los objetivos de inclusión de género y diversidad en la construcción del activo y la prestación del servicio resultante podría ayudar a atraer a una gama más amplia de contratistas, proveedores y prestadores de servicios, ampliando así el grupo de socios potenciales y fomentando la competencia, lo que podría conducir a una prestación de servicios más rentable y de mayor alcance e impacto para el grupo de usuarios.

### Cuadro de Texto 6. Promoción de oportunidades de empleo y de negocio para mujeres y minorías

Para desarrollar el Bank Stadium de Minnesota, se utilizó una sólida agenda de inclusión orientada a maximizar los beneficios sociales. Sus objetivos sociales se establecieron en un “Plan de Equidad”, desarrollado por mandato del estado de Minnesota. El Plan de Equidad cubrió las fases de construcción y operación, describiendo “*cómo proporcionar empleo y acceso equitativo a las oportunidades del mercado laboral, y establece objetivos para los contratos que se otorgarán a empresas capaces, disponibles y dispuestas que sean propiedad de mujeres y de minorías*”. Los veteranos, o sea quienes hayan prestado servicios militares, y los residentes de bajos ingresos también fueron incluidos en las iniciativas de empleo, y gran parte de la participación fue liderada por empresas especializadas de asistencia laboral (Global Infrastructure Hub, s.f.).

- **Acceder a mejores condiciones de financiación o a más fuentes de financiación ligadas a la sostenibilidad:** Las APP buscan atraer financiación privada o, en el caso de muchas APP en mercados emergentes y economías en desarrollo, financiación de instituciones multilaterales. Estos prestamistas pueden tener sus propios objetivos relacionados con la inclusión de género y diversidad y, en virtud del hecho de que controlan el dinero, pueden ejercer una gran influencia para garantizar el cumplimiento de estos objetivos. A nivel mundial, existen ejemplos de

proyectos de infraestructura que han recibido términos de financiación más favorables, reduciendo el costo del capital, por cumplir los objetivos de inclusión de género.<sup>11</sup> Así mismo, en ALC, diversos proyectos han accedido a instrumentos novedosos de financiación ligados a objetivos de sostenibilidad e inclusión, como bonos sociales o bonos sostenibles, al proporcionar bienestar social para una población destinataria identificada (vivienda asequible, desarrollo comunitario, etc.). El BID desarrolló una guía regional para facilitar el acceso a fondos y financiamiento sostenible, incluyendo bonos sociales, para proyectos de infraestructura bajo la modalidad de APP.

### **Cuadro de Texto 7. Emisión del primer bono social ligado a un proyecto de infraestructura en ALC**

En 2021, Sacyr Concesiones, emitió con éxito el primer bono social asociado a un proyecto de infraestructura en la región. El bono se emitió por un valor de USD209 millones para refinanciar el proyecto de APP de Cuarta Generación (4G) de la autopista Puerta de Hierro – Palmar de Varela y Carreto – Cruz del Viso en Colombia, a cargo de la concesionaria Vial Montes de María (una compañía de Sacyr Concesiones) (Sacyr, 2021).

La emisión fue exitosa, alcanzando una demanda de más del doble del monto convocado inicialmente. Así mismo, contó con el respaldo de la *U.S. International Development Finance Corporation* y de BTG Pactual y Santander, quienes actuaron como bancos coordinadores de la colocación. Cabe resaltar que la categorización de bono social para esta emisión fue otorgada luego de un proceso de evaluación y análisis que confirmó la alineación del bono con los criterios definidos por la asociación Internacional de Mercados Capitaes (ICMA por sus siglas en inglés), incluyendo el impacto positivo que el proyecto generará en las comunidades situadas en su zona de influencia (Sacyr, 2021). La ejecución del proyecto generó más de 2.500 empleos directos e indirectos y aproximadamente 70% de los trabajadores pertenecían a la región. El proyecto de la autopista Puerta de Hierro – Palmar de Varela y Carreto – Cruz del Viso está terminado en un 100% y en trámites de recepción definitiva por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) de Colombia (Sacyr, 2021).

De acuerdo con Sacyr, el uso de instrumentos de financiación ligados a objetivos de sostenibilidad es una de las líneas de acción de su Plan Estratégico para 2021-2025. En 2022, Sacyr realizó una segunda emisión de bono social ligada al proyecto Rumichaca-Pasto por USD262 millones, el mayor bono social en América Latina vinculado a un proyecto concesionado.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, el préstamo de género concedido al parque eólico Soma IV: <https://www.polatenerji.com/EN/5-news/420-the-first-gender-loan-of-the-world-will-be-used-by-polat-enerji/>.

La emisión fue exitosa, alcanzando una demanda de más de dos veces el valor del bono (Sacyr, 2022).



### Cuadro de Texto 8. Emisión del primer bono social en el mercado local de Colombia

En 2018, Bancóldex, el banco de desarrollo empresarial y comercio exterior de Colombia, emitió el primer bono social del país en el mercado local por COP400.000 millones de pesos (USD83 millones).<sup>12</sup> La emisión contó con el apoyo del BID por medio del programa de asistencia técnica financiado por la Embajada de Suiza en Colombia. De acuerdo con cifras publicadas por el BID, la subasta logro una demanda de 1.2 billones de pesos, equivalente a 4.17 veces el monto ofrecido. La estructuración del bono contó con la revisión y opinión favorable de Sustainalytics, una institución líder a nivel global en evaluaciones de gobernanza social, ambiental y corporativa (BID, 2018).

Los recursos de la emisión: *“se utilizarán para financiar proyectos relacionados con la generación y formalización de empleo, la reducción de las desigualdades, la activación de las economías rurales, el acceso a crédito, la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres y la integración a los grupos excluidos dentro de la economía productiva”* (BID, 2018).

El bono social representa un instrumento financiero novedoso, convirtiéndose en “el primer instrumento de financiación para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia, específicamente, el ODS 5 (equidad de género), el ODS 8 (empleo digno y desarrollo económico), ODS 9 (industria, innovación e infraestructura) y el ODS 10 (reducción de las desigualdades)” (BID, 2018).

<sup>12</sup> Tasa de cambio utilizada corresponde a la del 28 de febrero de 2023. COP 4,808.14 por USD.

### Cuadro de Texto 9. Términos de financiación más favorables por mejoras en el desempeño de la empresa matriz en materia de género

“Polat Enerji firmó un acuerdo de préstamo con Garanti BBVA por un total de USD44 millones para el proyecto de la central eólica Soma 4 de 48 MW. El contrato de préstamo se firmó para la financiación de la ampliación del parque eólico. Con la finalización del proyecto Soma 4, la capacidad instalada total del parque eólico Soma, que es el más grande de Turquía, aumentará a 288 MW. El préstamo de Soma 4 se estructuró como un “Préstamo de Género”, una novedad no sólo en Turquía sino también en todo el mundo. Dentro de esta estructura, si Polat Enerji logra un cierto nivel de mejora en su desempeño en materia de igualdad de género según los criterios incluidos en las evaluaciones anuales de ‘desempeño de género’, Garanti BBVA aplicará un descuento tanto a la tasa de interés del préstamo en efectivo como a la tasa de comisión del préstamo no monetario” (Polat Enerji, 2019).

## OBJETIVO DE LA GUÍA DE APP INCLUSIVAS

El objetivo de este documento es brindar **orientación práctica sobre cómo promover la planificación, desarrollo, ejecución, y supervisión y monitoreo de APP inclusivas en materia de género y diversidad.**

Los objetivos de aprendizaje claves, para los usuarios de la guía, incluyen desarrollar una comprensión de:

- Conceptos relacionados con la inclusión de género y diversidad con énfasis en cómo se aplican al contexto de ALC;
- La relación entre la inclusión de género y diversidad y las APP en infraestructura; y
- Los puntos de entrada clave para incorporar un enfoque de inclusión de género y diversidad a lo largo de todo el ciclo de vida de las APP.

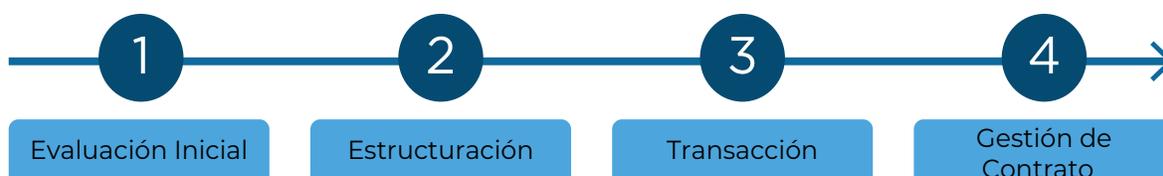
El documento está dirigido a los funcionarios públicos involucrados en el desarrollo de las APP de infraestructuras en ALC que no posean conocimiento experto sobre inclusión en materia de género y diversidad. El contenido de la Guía también puede ser útil para otros actores que participan en el desarrollo de las APP, incluyendo a los financiadores, los profesionales de los bancos de desarrollo y concesionarios.

La Guía cuenta con cuatro secciones principales, en las que se identifican los puntos de entrada clave para integrar el enfoque de género y diversidad en cada etapa del ciclo de vida de una APP:

- Evaluación Inicial
- Estructuración
- Transacción
- Gestión de Contrato

# APLICACIÓN PRÁCTICA: PUNTOS DE ENTRADA PARA EL DESARROLLO DE APP MÁS INCLUSIVAS

Esta sección cubre el ciclo de vida de los proyectos de APP (las fases de evaluación inicial, estructuración, transacción y gestión de contratos); destaca cuáles son los puntos de entrada para integrar un enfoque de inclusión de género y diversidad dentro de los procesos estándar de las APP; y está dirigida, principalmente, a las partes interesadas del gobierno, es decir, a las entidades de contratación pública que están desarrollando proyectos bajo esta modalidad de contratación.



## 1. EVALUACIÓN INICIAL

**Pasos claves del proyecto de APP en esta fase:** El primer paso en el proceso de APP es identificar, seleccionar y priorizar los proyectos adecuados. En general, dado que las APP son un tipo de inversión pública, la mayoría de los proyectos de APP que tienen éxito se originan en un proceso más amplio de inversión pública. Es durante este proceso cuando los proyectos prioritarios del gobierno se examinan a nivel preliminar para determinar su viabilidad técnica, financiera y económica (“¿se trata de un buen proyecto en línea con los objetivos estratégicos del gobierno?”), así como el valor por dinero de un enfoque de APP (“¿sería la APP el modelo de contratación óptimo para este proyecto?”). El resultado de esta fase de evaluación inicial suele ser un concepto o nota preliminar de proyecto y un esquema del caso de negocio.

**Componentes críticos para garantizar una APP inclusiva en esta fase:** Al examinar un proyecto en esta fase, los equipos de proyecto deben consultar a todas las partes interesadas pertinentes para determinar si el proyecto satisface una necesidad estratégica y definir el alcance y sus objetivos. Por lo tanto, en esta etapa **resulta fundamental iniciar un proceso inclusivo de participación de las partes interesadas, identificar, a nivel preliminar, los riesgos sociales que deberán gestionarse y señalar los beneficios económicos y sociales que podría generar el proyecto.**

### Cuadro de Texto 10. La importancia del licenciamiento social en proyectos de infraestructura

(Bice & Moffat, 2014) (EY, 2019) (Learning for Sustainability, s.f.)

El concepto de licenciamiento social o licencia social para operar (SLO por sus siglas en inglés) se refiere al grado en el que un proyecto es aprobado por y/o cumple con las expectativas de las comunidades y demás grupos de interés. El concepto sugiere que, para poner en marcha un proyecto, no basta con la legitimidad legal, sino que se debe contar con legitimidad social proporcionada por las comunidades y las personas directamente afectadas por su desarrollo.

La licencia social es “otorgada” por la red de partes interesadas y su obtención comienza desde la etapa inicial del proyecto y debe mantenerse a lo largo del ciclo de vida de los proyectos por medio de un enfoque dinámico y de renovación continua. La SLO se basa en las características de legitimidad, credibilidad y confianza. La licencia social no solo implica aprobación (es decir, una opinión favorable) sino también aceptación (es decir, consentimiento y disposición a tolerar). Por lo tanto, requiere de la participación de la comunidad y las demás partes interesadas a lo largo del ciclo de vida del proyecto, incluyendo discusiones sobre sus riesgos, costos y beneficios.

El licenciamiento social ofrece ventajas en dos direcciones: “por un lado, las comunidades afectadas valoran de qué manera puede beneficiarles o perjudicarles una obra y pueden participar en su desarrollo; y por el otro, las empresas pueden asegurar el desarrollo de sus planes sin conflictos ni descontentos sociales”.

Dicho esto, la licencia social busca una copropiedad del proyecto por medio de la apropiación de éste por parte de las comunidades. En este sentido, la obtención de la SLO es clave para el desarrollo de proyectos de APP inclusivas.

En el Cuadro de Texto 11, a manera de ejemplo, se describe la estrategia de acercamiento a las comunidades implementada por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) de Colombia.

## PUNTOS DE ENTRADA

Los puntos de entrada clave para hacer un proyecto más inclusivo en esta fase son:



Formación de equipos de planificación de proyecto

**B** Comunicación y participación inclusiva de las partes interesadas

**C** Análisis de los impactos del proyecto en grupos vulnerables

**D** Desarrollo del alcance de Estudio de Impacto Ambiental y Social para las opciones de proyecto

Estos puntos de entrada se explican con más detalle a continuación.

**A** Formación de equipos de planificación de proyecto

Al reunir al equipo de proyecto en la fase de evaluación inicial, incluyendo expertos técnicos, financieros y legales, se debe garantizar que se cuente con expertos que comprendan los riesgos sociales asociados al proyecto. Por ejemplo, dependiendo del tipo de proyecto y de su ubicación, el equipo puede incluir y/o consultar a profesionales con experiencia, preferiblemente dentro de los sectores de infraestructura, sobre:

- Género
- Pueblos indígenas
- Afrodescendientes
- Personas con discapacidad
- Comunidad LGBTQ+

**B** Comunicación y participación inclusiva de las partes interesadas

La participación efectiva de las partes interesadas es necesaria para la ejecución exitosa de un proyecto de APP. Una participación bien definida y orientada de las partes interesadas puede ayudar a identificar a los grupos en riesgo de ser excluidos del proceso y garantizar que el activo de infraestructura y los servicios resultantes satisfagan también sus necesidades (ver Cuadro de Texto 11) (Global Infrastructure Hub, s.f.). En ALC, las partes interesadas, y en particular las que corren el riesgo de ser excluidas, variarán según el país y la ubicación específica.

## CONSEJOS PRÁCTICOS PARA LA FASE DE EVALUACIÓN INICIAL DEL PROYECTO

- 1. Comenzar desde el inicio del proyecto y continuar a lo largo de todo el ciclo del proyecto.** Los equipos de proyecto pueden interactuar con las partes interesadas a través de una variedad de medios; por ejemplo,

diálogo público, encuestas, grupos focales, etc. El objetivo es que el proceso sea proactivo y culturalmente apropiado. Es importante garantizar que todas las partes interesadas (contratistas, diseñadores, comunidades y grupos vulnerables) entiendan los objetivos de la participación de las partes interesadas y del proyecto en general y cómo se relaciona con sus intereses. Esto puede lograrse mediante una comunicación personalizada a las distintas partes interesadas y a través de medios de comunicación que funcionen para ellos. El Cuadro de Texto 11 proporciona un ejemplo de la ruta participativa implementada por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) de Colombia.

## **2. Tener en cuenta las necesidades de todos los grupos dentro de una comunidad:**

Los esfuerzos de participación e interacción deben responder a las prioridades de todas las personas, especialmente de los grupos desatendidos o históricamente marginados (como las mujeres, los ancianos, las personas jóvenes, las minorías religiosas y culturales, los pueblos indígenas y otros grupos étnicos, y las personas con discapacidad). No tener en cuenta estas prioridades podría dar lugar a inversiones que no reflejen las verdaderas necesidades de las personas. Algunas formas de hacerlo son:

- Asegurarse de que todas las partes interesadas puedan acceder a la información relevante y de que esté en un formato y un lenguaje que se comprenda. Idealmente, la información debería compartirse a través de múltiples formatos, incluyendo medios para personas con discapacidad auditiva y visual. Se debe mantener un lenguaje sencillo y apoyar el texto con diagramas, infografías e ilustraciones apropiadas.
- Tener en cuenta que algunos grupos diversos, como los pueblos indígenas, suelen requerir procesos de participación comunitaria independientes en función de su cultura, tradiciones y estructuras comunitarias.
- Considerar medios prácticos para superar las barreras que impiden la participación de las partes interesadas desatendidas o poblaciones más vulnerables; por ejemplo, consultas móviles con comunidades en lugares remotos, grupos focales para mujeres o la prestación de servicios de autobús, etc. A la hora de programar los espacios de participación, se debe tener en cuenta los compromisos laborales y de tiempo de las partes interesadas, así como el costo de oportunidad que supone para las mujeres y los grupos de bajos ingresos, entre otros, asistir a estos espacios de consulta.

- En la medida de lo posible, los equipos de proyecto deben incluir a miembros de la población local y demostrar diversidad de género, cultura y edad.

**3. Interactuar** con los grupos comunitarios existentes y capacitarlos para que aporten a las distintas decisiones de desarrollo del proyecto a lo largo de su ciclo de vida. **Involucrar a las comunidades en el desarrollo de los proyectos suele dar mejores resultados.**

### Cuadro de Texto 11. La implementación de una ruta participativa en los proyectos estructurados por la Financiera de Desarrollo Nacional (Colombia)<sup>13</sup>

La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) es un banco de desarrollo de Colombia, especializado en la financiación y estructuración de proyectos de infraestructura. Durante la estructuración de proyectos, la FDN prioriza la implementación de una ruta participativa que garantice la interacción con los potenciales usuarios de la infraestructura en diferentes momentos. Dentro de su Política de Sostenibilidad, la FDN resalta la importancia de promover el diseño y puesta en marcha de mecanismos de participación en todos los proyectos, “con el fin de que **las comunidades afectadas tengan la posibilidad de expresar sus inquietudes**, y se puedan analizar y responder según sea el caso. A su vez, se **buscará minimizar cualquier impacto social o ambiental negativo, y se optimizarán los positivos.**”

El objetivo principal de la ruta participativa de FDN es estructurar conjuntamente la solución, en lugar de basarse en suposiciones acerca de las necesidades locales. Específicamente, hay tres momentos de acercamiento:

- 1. Acercamiento inicial:** Durante el acercamiento inicial, la FDN tiene como objetivo la presentación del proyecto y la identificación de las preocupaciones y problemáticas de las comunidades en el área de influencia del proyecto.
- 2. Acercamiento intermedio:** Durante el acercamiento intermedio, la FDN realiza preguntas específicas. Por ejemplo, en el caso de los proyectos de distritos de riego, ¿estaría dispuesto/a vender la totalidad de su cosecha? ¿Qué tipo de tecnología le sería más útil? Esto con el objetivo de llevar a cabo una caracterización de los potenciales usuarios y, por medio del proyecto, responder a sus necesidades.
- 3. Acercamiento final:** La FDN lleva a cabo una socialización de los resultados del proyecto para dar continuidad al proceso de

<sup>13</sup> Fuente de información incluye: Entrevistas con equipo de FDN, (FDN, 2023).

participación de las comunidades y los potenciales usuarios. Durante este acercamiento, la FDN explica las decisiones que se tomaron y en qué medida se abordaron las necesidades presentadas en los acercamientos anteriores en el proyecto. El acercamiento final es parte de la rendición de cuentas a las comunidades que va más allá del sistema de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias (PQRSD).

