



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

CURSO:
**ASOCIACIONES
PÚBLICO PRIVADAS EN SALUD**
Programa de Gestores en Salud



MÓDULO 4. Estructuración financiera y Gestión de la transacción en una APP de Salud

UNIDAD 2. Gestión de la transacción en una APP de salud

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) **Estructuración financiera y Gestión de la transacción en una APP de Salud**

Gerente del Sector de Conocimiento, Innovación y Comunicación

Federico Basañes

Gerente del Sector Social

Marcelo Cabrol

Jefe del Instituto Interamericano de Desarrollo Económico y Social (INDES)

Juan Cristóbal Bonnefoy

Jefe de División de Protección Social y Salud

Ferdinando Regalia

Coordinadores del Programa

Ignacio Astorga - Especialista Líder en Salud BID

José Yitani Ríos - Especialista en Construcción de Capacidades BID-INDES

Autores:

Dino Navarro

Mauricio Márquez

Con aportes y revisión de

Mauricio Márquez - Consultor Senior

Ana Haro - Consultora Senior y Project Manager BID-INDES

Vladimir Mathieu - Especialista en operaciones BID

Daniela Carrera - Especialista Líder en Operaciones BID

Tania Marín - Consultora Protección Social y Salud BID

Corrección de estilo

Teresa López Avedoy

Diseño y diagramación

Manthra Comunicación

Copyright©2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al BID. No se permiten obras derivadas.

Note que el enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

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.

La preparación del presente documento fue financiada por el Programa Estratégico para el Desarrollo Social financiado Capital Ordinario (SOC-OC) a través de la Cooperación Técnica Regional RG T2723.

Las opiniones expresadas en esta publicación se relacionan exclusivamente con la visión de sus autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de su Gerencia Ejecutiva, ni de los países que lo representan.



ÍNDICE

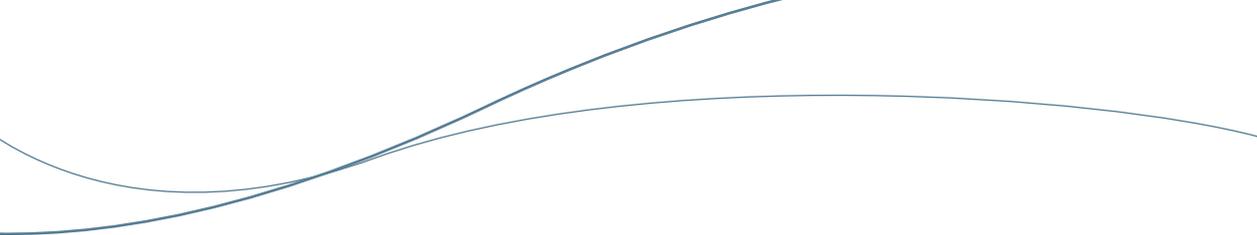
Presentación de la unidad.....	5
Objetivo de la unidad	6
Objetivos de aprendizaje	6
1. Generalidades.....	7
1.1. Concepto.....	7
1.2. Importancia de contar con un adecuado mecanismo de selección del adjudicatario	7
1.3. Objetivos generales de la gestión de la transacción.....	8
1.3.1. Selección de la oferta más conveniente a los intereses del mandante.....	8
1.3.2. Transparencia del proceso.....	9
1.3.3. Eliminar fuentes de impugnación	10
1.4. Etapas de la gestión de la transacción	11
1.4.1. Actividades preliminares de difusión y promoción	11
1.4.2. Precalificación	14
1.4.3. Llamado o invitación	17
1.4.4. Preguntas, respuestas y ajustes a las bases.....	18
1.4.5. Presentación de ofertas	19
1.4.6. Apertura y evaluación de ofertas	20
1.4.7. Adjudicación	20
1.4.8. Cierre financiero del adjudicatario.....	21
1.4.9. Firma del contrato.....	21

2. Recomendaciones prácticas	22
2.1. En relación con la precalificación	22
2.2. Con relación a los sistemas y criterios de selección	24
3. Casos	26
3.1. Chile	26
3.2. Brasil	28
3.3. Perú	30
3.4. México	31
4. Buenas prácticas en la gestión de la transacción	33
4.1. Considerar plazos adecuados para el proceso	33
4.2. Publicidad de los procesos de selección	34
4.3. Carteras de proyectos	34
4.4. Marco legal y contractual apropiado y estable	35
4.5. Participación de profesionales especializados que apoyen la selección	35
5. Ideas fuerza	36
6. Bibliografía	38



PRESENTACIÓN DE LA UNIDAD

Esta unidad analiza la etapa de transacción de una APP de salud estudiando sus diferentes etapas y ofreciendo recomendaciones para la gestión de la misma, dentro del marco normativo de APP de cada país.



OBJETIVO DE LA UNIDAD

Analizar la etapa de transacción de una APP de bata gris estudiando ejemplos de buenas prácticas en cada una de sus fases.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

- Reconocer la importancia del proceso de licitación y de los procesos de selección adecuados para el desarrollo efectivo de la APP.
- Identificar los objetivos de la etapa de transacción.
- Identificar las diferentes fases de la transacción, así como su orden y características principales.
- Identificar casos de transacción de APPs de salud en la región.



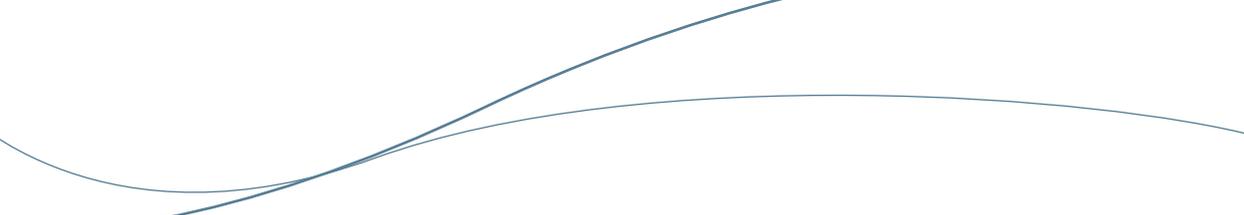
1. GENERALIDADES

1.1. CONCEPTO

Para los efectos de este documento entenderemos por transacción al proceso mediante el cual el Estado selecciona a la empresa, o a un grupo de éstas, que ejecutará el proyecto en cuestión. Por su parte, entenderemos por gestión de la transacción el conjunto de normas, reglas, procedimientos y prácticas que fijan el modo en que dicho proceso de selección se lleva a cabo.