Durante el proceso de participación de las comunidades, la FDN resalta la importancia de llevar a cabo una lectura cultural, de manera que los mecanismos de participación se adapten a las normas culturales y tradiciones ya establecidas. Por ejemplo, en actividades de socialización en comunidades en las que históricamente los hombres presiden las juntas de acción comunal y la de toma de decisiones, es necesario diseñar espacios de participación que se adapten a estas normas culturales sin que por ello se perjudique la participación de mujeres. En este sentido, el equipo de FDN identifica los grupos focales como herramientas poderosas para proporcionar espacios de participación exclusivo para mujeres que les permitan expresarse de manera libre y segura.



## Análisis de los impactos del proyecto en grupos vulnerables

En la fase de evaluación inicial, los equipos de proyecto examinarán la viabilidad social de los posibles proyectos de APP. Una Evaluación de Impacto Ambiental y Social (EIAS) completa no es necesaria ni rentable en la fase de evaluación inicial del proyecto. Sin embargo, en el caso de proyectos en los que los impactos sociales parezcan probables o altos, o en general para proyectos complejos y de gran envergadura, se aconseja que los equipos de proyecto lleven a cabo un análisis preliminar.

El análisis preliminar debe presentar el contexto social dentro del cual se diseñará y ejecutará el proyecto (por ejemplo, legislación o políticas relevantes, identificación de los usuarios de los servicios, identificación de grupos diversos, vulnerables y marginados, etc.). Además, debe determinar el área de influencia del proyecto, que no es sólo la huella inmediata del proyecto y las instalaciones, sino también el uso de la tierra circundante y los patrones de subsistencia de los hombres, mujeres y grupos diversos aledaños al proyecto. El objetivo de este análisis debe ser la comprensión de los principales riesgos sociales asociados al proyecto.

## CONSEJOS PRÁCTICOS

1. **Experiencia requerida:** Para comprender los posibles impactos sociales de un proyecto y sus actividades, los equipos de proyecto deben incluir o

tener acceso a expertos en género y diversidad a quienes pueda consultar. El análisis preliminar, en sí, podría incluir una combinación de recopilación de datos primarios y secundarios, mediante:

- Una revisión documental de estudios sociales recientes y material de orientación de la Banca Multilateral (Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, y otros).
- Recopilación de datos primarios e información sobre impactos potenciales (positivos y negativos), impactos diferenciales en hombres, mujeres y grupos diversos a través del proceso de participación de las partes interesadas.
- Compromiso con grupos de interés especiales / grupos representativos; por ejemplo, ONG nacionales y locales que trabajen en temas de género e inclusión para comprender el contexto social. Ésta es una vía eficiente para obtener asesoramiento especializado proporcionado por organizaciones que se centran en la protección y los derechos de las mujeres y diversos grupos en la zona del proyecto.
- Entrevistas semiestructuradas y entrevistas con informantes claves para recopilar datos primarios y secundarios sobre posibles riesgos y oportunidades.

## **2. Examinar los riesgos de violencia de género, explotación, abuso sexual y acoso u hostigamiento sexual (SEAH por sus siglas en inglés):**

Se puede consultar la lista de verificación en el anexo de este documento, para conocer los factores de riesgo de SEAH en las APP de infraestructura.

## **3. Explorar la posibilidad de realizar talleres con el equipo de proyecto de la entidad contratante para integrar el análisis social en los procesos estándar de las APP:**

Los talleres son una forma eficaz de generar ideas, fomentar la comprensión, el consenso y el compromiso, así como favorecer la eficiencia al desarrollar un proyecto, evitando que éste se cancele en fases tardías.



## **Desarrollo del alcance de Estudio de Impacto Ambiental y Social para las opciones de proyecto**

En función de las conclusiones del análisis de viabilidad social preliminar y de la gravedad potencial de los riesgos sociales, los equipos de proyecto pueden determinar si es necesaria una EIAS completa o si bastaría con una evaluación de impacto social más limitada.

La siguiente sección describe el proceso para las entidades gubernamentales que preparan proyectos con apoyo financiero del BID y, por lo tanto, hace referencia a

las normas específicas de desempeño ambiental y social del BID. A pesar de este enfoque, los consejos generales presentados podrían aplicarse a cualquier EIAS desarrollada.

En función del proyecto identificado, la autoridad contratante deberá definir su alcance y solicitar una EIAS para identificar y evaluar los riesgos e impactos ambientales y sociales de las diferentes opciones antes de tomar decisiones.

## CONSEJOS PRÁCTICOS

- Asegurarse de cumplir con todos los requisitos legales locales o nacionales en materia de evaluación de riesgos e impactos medioambientales y sociales.
- Utilizar este enfoque de gestión de riesgos para buscar también oportunidades de crear beneficios adicionales para las comunidades afectadas por el proyecto.

### **Cuadro de Texto 12. Aplicación a las Normas de Desempeño Ambiental y Social (NDAS) del BID**

Por ejemplo, al realizar la evaluación según la Norma de Desempeño Ambiental y Social (NDAS) del BID sobre el trabajo y las condiciones laborales (BID, s.f.):

- Garantizar que las evaluaciones laborales, los análisis de mercado, las encuestas sobre la disposición a pagar, etc., recojan datos desagregados por género.
- Utilizar el proceso de evaluación laboral y de mercado para identificar las limitaciones y oportunidades para la participación económica, la retención y la progresión de las mujeres y los grupos diversos en la fuerza laboral/cadena de suministro.
- Revisar las leyes y normativas nacionales que afectan a la inclusión económica de las mujeres.

Para la NDAS sobre adquisición de tierras y reasentamiento involuntario (BID, s.f.):

- Garantizar que, al recopilar datos censales y socioeconómicos de referencia, se tengan en cuenta los datos sobre mujeres y grupos diversos y, en particular, su dinámica dentro del hogar.
- Garantizar que los Planes de Acción de Reasentamiento (RAP por sus siglas en inglés) involucren a las mujeres y a los grupos diversos en las decisiones sobre la ubicación y el diseño de las viviendas, el diseño urbano circundante, la ubicación de las instalaciones comunales, etc.

- Garantizar que los Planes de Restablecimiento de los Medios de Subsistencia (PRMS) incluyan medidas para la mejora de los medios de subsistencia y desarrollo de habilidades para mujeres y grupos diversos.
- Utilizar la auditoría de finalización del PRMS, que se centra en si se han restablecido/mejorado los medios de subsistencia, como punto de control de los impactos sociales positivos más amplios relacionados con el proyecto.

### Consideraciones para la definición del alcance de la EIAS:

- La **categorización** definida por el BID debe hacerse para las distintas opciones, a fin de orientar una posible EIAS. Esta categorización se define por el nivel de riesgo social y medioambiental que presenta, siendo la Categoría A, la que presenta el riesgo más alto. El nivel de detalle de una evaluación de impacto ambiental y social reflejará la categorización del proyecto. Sin embargo, recientemente se han demandado evaluaciones ambientales y sociales más exhaustivas, incluso en proyectos categorizados de menor riesgo.
- Identificar los **estudios** que serán necesarios para el proceso de la EIAS y cómo deben realizarse. El nivel de detalle de los estudios debe basarse en la naturaleza y la escala del proyecto y en la presencia de factores ambientales y sociales de alto riesgo identificados durante el proceso de delimitación del alcance, como la necesidad de reasentamientos u operaciones en hábitats naturales críticos, o grandes obras de construcción.
- Incluir a un **especialista** en temas de género, inclusión y diversidad en el equipo encargado de determinar el alcance del proyecto para identificar los riesgos más graves y las competencias especializadas necesarias para apoyar el proceso de evaluación del impacto ambiental y social (por ejemplo, protección de la infancia, violencia de género, reasentamiento, etc.).
- Desarrollar **términos de referencia** (TdR) para la EIAS y/o los estudios asociados. Los TdR deben establecer explícitamente los requisitos de los estudios en relación con el género y la diversidad.

### Puesta en servicio:

En esta fase, ya se ha completado el trabajo de delimitación del alcance de la EIAS requerida y de cualquier otro estudio que pueda necesitarse, y se ha redactado los TdR para cada uno de ellos. Los siguientes pasos son:

- Desarrollar un proceso para designar un equipo que lleve a cabo la EIAS. El equipo debe incluir una combinación de expertos nacionales e

internacionales, así como conocimientos específicos sobre los mayores riesgos sociales identificados en el análisis del alcance y en los análisis previos.

- Llevar a cabo los procesos de contratación y designar asesores para supervisar los aspectos de género y diversidad en función de los problemas y riesgos identificados hasta el momento.

El Cuadro de Texto 13 a continuación describe la metodología utilizada por la FDN, en el marco del Patrimonio Autónomo de Pre-inversión de Infraestructura en Colombia (PAPIC), para evaluar el impacto social de un proyecto. Adicionalmente, el Cuadro de Texto 14 presenta un ejemplo de la aplicación de dicha metodología al proyecto de la Central Intermodal de Transporte de Palmira (Colombia).

### Cuadro de Texto 13. La Inclusión en el Patrimonio Autónomo de Pre-inversión de Infraestructura en Colombia (PAPIC) de FDN<sup>14</sup>

La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) es un banco de desarrollo de Colombia, especializado en la financiación y estructuración de proyectos de infraestructura. En 2020, con el apoyo del BID y del Gobierno de Reino Unido, la FDN creó el **Patrimonio Autónomo de Pre-inversión de Infraestructura en Colombia (PAPIC)**, un vehículo de pre-inversión que busca canalizar recursos de entidades multilaterales y del Gobierno de Colombia que favorezcan la cofinanciación de proyectos en etapas tempranas (prefactibilidad y factibilidad). De acuerdo con el Informe de Gestión del 2020 de FDN, esta iniciativa “*ataca uno de los cuellos de botella para la generación de proyectos bien estructurados que es la restricción de fuentes para iniciar la fase de pre-inversión de los proyectos*”. La FDN será el estructurador integral de los proyectos.

Durante la primera etapa del PAPIC, el BID y el Gobierno de Reino Unido, a través del Programa Global de Infraestructura (GIP por sus siglas en inglés) del Fondo de Prosperidad, aportan recursos por USD1.750 millones, que sumados al aporte hasta de USD2 millones aprobado por la Junta Directiva de la FDN, podrán cofinanciar estudios de prefactibilidad y factibilidad de proyectos de infraestructura.

Entre sus principales objetivos, el PAPIC busca promover la estructuración con altos estándares de calidad y uso de buenas prácticas internacionales. Según un estudio elaborado por el BID, un proyecto mal estructurado puede costar 50% más de lo que costaría un proyecto bien estructurado (FDN, 2023).

Por medio de un Comité de Proyectos, se seleccionan los proyectos de acuerdo con lineamientos y criterios. Además de evaluar los proyectos en temas de viabilidad técnica y financiera, **la matriz de criterios incluye**

<sup>14</sup> Fuente de información incluye: Entrevistas con equipo de FDN, (FDN, 2023), (FDN, 2023) y (Semana, 2020).

**consideraciones sociales, como la generación de empleo, el enfoque de género e inclusión de grupos históricamente marginados, entre otros.**

Asimismo, en el marco del PAPIC, la FDN utiliza la metodología de los cinco casos (*Five Case Model o 5CM* por sus siglas en inglés), basada en las mejores prácticas desarrolladas por el Reino Unido. La metodología destaca la importancia de infraestructura de calidad para alcanzar los ODS, con énfasis en la **sostenibilidad social y ambiental**. Para la 5CM, la preparación de proyectos se lleva a cabo mediante un proceso iterativo basado en cinco preguntas encaminadas hacia identificar la mejor alternativa para la estructuración. Las cinco preguntas son:

- 1. Caso Estratégico:** El caso estratégico busca determinar si el proyecto o la idea de inversión se alinea con los programas, planes y políticas del país por medio de la pregunta, ¿es el proyecto estratégicamente necesario?
- 2. Caso Económico:** El caso económico determina qué alternativa generará mayor valor para la sociedad a través de la pregunta: ¿es el proyecto económica y socialmente viable?
- 3. Caso Comercial:** Una vez se identifica una alternativa, el caso comercial evalúa qué tan viable es llevarla al mercado por medio de la pregunta, ¿es el proyecto comercialmente viable?
- 4. Caso Financiero:** El caso financiero determina si el proyecto es viable desde el punto de vista del fondeo y financiamiento, es decir, si existen los recursos públicos, con la pregunta ¿es el proyecto asequible?
- 5. Caso de Gestión:** El caso de gestión se enfoca en la gobernanza y gobernabilidad del proyecto por medio de la pregunta ¿se puede ejecutar el proyecto de forma práctica?

Para un ejemplo de la aplicación de la metodología de los cinco casos, ver el Cuadro de Texto 14.

**Cuadro de Texto 14. La inclusión en la Central Intermodal de Transporte de Palmira (Colombia)<sup>15</sup>**

La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) suscribió un contrato con el municipio de Palmira, en el departamento del Valle del Cauca (Colombia) para realizar la prefactibilidad técnica, legal y financiera para “el desarrollo de una infraestructura o sistema de infraestructuras conexas o de soporte

<sup>15</sup> Fuente de información incluye: Entrevistas con equipo de FDN, (FDN, 2023), (FDN, 2023)

a la operación del transporte terrestre intermunicipal de pasajeros y su articulación con los servicios de transporte público de pasajeros del ámbito municipal”. Para el desarrollo del contrato, el PAPIC contribuyó a cofinanciar el 70% de los recursos.

El proyecto de la Central Intermodal de Transporte de Palmira es un ejemplo de cómo se integra la inclusión durante la preparación del proyecto por medio de la metodología de los cinco casos. De acuerdo con una entrevista con el equipo de FDN, la preparación del proyecto buscaba responder a la pregunta: ¿Cuál es la mejor solución para el sistema de transporte a nivel municipal de Palmira? Como parte del análisis, el equipo contempló, entre otros temas, cómo diseñar una infraestructura que sea un espacio seguro para todas las personas. Específicamente, ¿qué características del diseño permitirían responder a esta necesidad? Se consideraron entradas especiales, iluminación, buses segregados por género, entre otros.

Adicionalmente, el equipo resalta la importancia de hacer la cartografía social al momento de aplicar la metodología de los cinco casos. Esto permite la caracterización de los actores involucrados y potenciales usuarios (hombres, mujeres, población LGBTQ+, personas con discapacidades, etc.) y su interacción con el proyecto propuesto. Por ejemplo, si el equipo identifica que las mujeres no están accediendo a los sistemas de transporte público, ¿cuáles son los motivos?

La Central Intermodal de Transporte de Palmira, la cual fue desarrollada por obra pública, resalta la importancia de aplicar los mismos estándares en temas de sostenibilidad a todos los proyectos, independientemente del modelo de contratación.

## 2. ESTRUCTURACIÓN / CASO DE NEGOCIO

**Pasos claves para el proyecto de APP en esta fase:** Una vez que un proyecto de inversión pública prioritaria ha sido identificado e inicialmente aprobado para ser desarrollado como APP, el siguiente paso consiste en desarrollar un caso de negocio para el proyecto. El caso de negocio presenta el alcance y la estructura propuesta del proyecto, así como una evaluación detallada de su viabilidad e idoneidad para ser ejecutado como una APP. La elaboración del caso de negocio es un proceso iterativo, a través del cual se desarrollan progresivamente el alcance y la estructura de la APP propuesta y se evalúa si es económica, técnica y socialmente viable, si ofrece valor por dinero (VpD), y si es responsable desde el punto de vista fiscal y comercial.

**Componentes críticos para garantizar una APP inclusiva en esta fase:** Esta etapa se centra en una serie de análisis para comprender si un proyecto tiene sentido y si tiene sentido como una APP; por lo tanto, en esta fase es fundamental garantizar que los riesgos sociales y los objetivos de inclusión se evalúen adecuadamente, principalmente a través de la EIAS, y se reflejen, según proceda, en otras evaluaciones estándar de la APP. Además, en esta fase tiene sentido aprovechar y continuar los procesos de participación de las partes interesadas desarrollados en la evaluación inicial del proyecto, ya que las partes interesadas pueden opinar sobre aspectos del diseño del proyecto y la prestación de servicios que podrían hacer que el proyecto sea más inclusivo.

### Cuadro de Texto 15. La inclusión en el epicentro de la estructuración de la APP del Hospital de Bosa (Bogotá, D.C., Colombia)<sup>16</sup>

El Hospital de Bosa es una APP para el diseño, financiación, construcción, dotación, operación, reposición, mantenimiento y reversión de los equipos y de la infraestructura hospitalaria del Hospital de Bosa. El proyecto se encuentra ubicado en la localidad de Bosa, en la ciudad de Bogotá, D.C., en Colombia y sus servicios beneficiarán a las localidades de Bosa, Kennedy, Puente Aranda y Fontibón.



Hospital de Bosa (Fuente: Alcaldía de Bogotá)

<sup>16</sup> Fuentes de información incluyen entrevista con el equipo de gestión social del proyecto y (Promotora Hospital de Bosa, s.f.).

El Hospital de Bosa constituye el primer hospital público concebido, diseñado, construido y dotado para enfermedades no transmisibles, incluyendo la diabetes, enfermedades pulmonares, enfermedades cardiovascular-cerebrovasculares, entre otras. Se estima que la población beneficiada alcanza las 411.149 personas.

El contrato APP, que representa la primera APP de infraestructura social del país, fue suscrito por la Secretaría Distrital de Salud y fue adjudicado a la Sociedad Promotora Hospital de Bosa S.A.S con un plazo de ejecución de 18 años. La Subred Integrada de Servicios de Salud Suroccidente administrará, prestará y ofertará directamente los servicios de salud. La estructuración integral del proyecto fue liderada por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN).

La fase de construcción del Hospital de Bosa culminó en septiembre de 2023. El proyecto fue inaugurado en diciembre de 2023 y actualmente se encuentra en la etapa de operación.

La inclusión, en materia de género y diversidad, estuvo en el epicentro de la estructuración de la APP del Hospital de Bosa, principalmente por medio de la participación de las comunidades. El equipo de gestión social de la Sociedad Promotora Hospital de Bosa S.A.S señala que una de las principales apuestas del proyecto es lograr una percepción más holística de la salud no solo como la ausencia de enfermedades, sino también la presencia de condiciones adecuadas de bienestar.

El equipo de estructuración y gestión social y ambiental del proyecto identifica los siguientes mecanismos claves para promover la inclusión durante esta fase del proyecto:

- **Socialización del alcance del proyecto con las comunidades:** Durante la etapa de estructuración, se llevó a cabo la socialización del proyecto con las comunidades por medio de un diálogo orientado a dar a conocer el alcance del proyecto y su funcionamiento a nivel técnico. El diálogo, de convocatoria abierta, entre otros temas, abordó las diferencias entre la privatización y las APP.
- **Intencionalidad en la convocatoria de diferentes grupos:** Uno de los grandes desafíos de lograr la participación de las partes interesadas es alcanzar una participación representativa y diversa, de manera que el proceso sea más enriquecedor (y menos sesgado). De la mano de la Alcaldía, la estructuración del Hospital de Bosa incluyó esfuerzos para convocar grupos nuevos de participantes, en respuesta a un ejercicio de cartografía social y con el objetivo de conocer la dinámica del territorio.

- **Participación de veedurías ciudadanas específicas:** La estructuración del proyecto contó con comités de veeduría que, desde la etapa de estructuración, fueron capacitados en los componentes técnicos y financieros del proyecto. Contar con veedores ciudadanos permite llevar a cabo un ejercicio de control social y, a su vez, legitimar el proyecto ante la comunidad. Durante toda la estructuración del Hospital, se promovió que las veedurías ciudadanas hicieran preguntas y aclararan dudas acerca del proyecto y sus diversos componentes.

Entre sus lecciones aprendidas, el equipo de gestión social del Hospital de Bosa resalta la importancia de una coordinación entre las instituciones y actores relevantes, incluyendo la Secretaría de la Salud, la Alcaldía, las escuelas y, eventualmente, el concesionario. Así mismo, se destaca la necesidad de generar un empalme entre el proyecto y las políticas públicas relevantes en materia de inclusión. Por ejemplo, el equipo de proyecto hizo una revisión documental, incluyendo una lectura detallada de los planes de desarrollo local y las políticas del distrito en temas de salud e inclusión, para generar una mejor articulación entre la APP y las apuestas del sector público y los actores relevantes de la zona.

## PUNTOS DE ENTRADA

Los puntos de entrada claves para hacer un proyecto más inclusivo en esta fase son:

**A** La revisión de la EIAS

**B** Los estudios de viabilidad, es decir, técnicos, legales, financieros y económicos

**C** La participación de las partes interesadas

Estos puntos de entrada se explican con más detalle a continuación.

**A** La revisión de la EIAS

**Primer paso:** Revisar la EIAS detallada y otros estudios sociales realizados para el proyecto y/o para cada una de las opciones de proyecto. Las conclusiones de la EIAS deben informar la decisión sobre la opción de proyecto preferida.

- La EIAS permitirá comprender los riesgos sobre el terreno relacionados con la construcción física y la operación del proyecto bajo cada una de las opciones.

- La revisión de la EIAS puede requerir investigaciones sobre el terreno, la recopilación de datos técnicos y la comprensión de las necesidades de las personas beneficiarias, incluida la consulta con los posibles beneficiarios.
- En el caso de los proyectos que busquen financiación de la Banca Multilateral de Desarrollo, lo ideal sería que se tratara de un proceso conjunto entre ellas y la entidad contratante. La BMD podría contratar consultores para apoyar algunas actividades en esta fase y llevar a cabo la diligencia debida sobre los potenciales socios ejecutores.

Las entidades contratantes y los equipos de proyecto deben verificar que la EIAS abarque los siguientes aspectos:

**Consideraciones geográficas:** A menudo, la distribución de la actividad económica y de la población es desigual en un país. Una parte del país puede estar relativamente desarrollada y urbanizada, mientras que otras son más agrícolas y están menos pobladas. La simple aplicación del análisis costo-beneficio (ACB) en esta situación puede favorecer que los proyectos se sitúen en áreas ya prósperas y contribuyan a una urbanización demasiado rápida. Por lo tanto, es importante realizar una verificación geográfica para garantizar que el efecto acumulativo de los distintos proyectos que se sitúen en una región no tenga consecuencias imprevistas o contribuya a desequilibrar la economía general. El análisis debe incluir no sólo las zonas objetivo, sino también otras áreas de las que puedan desviarse recursos.

- **Grupos protegidos:** También deben examinarse los grupos “protegidos” a los que afecta el proyecto. Estos grupos pueden estar protegidos por ley, tratado internacional o requisitos de la Banca Multilateral de Desarrollo. Las características protegidas pueden ser por referencia a:
  - Personas con discapacidad
  - Comunidad LGBTQ+
  - Pueblos indígenas
  - Afrodescendientes

También es importante tener en cuenta la interseccionalidad y otras características como la etnia, el sexo, la edad, la religión, la maternidad o la familia, entre otras, que podrían obstaculizar la igualdad de acceso de las personas a servicios esenciales u oportunidades económicas.

- **Modelos de construcción:** Consideración de varios modelos de construcción que podrían utilizarse como parte del proyecto, y los riesgos y oportunidades asociados a cada uno (por ejemplo, obras basadas en mano de obra, obras semi-mecanizadas, esquemas de construcción comunitaria, etc.).

## Cuadro de Texto 16. Guía del BID - Lista de verificación de la revisión de la EIAS para Género e Inclusión

### Estándares Ambientales y Sociales (EAS) del BID

#### EAS 1: Evaluación y Gestión de Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales

##### Revisión contextual y de políticas públicas:

- Revisar la política y el marco legal del país en materia de género y diversidad, tanto en términos de protección de derechos como de promoción del desarrollo.
- Identificar si existen departamentos específicos con responsabilidad en cuestiones de género y diversidad a nivel de gobierno local y central.
- Al realizar una revisión de la situación ambiental, social, política y económica del país en el que se ubica el proyecto (es decir, la revisión contextual), realizar un análisis integral de género y diversidad para informar la comprensión de las estructuras sociales y las diferentes experiencias de los grupos afectados.

##### Área de Influencia:

- Al determinar el Área de Influencia del Proyecto y sus Instalaciones Asociadas, considerar el género y los patrones diferenciales de medios de subsistencia de los grupos afectados; por lo tanto, considere los patrones de movimiento, el acceso y el uso de los recursos según el género.
- Un área de influencia está determinada no sólo por la huella de un proyecto y su interacción con instalaciones clave, sino también por el uso de la tierra circundante y los patrones de medios de subsistencia de los grupos afectados.

Nota: Si bien alguna infraestructura, como una carretera o un sistema ferroviario, pueden tener un área de influencia bastante determinada, para otros puede estar bastante dispersa (por ejemplo, un proyecto de energía sin conexión a la red).

##### Impacto acumulativo

- Cuando es probable que un área de influencia experimente un impacto acumulativo, la revisión de los planes espaciales gubernamentales y los planes de desarrollo económico local debe identificar cómo estos impactos acumulativos serán experimentados de manera diferente por hombres y mujeres y grupos diversos.
  - ¿Cómo se gestionará la afluencia?

- ¿Cómo afectará un aumento de la población a instalaciones claves como mercados, escuelas y hospitales y qué implicaciones tendrá esto para los medios de subsistencia de los grupos afectados?

### **Opciones/alternativas del proyecto**

- El género y la inclusión/diversidad deben formar un componente clave del análisis de las alternativas del proyecto. ¿Cómo impactan las opciones del proyecto en los grupos afectados?

### **Información socioeconómica de referencia**

- Desglosar la información socioeconómica de referencia recopilada para la EIAS por género y edad para que haya una comprensión clara del contexto de los medios de subsistencia de mujeres y hombres y la interacción entre ambos.

Nota: El contexto socioeconómico de referencia recopilará información sobre la situación existente utilizando métodos tanto cuantitativos como cualitativos. Desde el principio, es importante que el método de recopilación de datos tenga en cuenta temas de género para que se consulte tanto a mujeres como a hombres. Para las comunidades afectadas por el proyecto, estos métodos deben ser accesibles para todos y garantizar que todos los grupos afectados los comprendan y puedan participar de manera equitativa, fácil y plena en el ejercicio de recopilación y consulta de datos.

### **Análisis de las partes interesadas**

- Para que el proyecto sea sensible al género, se debe incluir un análisis de los grupos diversos, vulnerables y marginados: hombres, mujeres, ancianos, personas con discapacidad, jóvenes, etc.

Nota: Esto es especialmente importante cuando hay diferentes tipos de partes interesadas institucionales con diferentes intereses y capacidades para analizar e integrar el género y la diversidad en el proyecto. Las distintas partes interesadas tendrán sus propios procedimientos y plazos, que habrá que incorporar. Una cuestión importante es cómo interactuar con grupos diversos y vulnerables.

### **EAS 2: Trabajo y Condiciones Laborales**

- Revisar los temas laborales relacionados con el Proyecto, utilizando información sociodemográfica desagregada para permitir una comprensión de las dimensiones de género e inclusión.
- Evaluar el contexto laboral para mujeres y grupos diversos en el país de operación. Así mismo, evaluar la propia política y trayectoria del cliente. Finalmente, analizar las oportunidades que ofrece el proyecto durante la construcción y operación y si existen medidas específicas implementadas para mejorar las oportunidades laborales para mujeres y grupos diversos.

La EIAS debe revisar las medidas y procesos implementados para salvaguardar la salud y la seguridad de los trabajadores, tanto hombres como mujeres. Entre las cuestiones clave que se estudiarán en la EIAS se incluyen: el trabajo infantil, el trabajo en régimen de servidumbre y el trabajo forzoso, ámbitos en los que los grupos vulnerables están en riesgo.

Nota: Cuando sea relevante y cuando el cliente pueda ser influyente, la revisión del trabajo y el empleo debe extenderse, como mínimo, a la cadena de suministro de primer nivel del cliente.

#### **EAS 4: Salud y Seguridad de la Comunidad**

- El impacto del Proyecto en la salud y seguridad de la comunidad debe tener en cuenta la diferente exposición de hombres y mujeres a los riesgos como resultado de sus diferentes roles socioeconómicos y su participación en diferentes actividades económicas y domésticas en la comunidad. Esto incluye riesgos relacionados con la violencia sexual y de género/explotación, abuso y acoso sexual.

#### **EAS 5: Adquisición de Tierras, Restricciones sobre el Uso de la Tierra y Reasentamiento Involuntario.**

- En los casos en que sea necesario el desplazamiento económico y/o el reasentamiento, es esencial que, desde el principio, el proceso de diseño y desarrollo del Plan de Acción para el Reasentamiento/ Plan de Restauración de los Medios de Subsistencia demuestre una comprensión global de la dimensión de género del reasentamiento y permita así desarrollar medidas de mitigación para abordar las necesidades de las mujeres y de los grupos diversos y proporcionar apoyo específico para la restauración y/o mejora de los medios de subsistencia. Esto implica la recopilación de datos desglosados, garantizando que se consulta adecuadamente a todos los grupos afectados y que se incorporan sus puntos de vista.

#### **EAS 7: Pueblos Indígenas**

- Si la EIAS identifica grupos indígenas dentro del área de influencia, se debe preparar un Plan de Pueblos Indígenas que incluya un análisis sensible al género para este grupo.

### **Segundo paso: Desarrollar un Plan de Gestión Ambiental y Social ("PGAS") para la opción de proyecto preferida.**

- Un PGAS debe describir explícitamente los principales riesgos de género y diversidad / sociales identificados para el proyecto, las medidas de mitigación para cada riesgo identificado y las funciones y responsabilidades para la implementación y el seguimiento del PGAS.

- El PGAS es fundamental para controlar y gestionar los riesgos e impactos, tanto positivos como negativos. Forma parte de la documentación de la licitación, por lo que el licitador seleccionado está legalmente obligado a cumplir los requisitos del PGAS.
- Es fundamental que la evaluación del impacto ambiental y social tenga en cuenta todas las oportunidades y riesgos, y que éstos queden reflejados en el PGAS. El PGAS será una herramienta clave en el desarrollo del Plan de Acción Ambiental y Social para el proyecto (realizado por el concesionario).

El PGAS debe:

- **Proporcionar medidas de mitigación claras para las fases de diseño, construcción y operaciones:** Es necesario desarrollar medidas de mitigación que aborden los principales impactos negativos identificados. Las mujeres y los grupos diversos deben ser consultados para compartir sus conocimientos y necesidades para desarrollar medidas de mitigación que sean las más apropiadas para ellos. Cuando exista potencial de adicionalidad, éste deberá explorarse y desarrollarse.
- **Desarrollar un programa de seguimiento:** Para garantizar un seguimiento adecuado de los beneficios del proyecto para los grupos afectados es necesario un seguimiento inclusivo y sensible al género. Esto significa diseñar ejercicios de consulta que puedan llegar a mujeres y grupos diversos.
- **Aclarar los arreglos institucionales para la implementación:** El arreglo institucional debe identificar cómo se incorporará la dimensión social en la implementación del proyecto. ¿Habría una persona específica responsable (punto focal) para garantizar que se incorporen cuestiones relacionadas con discapacidad, o la responsabilidad recaerá entre diferentes cargos?

## B

Los estudios de viabilidad, es decir, técnicos, legales, financieros y económicos

Además de la evaluación exhaustiva de los riesgos sociales realizada en la EIAS, los siguientes estudios de viabilidad realizados como parte del desarrollo del proyecto de APP pueden incluir un análisis de las cuestiones de género y diversidad. Éstos variarán en función del proyecto en cuestión; sin embargo, a continuación, se ofrecen algunas preguntas orientativas para cada uno de ellos.

## VIABILIDAD TÉCNICA

- A la hora de pensar en el diseño técnico del proyecto, ¿el equipo de proyecto ha tenido en cuenta las distintas necesidades de usuarios específicos, por ejemplo, personas con discapacidades, mujeres y otros grupos diversos?

- ¿El equipo de proyecto se ha asegurado de que el diseño técnico y las especificaciones del proyecto reflejen consideraciones relacionadas con la inclusión? Esto puede abarcar factores como infraestructura accesible (por ejemplo, rampas para sillas de ruedas), espacios públicos seguros, instalaciones segregadas por género (cuando proceda), niveles de servicio adecuados para satisfacer las diferentes necesidades de los usuarios (por ejemplo, rutas de tránsito adicionales y otras consideraciones relacionadas).

## EVALUACIÓN DE LA VIABILIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA

- Al evaluar los impactos económicos más amplios, ¿se han examinado los posibles efectos indirectos (por ejemplo, mediante la generación de empleo o la distribución de ingresos) para las mujeres y los grupos diversos?
- Desde el punto de vista financiero, ¿se han examinado y presupuestado los gastos de capital y operativos necesarios para que un proyecto sea más inclusivo (por ejemplo, rampas, baños separados, familiares y unisex)?
- ¿Se han considerado los costos asociados a las medidas de mitigación del riesgo de género y diversidad? ¿Se ha incluido el valor del riesgo residual de género y diversidad?

## EVALUACIÓN DE LA VIABILIDAD JURÍDICA

- ¿Las leyes que rigen el proyecto tienen algún objetivo específico en materia de inclusión? Por ejemplo, ¿existen requisitos laborales específicos?
- Para proyectos que puedan implicar el reasentamiento de personas, ¿la legislación local impone alguna norma específica que pueda relacionarse con objetivos de inclusión de género y diversidad?



### La participación de las partes interesadas

En esta fase, la participación continua de las partes interesadas debe centrarse en involucrar a los usuarios potenciales de los servicios de infraestructura y a las poblaciones que se verán afectadas por la huella del proyecto (incluida el área de influencia del proyecto). El proceso puede ser una forma de comprender si los estándares de calidad y el nivel de servicio del proyecto propuesto reflejan las necesidades de las poblaciones afectadas. Además, en esta fase, si se prevé que el proyecto resulte en la reubicación de personas, deberá iniciarse una amplia comunicación con esos grupos (Grupo Banco Mundial, 2022).

En cuanto a cómo llevar a cabo la participación de las partes interesadas para que sea inclusiva, todos los puntos planteados en la sección Evaluación Inicial siguen siendo relevantes en esta fase. Además, si aún no se ha hecho, tiene sentido que los equipos de proyecto se enfoquen en:

- Mapear exhaustivamente a todos los posibles grupos de interés que se verán afectados por el proyecto (ver Cuadro de Texto 17);
- Garantizar la existencia de “mecanismos de reparación de agravios” adecuados (ver *Sección 4. Construcción y Gestión del Contrato* para obtener más consejos). Dado que la actividad relacionada con el proyecto se generó a través de consultas con el desarrollador, los posibles financiadores del proyecto y los consultores, ciertos riesgos sociales como la violencia de género y la explotación sexual, el abuso y el acoso podrían ser mayores.

### **Cuadro de Texto 17. La importancia de la cartografía social en el desarrollo de proyectos de infraestructura inclusiva**

(Suárez, 2017) (Betancurth Loiza, Vélez Álvarez, & Sánchez Palacio, 2020)

Los actores claves que participan en la estructuración de las APP e implementación de los planes de gestión social, resaltan la importancia de llevar a cabo un ejercicio de cartografía social durante las etapas iniciales del proyecto de APP. La cartografía social permite realizar una aproximación a las realidades territoriales por medio del mapeo social de los diferentes actores, sus roles, relaciones e interacciones con el entorno. La cartografía social parte de la premisa “quien vive en el territorio es quien lo conoce” y, por tanto, es una herramienta poderosa para entender y abordar, por medio del proyecto, las problemáticas y necesidades diferenciadas de las personas que hacen parte de las comunidades. Los ejemplos de proyectos APP de la región que se exponen a lo largo de la guía describen de qué manera la cartografía social ha informado su estructuración, desde un enfoque de inclusión.

### 3. TRANSACCIÓN

**Pasos claves de un proyecto de APP en esta fase:** Durante la fase de transacción, el gobierno selecciona a la parte privada que ejecutará la APP. Esta etapa se basa en el análisis de la “etapa de estructuración” para determinar los términos efectivos del contrato y concluye cuando la APP alcanza el cierre financiero; es decir, cuando el gobierno ha seleccionado y firmado un contrato con un licitador, y éste ha asegurado la financiación necesaria y puede empezar a desplegarla en el proyecto.

**Componentes críticos para garantizar una APP inclusiva en esta fase:** Esta fase ofrece muchas oportunidades para que el equipo de proyecto incorpore explícitamente requisitos de inclusión en todo el proceso. Por ejemplo, al diseñar el contrato, calificar a los licitadores, licitar el proyecto y evaluar las propuestas recibidas. Como gran parte del análisis relacionado con el proyecto ya se habrá completado, el equipo de proyecto debe tener una buena comprensión de los riesgos y oportunidades relacionados con inclusión de género y diversidad. Al introducir los requisitos relacionados con la inclusión en el contrato de la APP y en la evaluación de los licitadores, los equipos de proyecto deben asegurarse de que los riesgos sociales sean explícitos y de que el licitador los presupuestará en el modelo financiero y gestionará adecuadamente. A la hora de decidir qué medidas de impacto positivo incluir, los equipos deben lograr un equilibrio entre las oportunidades (es decir, las diferentes acciones que pueden emprenderse para cerrar las brechas de género y diversidad identificadas) y lo que es factible (es decir, lo que los posibles licitadores tendrán la capacidad de ofrecer y cumplir).