1.2. IMPORTANCIA DE CONTAR CON UN ADECUADO MECANISMO DE SELECCIÓN DEL ADJUDICATARIO

Considerando la magnitud e importancia de proyectos que comprenden el diseño, construcción u operación de obras de infraestructura pública de salud



mediante APP, deben hacerse esfuerzos para que la selección sea la mejor de las posibles y, de ese modo, se obtenga el mejor y más eficiente uso de los recursos disponibles.

Adicionalmente, un sistema de selección apropiado y correctamente utilizado puede mejorar los tiempos de licitación si se compara con uno que no cumpla con estas características. Es más, un proceso inadecuado o mal ejecutado puede terminar sin lograr una decisión, obligando a repetir el proceso de licitación, lo que duplica los tiempos y costos del proceso, tanto para el Estado como para los privados interesados.

Asimismo, la existencia de sistemas de selección apropiados acompañados de una fortaleza institucional pueden constituirse en un freno a las presiones políticas respecto de la oportunidad de los procesos o de la selección del adjudicatario.

1.3. OBJETIVOS GENERALES DE LA GESTIÓN DE LA TRANSACCIÓN

1.3.1. SELECCIÓN DE LA OFERTA MÁS CONVENIENTE A LOS INTERESES DEL MANDANTE

Desde luego, un objetivo de alta relevancia de la gestión de la transacción, o quizá el más importante, es la selección de aquella oferta que resulte más conveniente a los intereses del mandante, considerando los criterios de selección establecidos en los documentos que regulan la licitación, así como en la legislación y demás normativa que fuere aplicable.

Más aún, en forma previa a determinar la coincidencia entre los sistemas de selección y los intereses del mandante, se requiere precisar el contenido de dichos intereses, ya que éstos no pueden ser los mismos para todo tipo de licitación.

En un listado no exhaustivo de los intereses que puede considerar un mandante pueden mencionarse los siguientes:

- i. Precio: Obtener el precio más bajo posible.
- ii. Plazos: Lograr la ejecución de la obra en un plazo breve.
- iii. Innovación: Incorporar innovaciones de diseño, ingeniería o servicios que permitan optimizar la operación del establecimiento de salud, así como la seguridad y confiabilidad de los servicios que otorga.
- iv. Transparencia: Que interesados y comunidad puedan contar con información sobre los diferentes procedimientos y decisiones.
- v. Competencia: Obtener la participación del mayor número posible de oferentes, particularmente de aquellos que se desempeñan en el sector salud y que aportan pericia y transferencia de experiencia al sector.
- vi. Calidad: Procurar que la obra se adjudique a la mejor oferta técnica.

Como puede apreciarse, algunos de los objetivos se centran en la obra, sus características y los servicios requeridos, mientras que otros atienden al procedimiento mismo de selección.

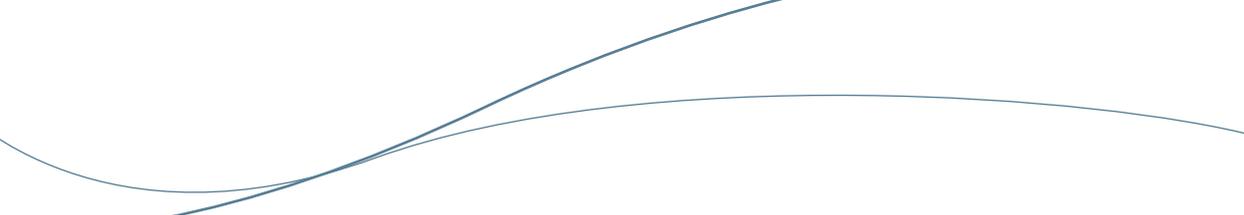
Una vez identificado el o los intereses relevantes, será necesario determinar de entre las distintas alternativas disponibles cuál es el sistema de selección que debe utilizarse y, a partir de ello, comenzar con el diseño de los instrumentos contractuales apropiados.

1.3.2. TRANSPARENCIA DEL PROCESO

La transparencia busca que los procedimientos sean conocidos, que las decisiones sean públicas, que se cuente con información suficiente y que los actores participen en condiciones equitativas.

El carácter público de los procedimientos y decisiones se refiere a que la información esté disponible y que pueda ser consultada por cualquiera, de tal forma que las distintas etapas del proceso puedan ser conocidas por el conjunto de los interesados sin que ninguno pueda obtener ventajas de contar con más información que los demás.





La publicidad y el acceso a la información de los contratos debe ser de conocimiento general, ya que de ese modo se facilita el escrutinio público y la capacidad de la sociedad civil de velar por el buen uso de los recursos públicos y por la legitimidad de los procedimientos que lleva a cabo el gobierno.

Un proceso transparente no es solo aquel que cumple con los requisitos legales mínimos, sino que, extendiéndose más allá de dichos requisitos, difunde de manera amplia toda la información necesaria. Por ello es recomendable proporcionar todo el material de referencia a través de internet, así como divulgar noticias sobre la evolución del proyecto a través de los distintos medios de comunicación y en redes sociales.

Asimismo, es fundamental considerar el uso de plazos adecuados a la complejidad de los proyectos para que la ciudadanía y los interesados en la licitación puedan tener más oportunidad de conocer el proyecto. Actitudes como ésta incrementan la percepción de transparencia y aumentan la confianza pública en la regularidad del proceso.

Otro elemento que debe considerarse al momento de referirnos a la transparencia es aquel relativo a la igualdad de los oferentes, en términos tales que no debe haber diferencias respecto a la información que se les proporciona como parte del proceso de licitación o de los criterios que se les aplican al efectuar la calificación de sus ofertas.