### PUNTOS DE ENTRADA

Hay varios puntos de entrada claves en la “Etapa de Transacción” para integrar consideraciones de inclusión.

**A** El sistema de gestión de desempeño del contrato de APP

**B** El acuerdo con el prestamista

**C** La estrategia de licitación

Estos puntos de entrada se explican con más detalle a continuación.



## El sistema de gestión de desempeño del contrato de APP

En la fase de transacción, la autoridad contratante, junto con su equipo de asesores del proyecto, finalizará el diseño del contrato de APP, que constituirá la relación entre la autoridad contratante y la parte privada seleccionada para diseñar, construir, operar, financiar y mantener el activo de infraestructura.

Los intereses públicos y privados no se alinean automáticamente en una APP. Por tanto, el sistema de gestión de desempeño de un contrato de APP es uno de los mecanismos principales que dispone la autoridad contratante para garantizar que el socio privado alcance los objetivos de política pública, incluyendo la inclusión de género y diversidad. El sistema de gestión de desempeño requiere el establecimiento de:

- **Los indicadores clave de desempeño, calidad y servicio** que especifiquen, de manera clara, el desempeño y los resultados esperados;
- **El mecanismo de pago** con incentivos financieros (incluyendo penalizaciones o deducciones) para alcanzar los objetivos previstos; y
- **Un sistema de supervisión y monitoreo robusto** durante toda la vigencia del contrato de APP.



## ESTABLECIMIENTO DE LOS INDICADORES CLAVE DE DESEMPEÑO

Conceptualmente, los requisitos de desempeño de una APP pueden considerarse parte de los requisitos técnicos o de las especificaciones técnicas. A veces se denominan “especificaciones de resultados”, ya que se describen en términos de qué resultados se esperan de la parte privada. Los requisitos de desempeño de la APP, establecidos contractualmente, son estándares de calidad que el socio privado debe cumplir al suministrar la infraestructura y el servicio. Por tanto, representan el punto de referencia mediante el cual se mide el servicio y, a menudo, se definen mediante indicadores clave de desempeño (KPI por sus siglas en inglés) (APMG International, s.f.).

En este sentido, el contrato de APP puede establecer requisitos de desempeño relacionados con los objetivos de inclusión de género y diversidad. La siguiente tabla incorpora algunas preguntas orientativas sobre cómo establecerlos.

**Tabla 1. Preguntas orientativas para establecer requisitos de desempeño con un enfoque de inclusión**

|  | <b>Preguntas relacionadas con el proyecto</b>  |
|--|--|
| <b>ALCANCE</b>   | <p>¿Pretende el proyecto alcanzar algún objetivo de inclusión en materia de género y diversidad?</p> <p>¿Existen riesgos sociales claves identificados en la EIAS que puedan interferir en el cumplimiento de los objetivos generales del proyecto?</p>  |
| <b>DESARROLLO DE LOS REQUISITOS DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN</b> | <p>¿Se necesitan ciertos estándares de diseño para satisfacer las necesidades de todos los usuarios potenciales (por ejemplo, usuarios con algún tipo de discapacidad)?</p>  |
| <b>REQUISITOS SOCIALES</b>                                   | <p>¿Existen determinados requisitos legislativos locales y/o estándares aspiracionales (por ejemplo, los Estándares de Desempeño Ambiental y Social del BID) que el socio privado deba cumplir al suministrar la infraestructura y los servicios relacionados?</p> <p>¿Existen objetivos específicos relacionados con la inclusión (por ejemplo, objetivos de generación de empleo y/o tasas de empleabilidad por grupo diverso, objetivos de acceso a infraestructura, etc.) que la parte privada deba cumplir?</p> <p>¿Requiere el proyecto que la parte privada desarrolle un Plan de Gestión Medioambiental y Social (ESMP) y lo actualice periódicamente?</p> |

Una vez identificados los requisitos de desempeño del proyecto relacionados con la inclusión, el equipo del proyecto puede desarrollar **indicadores de desempeño (KPI por sus siglas en inglés)** para medir el rendimiento del proyecto con respecto a esos requisitos. Los KPI deben ser específicos, objetivos, medibles y realistas, y suelen incluirse en un anexo al contrato principal de la APP. Dado que los objetivos sociales (incluyendo inclusión de género y diversidad) asociados al proyecto suelen ser muy específicos al contexto local, es una buena práctica incluir cualquier término relevante como parte de la sección de definiciones del contrato de APP para garantizar un entendimiento mutuo entre los sectores público y privado acerca de los objetivos de inclusión. Esta sección suele ser parte del primer capítulo de un contrato de APP. El Cuadro de Texto 18 proporciona un ejemplo de las definiciones de “Accesibilidad” y “Persona con Discapacidad o Movilidad Reducida” incluidas en el contrato de la APP de los Terminales de Autobús de São Paulo.

### Cuadro de Texto 18. Definiciones del contrato de APP de las Terminales de Autobús de São Paulo

(Cidade de São Paulo Governo, 2022)

La minuta de contrato de la APP de las Terminales de Autobús de São Paulo incluye la definición de “accesibilidad” así como la de “persona con discapacidad o con movilidad reducida” en la primera cláusula contractual.

**“ACCESIBILIDAD:** la posibilidad y condición de alcance para el uso, con seguridad y autonomía, total o asistida, de espacios, mobiliario, equipamiento urbanos, edificios, transporte, información y comunicación, incluidos sus sistemas y tecnologías, así como otros servicios e instalaciones abiertos al público, de uso público o privado para uso colectivo, por personas con discapacidad o con movilidad reducida, según lo dispuesto en la Ley Federal nº 13.146/2015 (Ley Brasileña de Inclusión de Personas con Discapacidad);

**PERSONA CON DISCAPACIDAD O MOVILIDAD REDUCIDA:** persona con discapacidad física, psíquica, intelectual o sensorial, que, en interacción con una o más barreras, puede impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás o persona que presente, por cualquier motivo, dificultad para moverse, permanente o temporalmente, generando una reducción efectiva de la movilidad, flexibilidad, coordinación motora o percepción, incluyendo personas mayores, embarazadas, lactantes, personas con bebés y obesos”.

El Anexo de la Guía analiza en mayor detalle la integración de inclusión en la APP de las Terminales de Autobús de São Paulo.

El diseño de los KPI dependerá de los objetivos de inclusión específicos de cada proyecto. A manera de ejemplo, las siguientes son algunas áreas de desempeño asociadas con la promoción de la inclusión y el cierre de brechas de género y diversidad que podrían incluirse como KPI en el contrato de APP y hacerse cumplir por medio del sistema de gestión de rendimiento:

- **El empleo y empoderamiento económico** podría medirse por medio de un indicador del número y/o porcentaje de puestos de trabajo creados por el proyecto que sean ocupados por personas mujeres y/o personas de grupos diversos y poblaciones históricamente marginadas. Un ejemplo de KPI relacionado a la participación en la fuerza laboral es un porcentaje mínimo de mujeres o grupos diversos que deben hacer parte del total

El contrato de APP del Hospital de Bosa exige al concesionario que el 30% de los empleos fueran ocupados por personas de la localidad de Bosa.

de trabajadores. Así mismo, algunos KPI pueden medir el empleo y empoderamiento económico de mujeres y grupos diversos en las empresas subcontratistas. Por ejemplo, el porcentaje mínimo de horas cobradas por el subcontratista que se atribuyen a mujeres o personas afrodescendientes. Incluso, es posible presentar indicadores más específicos sobre el tipo de trabajo, estableciendo indicadores sobre la proporción mínima de horas atribuidas a mujeres que corresponden a actividades de mayor cualificación. Para ver un ejemplo práctico, consultar el Cuadro de Texto 19.

### Cuadro de Texto 19. Incentivos para aumentar la diversidad en las plantas fotovoltaicas Jacaranda en Brasil

El proyecto Jacaranda comprende el diseño, construcción, operación y mantenimiento de 4 plantas fotovoltaicas bifaciales con una capacidad combinada de 187 MW, ubicadas a 5 km del centro de la ciudad de Juazeiro do Norte (Bahía, Brasil). El proyecto, encaminado a aumentar la capacidad instalada de energía renovable no convencional y diversificar la matriz energética de Brasil, será ejecutado por cuatro filiales propiedad de *Atlas Renewable Energy*.

El BID Invest otorgó un financiamiento equivalente a USD67,2 millones de dólares, incluyendo fondos propios y tres préstamos de DNB Bank ASA, del Fondo Climático Canadiense para el Sector Privado de las Américas – Fase II y del Fondo de Tecnología Limpia. El financiamiento del BID Invest incluye una serie de incentivos de desempeño relacionados con la inclusión. Durante la etapa de construcción, se exigirá que al menos 10% de la fuerza laboral técnica del proyecto sean mujeres. Este porcentaje es tres a cuatro veces mayor a la cantidad de mujeres que, tradicionalmente, son vinculadas laboralmente en proyectos solares en Brasil. Así mismo, los incentivos de desempeño buscan promover la contratación de trabajadores afrodescendientes (BID Invest, 2020). Cabe resaltar que, a nivel corporativo, *Atlas Renewable Energy* llevará a cabo un diagnóstico de equidad de género y empoderamiento de la mujer utilizando la herramienta *Women's Economic Principles* (WEP por sus siglas en inglés) (BID Invest, 2020).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Para más información acerca del WEP, visitar <https://www.weeps.org/about>.

- **La capacitación y desarrollo de habilidades** podrían medirse a través de la participación de mujeres y personas pertenecientes a grupos diversos en programas de formación y desarrollo de habilidades. Un ejemplo de KPI es el número de mujeres o personas de grupos diversos capacitadas en nuevas habilidades vocacionales.

### Cuadro de Texto 20. Capacitación de mujeres en la APP del Tercer Carril Bogotá-Girardot

El proyecto de Cuarta Generación (4G) del Tercer Carril Bogotá-Girardot, concesionado por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), es una APP que busca comunicar el centro de Colombia con la salida al Pacífico por medio de la rehabilitación de la doble calzada (144,8 km). El Consorcio Ruta 40, por medio del programa Semillero Rosa, **capacitó y vinculó laboralmente mujeres en actividades de manejo de maquinaria pesada y vehículos de carga** que, tradicionalmente, habían sido desempeñadas exclusivamente por hombres (ANI, 2022).

“En las obras de infraestructura la mujer estaba relegada a actividades y labores de apoyo, pero a raíz del éxito mundial de incorporar mujeres en cargos donde los hombres tienen gran protagonismo, decidimos que el programa ‘Semillero Rosa’ fuera no solo de inclusión, sino también de equidad” Gerente de Recursos Humanos del Consorcio Ruta 40.

El programa Semillero Rosa proporciona capacitaciones teóricas y prácticas de formación en manejo de equipos, seguridad vial y salud en el trabajo. Durante el periodo de entrenamiento, las participantes reciben un salario y, al completarlo, el Consorcio les garantiza un empleo por mínimo un año. Actualmente, 563 mujeres se encuentran vinculadas al proyecto de APP. El 35% corresponde a cargos directivos y de coordinación (ANI, 2022).

A finales de 2022, el corredor vial había alcanzado un avance del 13,8% y su entrega se estima para 2025 (ANI, 2022).



- **La disponibilidad de instalaciones o servicios** podría medirse por medio del número y/o porcentaje de instalaciones disponibles o reservadas para mujeres y/o personas de grupos diversos. Este KPI permite al sector público incluir especificaciones sobre la disponibilidad de instalaciones con condiciones específicas que atiendan a las necesidades de las mujeres y los grupos diversos. Por ejemplo, exigiendo que se disponga de un número de baños accesibles y describiendo los elementos que deben incluirse en este tipo de instalaciones. Del mismo modo, las especificaciones también pueden exigir que un porcentaje del servicio esté disponible para

personas de grupos diversos. Por ejemplo, exigiendo que un porcentaje de los asientos de tránsito estén disponibles para personas con algún tipo de discapacidad. Como se ha indicado anteriormente, es posible que ya existan a nivel local o nacional requisitos legislativos locales y/o normas que el socio privado deba cumplir en la prestación de la infraestructura y el servicio relacionado.

### **Cuadro de Texto 21. Disponibilidad de instalaciones o servicios para personas con discapacidad en las Terminales de Autobús de São Paulo**

La minuta de contrato de APP incluye las especificaciones técnicas que el concesionario debe cumplir respecto a las terminales, estaciones y paradas. Una sección específicamente relacionada con accesibilidad presenta los siguientes requisitos (alineados con la normativa local y nacional):

- Al menos el 20% de las plazas de uso en toda la infraestructura y servicios estarán disponibles para personas con discapacidad o movilidad reducida;
- Se deberá disponer de señalización táctil para personas con discapacidad visual y teléfonos con transmisión de mensajes de texto en terminales, estaciones y paradas.

Así mismo, por cada 900 m<sup>2</sup> de la plataforma se debe disponer de:

- 1 (un) juego de sanitarios para hombres
- 1 (un) juego de sanitarios para mujeres
- Al menos 1 (un) juego de sanitarios accesibles para personas con discapacidad o movilidad reducida
- 1 (un) juego de sanitarios familiares accesibles

El contrato define los elementos específicos que deben incluirse y diferencia cada “juego” de baños. Por ejemplo, especificando que los baños para personas con discapacidad o movilidad reducida deben contar con accesorios, como barras de apoyo, según la norma brasileña.

Para más información acerca del proyecto, ver el Anexo de la Guía.

- **La participación de la comunidad** podría medirse evaluando el número de consultas públicas realizadas, la diversidad de los representantes consultados, el porcentaje de respuestas o comentarios recibidos o el modo en que sus comentarios han sido considerados en la toma de decisiones.

En adición al uso de KPI predefinidos, la autoridad contratante puede utilizar un enfoque más dinámico, permitiendo a los licitadores (y eventualmente, al licitador preferente) desarrollar sus propias propuestas para promover la

inclusión y reducción de brechas de género y diversidad. En otras palabras, pedir al licitador que presente sus planes para alcanzar objetivos específicos relacionados con inclusión, los cuales pueden dar lugar a soluciones innovadoras. Estos planes pueden traducirse en KPI o convertirse en anexos del contrato de APP. De cualquier manera, son ejecutables y, de no ser cumplidos, resultarían en deducciones o procesos de incumplimiento subsanable.

## SISTEMA DE MONITOREO

Los KPI desarrollados (o planes propuestos por el concesionario) deben ser supervisados por medio de un sistema de monitoreo robusto y eficaz. Así mismo, los plazos y requisitos de este monitoreo deben establecerse explícitamente para garantizar que la parte privada cumpla los compromisos establecidos en el contrato.

## MECANISMO DE PAGO

El mecanismo de pago de la APP define cómo se remunerará a la parte privada. Los elementos básicos de los mecanismos de pago de una APP pueden incluir cargos al usuario, pagos del gobierno y/o bonificaciones, deducciones o multas (Grupo Banco Mundial, s.f.). Un mecanismo de pago de una APP puede incluir algunos o todos estos elementos, que deben estar completamente definidos en el contrato, incluyendo la especificación de plazos y el mecanismo para realizar los pagos. Proporcionar bonificaciones o deducciones al pago sirve como palanca importante para incentivar el cumplimiento de los requisitos e indicadores relacionados con inclusión de género y diversidad.

### **Cuadro de Texto 22. Deducciones por KPI asociados a género en las bases de licitación de los establecimientos penitenciarios en Chile**

El Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria de Grupo 1, liderado por el Ministerio de Justicia y Ministerio de Obras Públicas (MOP) de Chile comprende el diseño, construcción, conservación y explotación de tres establecimientos Penitenciarios ubicados en las ciudades de Rancagua, La Serena y Alto Hospicio (Dirección General de Concesiones MOP, 2022). Los servicios penitenciarios incluyen la reinserción social (apoyo psicosocial, educación, trabajo y capacitación laboral, y actividades recreativas), salud, alimentación, lavandería, y economato.

Durante la etapa de explotación de la concesión, el concesionario deberá proporcionar los servicios obligatorios indicados en las Bases de Licitación (Ministerio de Obras Públicas, 2001). Los requerimientos mínimos de los servicios penitenciarios de salud asociados a inclusión de género se describen a continuación:

**Servicio Penitenciario: Salud** (Ministerio de Obras Públicas, 2001)

“Los requerimientos mínimos que deberán ser respetados por la Sociedad Concesionaria para la prestación de este servicio se indican a continuación:

- Realizar el control gineco-maternal de las mujeres embarazadas
- Realizar el control de niño sano de los hijos de las internas, menores de dos años
- La unidad en donde existan mujeres deberá contar con sala equipada para que puedan permanecer las mujeres embarazadas de alto riesgo y puérperas con el recién nacido [...]

“La capacidad de atención mínima de este servicio deberá considerar como mínimo lo siguiente en las unidades penales donde haya internas mujeres:

- Matrona, mínimo 22 horas semanales
- Ginecólogo, mínimo 10 horas mensuales
- Pediatra, 10 horas mensuales [...]

En caso de incumplimiento de obligaciones de la Sociedad Concesionario, el Inspector Fiscal notificará a la misma de la infracción detectada y propondrá la aplicación, si es el caso de multas y sanciones estipuladas dentro de las bases de licitación. A continuación, se presentan las multas estipuladas por incumplimiento de cualquiera de los requerimientos respecto al servicio de salud (Ministerio de Obras Públicas, 2001).

| MONTO MULTA (UTM) | TIPO DE INFRACCIÓN  | CRITERIO DE APLICACIÓN |
|-------------------|---|------------------------|
| 60                | Incumplimiento de cualquiera de los requerimientos respecto del Servicio de Salud | Por cada día           |

Para más información acerca de las Bases de Licitación, visitar el [enlace](#).

## **B** El acuerdo con el prestamista

Durante la fase de transacción, el acuerdo de préstamos también puede influir en el grado de integración de los objetivos de inclusión en el proyecto. El acuerdo de préstamo es un contrato formal entre el prestamista y el prestatario en el cual se especifican los detalles del préstamo, incluyendo el importe principal, el tipo de interés, el periodo de amortización, el plazo, las comisiones, las condiciones de pago, entre otros. Por medio del acuerdo, los prestamistas de un proyecto de APP, incluyendo los bancos multilaterales o los prestamistas privados, pueden ayudar a promover la integración de los objetivos de inclusión en la estructura del proyecto.

El acuerdo de préstamos puede incluir cláusulas específicas en torno a los principales riesgos y brechas de género y diversidad identificados y las medidas que deben adoptar el ejecutor y todos sus subcontratistas. Los prestamistas, como los bancos multilaterales, pueden aplicar sistemas de incentivos basados en el rendimiento como parte de sus acuerdos de préstamo para incentivar a los prestatarios a dar pasos hacia los objetivos de inclusión; por ejemplo, ofreciendo condiciones de financiación favorables (como tasas de interés más bajas) vinculadas a indicadores de desempeño relacionados con la inclusión.