1.3.3. ELIMINAR FUENTES DE IMPUGNACIÓN

El sistema de reglas que rigen el proceso de licitación debe ser simple y debe establecer con precisión los requisitos generales y de fondo que deben cumplir los oferentes, evitando hacer exigencias meramente formales o innecesarias.

Un proceso de licitación para la contratación de una APP en general es largo y complejo, por lo que para respetar el principio de eficacia y eficiencia de la acción pública, resulta altamente conveniente considerar la posibilidad de

permitir que los oferentes –dentro de plazos previstos y con limitaciones razonables–, puedan corregir o subsanar los errores formales en que se haya incurrido al presentar su oferta.¹

El cumplimiento de este objetivo también apunta a un proceso más competitivo que busca ampliar el número de interesados y de oferentes.

1.4. ETAPAS DE LA GESTIÓN DE LA TRANSACCIÓN

1.4.1. ACTIVIDADES PRELIMINARES DE DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN

Aunque no constituye una tarea que forme parte de los procesos formalmente reglados, su importancia es altamente significativa porque permite dar a conocer el proyecto tanto entre la comunidad como entre los posibles interesados.

- Publicidad

Una forma de dar publicidad al proyecto es su inclusión en los medios de difusión de organismos nacionales e internacionales de promoción de inversiones tales como los espacios que tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)² como el Banco Mundial (BM)³ destinan para dicha finalidad.

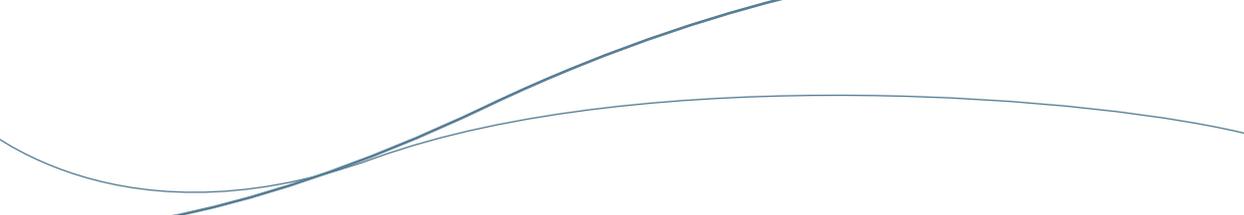
Para diseñar y llevar a cabo las actividades de publicidad es necesario contar con recursos especialmente asignados destinados a actividades tales como la preparación de instrumentos de difusión, la inserción de anuncios en diferentes medios de comunicación, la elaboración de videos, entre otros.

1 Sin perjuicio de considerar esa posibilidad, es importante que exista absoluta claridad de qué aspectos son subsanables y cuáles no pueden ser objeto de corrección alguna, para evitar el riesgo de un conflicto sobre la materia.

2 Ver [página web de proyectos del BID](#).

3 Ver [página web de proyectos y operaciones del BM](#).





Junto con entregar toda la información del proyecto, es conveniente destacar todos aquellos aspectos que confieren o pueden conferirle un atractivo adicional tales como la ubicación, la disponibilidad de recursos humanos calificados, la cartera de inversiones atractiva, los incentivos tributarios o aduaneros, si los hubiera, entre otros.

En lo que se refiere a la relación con la cartera de inversiones, si en ella existe un programa específico de obras de salud será relevante destacar este elemento y la forma en que pueden aprovecharse las sinergias derivadas de este programa.

- *Road shows*

Corresponde a una actividad de difusión que se desplaza a lugares en los cuales se facilite la asistencia de representantes o profesionales de empresas que puedan transformarse en interesadas y, eventualmente, en oferentes.

Una medida que puede agregar valor a esta actividad es la participación de las autoridades responsables del proyecto o bien autoridades de nivel superior que pueden entregar no sólo información técnica del mismo sino dar cuenta del compromiso del gobierno con el desarrollo del proyecto de APP.

Como parte de las actividades del *road show* puede entregarse la siguiente información:

- Información general acerca del país, de la región geográfica en que se inserta y de la zona en que se encuentra el proyecto, indicando sus características geográficas, demográficas, sanitarias, entre otros.
- Información acerca del proyecto considerando la población a la que atenderá, la cartera de servicios, las dimensiones del edificio, el número de camas, entre otros.
- La normativa que regula el proyecto, incluyendo alguna descripción general del marco legal respecto de la contratación pública, la participación de empresas extranjeras y la normativa aplicable para los proyectos de APP.

Caso 4.2.1 Promoción del II Programa de Concesiones Hospitalarias en Chile

En Chile, para promocionar el II Programa de Concesiones Hospitalarias se efectuaron dos tipos de *road shows*:

- Nacional: Se realizó un evento de promoción de toda la cartera de proyectos dirigida a potenciales concesionarios nacionales e internacionales con presencia local.
- Internacionales: Se realizaron eventos en Canadá y Reino Unido. El objetivo era atraer nuevos actores a la competencia de los procesos de licitación de concesiones, así como también a interesados con experiencia acreditada en operación de servicios de APP de salud.

- Talleres

Constituyen una oportunidad importante para que los mandantes e interesados puedan confluír en un espacio de comunicación que, junto con entregar información relevante del o los proyectos de que se trate, permita conocer la opinión de los interesados y servir de insumo para su formulación definitiva.

En el marco de los talleres de presentación también es posible considerar visitas al lugar en el que se emplazará el proyecto y visitas a otros establecimientos de salud de características similares al proyectado.

Es muy importante que se considere la participación de los profesionales que están involucrados en el desarrollo de los proyectos ya que por una parte, ellos tendrán una mayor capacidad de dar respuesta inmediata a las diversas interrogantes que puedan plantearse por los interesados, a la vez que podrán recibir de primera fuente una retroalimentación que puede ser muy útil para realizar los ajustes, correcciones o complementos que requiera el proyecto.



Caso 4.2.2 Talleres en el II Programa de Concesiones Hospitalarias en Chile

En Chile, para promocionar el II Programa de Concesiones Hospitalarias se efectuaron dos jornadas de Talleres de un día con el objeto de explicar a los grupos interesados precalificados los alcances de los proyectos, tanto de aspectos técnicos como administrativos (del Hospital Regional Dr. Leonardo Guzmán, de Antofagasta, y del Hospital del Salvador e Instituto Nacional de Geriatría). Ambos eventos contaron con una asistencia cercana al 100 % de los precalificados.

1.4.2. PRECALIFICACIÓN

Es el proceso que se efectúa previamente a la licitación con la finalidad de que las empresas interesadas manifiesten su interés o intención de participar en dicha licitación y que según la forma y los plazos previstos, presenten los antecedentes requeridos para que en caso de que estos cumplan las exigencias previamente establecidas, queden incorporadas en un registro que las habilita para participar en la licitación.

1.4.2.1. CRITERIOS DE PRECALIFICACIÓN

En aquellos casos donde exista normativa nacional que regule los procesos de precalificación, evidentemente este proceso deberá enmarcarse en las reglas contenidas en dicha normativa, incluyendo los criterios de precalificación que en ella se establezcan.

Por el contrario, si no existe tal normativa, o ésta no prevé determinados criterios para la precalificación, será necesario establecerlos considerando las exigencias generales que se establecen en la normativa pertinente y las características específicas del proyecto de que se trate.

Si bien los criterios o exigencias de precalificación son múltiples, la gran mayoría de estos puede agruparse en cuatro categorías: técnicos, legales, económicos o financieros, y de elegibilidad.

- Técnicos

Experiencia de la empresa:

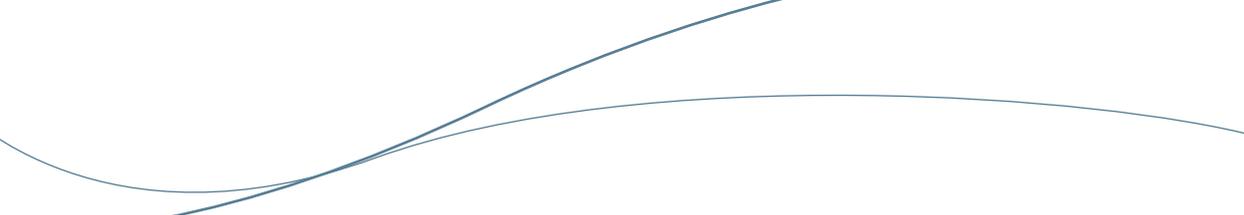
- General: Corresponde a todo tipo de proyectos en que ha participado la empresa. Aunque puede limitarse a obras de características similares a la que se licita.
- Diseño de hospitales: Permite orientar el proceso a la participación de empresas que conozcan de las características propias de los recintos hospitalarios y hayan participado en sus diseños.
- Construcción de hospitales: Permite demostrar la capacidad de organizar y de movilizar los recursos necesarios para el desarrollo de las faenas constructivas.
- Operación de hospitales: Permite demostrar la capacidad del interesado en asumir las tareas propias de la fase de operación, como la gestión y el mantenimiento de la infraestructura y equipamiento industrial y la prestación de los demás servicios incluidos en el proyecto de APP de bata gris.

En todos los casos puede establecerse un horizonte temporal que sólo considere aquella experiencia que corresponde a un período relativamente cercano al proceso de licitación.

- Respecto del personal:

En la etapa de precalificación pueden omitirse las exigencias relativas al personal, ya que éstas pueden ser incorporadas en la fase de licitación. Sin embargo, si se opta por hacer exigencia en esta materia, se puede considerar lo siguiente:

- Privilegiar requerimientos respecto al equipo gestor considerando su formación profesional y experiencia en relación con el proyecto de que se trata.
 - Respecto del resto del personal, debe evitarse concentrarse en la cantidad, ya que lo relevante es que la empresa cumpla con las obligaciones y objetivos establecidos para cada etapa, contratando y destinando todo el personal que sea necesario.
- 

- 
- Con respecto a algunos aspectos más críticos de la ejecución del contrato, pueden indicarse las competencias o calificaciones que debe cumplir el personal encargado y una cantidad mínima referencial que deberá ser considerada.

- Tecnológicos:

También es una exigencia que puede omitirse en la etapa de precalificación. Por otra parte, no siempre resulta conveniente efectuar exigencias respecto de la cantidad y características de la tecnología, maquinaria, vehículos o instalaciones, ya que lo relevante es que la empresa cumpla con sus obligaciones y determine a partir de su experiencia y conocimiento qué elementos y en qué cantidad deben ser considerados como necesarios para ejecutar las tareas que se le encomiendan.

- Legales:

- Acreditación de la constitución y vigencia de la persona jurídica de que se trata mediante copia de los documentos constitutivos y de las modificaciones relevantes.
- Acreditación de los poderes de quienes actúan en representación de la empresa interesada en precalificar.
- Si se admite la participación de asociaciones en participación, consorcios o asociaciones, previa acreditación de su constitución legal.

- Económicos y financieros:

- Patrimonio
- Compromisos financieros actuales
- Volumen anual promedio de facturación

No parece conveniente hacer exigencias de garantías en esta etapa. Éstas siempre tienen costos financieros y ello puede inhibir la intención de participar.

- De elegibilidad:
 - Nacionalidad: En algunos casos podrá exigirse únicamente la participación de empresas nacionales.
 - Cumplimiento de contratos: Su finalidad es limitar la participación solo a aquellas empresas que han demostrado seriedad en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.
 - Aplicación de sanciones: Su objetivo es que solo participen empresas que ejecuten los contratos en forma correcta y con sujeción a las exigencias contractuales.
 - Litigios pendientes: Esta exigencia atiende tanto al historial de cumplimiento como a los compromisos financieros que se pueden derivar de un resultado desfavorable para la empresa en dichos litigios.

1.4.3. LLAMADO O INVITACIÓN

El llamado o invitación es el acto mediante el que se convoca a participar a los interesados, de modo formal, poniendo a su disposición las bases de licitación y los demás antecedentes que permitan conocer el proyecto de que se trata, tales como su ubicación, sus características y los plazos previstos para llevar a cabo el proceso de selección de la empresa que ejecutará la obra de que se trata.