### Cuadro de Texto 23. Ejemplos de cláusulas

#### **No Discriminación e Igualdad de Oportunidades; Requisito de empleo**

Independientemente de la extensión del trabajo, la ubicación y la disponibilidad de grupos diversos y de género enfocados, el Contratista empleará mujeres y grupos diversos que representen al menos el X% de la fuerza laboral de construcción y el X% de la fuerza laboral de mantenimiento. El Contratista deberá planificar y proporcionar el entorno de trabajo necesario para lograr este requisito.

#### **Informes: Medición y Pago**

El Contratista recibirá cinco pagos iguales por: 1) la presentación de un Plan de Participación de Equidad de Género e Inclusión aprobado y 2) cuatro informes que demuestren el cumplimiento del Plan en intervalos de 6 meses a partir de la fecha de inicio.

En el Cuadro de Texto 24 se proporciona un ejemplo de un sistema de incentivos aplicado en el proyecto de energía solar fotovoltaica Casablanca y Giacote en Uruguay.

### Cuadro de Texto 24. Casablanca y Giacote, Paysandú, Río Negro y Salto, Uruguay

(Convergence; C2F; BID Invest, 2022)

En 2013, la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) de Uruguay concedió dos contratos de compraventa de energía a 30 años a Giacote S.A (SPV). En 2014, se adjudicaron otros cuatro contratos a Casablanca S.A (SPV). Ambas SPV eran propiedad conjunta de los desarrolladores fotovoltaicos *Sky Solar Holdings* y *Lafemir*. El proyecto Casablanca y Giacote pretendía aumentar en 38 MW la capacidad instalada de energías renovables no tradicionales en Uruguay. El costo total del proyecto ascendió a USD82,7 millones, financiado por BID Invest (USD48,5 millones), el Fondo de China (USD24,2 millones) y el Fondo Canadiense para el Clima para las Américas, C2F (USD10 millones).

Como parte del acuerdo de préstamo, BID Invest y C2F estructuraron un incentivo basado en los resultados, en virtud del cual el prestatario recibiría

una reducción del tipo de interés del préstamo cuando se alcanzaran determinados objetivos de empleo para mujeres. En el siguiente cuadro se resume la estructura del incentivo basado en resultados.

### Marco de incentivos en función de género

| OBJETIVOS   | AJUSTE DE LA TASA DE INTERÉS   |
|---|--|
| <p><b>Objetivo 1.1: Participación en la fuerza laboral</b></p> <p>Las mujeres representan al menos el 15% del total de trabajadores de cada sitio.</p>  | <p><b>0,375%</b> de reducción permanente si se cumplen los objetivos 1.1 y 1.2.*</p> |
| <p><b>Objetivo 1.2: Estados de las horas de trabajo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Al menos el 15% del total de horas cobradas por el subcontratista se atribuyen a mujeres.</li> <li>Al menos 2/3 de la suma de las horas mínimas atribuidas a las mujeres corresponden a actividades de mayor cualificación.</li> </ul> |  |
| <p><b>Objetivo 2: Estado del contratista</b></p> <p>Tanto el contrato de Ingeniería, Compras y Construcción (EPC por sus siglas en inglés) como el contrato entre el contratista y el subcontratista de EPC incluyen disposiciones que prevén compensaciones por el logro de objetivos de empleo.</p>                                     | <p>Reducción permanente del <b>0,375%</b> si se cumple el objetivo 2.*</p>           |

\*evaluado post-construcción

La incorporación de un incentivo basado en el rendimiento contribuyó a la creación de 218 puestos de trabajo en la construcción para mujeres, lo que refleja una tasa media de participación de la mano de obra femenina del 17%. Las empleadas dedicaron 37.578 horas a actividades de construcción semicualificadas y más del 20% de todas las horas de trabajo del proyecto. El prestatario recibió un ajuste del tipo de interés C2F del 0,75% (esto es, cumplió con los Objetivos 1.1, 1.2 y 2).

Los acuerdos de préstamos también pueden exigir el desarrollo de un Plan de Gestión Medioambiental y Social y/o Plan de Acción Social y de Género con disposiciones explícitas sobre cuestiones de género y diversidad y sobre las medidas que deben adoptar el ejecutor, los consultores y todos los subcontratistas. Así mismo, la incorporación de las normas sociales del BID como una obligación contractual que, por lo tanto, deben figurar en los documentos de licitación. Las cláusulas contractuales que deben aplicarse en cascada a lo largo de la cadena de suministro deben ponerse a disposición de los potenciales licitadores. Éstas deben ser específicas y estar vinculadas a los pagos cuando sea posible.



## La estrategia de licitación

Durante esta etapa del ciclo del proyecto de APP, el gobierno selecciona a la parte privada que ejecutará la APP. La estrategia de licitación determina cómo se seleccionará al socio privado y suele seguir un proceso competitivo (es decir, se reúnen ofertas competitivas y se selecciona una). En muchos casos, la estrategia de licitación puede verse limitada por las leyes y reglamentos sobre contratación pública en general o por normas específicas del proceso de licitación de la APP. Por lo tanto, el desarrollo de políticas estratégicas de contratación pública que permitan y apoyen a las autoridades contratantes a tener en cuenta la inclusión en los procesos de licitación es fundamental para garantizar unas APP inclusivas (OCDE, 2021).

En general, la estrategia de licitación está diseñada en torno a características claves, entre las que se incluyen (AMPG International, s.f.):

- **Evaluación de la calidad de las cualificaciones:** Se refiere a cómo y cuándo definir la cualificación. La cualificación es un “subproceso” dentro de la contratación mediante el cual se evalúan las aptitudes y la capacidad de los posibles licitadores para garantizar que el socio privado seleccionado sea competente para ejecutar el proyecto. Como se explicará más adelante, esta fase suele preceder a la invitación a presentar propuestas. Sin embargo, también puede producirse simultáneamente (es decir, el documento de solicitud de propuestas incluye requisitos de cualificación).
- **Evaluación de la calidad de la oferta / solución propuesta:** El documento de solicitud de propuestas (SdP) describe los requisitos para la presentación de ofertas y su evaluación. Los contratos de APP suelen ser un anexo de la SdP.

En general, la estrategia de licitación presenta una oportunidad crítica para integrar la inclusión de género y diversidad en el proyecto de APP. Esta fase permite al sector público comunicar sus prioridades y objetivos claves a los licitadores en forma de requisitos y criterios de evaluación. Dicho esto, para crear una licitación inclusiva, deben tenerse en cuenta los siguientes consejos prácticos:

- Establecer claramente los objetivos de inclusión, ya que éstos se traducirán en la cualificación del licitador y en los criterios de evaluación propuestos.
- Evaluar el historial del licitador con respecto a proyectos inclusivos similares en el pliego de condiciones, así como sus medios para abordar formas de discriminación en la fuerza laboral (por ejemplo, códigos de conducta).
- Considerar la diversidad de los proveedores mediante la realización de actividades de divulgación con grupos de proveedores diversos y la evaluación de las prácticas del licitador en relación con la diversidad de los proveedores. El sector público también puede considerar la posibilidad de

reservar una parte del contrato a proveedores diversos (por ejemplo, un 5% a empresas propiedad de mujeres o de grupos diversos).

- Evaluar las estrategias de gestión del licitador y los planes relacionados para comprender cómo planea garantizar el cumplimiento de los compromisos del proyecto relacionados con la inclusión.
- Desarrollar criterios de evaluación de propuestas que tengan en cuenta factores de diversidad e inclusión (por ejemplo, promoción de empresas propiedad de mujeres), además de los factores técnicos y de precio.

## REQUISITOS DE CUALIFICACIÓN DEL LICITADOR

A menudo se realiza una comprobación de la capacidad de los licitadores potenciales en la fase de precalificación o de solicitud de interés (SdI), antes de la fase de SdP. Esta comprobación tiene por objeto optimizar los recursos, tiempo y esfuerzo de los equipos licitadores que no estén suficientemente cualificados y ayuda a garantizar que el número de licitadores sea manejable.

Hay tres enfoques para esta ronda de clasificación:

- Por lo general, la precalificación requiere la evaluación de los equipos licitadores de acuerdo con unos **requisitos de calificación específicos de aprobado/no aprobado** (es decir, unos requisitos mínimos). Sólo los equipos licitadores que cumplen los requisitos mínimos de calificación pueden pasar a la siguiente fase de la licitación pública de la APP.
- Alternativamente, los gobiernos pueden especificar criterios de calificación para permitir una posterior preselección basada en la evaluación de la capacidad de los licitadores en ese criterio (Grupo Banco Mundial, 2022).
- Por último, los gobiernos pueden adoptar un enfoque que combine requisitos mínimos y evaluación según criterios.

Se debe tener en cuenta que, una vez elegido un enfoque con un componente de evaluación, **las autoridades contratantes tendrán que asegurarse de que cuentan con los conocimientos necesarios en el equipo de evaluación para evaluar adecuadamente a los licitadores** (por ejemplo, expertos en inclusión).

A continuación, se describen ejemplos de cómo estos tres enfoques podrían verse en una SdP de un proyecto de APP que busca comprender la experiencia de los licitadores con iniciativas de diversidad e inclusión.

**Tabla 2. Enfoque 1 Requisito mínimo**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>REQUISITO</b>                  | <b>Los equipos deberán demostrar suficiente experiencia en la gestión de proyectos con objetivos similares de diversidad e inclusión.</b>  |
| <b>MEDICIÓN</b>                   | La evaluación de las cualificaciones se basará en los documentos recibidos de conformidad con la Sección [__x__] de esta SdP. Los equipos deberán presentar toda la información de conformidad con la Sección [__x__] de esta SdP. El Gobierno, a su entera discreción, tendrá derecho a solicitar aclaraciones a cada uno de los Licitadores.   |
| <b>REQUISITOS DE PRESENTACIÓN</b> | <p>Sección [__x__]</p> <p>Proporcione el formulario de presentación [__y__] cumplimentado para los proyectos de referencia. Cada miembro del equipo deberá identificar un máximo de cinco proyectos de referencia en la medida necesaria para proporcionar la información relacionada con el proyecto de referencia.</p> <p>Sobre la base de los proyectos de referencia que hayan demostrado ser más relevantes para este subapartado, describa la experiencia y capacidad del equipo encuestado para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ...</li> <li>2. ...</li> <li>3. ...</li> <li><b>4. Aplicar programas de inclusión de género y diversidad, incluido el fomento de oportunidades de empleo equitativas;</b></li> <li>5. ...</li> </ol> |

**Tabla 3. Evaluación del Enfoque 2**

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>CRITERIO</b> | <p><b>A la hora de evaluar las solicitudes de oferta, se tendrán en cuenta los siguientes criterios de selección, con su correspondiente ponderación, para calcular la puntuación global:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ...</li> <li>2. ...</li> <li>3. ...</li> <li><b>4. Grado de experiencia en proyectos con objetivos similares de inclusión de género y diversidad (100 puntos).</b></li> <li>5. ...</li> </ol> |
| <b>MEDICIÓN</b> | La evaluación de las cualificaciones se basará en los documentos recibidos de conformidad con la Sección [__x__] de esta SdP. Los equipos concursantes deberán presentar toda la información de conformidad con la Sección [__x__] de esta SdP. El Gobierno, a su entera discreción, tendrá derecho a solicitar aclaraciones a cada uno de los Licitadores.   |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>REQUISITOS DE PRESENTACIÓN</b></p> | <p>Sección [__x__]</p> <p>Proporcione el formulario de presentación [__y__] cumplimentado para los proyectos de referencia. Cada miembro del equipo deberá identificar un máximo de cinco proyectos de referencia en la medida necesaria para proporcionar la información relacionada con el proyecto de referencia.</p> <p>Sobre la base de los proyectos de referencia que hayan demostrado ser más relevantes para este subapartado, describa la experiencia y capacidad del equipo encuestado para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ...</li> <li>2. ...</li> <li>3. ...</li> <li><b>4. Gestionar proyectos con perfiles de riesgo social y objetivos de inclusión similares. Aplicar programas de inclusión de género y diversidad, incluido el fomento de oportunidades de empleo equitativas;</b></li> <li>5. ...</li> </ol> |
|--|--|

**Tabla 4. Evaluación del Enfoque 3 y nota mínima de aprobado**

|  |  |
|--|--|
| <p><b>CRITERIO / PUNTUACIÓN MÍNIMA</b></p> | <p><b>A la hora de evaluar las solicitudes de oferta, se tendrán en cuenta los siguientes criterios de selección, con su correspondiente ponderación, para calcular la puntuación global:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ...</li> <li>2. ...</li> <li>3. ...</li> <li><b>4. Grado de experiencia en proyectos con perfiles de riesgo social y objetivos de inclusión de género y diversidad. (100 puntos)</b></li> <li>5. ...</li> </ol> <p><b>Cada solicitud de oferta debe alcanzar una puntuación de al menos el 70% para cada parte individual de la solicitud y subcriterio asociado.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. ...</li> </ol> |
| <p><b>MEDICIÓN</b></p>                     | <p>La evaluación de las cualificaciones se basará en los documentos recibidos de conformidad con la Sección [__x__] de esta SdP. Los equipos concursantes deberán presentar toda la información de conformidad con la Sección [__x__] de esta SdP. El Gobierno, a su entera discreción, tendrá derecho a solicitar aclaraciones a cada uno de los Candidatos.</p>  |

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <b>REQUISITOS DE PRESENTACIÓN</b> | <p>Sección [__x__]</p> <p>Proporcione el formulario de presentación [__y__] cumplimentado para los proyectos de referencia. Cada miembro del equipo deberá identificar un máximo de cinco proyectos de referencia en la medida necesaria para proporcionar la información relacionada con el proyecto de referencia.</p> <p>Sobre la base de los proyectos de referencia que hayan demostrado ser más relevantes para este subapartado, describa la experiencia y capacidad del equipo encuestado para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ...</li> <li>2. ...</li> <li>3. ...</li> <li><b>4. Perfiles de riesgo social y objetivos de inclusión similares.</b></li> <li><b>5. Aplicar programas de inclusión de género y diversidad, incluido el fomento de oportunidades de empleo equitativas.</b></li> </ol> |
|-----------------------------------|---|

## PROCESO DE EVALUACIÓN - SOLICITUD DE PROPUESTAS

Al solicitar ofertas para proyectos de APP en la SdP, la autoridad contratante enumerará todos los requisitos de presentación necesarios (es decir, qué documentos se necesitan y en qué formato), así como la forma en que se evaluará el contenido de la oferta. Cada uno de los criterios utilizados para evaluar una oferta se explicará en la SdP para que los licitadores tengan conocimiento sobre qué partes de sus propuestas se evaluarán y se tendrán en cuenta para la puntuación y qué se necesita para cumplirlos.

Es posible que las entidades contratantes evalúen las propuestas basándose, en parte, en la calidad de sus planes de inclusión (por ejemplo, participación de la comunidad, desarrollo y formación de una fuerza laboral inclusiva) y sus planes de gestión de riesgos sociales (por ejemplo, PGAS). En consonancia con los requisitos de cualificación descritos anteriormente, en la fase de solicitud de propuestas también existen tres enfoques para que la autoridad contratante se beneficie de la innovación del sector privado e introduzca el concepto de inclusión en sus proyectos:

- **Establecer los requisitos mínimos para que la APP alcance determinados objetivos de inclusión:** Si la agencia de contratación sabe lo que quiere en cuanto a los requisitos relacionados con la inclusión, el uso de un conjunto de requisitos mínimos (ya sea como criterios de aprobado/no aprobado durante la licitación o como requisitos durante la fase de gestión del contrato), puede ser una forma de conseguirlo.

- **Establecimiento de criterios de evaluación:** Puede ser más apropiado este enfoque si la autoridad contratante desea (i) diferenciar a los licitadores en cuanto a la inclusión durante la licitación y o, (ii) confirmar que se siente cómoda con el enfoque que los licitadores pretenden seguir.
- **Establecer requisitos mínimos y criterios de evaluación:** Esto es útil si la autoridad contratante quiere ofrecer flexibilidad a los licitadores, pero el objetivo público no se considera lo suficientemente importante como para afectar a la puntuación de la evaluación.

Se debe tener en cuenta que, si las propuestas se evalúan en parte en función de sus componentes de inclusión, **las autoridades contratantes tendrán que asegurarse de que cuentan con los conocimientos necesarios en el equipo de evaluación** (por ejemplo, expertos en inclusión) y de que sus equipos son diversos para evaluar adecuadamente a los licitadores.

**Cuadro de Texto 25. Evaluación de propuestas en el Programa PHARES de Haití con un enfoque en inclusión**

(GIF, 2022)

El Programa Haitiano de Acceso a la Energía Solar para Comunidades Rurales (“Programa PHARES”) evaluó la calidad de las “Propuestas Completas” de los desarrolladores sobre un total de 100 puntos posibles, 10 de los cuales pueden concederse en función de la calidad de los aspectos medioambientales y sociales. De este modo, la solidez de los planes de los desarrolladores para promover la igualdad de género y la salvaguardia contribuye a que sus ofertas sean seleccionadas. La siguiente tabla presenta una visión general de los diversos criterios con los que se juzgan las propuestas al programa PHARES.

| CRITERIOS DE EVALUACIÓN          | DESCRIPCIÓN   | PUNTOS                          |
|----------------------------------|---|---------------------------------|
| <b>Experiencia y trayectoria</b> | Evaluación del historial del desarrollador con proyectos similares en contextos similares y experiencia con contratos de concesión.   | 15                              |
| <b>Aspectos técnicos</b>         | Evaluación de los aspectos técnicos del proyecto de minired, por ejemplo, diseño, componentes técnicos, fracción de energía renovable, estándares de nivel de servicio, construcción, O&M, planes de gestión de riesgos.    | 35 puntos<br>(Mínimo 25 puntos) |
| <b>Análisis del mercado</b>      | Evaluación de los supuestos de disposición a pagar, vínculos con el mercado y los usos productivos, inclusión de instalaciones locales (por ejemplo, escuelas, asistencia sanitaria) y fomento de la eficiencia energética. | 15                              |

| CRITERIOS DE EVALUACIÓN                     | DESCRIPCIÓN  | PUNTOS                          |
|---|--|---------------------------------|
| <b>Plan de empresa</b>                      | Evaluación de la calidad del programa de inversiones, coherencia de los ingresos, hipótesis de costes y nivel mínimo de subvención.  | 25 puntos<br>(Mínimo 17 puntos) |
| <b>Aspectos medioambientales y sociales</b> | <p>Evaluación de la estrategia de inclusión, incluida la forma en que los proyectos integran a los hogares con ingresos más bajos, promueven el empleo equitativo con un enfoque de género y atienden a los hogares encabezados por mujeres (5 puntos).</p> <p>Evaluación del enfoque de medio ambiente, salud y seguridad, incluida la calidad de la estrategia de gestión ambiental y social y la estrategia de consulta a la comunidad, de conformidad con el Marco de Gestión Ambiental y Social (5 puntos).</p> | 10 puntos                       |

## 4. CONSTRUCCIÓN Y GESTIÓN DEL CONTRATO

**Pasos clave para un proyecto de APP en esta fase:** Una vez completada la Etapa de Transacción, comienza la ejecución del proyecto, que incluye la Etapa de Construcción y Gestión del Contrato. Durante esta etapa, el gobierno debe garantizar que se cumplan los compromisos acordados en el contrato y que se responda eficiente y adecuadamente a nuevos acontecimientos o cambios en general, sin interrumpir el proyecto.