Dependiendo del tipo de licitación y de las normas que la regulen, este llamado deberá cumplir con distintas formalidades o pasos. Así por ejemplo, si se trata de una licitación privada, el llamado consistirá en la comunicación sólo con las empresas que el gobierno ha decidido invitar. Por el contrario, si se trata de una licitación pública, el llamado se hará mediante los sistemas de publicidad que estén previstos tales como diarios o gacetas oficiales, o en medios electrónicos también oficiales.



1.4.4. PREGUNTAS, RESPUESTAS Y AJUSTES A LAS BASES

Esta etapa tiene una finalidad múltiple:

- a. Que los oferentes puedan presentar sus observaciones y consultas al mandante, tanto respecto de las características y condiciones técnicas de las obras como también las relativas a los aspectos administrativos del proceso de licitación.
- b. Que el mandante entregue las respuestas a las consultas formuladas.
- c. Que, por solicitud de los interesados o por su propia incitativa, el mandante realice ajustes al proceso, ya sea en relación con aspectos técnicos de la obra, o con aspectos administrativos.

Su éxito depende de factores tales como:

- La calidad de los antecedentes que se hayan puesto a disposición de los interesados.
- Los plazos que se hayan dado a los interesados para la revisión de dichos antecedentes y para la formulación de las consultas.
- Los plazos con que cuenten los gestores del proceso en los organismos de gobierno para dar respuesta a todas las consultas formuladas y para efectuar los ajustes necesarios a las bases o a los antecedentes técnicos del proyecto que se licita.
- La competencia y conocimiento respecto al proyecto que tengan los encargados de dar respuesta a estas consultas y de la posibilidad de que éstos cuenten con profesionales de apoyo para las distintas especialidades que comprende el proyecto.
- La oportunidad, pertinencia y suficiencia de las respuestas.
- La consistencia de las respuestas entre sí y con el resto de los antecedentes del proyecto.

En esta etapa se pueden corregir las bases o los antecedentes del proyecto. Es muy importante que todos los interesados puedan tener claridad absoluta acerca de cuáles son los cambios que se efectúan y que no existan diferencias respecto a la información que se entrega a las distintas empresas.

Cuando las modificaciones de un elemento del proyecto o de una especialidad son muy significativas, lo recomendable es reemplazar los capítulos o secciones completas de los antecedentes de licitación en que incidan dichas modificaciones.

1.4.5. PRESENTACIÓN DE OFERTAS

Etapa en la que las empresas o asociaciones participantes, consorcios o asociaciones o interesados presentan sus ofertas técnicas y económicas, sea de forma presencial o a través de sistemas electrónicos, según se establezca en las respectivas Bases de licitación.

En el caso de los sistemas presenciales, la presentación de ofertas suele hacerse en un solo acto, cuya fecha, hora y lugar de celebración deben estar previamente establecidos en las Bases de licitación. Al acto de presentación concurren las empresas habilitadas para presentar sus ofertas hacen entrega de éstas, separando la oferta técnica de la económica, la cual normalmente sólo se abrirá una vez que se haya efectuado la correspondiente revisión y evaluación de la oferta técnica.

En los sistemas electrónicos es fundamental contar con un sistema confiable que permita certificar la hora y fecha de entrega de las ofertas y la inmutabilidad de los antecedentes entregados.

Las bases deben precisar las características técnicas de la documentación que debe entregarse, en términos de formatos, software admitido, respaldos, tamaño total y tamaño máximo por archivo. Asimismo, se debe precisar el o los idiomas admitidos para la presentación de ofertas y si, eventualmente, se admite la presentación de documentación en un idioma distinto.



1.4.6. APERTURA Y EVALUACIÓN DE OFERTAS

En esta etapa se determina qué empresas cumplen con las exigencias del llamado y a cuál de ellas se adjudicará el contrato. Normalmente comprende dos etapas: a) la apertura y evaluación de oferta técnica y b) la apertura de oferta económica.

Una forma de proporcionar transparencia al proceso es dar carácter público al acto de apertura de las ofertas permitiendo que tanto los oferentes como la ciudadanía sean testigos de la regularidad del mismo. Entre las formalidades que parece conveniente no omitir está el levantamiento de un acta en la que se registren los aspectos más relevantes del acto.

La apertura de las ofertas es siempre una oportunidad para dar publicidad y visibilidad al contrato y a la obra en cuestión. Asimismo, un diseño apropiado de esta etapa del proceso puede colaborar significativamente en la percepción de transparencia por parte de los interesados y de la ciudadanía.

Por otra parte, la evaluación de las ofertas genera una fuerte presión sobre la entidad encargada de administrar el proceso, ya que dependiendo del número de ofertas que se presenten y del número de documentos que éstas deban contener, será necesario contar con personal competente, calificado y capacitado para apoyar el proceso de evaluación.

1.4.7 ADJUDICACIÓN

Esta etapa corresponde normalmente a un acto formal de la autoridad, que suele tomar la forma de una resolución o decreto, en el que se indican los elementos que han servido de fundamento para proceder a la adjudicación y se describen en términos generales las obligaciones y derechos del adjudicatario.

Normalmente, a partir de su fecha de expedición y notificación comienzan a correr los plazos y surgen las primeras obligaciones para el adjudicatario.

Adicionalmente, por tratarse de un acto terminal, la adjudicación suele determinar también el momento a partir del cual quienes quieran formular algún tipo de impugnación al proceso pueden hacerlo. La publicación del anuncio de adjudicación también forma parte de las buenas prácticas para la licitación de APP.⁴

4 Para mayor detalle ver International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank (2016).

1.4.8. CIERRE FINANCIERO DEL ADJUDICATARIO

Una preocupación razonable que surge en proyectos de esta envergadura es que una vez adjudicados, el concesionario cuente efectivamente con la capacidad económica suficiente para ejecutar el proyecto en cuestión.

Una de las formas más directas de enfrentar este riesgo es agregar una etapa adicional, de tal modo que la adjudicación formal al ganador se haga una vez que éste demuestre haber obtenido el cierre financiero del proyecto mediante la presentación de certificados emitidos por las entidades financieras con las que se ha alcanzado el acuerdo.

En la Unidad de Estructuración financiera se presentan varios casos de cierre financiero a nivel de la región.⁵

1.4.9. FIRMA DEL CONTRATO

La suscripción de un contrato entre el mandante y el adjudicatario es una etapa que frecuentemente se considera como la última fase del proceso de transacción, en la que se refrenda la voluntad de la administración y del adjudicatario en el orden de ejecutar la obra en las condiciones y en los plazos preestablecidos.

Adicionalmente es posible que se considere la emisión de un acto formal en virtud del cual la administración aprueba el contrato suscrito.

Caso 4.2.3 Suscripción del contrato en Chile

La exigencia relativa a la suscripción de un contrato no siempre está presente, tal como acontece en Chile, cuya legislación no considera la suscripción de un contrato sino que entiende que éste está constituido por los distintos documentos del proceso, tales como las bases, la oferta y el decreto de adjudicación.

5 Ver Módulo 4 Unidad 1 de este curso.



2. RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

2.1. EN RELACIÓN CON LA PRECALIFICACIÓN

- Aun cuando este proceso implica que sólo las empresas cuya precalificación ha sido formalmente declarada se encuentran habilitadas para participar en la licitación, puede admitirse la participación de empresas que no han sido precalificadas, pero formando parte de un consorcio o asociación con las otras empresas que sí lo están.
- Al decidir si se opta por un proceso de precalificación y si se admite la formación de consorcios entre los precalificados, deberá considerarse que ello afectará el número de oferentes, lo que puede reducir la competencia y aumentar el riesgo de colusión con respecto a un proceso en el que los posibles oferentes sean muchos e indeterminados.

- Las normas que regulan la precalificación pueden establecer en forma explícita la facultad del mandante para dejar sin efecto el proceso y llevar a cabo la licitación en forma abierta y competitiva, sin que ninguno de los previamente precalificados pueda reclamar derecho ni indemnización alguno por dicho cambio en las condiciones.
- Mientras mayor sea el número de proyectos, más aconsejable es utilizar el mecanismo de precalificación, ya que de ese modo se evita repetir procesos de evaluación de aquellas exigencias que son comunes a los distintos proyectos.
- Del mismo modo, en proyectos altamente complejos puede ser conveniente recurrir a la precalificación, de modo de avanzar en la revisión de elementos sensibles en forma previa a llevar a cabo la licitación propiamente tal.

Cualquiera sea la razón para optar por ella, la precalificación también puede proporcionar algunas ventajas, tales como disminuir los errores en la presentación de las ofertas, toda vez que parte importante de las exigencias técnicas se hacen y se aprueban durante la etapa de precalificación, o disminuir los tiempos de la licitación. Esto último es especialmente relevante cuando se trata de una cartera de proyectos similares que se van desarrollando en forma sucesiva y en los que el nivel de exigencias entre los distintos proyectos es también similar.

Asimismo, la precalificación también puede disminuir significativamente el riesgo de que una o varias empresas queden fuera del proceso debido al incumplimiento de los requisitos técnicos generales o de carácter más administrativo.

Caso 4.2.4 Llamado de precalificación en el II Programa de Concesiones Hospitalarias en Chile

En Chile, para el II Programa de Concesiones Hospitalarias se efectuó un llamado internacional de Precalificación de interesados; se convocó a 14 grupos interesados cuyos miembros componentes provenían de España (9), Italia (2), Canadá (1), Reino Unido (1), México (1) y Chile (4). Esto permitió garantizar un permanente interés en cada uno de los procesos de licitación llevados a cabo.

2.2. CON RELACIÓN A LOS SISTEMAS Y CRITERIOS DE SELECCIÓN

a. Tipo de licitación

El siguiente cuadro indica algunas características generales de algunos sistemas de licitación que pueden ser útiles para decidir qué modelo utilizar, así como descartar aquellos que presentan claras desventajas.

Cuadro 4.2.1 Tipos de licitación

Licitación pública internacional	<ul style="list-style-type: none">• Incrementa la competencia.• Facilita la llegada de innovaciones de diseño o construcción.• Disminuye los riesgos de colusión.• Mayores gastos de difusión y promoción de inversiones.• Los plazos del proceso pueden ser mayores.
Licitación pública nacional	<ul style="list-style-type: none">• Facilita el cumplimiento y acreditación de las exigencias formales.• Presenta menor nivel de competencia.• Limita la llegada de innovaciones de diseño o construcción.
Licitación privada nacional	<ul style="list-style-type: none">• Disminuye las posibilidades de competencia.• Sus costos de difusión son mucho menores, ya que basta con entregar información a las empresas invitadas.• Puede aumentar significativamente el riesgo de colusión entre empresas.
Licitación privada internacional	<ul style="list-style-type: none">• Disminuye las posibilidades de competencia.• Sus costos de difusión son menores, ya que basta con entregar información a las empresas invitadas.• Si bien el riesgo de colusión también existe en este caso, este es menor que en el caso de que la invitación se dirija solo a empresas nacionales.

Elaboración propia.

b. Número de etapas

Para decidir si el proceso se lleva a cabo en una o en más etapas (normalmente dos), debe considerarse que ello incide en los tiempos que involucra el proceso de licitación y en las posibilidades de que las propuestas de los interesados, una vez que han sido revisadas en las primeras etapas, puedan ser corregidas o ajustadas. Normalmente en el sector salud se da sólo una etapa.

Selección en una etapa

En este modelo las empresas presentan en un solo acto su oferta técnica y económica, las cuales deben cumplir con todas las exigencias establecidas en las bases, pues de no hacerlo, corresponde su descalificación, con las salvedades que se indican más adelante.

Debido a la característica antes mencionada, en este sistema puede existir un mayor riesgo de que una o más empresas queden descalificadas y, finalmente, se cuente con un menor número de ofertas para comparar.