**Componentes críticos para garantizar una APP inclusiva en esta etapa:** Esta etapa requerirá el seguimiento de cualquier acuerdo relacionado con la inclusión establecido durante la Etapa de Transacción y la gestión de cualquier riesgo imprevisto para las mujeres y los grupos diversos que puedan producirse, entre otros. La fase de construcción de grandes infraestructuras suele ser una fase en la que existe un mayor riesgo de explotación sexual, abuso y acoso, y estos riesgos deben ser monitoreados, mitigados y gestionados. Para contribuir al seguimiento y la supervisión de los objetivos de inclusión del proyecto y a la gestión y mitigación de los posibles riesgos sociales, es aconsejable incluir expertos específicos en temas sociales y de género en el equipo de gestión del contrato.

### PUNTOS DE ENTRADA

Los puntos de entrada claves para garantizar una infraestructura inclusiva en esta fase son:

**A** Monitoreo y supervisión

**B** Participación de las partes interesadas

Estos puntos de entrada se explican con más detalle a continuación.

**A** Monitoreo y supervisión

Las APP suponen una asignación eficiente del riesgo entre las partes, así como la responsabilidad operativa de la autoridad contratante al sector privado. Por lo tanto, desde el punto de vista de la autoridad contratante, el control y la supervisión del desempeño son esenciales para garantizar que la parte privada cumpla los requisitos acordados, incluidos los relacionados con los objetivos de inclusión, tal y como se establecieron durante la fase de transacción.

Entre los requisitos comunes relacionados con la inclusión, detallados en el contrato de APP, que la parte privada debe cumplir y que deben ser objeto de monitoreo, se incluyen:

- **Elaboración de un Plan de Gestión Ambiental y Social**, que puede detallar planes específicos para gestionar los riesgos para las mujeres y los grupos diversos. Este plan también podría requerir un plan de salud y seguridad en el trabajo, que debería detallar cómo se diseñan las condiciones de trabajo para la seguridad y comodidad de todas las personas.
- **Desarrollo de un Plan de Recursos Humanos**, que podría incluir la elaboración de un “código de conducta” aplicable en el que se detallen los comportamientos prohibidos y sus consecuencias. Este código de conducta debería hacerse extensivo a los subcontratistas. Entre otras cosas, también podría exigirse que se detalle cómo la parte privada buscará emplear a mujeres y a personas de grupos diversos, incluyendo objetivos específicos (por ejemplo, que el 30% del personal del proyecto sean mujeres).

A continuación, se incluyen algunos consejos sobre cómo garantizar que la autoridad contratante esté equipada para gestionar adecuadamente el monitoreo y la supervisión de los objetivos de inclusión del proyecto.<sup>18</sup>

- 1. Asignar recursos adecuados para las actividades de supervisión del desempeño:** Si el proyecto tiene muchos objetivos y/o riesgos de inclusión o éstos son muy complejos, la autoridad contratante debe considerar la incorporación de especialistas en inclusión de género y diversidad en su personal para ayudar con el monitoreo y la supervisión del proyecto. Si la autoridad contratante no dispone de personal interno adecuado, podría considerar la posibilidad de recurrir a recursos externos y/o utilizar los servicios de un ingeniero independiente para ayudar a supervisar el desempeño de los objetivos de inclusión.
- 2. Establecer requisitos claros de presentación de informes para realizar un seguimiento del progreso de la parte privada respecto a los KPI de inclusión:** A menudo, los KPI detallarán la frecuencia con la que la parte privada debe compartir información sobre cómo está logrando un KPI. Por ejemplo, un proyecto puede tener un KPI para que la parte privada desarrolle un PGAS y proporcione informes mensuales de progreso sobre la implementación de dicho plan. Acordar el formato de entrega de los informes mensuales puede ayudar a garantizar que la autoridad contratante reciba la información correcta en tiempo y forma.
- 3. Realizar verificaciones, auditorías o inspecciones aleatorias para confirmar que los datos facilitados por la parte privada sean precisos:** Para garantizar la exactitud y la fiabilidad de los datos facilitados por la parte privada, la autoridad contratante podría considerar la realización de controles mediante encuestas de satisfacción, verificaciones y pruebas

<sup>18</sup> La herramienta de gestión de contratos de APP del GI Hub ofrece más información sobre buenas prácticas para la gestión de contratos de APP: <https://managingppp.gihub.org/>

aleatorias, inspecciones y revisiones de los registros de reclamaciones y de los servicios de asistencia, entre otros.

- 4. Implicar a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) locales en la supervisión de los objetivos de inclusión:** A menudo, las ONG locales pueden ser ojos y oídos eficaces sobre el terreno para monitorear los avances del proyecto en el cumplimiento de los objetivos de inclusión.

Cabe señalar que la fase de construcción de los grandes proyectos de infraestructura presenta riesgos sociales importantes para las comunidades que deben mitigarse, monitorearse y gestionarse. Estos riesgos se describen en el Cuadro de Texto 26.

#### **Cuadro de Texto 26. Principales riesgos para la inclusión durante la construcción del proyecto**

- ✓ **Desplazamiento y reasentamiento:** a menudo, los grandes proyectos de infraestructura requieren la adquisición de tierras, lo que provoca el desplazamiento de comunidades enteras, con la consiguiente pérdida de hogares, medios de subsistencia y patrimonio cultural. En el contexto de un proyecto de APP, los riesgos asociados al reasentamiento suelen ser asumidos por el Gobierno.
- ✓ **Afluencia de mano de obra:** Los grandes proyectos de infraestructura pueden requerir una gran afluencia de mano de obra externa para su construcción. Esta afluencia de mano de obra sobrecarga a las comunidades locales y ejerce presión sobre los servicios sanitarios y la disponibilidad de viviendas. Además, la afluencia de mano de obra puede provocar desequilibrios sociales y de género. Si un gran número de trabajadores son hombres, puede aumentar el riesgo de violencia de género y explotación sexual.
- ✓ **Discriminación / conflicto social:** En ocasiones, la fase de construcción puede exacerbar las tensiones sociales existentes, especialmente si los puestos de trabajo y las oportunidades no se distribuyen equitativamente.
- ✓ **Compromiso de las empresas de seguridad / guardias:** Los guardias de seguridad están en una posición de poder y es posible que abusen de ella. Por ende, es fundamental utilizar procesos de contratación sólidos para seleccionar, formar, gestionar y supervisar a las empresas de seguridad y a su personal, así como disponer de mecanismos activos de reclamación y denuncia de irregularidades en la comunidad.

## B Participación de las partes interesadas

Entre los componentes clave para una buena gobernanza en infraestructura se encuentra la correcta articulación entre los procesos de participación ciudadana y aquellos relacionados con la inversión. En 2012, la OECD desarrolló un marco conocido como la *Recomendación del Consejo sobre los Principios de gobernanza pública de las Asociaciones Público-Privadas*, donde señaló que:

*“...el desarrollo de proyectos de APP requiere la consulta activa y el compromiso con las partes interesadas, especificando la necesidad de la participación de los usuarios finales no solo en la definición de los proyectos, sino en el control de la calidad de los servicios”.*

A partir de ello, la OECD instauró un enfoque integral de los procesos de participación ciudadana, abarcando todo el ciclo de proyecto de inversión en APP; siendo la participación ciudadana un elemento activo dentro del proceso de control de la calidad de servicios y no un espacio reactivo frente a la existencia de un conflicto. Adicionalmente, en 2020, actualizó la Recomendación y la amplió a partir de componentes diferenciados enfocados a favorecer una continua difusión de información sobre los posibles efectos de los proyectos de APP, a implementar un riguroso mapeo de las partes interesadas para mejorar el diálogo y el debate de los principales impactos económicos, fiscales, medioambientales y sociales, y a fortalecer el diseño de los mecanismos de participación con base en el riesgo y características del proyecto (Watkins G. , y otros, 2017).

Bajo este marco, se garantizan mecanismos de participación ciudadana que proporcionen instrumentos efectivos y transparentes de intercambio de información y rendición de cuentas, así como canales para procesar los reclamos de la población.<sup>19</sup> Una mayor participación ciudadana desde la etapa de planificación y diseño del proyecto (participación temprana), hasta finalizar su operación (participación de monitoreo y seguimiento), asegura que el proyecto responda a las prioridades y necesidades de los ciudadanos, contribuyendo a que se adopten decisiones con mayor legitimidad y valor social, asegurando la sostenibilidad del proyecto (Grupo Banco Mundial, 2019).

Así, la participación de las partes interesadas en esta fase se centra en garantizar que la parte privada ejecute el proyecto de acuerdo con los requisitos establecidos en el contrato. En esta etapa “la divulgación proactiva completa del contrato, seguida de la difusión periódica de información sobre el desempeño del proyecto, y la recopilación continua de comentarios de los usuarios utilizando los canales de comunicación prescritos contractualmente (o definidos por el regulador)” (Grupo Banco Mundial, 2022). Además, en esta etapa es muy importante que la parte privada supervise un proceso inclusivo de recolección, gestión y respuesta a las quejas de las partes interesadas afectadas por el proyecto.

<sup>19</sup> De no ser el caso, como señala la OECD, los buenos proyectos pueden fracasar; de hecho, un estudio del BID (G.W. et. al, 2017) que extrae lecciones aprendidas en décadas de conflicto en torno a los proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe, señala que: “La falta de consulta adecuada (o simplemente su ausencia) condujo al surgimiento de conflictos en el 74% de los casos”.

## MECANISMOS INCLUSIVOS DE REPARACIÓN DE AGRAVIOS

Los proyectos de infraestructura suelen ser grandes y complejos y conllevan importantes trastornos para las comunidades locales. A veces, las personas o comunidades afectadas tendrán quejas o preocupaciones relacionadas con los impactos del proyecto, ya sean reales o percibidos. Los mecanismos de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSD) para proporcionar un canal de comunicación importante para las personas afectadas por el proyecto.

A menudo, los contratos de APP exigirán que la parte privada establezca un sistema de PQRSD para las partes interesadas afectadas como parte de su plan de gestión ambiental y social. Además, como parte de los planes de recursos humanos, a menudo se exige a las empresas de proyectos que establezcan un sistema de PQRSD para quienes trabajan en la empresa. El diseño de estos mecanismos deberá tener en cuenta las posibles reclamaciones relacionadas con violencia basada en género. En estos casos, la empresa del proyecto puede tener que establecer canales independientes y separados a través de los cuales se puedan denunciar estos incidentes.

Al evaluar estos planes, la autoridad contratante examina si se adhieren a las mejores prácticas. La Corporación Financiera Internacional (IFC por su sigla en inglés) esboza cinco principios para desarrollar un sistema de PQRSD (IFC, 2009):

- 1. Proporcionalidad:** El alcance, la forma y el nivel de complejidad de un sistema de PQRSD deben ser proporcionales a los posibles efectos adversos previstos. A menudo esto puede estar directamente relacionado con el número de personas afectadas por el proyecto, aunque no siempre. Si los grupos afectados por el proyecto son diversos o los impactos potenciales son graves, la forma en que el proyecto interactúa con las comunidades puede suponer un reto. Para dimensionar adecuadamente el sistema de PQRSD, los equipos de proyecto deben comprender los riesgos presentados en la EIAS.
- 2. Adecuación cultural:** el sistema de PQRSD debe tener en cuenta la forma en que los distintos grupos que necesitan acceder al sistema de PQRSD plantean y resuelven sus problemas. Para ello, los equipos de proyecto deben solicitar información sobre las formas culturalmente apropiadas de involucrar a las partes interesadas afectadas. Los equipos de proyecto también deben tratar de entender qué atributos culturales pueden suponer barreras que impidan a las personas utilizar el sistema de PQRSD (o expresar sus quejas). Una forma de garantizar la adecuación cultural es trabajar a través de los grupos comunitarios existentes, o asegurarse de que las personas involucradas en la implementación del sistema de PQRSD representen a la comunidad local.
- 3. Accesibilidad:** El sistema de PQRSD debe ser claro y accesible y estar disponible para todas las partes interesadas potencialmente afectadas sin costo alguno. Si las partes interesadas perciben que el sistema de

PQRSD no es claro o es difícil de usar, será menos probable que lo utilicen. Además, si a las partes interesadas potenciales les resulta demasiado difícil llegar a un lugar donde puedan expresar sus quejas, también será menos probable que lo utilicen. Como mínimo, las partes interesadas deben esperar mecanismos seguros y confidenciales para presentar sus quejas. Los equipos de proyecto podrían considerar la posibilidad de ofrecer opciones de denuncia digital y varios canales de denuncia, incluidos los anónimos. En lo que respecta a las quejas relacionadas con el acoso y el abuso sexual, los equipos de proyecto deben identificar a investigadores cualificados que puedan llevar a cabo investigaciones sobre la violencia de género de forma segura cuando sea necesario; centrarse en la seguridad y el bienestar de las víctimas/sobrevivientes como prioridad y buscar asesoramiento jurídico cuando sea necesario.

- 4. Transparencia y responsabilidad:** Las partes interesadas esperan coherencia y previsibilidad en el proceso del sistema de PQRSD. Los miembros de la comunidad tratarán de: 1) comprender quién tramita las reclamaciones y comunica los resultados; 2) participar en el proceso; 3) comprender cómo acceder a la información sobre los resultados propuestos; 4) tener poder para garantizar que las personas que dirigen el proceso cumplen las normas.
- 5. Protección adecuada:** El sistema de PQRSD debe evitar represalias (es decir, que no haya represalias contra alguien que presente una denuncia) y no debe impedir el acceso a otros recursos.

#### **Cuadro de Texto 27. El Plan de Gestión Social y Ambiental de la APP del Hospital de Bosa**

La APP del Hospital de Bosa, ubicada en la localidad de Bosa en Bogotá D.C. (Colombia) cuenta con un Plan de Gestión Social, cuya implementación es una responsabilidad contractual del concesionario. El Plan de Gestión Social cuenta con tres programas principales (Promotora Hospital de Bosa, s.f.):

**El objetivo es lograr que la comunidad entienda que, aunque el sector privado es responsable de la construcción, es un hospital para el público y para la ciudadanía.**

- 1. Programa de información y participación ciudadana:** El programa tiene como objetivo socializar información relevante del proyecto por medio de espacios de participación ciudadana de la comunidad del área de influencia del proyecto. Por medio del programa se han llevado a cabo reuniones informativas para presentar el proyecto y sus avances a la comunidad, recorridos mensuales de la obra por parte de la Veeduría Ciudadana, exposición del proyecto a los ediles

de la localidad de Bosa, juntas zonales, reuniones de articulación con instituciones locales para promover la participación y apropiación del proyecto, entre otras actividades.

**2. Programa de atención ciudadana:** El programa busca crear y mantener un canal de comunicación directo con la comunidad del área de influencia directa o de los grupos de interés por medio de un sistema de atención que permita la recepción y respuesta de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias o Felicitaciones (PQRSF).

**3. Programa de capacitación y formación comunitaria:** El programa consiste en la implementación de jornadas de capacitación de la comunidad del área de influencia directa del proyecto. Las actividades realizadas incluyeron talleres de promoción de la salud, talleres de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en instituciones educativas aledañas, talleres con mujeres enfocados a la identificación de violencias y de herramientas de mitigación de riesgo, talleres de comunicación con el personal de la interventoría y con el personal del Consorcio Constructor Hospital de Bosa, talleres de sensibilización de los trabajadores respecto a la importancia del proyecto para la localidad de Bosa, entre otros. Cabe resaltar que, en cumplimiento de las normas IFC, como parte del Plan de Gestión Social del Hospital de Bosa, más de 800 trabajadores de la obra participaron en un programa de inducción que proporcionó espacios de pedagogía durante la etapa de construcción. La inducción estaba enfocada hacia resaltar la importancia del proyecto del Hospital de Bosa a nivel social, introducir el mecanismo de PQRSF y llevar a cabo un ejercicio práctico para prevenir la discriminación basada en género en la obra.

El equipo de gestión social del Hospital de Bosa resalta la importancia de contar con obligaciones contractuales en materia de inclusión de género y diversidad, debido a que son herramientas claves para garantizar también el desempeño y compromiso de los subcontratistas.

Fuente: Entrevistas con el equipo de gestión social de la Promotora del Hospital de Bosa.

Para garantizar su establecimiento y posterior cumplimiento, el sistema de PQRSF hace parte de los contratos de APP. En algunos casos, se incluyen KPI o especificaciones que exigen que, antes de la puesta en servicio de la obra, se diseñe y entregue a la entidad contratante o al inspector designado el sistema de PQRSF. Asimismo, el contrato puede estipular el tiempo en el que el Concesionario debe (i) responder al reclamante para informar que su reclamo ha sido recibido y (ii) subsanar el reclamo. En el Cuadro de Texto 28 se proporciona un ejemplo de cómo pueden ser integrados los sistemas de PQRSF dentro de un contrato de APP para garantizar su cumplimiento.

### Cuadro de Texto 28. Sistema de PQRSD del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria de Grupo 1 de Chile

Las bases de licitación del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria de Grupo 1 de Chile, descrito en el Cuadro de Texto 22, estipulan:

“En un plazo máximo de 90 días previos a la solicitud de Puesta en Servicio Provisionaria de las Obras de cada Establecimiento Penitenciario, el Concesionario deberá presentar al Inspector Fiscal para su aprobación el Sistema de Reclamos y Sugerencias que deberá poner a disposición de los funcionarios de Gendarmería de Chile que determine el Inspector Fiscal, a través del cual dicha institución deje constancia de cualquier reclamos o sugerencia planteada por los usuarios respecto de la prestación de los Servicios [...]

Ante lo anteriormente expuesto, el concesionario deberá dar respuestas a los reclamos o sugerencias dentro de **48 horas posteriores a la presentación de éstas.**

El incumplimiento del plazo estipulado hará incurrir a la Sociedad Concesionaria en las Multas establecidas en las presentes Bases de Licitación”

A continuación, se presentan las multas estipuladas por incumplimiento de este requerimiento (Ministerio de Obras Públicas, 2001).

| MONTO MULTA (UTM) | TIPO DE INFRACCIÓN  | CRITERIO DE APLICACIÓN  |
|-------------------|---|-------------------------|
| 20                | No entrega del diseño del sistema de reclamos y sugerencias en el plazo indicado. | Por cada día de retraso |

Para más información acerca de las Bases de Licitación, visitar el [enlace](#).

# ANEXO 1 – CASO DE ESTUDIO: LAS TERMINALES DE AUTOBÚS DE SÃO PAULO COMO VECTORES DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Para el desarrollo del siguiente caso de estudio, los autores de la Guía utilizaron información disponible en la página web de la Ciudad de São Paulo (Cidade de São Paulo Governo, 2022), realizaron entrevistas con expertos que hicieron parte de las etapas iniciales del desarrollo del proyecto de las Terminales de Autobús de São Paulo y validaron la información con la Prefectura de São Paulo. Se desea agradecer especialmente las contribuciones de Eduardo Pacheco, Ana Beatriz Figueiredo de Castro y Renata De Andrade Leal al desarrollo del siguiente caso de estudio.

## ALCANCE Y OBJETIVOS DEL PROYECTO

En agosto de 2021, la Prefectura de São Paulo (en adelante la Prefectura), a través de la Secretaría Municipal de Movilidad y Transporte y la Secretaría de Gobierno Municipal, inició el proceso de licitación para la administración, mantenimiento, conservación, explotación comercial y recalificación de terminales de autobús vinculadas al Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros de la ciudad a través de una APP con un plazo de ejecución de 30 años.

### Datos Claves

**Proyecto:** Concesión de Terminales de Autobús de São Paulo

**Autoridad Contratante:** Municipio de São Paulo

**Alcance de la APP:** Administración, mantenimiento, conservación, explotación comercial y recalificación de terminales de autobús

**Número de terminales:** 27

**Valor del Contrato (USD de 2021):** Aprox. USD 1.1 billones (incluyendo bloque Noroeste, Sur y Este)

**Plazo de Concesión:** 30 años

El proyecto está compuesto por los siguientes tres “bloques”:

- **Bloque Sur:** El bloque sur consta de 10 terminales (Água Espraiada, Bandeira, Capelinha, Grajaú, Guarapiranga, Jardim Ângela, João Dias, Parelheiros, Santo Amaro e Varginha),
- **Bloque Noroeste:** El contrato del bloque noroeste cuenta con 9 terminales (Amaral Gurgel, Campo Limpo, Casa Verde, Jardim Britânia, Lapa, Pinheiros, Pirituba, Princesa Isabel e Vila Nova Cachoeirinha) y puntos de parada.
- **Bloque Este:** El bloque consta de 12 terminales (Antônio Estevão de Carvalho, Aricanduva, Cidade Tiradentes, Itaquera II, Mercado, Parque Dom Pedro II, Penha, Sacomã, São Miguel, Sapopemba, Vila Carrão e Vila Prudente) junto con estaciones del Expreso Tiradentes (el sistema de autobús de tránsito rápido o expreso de São Paulo).

De acuerdo con el aviso de licitación, el criterio para la selección del licitador preferido estaba basado en el valor más bajo del pago por disponibilidad (previsto en las propuestas comerciales) a ser desembolsado por el Municipio para cada uno de los tres bloques de terminales. Los contratos del Bloque Sur y el Bloque Noroeste fueron firmados en marzo de 2022. El proceso de licitación del Bloque Este resultó desierto y la Prefectura de São Paulo publicó nuevamente los pliegos de licitación en noviembre de 2023. Sin embargo, el proceso fue suspendido debido a discusiones con los órganos de control.

## INTEGRACIÓN DE COMPONENTES DE INCLUSIÓN DURANTE EL CICLO DE VIDA DE LA APP

Uno de los objetivos principales del proyecto fue la **accesibilidad** y consideración de **personas con discapacidad y movilidad reducida como usuarios de la infraestructura y servicios asociados**. En este sentido, la APP representa un ejemplo de cómo integrar consideraciones de inclusión a lo largo del ciclo de vida de un proyecto. Desde la evaluación inicial del proyecto, la Prefectura de São Paulo definió la importancia de la accesibilidad universal, la cual se tradujo a especificaciones y requisitos técnicos en el contrato de APP.

La siguiente sección describe cómo se integraron consideraciones de inclusión, como la accesibilidad, durante el ciclo de vida de la APP y las principales lecciones aprendidas. Las actividades descritas a continuación fueron lideradas por el equipo de São Paulo Parcerias (SPP),<sup>20</sup> con el apoyo de una consultora externa y del BID, un aliado de SPP.

<sup>20</sup> São Paulo Parcerias es una sociedad de capital mixto que forma parte de la Administración Pública Indirecta del Municipio de São Paulo, vinculada a la Secretaría Municipal de Gobierno. SPP es responsable de estructurar y desarrollar proyectos de APP que permitan la implementación del Programa Municipal de APP.

## LECCIONES APRENDIDAS

### > EVALUACIÓN INICIAL

1. Es clave incorporar la inclusión (en este caso, el acceso para personas con discapacidades y movilidad reducida) como uno de los objetivos principales del proyecto desde su concepción.
2. Los equipos de proyecto deben llevar a cabo un diagnóstico que permita mapear las necesidades de la zona de proyecto y cómo se puede responder a ellas mediante la infraestructura y el servicio suministrado.
3. El diagnóstico de la zona de influencia del proyecto y las necesidades de los potenciales usuarios puede beneficiarse de la participación de un equipo multidisciplinario e interinstitucional.
4. La disposición y el consenso de las partes interesadas respecto a la necesidad de invertir en proyectos que garanticen la inclusión (accesibilidad) propicia su adecuada transversalización.

### > ESTRUCTURACIÓN

5. Los estudios de factibilidad son un punto de entrada clave para la inclusión en las APP.
6. De manera que su integración sea exitosa, se requiere la participación de expertos para abordar apropiadamente los temas de inclusión (en este caso, accesibilidad).
7. La comunicación constante con los potenciales usuarios de la infraestructura es crucial para que sus necesidades sean contempladas e incorporadas en la estructuración de la APP.

### > TRANSACCIÓN

8. La documentación de licitación y el contrato de APP (incluyendo el sistema de gestión de desempeño) son un punto de entrada para reflejar las especificaciones de ingeniería y requisitos técnicos relacionados con inclusión.
9. Contar con definiciones de términos clave relacionados con inclusión en el contrato de APP propicia un entendimiento mutuo de su significado entre las partes.
10. Es posible exigir a los licitadores certificaciones específicas relacionadas con inclusión (por ejemplo, un certificado de accesibilidad) como un requisito contractual específico y tangible.

## ETAPA DE EVALUACIÓN INICIAL

Como punto inicial, la accesibilidad para personas con algún tipo de discapacidad y/o movilidad reducida se encontraba entre uno de los objetivos prioritarios de la APP. Esto permitió una mejor rendición de cuentas a lo largo del proyecto y, por ende, el éxito de su implementación. Este objetivo se traza, por un lado, a partir de un acuerdo entre la Prefectura de São Paulo y el Ministerio Público, en el cual la Prefectura se comprometía a convertir sus terminales en infraestructura cien por ciento accesible. A su vez, todas las concesiones de SPP deben cumplir con las leyes, regulaciones y exigencias locales, las cuales fomentan el diseño y construcción de activos accesibles para personas con algún tipo de discapacidad.<sup>21</sup> Dentro del contexto de la APP de los Terminales de Autobús, la accesibilidad abarca un mejor acceso para personas con movilidad reducida y diferentes tipos de discapacidad física, visual y/o auditiva.

A partir del establecimiento de los objetivos, el equipo de proyecto llevó a cabo un ejercicio de diagnóstico de las condiciones de cada una de las terminales y las necesidades de los potenciales usuarios, incluyendo la accesibilidad. El diagnóstico y levantamiento de datos permitió la caracterización de las terminales, considerando la necesidad de mejoras técnicas u operaciones, obligaciones normativas, registros de propiedad, áreas de patrimonio histórico y demandas de los usuarios. Teniendo en cuenta que no todos las terminales tenían el mismo impacto, se priorizaron aquellas terminales e intervenciones con mayor potencial para generar cambios sociales, incluyendo la accesibilidad.

Para llevar a cabo el diagnóstico y mapeo, se creó un equipo multidisciplinario e interinstitucional, con expertos de la Procuraduría, la Secretaría Municipal de Cultura, SPP, São Paulo Transporte S.A (el operador del sistema de transporte público de São Paulo), y otros expertos jurídicos, sociales, urbanísticos y demás partes interesadas.

## ETAPA DE ESTRUCTURACIÓN

Una vez identificadas las necesidades y potenciales mejoras en las terminales, se procedió a **incorporar los requisitos de diseño y estudios de ingeniería, incluyendo soluciones de accesibilidad**, como parte del proyecto. Esto facilitó su integración en las estimaciones de CAPEX y OPEX y, por tanto, su consideración en el modelo financiero desarrollado como parte del estudio de viabilidad financiera. Para asegurar la inclusión adecuada de consideraciones de accesibilidad en las terminales, también se contó con **un experto técnico de la Secretaría de Transporte y Planeación en temas de accesibilidad para personas con discapacidad y/o movilidad reducida** como parte del equipo del proyecto de la contraparte pública. Así mismo, **el equipo de SPP contó con el apoyo del BID y una firma consultora** contratada por el Banco para asistir la evaluación de viabilidad financiera y el desarrollo del sistema de gestión de desempeño, incluyendo los KPI y especificaciones técnicas de accesibilidad.

<sup>21</sup> Entre las leyes y regulaciones se encuentran la Ley Federal nº 13.146/2015 (Ley Brasileña de Inclusión de Personas con Discapacidad), la Ley Municipal núm. 16. 642/2017 (Código de Edificación y Construcción del Municipio de São Paulo) y Decreto Municipal n. 57.776/2017.

Un aspecto fundamental en la integración de inclusión en la fase de estructuración fue la **comunicación continua con los potenciales usuarios y demás grupos de interés**. De acuerdo con entrevistas con profesionales de SPP y del BID, las audiencias públicas fueron exitosas debido a que existía un canal de comunicación sólido entre el operador del sistema de transporte de la ciudad y los usuarios. Esto permitió que las necesidades de los usuarios, específicamente respecto a la accesibilidad, fueran contempladas en la estructuración de la APP y reflejadas en el contrato de APP.

## ETAPA DE TRANSACCIÓN

Durante la Transacción, las especificaciones de ingeniería y requisitos técnicos relacionados con accesibilidad fueron plasmados en la documentación de licitación, incluyendo la minuta de contrato, cuyo contenido se describe a continuación.

### Definición de términos en el contrato de APP

Uno de los anexos del aviso de licitación (*edital de licitação*) de la APP de las terminales de autobús de São Paulo es la minuta de contrato. La primera cláusula contractual incluye una lista de términos clave con sus respectivas definiciones. Los términos “accesibilidad” y “persona con discapacidad o movilidad reducida” se encuentran entre los términos clave definidos. Dado que estos dos términos se utilizan a lo largo del contrato y sus anexos, se (i) resalta su importancia para la autoridad contratante y, a su vez (ii) garantiza que exista un entendimiento común de sus significados entre la autoridad contratante y los postores.

#### Cuadro de Texto 29. Términos clave definidos en el aviso de licitación

**ACCESIBILIDAD:** la posibilidad y condición de alcance para el uso, con seguridad y autonomía, total o asistida, de espacios, mobiliario, equipamiento urbanos, edificios, transporte, información y comunicación, incluidos sus sistemas y tecnologías, así como otros servicios e instalaciones abiertos al público, de uso público o privado para uso colectivo, por personas con discapacidad o con movilidad reducida, según lo dispuesto en la Ley Federal n° 13.146/2015 (Ley Brasileña de Inclusión de Personas con Discapacidad);

**PERSONA CON DISCAPACIDAD O MOVILIDAD REDUCIDA:** persona con discapacidad física, psíquica, intelectual o sensorial, que, en interacción con una o más barreras, puede impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás o persona que presente, por cualquier motivo, dificultad para moverse, permanente o temporalmente, generando una reducción efectiva de la movilidad, flexibilidad, coordinación motora o percepción, incluyendo personas mayores, embarazadas, lactantes, personas con bebés y obesos.

### Obligaciones del Concesionario y Derechos de los Usuarios

Adicionalmente, la minuta de contrato describe los derechos y obligaciones de todas las partes relevantes, incluidos el concesionario, la autoridad contratante y los usuarios. Entre las obligaciones generales del concesionario, el contrato explícitamente indica que todas las obras y servicios a ejecutar como parte del proyecto deben garantizar la accesibilidad arquitectónica y comunicacional a personas con discapacidad o movilidad reducida, de acuerdo con la Ley Municipal núm. 16. 642/2017 (Código de Edificación y Construcción del Municipio de São Paulo) y demás normas aplicables.

Así mismo, entre los derechos de los usuarios se encuentran la garantía de accesibilidad para personas con discapacidad y movilidad reducida y la prioridad y seguridad en los procesos de embarque y desembarque de pasajeros. Además de considerar la accesibilidad, la Cláusula 17 señala explícitamente que los usuarios tienen derecho a “obtener y utilizar los servicios sin discriminación alguna de origen, raza, sexo, orientación sexual o edad, garantizando el derecho al uso del nombre social y el reconocimiento de la identidad de género de travestis, mujeres trans y hombres trans”.

### Especificaciones de Accesibilidad

La minuta de contrato de APP incluye las especificaciones técnicas que el concesionario debe cumplir respecto a las terminales, estaciones y paradas. Una sección específicamente relacionada con accesibilidad presenta los siguientes requisitos (alineados con la normativa local y nacional):

- **Disponibilidad del Servicio:** Al menos el 20% de las plazas de uso en todas la infraestructura y servicios estarán disponibles para personas con discapacidad o movilidad reducida;
- **Disponibilidad de Elementos Específicos:** Se deberá disponer de señalización táctil para personas con discapacidad visual y teléfonos con transmisión de mensajes de texto en terminales, estaciones y paradas.

Además, el concesionario debe solicitar un “Certificado de Accesibilidad”.<sup>22</sup> El Cuadro de Texto 30 presenta un extracto del texto incluido en la minuta de contrato. Es importante resaltar que las especificaciones de accesibilidad de las terminales del Bloque Sur y el Bloque Noroeste se cumplieron por parte del sector privado.

<sup>22</sup> De conformidad con la Ley Municipal núm. 16.642/2017 (Código de Obras y Edificaciones del Municipio de São Paulo) y Decreto Municipal n. 57.776/2017.

### Cuadro de Texto 30. Especificaciones de Accesibilidad

2.1 Las terminales, estaciones de *Expresso Tiradentes* y paradas deberán ser accesibles a personas con discapacidad o movilidad reducida y cumplir con todas las especificaciones de accesibilidad, de acuerdo con los conceptos de diseño universal, incluidos los sanitarios, los equipos instalados por el concesionario, de acuerdo con la normativa vigente y las normas descritas en el contrato y sus respectivos anexos, especialmente el presente anexo.

2.2 Las terminales, estaciones de *Expresso Tiradentes* y paradas deberán cumplir con lo dispuesto en las normas técnicas de accesibilidad pertinentes, incluidas las normas brasileñas ABNT NBR 16537, ABNT NBR 9050, ABNT NBR 15599 y ABNT NBR 14022.

2.2.1 Las terminales, estaciones de *Expresso Tiradentes* y paradas deberán contar con señalización táctil para orientación y recorrido de personas con discapacidad visual, incluido el recorrido desde el ingreso a las plataformas, de acuerdo con la Norma Brasileña ABNT NBR 16537.

2.2.2 Las terminales, estaciones de *Expresso Tiradentes* y paradas deberán disponer de información y señalización de forma completa, precisa y clara, dispuestas según los criterios de transmisión y el principio de bidireccionalidad, de acuerdo con la Norma Brasileña ABNT NBR 9050.

2.2.3 Las terminales deben tener al menos 1 (un) teléfono que transmita mensajes de texto (TDD), de acuerdo con la Norma Brasileña ABNT NBR 9050.

2.2.4 Las terminales, estaciones de *Expresso Tiradentes* y paradas deberán tener al menos el 20% (veinte por ciento) de los asientos disponibles para uso de personas con discapacidad o movilidad reducida, de acuerdo con la Norma Brasileña ABNT NBR 14022.

2.2.5 Las terminales, estaciones de *Expresso Tiradentes* y paradas deberán contar con mobiliario, espacios y equipos accesibles para personas con discapacidad o movilidad reducida, de acuerdo con la Norma Brasileña ABNT NBR 9050.

2.2.6 Las terminales, estaciones de *Expresso Tiradentes* y paradas de más de un piso deberán contar con ascensores, escaleras eléctricas o rampas, accesibles a personas con discapacidad o movilidad reducida.”

Además, se establecen las especificaciones de los sanitarios públicos para los usuarios, exigiendo que por cada 900 m<sup>2</sup> de plataforma se disponga de:

- 1 (un) juego de sanitarios para hombres
- 1 (un) juego de sanitarios para mujeres
- Al menos 1 (un) juego de sanitarios accesibles para personas con discapacidad o movilidad reducida
- 1 (un) juego de sanitarios familiares accesibles

El Cuadro de Texto 31 presenta un extracto del texto incluido en el cuaderno de encargos.

### **Cuadro de Texto 31. Especificaciones sobre sanitarios para los usuarios**

“13.6.5 Un juego de sanitarios accesible para personas masculina o femenina con discapacidad o movilidad reducida consta de:

- 1 (un) inodoro;
- 1 (un) lavamanos; y

Otros accesorios como barras de apoyo, espejos, papeleras y alarmas, entre otros, según la norma brasileña ABNT NBR 9050.”

A su vez, el cuaderno de encargos describe las responsabilidades respecto a las actividades administrativas y de apoyo operacional que debe realizar el concesionario, exigiendo:

- Asistencia para la movilización de personas con discapacidad o movilidad reducida;
- Instalación de rampas de acceso para personas con discapacidad o movilidad reducida en los puntos de acceso a las paradas de autobús; y
- Trámites para atender a personas con discapacidad o movilidad reducida y otros usuarios preferentes.

## **SISTEMA DE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO Y GERENCIAMIENTOS DEL CONTRATO**

El sistema de gestión del desempeño establece los estándares mínimos de calidad y requisitos de disponibilidad, así como el mecanismo para medir el desempeño del concesionario (denominado “factor de desempeño”). El factor de desempeño

se calcula sobre la base de siete indicadores. Los indicadores se encuentran asociados a los requisitos y obligaciones delineados en el cuaderno de encargos, incluyendo en temas de accesibilidad. Por ejemplo, el “índice de reclamos (IRC)”, que representa el 5 por ciento y tiene una frecuencia de medición mensual, realiza un seguimiento de las quejas recibidas por los usuarios con relación al servicio prestado en cada terminal. Es el cociente del número de reclamos recibidos durante un período determinado y el número total de pasajeros que abordaron la terminal durante el mismo período. Incluye todos los reclamos relacionados con la administración, mantenimiento y conservación de los servicios en cada terminal bajo responsabilidad del concesionario. Los reclamos relacionados con la “accesibilidad de la terminal” hacen parte del cálculo del IRC.