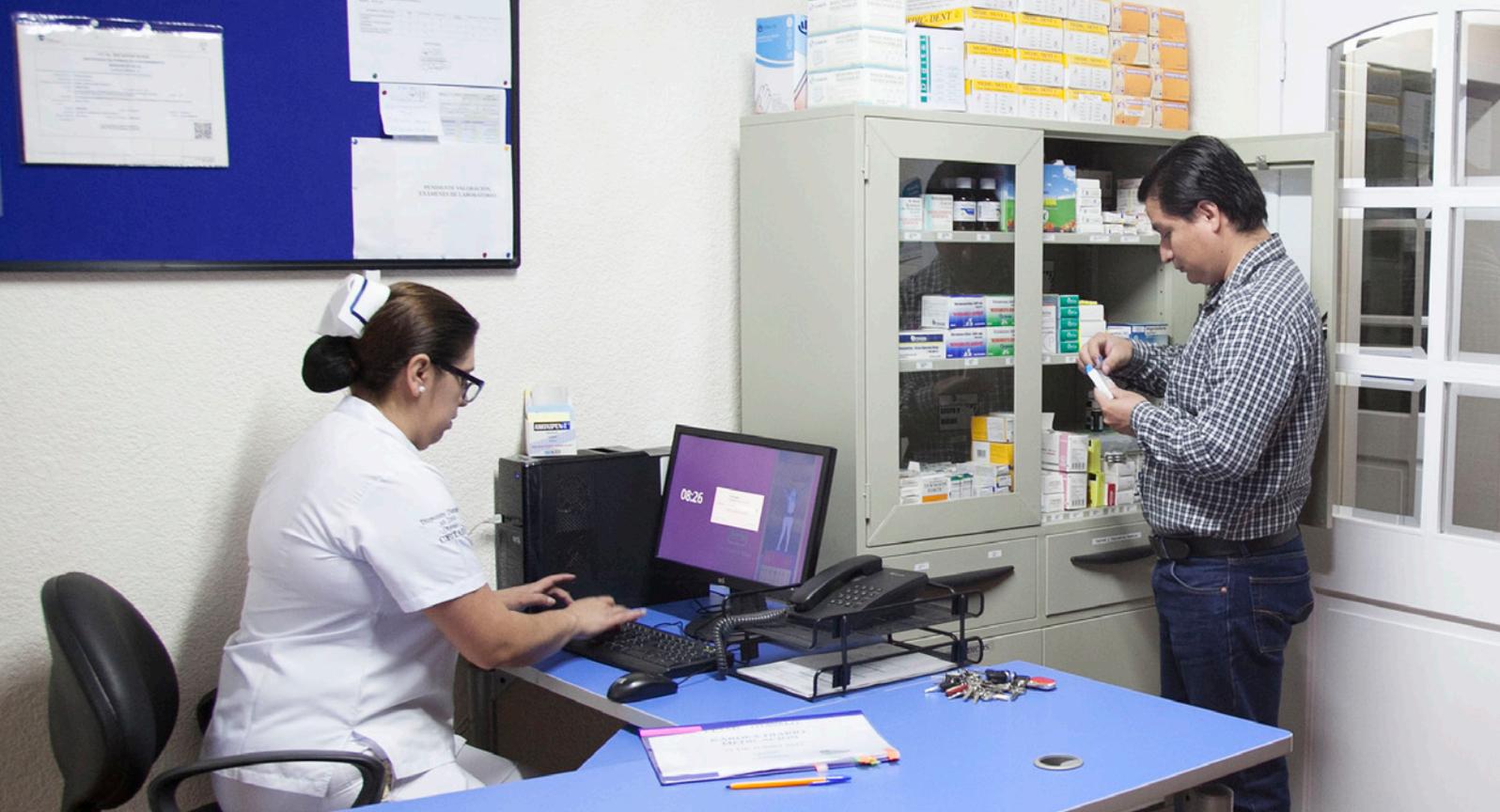
Selección en varias etapas

En modelos de este tipo se presentan primero solo las propuestas técnicas, las que una vez revisadas son objeto de observaciones con la finalidad de que el proponente pueda efectuar los ajustes que su oferta requiera, de modo que en la etapa final, normalmente la segunda, se hayan subsanado todos aquellos aspectos que fueron observados u objetados.

Con la finalidad de evitar una sobrecarga en los equipos que apoyan la revisión de las ofertas, resulta apropiado que solo puedan pasar a la etapa siguiente aquellas ofertas que, en términos generales, cumplen con las exigencias establecidas para el proceso, de tal modo que aquellas que se aparten sustancialmente de lo exigido quedan descalificadas y no continúan en el proceso.

c. Requisitos o exigencias técnicas

- Las exigencias técnicas deben ser pertinentes, es decir, deben corresponder a elementos que, por una parte, permitan determinar la capacidad de la empresa para participar y ejecutar el proyecto de que se trata y, por la otra, deben ayudar a discriminar entre las distintas ofertas que se presenten.
 - Dichos criterios también deben ser evaluables, esto es, debe ser posible determinar su mayor o menor grado de cumplimiento con lo exigido.
 - Asimismo, deben ser objetivos, es decir, que su evaluación no debe depender de quien efectúa el análisis, sino de condiciones propias del elemento que se evalúa.
- 



3. CASOS

3.1. CHILE

En Chile existe una ley que regula la ejecución de contratos bajo el modelo de APP, la que, a su vez, cuenta con un reglamento en el que se detallan diversos aspectos tratados en forma más general en la ley.

La regulación de cada contrato en específico está formada, además de lo establecido en la ley y su reglamento, por las bases de licitación, incluidos sus anexos, las circulares aclaratorias y la oferta del licitante adjudicatario.⁶

6 Así se establece en el artículo 2º del Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas N° 956 de Chile.

Habiendo dado inicio al sistema de concesiones a principios de la década del noventa, Chile cuenta actualmente con más de 60 contratos de APP, la gran mayoría de ellos en operación. Asimismo, varias obras ya han sido licitadas y adjudicadas por segunda vez, por haber terminado el plazo previsto en el primer contrato.