# BIBLIOGRAFÍA

- AMPG International. (s.f.). 1. *Introduction to tender approaches*. Obtenido de AMPG International: <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/1-introduction-tender-approaches>
- ANI. (28 de Octubre de 2022). *LA EQUIDAD DE GÉNERO FLORECE CON EL PROGRAMA 'SEMILLERO ROSA' EN EL PROYECTO TERCER CARRIL BOGOTÁ-GIRARDOT*. Obtenido de Agencia Nacional de Infraestructura: <https://www.ani.gov.co/la-equidad-de-genero-florece-con-el-programa-semillero-rosa-en-el-proyecto-tercer-carril-bogota>
- APMG International. (s.f.). 9.2 *Performance Requirements and Performance Management*. Obtenido de APMG International: <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/92-performance-requirements-and-performance-management>
- Banco de Desarrollo del Caribe. (Diciembre de 2018). *Integrating Gender Equality into Public-Private Sector Partnerships*. Obtenido de CDB: <https://www.caribank.org/publications-and-resources/resource-library/guides-and-toolkits/integrating-gender-equality-public-private-sector-partnerships>
- Banco Mundial. (27 de Abril de 2017). *PPP Reference Guide 3.0 (Full version)*. Obtenido de PPP LRC: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0-full-version>
- Betancurth Loaiza, D. P., Vélez Álvarez, C., & Sánchez Palacio, N. (Junio de 2020). *Cartografía social: construyendo territorio a partir de los activos comunitarios en salud \**. Obtenido de Scielo: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1900-38032020000100138#:~:text=La%20cartograf%C3%ADa%20social%20permite%20manejar,el%20contexto%20y%20el%20territorio](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-38032020000100138#:~:text=La%20cartograf%C3%ADa%20social%20permite%20manejar,el%20contexto%20y%20el%20territorio)
- Bice, S., & Moffat, K. (2014). Social license to operate and impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Taylor & Francis Online, 257-262.
- BID. (2010). *Política operativa del BID sobre igualdad de género en el desarrollo*. Obtenido de BID *Políticas*: <https://www.iadb.org/document.cfm?id=35428399>
- BID. (2010). *Política Operativa del BID sobre Igualdad de Género en el Desarrollo*. BID.
- BID. (24 de Mayo de 2018). *Colombia emite su primer bono social en el mercado local por 400.000 millones de pesos con el apoyo del BID*. Obtenido de BID News Releases: <https://www.iadb.org/es/news/colombia-emite-su-primer-bono-social-en-el-mercado-local-por-400000-millones-de-pesos-con-el>
- BID. (Diciembre de 2022). *Documento de Marco Sectorial de Género y Diversidad*. Obtenido de Marco Sectorial: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/documentos-de-marco-sectorial>

- BID. (2022). *Plan de Acción de Género y Diversidad del Grupo BID 2022-2025*. Obtenido de Género y Diversidad: <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/tematicas/genero-y-diversidad>
- BID Invest. (26 de Octubre de 2020). *BID Invest refuerza el crecimiento de la energía solar en Brasil financiando cuatro plantas fotovoltaicas*. Obtenido de Noticias BID Invest: <https://idbinvest.org/es/medios-y-prensa/bid-invest-refuerza-el-crecimiento-de-la-energia-solar-en-brasil-financiando-cuatro?language=es>
- BID. (s.f.). *Guías del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS)*. Obtenido de BID: <https://www.iadb.org/es/mpas/guias>
- BID (2024) *Estrategia Institucional de Grupo BID (2024) - BIDImpact+*. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/estrategia-institucional>
- Bocarejo, D., Araujo, M. C., & Albertos, C. (Septiembre de 2021). *Brechas y desafíos socioeconómicos de los pueblos indígenas de América Latina: retos para el desarrollo con identidad*. Obtenido de BID Publicaciones: <https://publications.iadb.org/es/brechas-y-desafios-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-america-latina-retos-para-el>
- Caldo, A., Sosa, M., Monje Silva, A., & Granada, I. (Agosto de 2019). *Estrategia de inclusión de mujeres en empleos no tradicionales en obras de mejoramiento de caminos vecinales en Paraguay*. Obtenido de BID Publicaciones: <https://publications.iadb.org/es/estrategia-de-inclusion-de-mujeres-en-empleos-no-tradicionales-en-obras-de-mejoramiento-de-caminos>
- Carnemark, Curt. (7 de Agosto de 2020). *Everyone Equal: The Resilience of Indigenous Peoples Across the Globe*. Obtenido de World Bank: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/08/07/everyone-equal-the-resilience-of-indigenous-peoples-across-the-globe#:~:text=They%20make%20up%20roughly%206,fewer%20social%20and%20economic%20opportunities>
- CEPAL. (14 de Noviembre de 2022). *The World Has 8 Billion People, 662 Million of Whom Live in Latin America and the Caribbean*. Obtenido de UN 75: <https://www.cepal.org/en/news/world-has-8-billion-people-662-million-whom-live-latin-america-and-caribbean>
- CEPAL. (2023). *Poder judicial: porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema*. Obtenido de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: <https://oig.cepal.org/en/indicators/legislative-power-percentage-women-national-legislative-body-0>
- CEPAL. (s.f.). *Feminicidio*. Obtenido de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>
- CEPAL. (s.f.). *Tiempo total de trabajo*. Obtenido de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: <https://oig.cepal.org/es>
- Cidade de Sao Paulo Governo. (2 de Febrero de 2022). *Republicação de Terminais de Ônibus*. Obtenido de Cidade de Sao Paulo Governo: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao\\_projetos/terminais\\_de\\_onibus\\_urbano/index.php?p=317228](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao_projetos/terminais_de_onibus_urbano/index.php?p=317228)

- Convergence; C2F; BID Invest. (Mayo de 2022). *Caso de Estudio: Desarrollando el Mercado Solar en Uruguay*. Obtenido de <https://www.convergence.finance/api/file/6b6097b9e48dff-5c58781fe405fba42f:d4a313191450c3df338c2de7123b71fdef5b4351a7d139468b628bf701a-2c8a57e8d55e55a1c46e98bcec3a2ccafbb8cf97f383f56a4c2b793dd8d9048100353950ad-592765f622bcea2aab02a2625552d5fabcebccdc21424ccf>
- De Waziers, B., & Morales, O. (Junio de 2020). *How to Integrate a Gender Approach in the Infrastructure Sector?: Infrastructure for Development Special Number No. 2*. Obtenido de IDB Publications : <https://publications.iadb.org/en/how-integrate-gender-approach-infrastructure-sector-infrastructure-development-special-number-no-2>
- Dirección General de Concesiones MOP. (Junio de 2022). *PROGRAMA DE CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA GRUPO 1*. Obtenido de Concesiones MOP: [https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Documents/Programa%20Penitenciario%20Grupo%20I/2022/Diptico\\_G1\\_2022\\_06.pdf](https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Documents/Programa%20Penitenciario%20Grupo%20I/2022/Diptico_G1_2022_06.pdf)
- EY. (30 de Octubre de 2019). *Sepa qué es la licencia social y cómo impacta en las empresas mineras*. Obtenido de EY: [https://www.ey.com/es\\_pe/news/2019/10/sepa-que-es-la-licencia-social-y-como-impacta-en-las-empresas-mi](https://www.ey.com/es_pe/news/2019/10/sepa-que-es-la-licencia-social-y-como-impacta-en-las-empresas-mi)
- FDN. (27 de Marzo de 2023). *Informe de Gestión 2022*. Obtenido de FDN: <https://fileserv.fdn.com.co:8080/Descarga?ruta=fdn/RENDCUENTAS/00006/FDNINFEST000060032022123101.pdf>
- FDN. (25 de Marzo de 2023). *Informe de Sostenibilidad 2022*. Obtenido de FDN: <https://fileserv.fdn.com.co:8080/Descarga?ruta=fdn/RENDCUENTAS/00006/FDNINF-PRE000060012023032501.pdf>
- Fenés, G. (1 de Octubre de 2019). *UTE lanzó licitación para nueva planta fotovoltaica de 65 MW en Uruguay que incluye a las mujeres en el proceso de construcción*. Obtenido de Energía Estratégica: <https://www.energiaestrategica.com/ute-lanzo-licitacion-para-nueva-planta-fotovoltaica-de-65-mw-en-uruguay-que-incluye-a-las-mujeres-en-el-proceso-de-construccion-2/>
- GIF. (Octubre de 2022). *Preliminary Findings Report on Gender-Inclusive Approaches in Private Participation in Infrastructure*. Obtenido de GIF: <https://www.globalinfrafacility.org/knowledge/preliminary-findings-report-gender-inclusive-approaches-private-participation>
- Global Infrastructure Hub. (s.f.). *Stakeholder Identification, Engagement and Empowerment*. Obtenido de Global Infrastructure Hub: [https://inclusiveinfra.gihub.org/action-areas/stakeholder-identification-engagement-and-empowerment/#Inclusive\\_Stakeholder\\_Engagement](https://inclusiveinfra.gihub.org/action-areas/stakeholder-identification-engagement-and-empowerment/#Inclusive_Stakeholder_Engagement)
- Global Infrastructure Hub. (2023). *Inclusive Infrastructure and Social Equity*. Obtenido de Global Infrastructure Hub: <https://inclusiveinfra.gihub.org/>
- Global Infrastructure Hub. (s.f.). *Inclusive Stakeholder Engagement*. Obtenido de Global Infrastructure Hub: [https://inclusiveinfra.gihub.org/action-areas/stakeholder-identification-engagement-and-empowerment/#Inclusive\\_Stakeholder\\_Engagement](https://inclusiveinfra.gihub.org/action-areas/stakeholder-identification-engagement-and-empowerment/#Inclusive_Stakeholder_Engagement)

- Global Infrastructure Hub. (s.f.). *U.S. Bank Stadium*. Obtenido de Global Infrastructure Hub: <https://inclusiveinfra.gihub.org/case-studies/united-states-of-america-us-bank-stadium/>
- Grupo Banco Mundial. (2019). *A Guide to Community Engagement for Public-Private Partnerships*.
- Grupo Banco Mundial. (24 de June de 2022). *Deciding the Procurement Strategy*. Obtenido de PPP LRC: <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/68-deciding-the-procurement-strategy>
- Grupo Banco Mundial. (2 de Mayo de 2022). *Lighting the Way to Safer Streets in Brazil*. Obtenido de Results Brief: <https://www.worldbank.org/en/results/2022/05/02/lighting-the-way-to-safer-streets-in-brazil>
- Grupo Banco Mundial. (Julio de 2022). *Stakeholder Communication and Engagement*. Obtenido de PPP LRC: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/stakeholder-communication-and-engagement>
- Grupo Banco Mundial. (2023). *World Bank Open Data*. Obtenido de The World Bank Group; Data: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.NE.ZS?locations=ZJ>
- Grupo Banco Mundial. (s.f.). *Breaking Barriers - Disability Inclusion in Latin America and the Caribbean*. Obtenido de World Bank Latin America and Caribbean: <https://www.worldbank.org/en/region/lac/publication/rompiendo-barreras>
- Grupo Banco Mundial. (s.f.). *PPP Knowledge Lab*. Obtenido de PPP LRC: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppp-knowledge-lab>
- Grupo Banco Mundial; Plan. (30 de Septiembre de 2020). *Street Lighting Impacts in Brazil*. Obtenido de GIF: [https://www.globalinfrafacility.org/sites/gif/files/2022-03/Lighting%20impact%20final%20report\\_BIRD\\_V09.04\\_simple%20%28002%29.pdf](https://www.globalinfrafacility.org/sites/gif/files/2022-03/Lighting%20impact%20final%20report_BIRD_V09.04_simple%20%28002%29.pdf)
- IFC. (Septiembre de 2009). *Addressing Grievances From Project-Affected Communities*. Obtenido de IFC: <https://www.ifc.org/en/insights-reports/2000/publications-gpn-grievances>
- Jonuzaj, K. (17 de Septiembre de 2018). *Albania applies first-ever toll on highway to Kosovo - report*. Obtenido de See News: <https://seenews.com/news/albania-applies-first-ever-toll-on-highway-to-kosovo-report-626922>
- Learning for Sustainability. (s.f.). *Social license to operate*. Obtenido de Learning for Sustainability: <https://learningforsustainability.net/social-license/>
- Libertun, N., & García, A. C. (2022). *How to foster the inclusion of Afro-descendant people in the cities of Latin America and the Caribbean?* Obtenido de Ciudades Sostenibles BID: <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/en/inclusion-of-afro-descendant-people-in-the-cities-of-latin-america-and-the-caribbean/>

- Ministerio de Obras Públicas. (Abril de 2001). *Bases de Licitación Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria*. Obtenido de Concesiones MOP: <https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Documents/Programa%20Penitenciario%20Grupo%20I/Bases%20de%20Licitacion.pdf>
- Morrison, J. A. (5 de Agosto de 2015). *Behind the Numbers: Race and Ethnicity in Latin America*. Obtenido de Americas Quarterly: <https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/behind-the-numbers-race-and-ethnicity-in-latin-america/>
- Muñoz Rojas, C. (2019). *Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Asuntos de Género: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/20441a64-3966-4ea4-8e61-348a36111328/content>
- Muslin, E., & Serrano, J. (4 de Marzo de 2022). *Making Women Welcome: the Next Challenge for Renewable Energy Construction Projects*. Obtenido de IDB Sustainable Business Blog: Gender: <https://idbinvest.org/en/blog/gender/making-women-welcome-next-challenge-renewable-energy-construction-projects>
- Neira Montes, M. A., Becerra Sáenz, R., Prieto Hernández, D. L., & Berrocal Mora, L. F. (Marzo de 2022). *Guía de servicio inclusivo para personas con discapacidad en el sector de Infraestructura y Energía*. Obtenido de Publicaciones BID : <https://publications.iadb.org/es/guia-de-servicio-inclusivo-para-personas-con-discapacidad-en-el-sector-de-infraestructura-y-energia>
- Neira Montes, M. A., Becerra Sáenz, R., Prieto Hernández, D. L., & Berrocal Mora, L. F. (2022). *Guía de servicio inclusivo para personas con discapacidad en el sector de Infraestructura y Energía*. Obtenido de Publications BID: <https://publications.iadb.org/es/guia-de-servicio-inclusivo-para-personas-con-discapacidad-en-el-sector-de-infraestructura-y-energia>
- OCDE. (2019). *Gender Equality and Sustainable Infrastructure*. Obtenido de OECD: <https://www.oecd.org/gov/gender-mainstreaming/gender-equality-and-sustainable-infrastructure-7-march-2019.pdf>
- OCDE. (2021). *Selected stocktaking of good practices for inclusion of women in infrastructure*. Obtenido de OCDE: <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/gender-in-infrastructure/OECD-Selected-stocktaking-of-good-practices-for-inclusion-of-women-in-infrastructure.pdf>
- OECD. (sf.). *To reduce gender discrimination in Latin America and the Caribbean, prioritise marginalised groups of women, says new report*. Obtenido de OECD: <https://www.oecd.org/dev/sigi-gender-discrimination-latin-america-caribbean-launch.htm>
- PAHO. (Diciembre de 2022). *Advancing towards universal health in Latin America and the Caribbean: Lessons from the COVID-19 pandemic*. Obtenido de PAHO: <https://www.paho.org/en/stories/advancing-towards-universal-health-latin-america-and-caribbean-lessons-covid-19-pandemic>

- Polat Enerji. (30 de Septiembre de 2019). *The First Gender Loan of the World will be Used by Polat Enerji*. Obtenido de Polat Enerji News: <https://www.polatenerji.com/EN/5-news/420-the-first-gender-loan-of-the-world-will-be-used-by-polat-enerji/>
- Promotora Hospital de Bosa. (s.f.). *Gestión Social*. Obtenido de Promotora Hospital de Bosa: <https://promotorahospitaldebosa.com/gestion-social/>.
- Promotora Hospital de Bosa. (s.f.). *Hospital de Bosa*. Obtenido de Promotora Hospital de Bosa: <https://promotorahospitaldebosa.com/el-proyecto/>
- Qian, C. (11 de Enero de 2023). *Lifting barriers to gender-responsive infrastructure*. Obtenido de Green Policy Platform: <https://www.greenpolicyplatform.org/blog/lifting-barriers-gender-responsive-infrastructure>
- RadioFreeEurope. (Abril de 2018). *Hundreds Block Roads In Albania To Protest New Kosovo Highway Tolls*. Obtenido de RadioFreeEurope: <https://www.rferl.org/a/hundreds-block-roads-albania-protest-new-tolls-highway-to-kosovo/29149088.html>
- Sacyr. (23 de Abril de 2021). *Sacyr emite con éxito el primer bono social ligado a un proyecto de infraestructuras en América Latina*. Obtenido de Sacyr: <https://www.sacyr.com/-/bono-social-colombia>
- Sacyr. (10 de Febrero de 2022). *Sacyr financia el proyecto Rumichaca-Pasto (Colombia) por 800 millones de dólares*. Obtenido de Sacyr: <https://www.sacyr.com/-/financiacion-rumichaca-pasto>
- Semana. (29 de Octubre de 2020). *FDN y el Reino Unido crearon vehículo de preinversión para infraestructura*. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/inversionistas/articulo/convenio-entre-la-fdn-y-el-reino-unido-para-infraestructura-en-colombia/305275/>
- Serebrisky, T., Brichetti, J. P., Blackman, A., & Mesquita, M. (2020). *Sustainable and digital infrastructure for the post-COVID-19 economic recovery of Latin America and the Caribbean: a roadmap to more jobs, integration and growth*. IDB.
- Sosa Sartori, M. D. (17 de Octubre de 2017). *Mujeres que construyen caminos hacia la igualdad*. Obtenido de BID Blogs: <https://blogs.iadb.org/transporte/es/mujeres-construyen-caminos-hacia-la-igualdad/>
- Suárez, H. (Noviembre de 2017). *Cartografía social*. Obtenido de Core: <https://core.ac.uk/download/pdf/326426107.pdf>
- UNOPS. (2021). *Infrastructure for Climate Action*. Obtenido de UNOPS: [https://content.unops.org/publications/Infrastructure-for-climate-action\\_EN.pdf](https://content.unops.org/publications/Infrastructure-for-climate-action_EN.pdf)
- Urquidi, M., & Chalup, M. (Marzo de 2023). *Brecha de ingresos laborales por género en América Latina y el Caribe: un análisis de sus diferentes componentes y determinantes*. Obtenido de BID Publicaciones: <https://publications.iadb.org/es/brecha-de-ingresos-laborales-por-genero-en-america-latina-y-el-caribe-un-analisis-de-sus-diferentes>

- Vassallo Magro, J. M. (2015). *Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento. Obtenido de SCIOTECA CAF.
- Watkins, G. G., Contreras Casado, C., Silva Zuniga, M. C., Bhattacharya, A., Jeong, M., & Amin, A.-L. (Mayo de 2019). *Atributos y marco para la infraestructura sostenible*. Obtenido de BID: <https://publications.iadb.org/es/atributos-y-marco-para-la-infraestructura-sostenible>
- Watkins, G. G., Mueller, S.-U., Meller, H., Ramirez, M. C., Serebrisky, T., & Georgoulis, A. (2017). *Lecciones de cuatro décadas de conflicto en torno a proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Publicaciones BID: <https://publications.iadb.org/publicacion/17284/lecciones-de-cuatro-decadas-de-conflicto-en-torno-proyectos-de-infraestructura-en>
- Watkins, G., Mueller, S.-U., Meller, H., Ramirez, M. C., Serebrisky, T., & Georgoulis, A. (2017). *Lecciones de cuatro décadas de conflicto en torno a los proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe*.