En el ámbito de la salud, se han adjudicado 4 contratos de APP de hospitales, que comprenden 6 establecimientos, ya que 2 de ellos comprendieron 2 hospitales.⁷

La primera licitación correspondió a los hospitales Del Carmen, en Maipú y el Dra. Eloísa Díaz, en La Florida, se desarrolló con un proceso de precalificación que tuvo características especiales que se señalarán a continuación y que fue seguido de una licitación en la que se presentaron 4 oferentes.

La precalificación llevada a cabo para esta primera licitación estaba constituida por tres fases: en la primera de ellas se calificaba el cumplimiento de requisitos mínimos legales, financieros y de experiencia; en la segunda, se calificaba un partido general de arquitectura que debía ser presentado por cada uno de los interesados; y en la tercera se calificaba el anteproyecto de arquitectura y especialidades que debía presentar cada interesado.

La segunda licitación correspondió al Hospital de Antofagasta y también fue precedida de un proceso de precalificación, el que sólo refería la acreditación de requisitos generales de tipo legal, económico-financieros y de experiencia. En la licitación se presentaron 11 oferentes.

La tercera y cuarta licitaciones fueron precedidas de un mismo proceso de precalificación que comprendía una cartera de 9 proyectos, de los cuales sólo se adjudicaron 2. Además, en ambas licitaciones se utilizaron las mismas bases tipo, con las cuales se pretendía licitar toda la cartera antes indicada.

7 Es importante mencionar que adicionalmente hubo otras dos licitaciones de hospitales en las que se presentaron ofertas válidas, pero que finalmente no continuaron su tramitación, debido a la decisión del Estado de no perseverar en dichos procesos. En una de ellas, correspondiente al Hospital Sótero del Río, se dictó el Decreto de Adjudicación, pero éste fue retirado de la Contraloría General de la República antes de su tramitación. En la otra licitación, correspondiente a la “Concesión Red Quinta Región” que comprendía dos hospitales, el Hospital Biprovincial Quillota-Petorca y el Hospital Provincial Marga Marga, no se dictó el correspondiente Decreto de Adjudicación aun cuando el proceso ya había concluido con la correspondiente recomendación de adjudicación.

La tercera licitación correspondió a los establecimientos Hospital del Salvador e Instituto Nacional de Geriátría y en ella se presentaron 4 oferentes.

La cuarta licitación correspondió al Hospital Clínico Dr. Félix Bulnes y en ella se presentaron 3 oferentes.

Como características generales de las licitaciones de hospitales desarrolladas en Chile pueden mencionarse las siguientes:

- Todas fueron precedidas de un proceso de precalificación. En el primero de ellos, el desarrollo del anteproyecto por parte de los precalificados fue una obligación del proceso.
- 2 de las licitaciones correspondieron a la reposición de hospitales existentes y 2 a la construcción de nuevos hospitales.
- En la primera licitación se utilizaron bases específicas para dicho proceso, mientras que en las otras 3 se utilizaron un modelo de bases tipo o estandarizadas.⁸
- En 3 de las licitaciones se presentaron consorcios, los que, de acuerdo a la normativa chilena se denominan grupos licitantes.

Finalmente, cabe mencionar que la información de los procesos de licitación de las APPs en Chile, incluyendo las de salud, es pública y puede ser consultada vía internet.

3.2. BRASIL

En Brasil, en relación con el ámbito nacional, las concesiones son reguladas por tres leyes principales: N° 8.987/95, N°9.074/95 y N° 11.079/04. Las dos primeras se refieren a concesiones comunes y la última trata específicamente de las Asociaciones Público Privadas, en la modalidad de concesión administrativa, donde se encuadran las APPs de salud. Sin embargo esta ley de APP, utiliza también como base la ley N° 8.666/93, Ley General de Licitaciones, que reglamenta el proceso licitatorio.

8 Para mayor detalle ver bases tipo de hospitales en Ministerio de Obras Públicas (2011 al 2013).

Además de las leyes federales, cada ente subnacional, departamento, estado o municipio puede tener sus respectivas leyes, que serán utilizadas en la conformación de los Pliegos de la APP. De hecho, a pesar de existir elementos de constitución obligatoria en los pliegos y contratos, hay muy poca uniformidad entre ellos.

De acuerdo con informaciones de Infrascopio (2014), para el modelo específico de APP en que el pago o contraprestación al privado se hace con recursos públicos, en 2014 Brasil contaba con 67 proyectos. Una decena de ellos correspondían a proyectos de APP en salud, todos firmados después de 2010. El primero fue el Hospital do Subúrbio, en Bahía, el cual es el único contrato de bata blanca.

Tal como se ha señalado, los contratos en ejecución en el área de salud son diez: 6 corresponden a hospitales, 1 a la producción de medicamentos, 1 especializado en diagnóstico por imágenes y 2 corresponden a atención primaria de salud. Tres de ellos están en plena operación: el Hospital do Subúrbio, Fundação do Remedio Popular-Unidad Fabril de Américo Basiliense (FURP) y las Unidades de Salud de Belo Horizonte. Dos contratos se encuentran operando parcialmente: el correspondiente al Hospital Metropolitano Célio de Castro y el de Diagnóstico por Imágenes de Bahía. Los demás contratos todavía están en construcción o en proceso de reestructuración, como es el caso del proyecto de Manaus.

Con relación al modelo utilizado en los procesos licitatorios también se puede decir que no hay uniformidad. Hay modelos que utilizaron el criterio económico de menor precio, como en el caso del Hospital Instituto Couto Maia y del Hospital Metropolitano Célio de Castro. Mientras que otros utilizaron criterios técnicos y económicos, como en el caso del Hospital do Subúrbio. En el caso de FURP se utilizó el criterio de mayor descuento ofrecido sobre la lista de precios de los medicamentos que son fabricados allí.

Una característica general de los procesos desarrollados en Brasil es que en ninguno de los proyectos fue precedido de una precalificación de los licitantes.

3.3. PERÚ

En el caso de Perú, hasta el año 2015 los contratos de APP eran regulados por la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas, Decreto Legislativo N° 1012 de 2008; sin embargo, el año 2015, la normativa peruana sobre APP fue modificada, dictándose la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada Mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, Decreto Legislativo N° 1224, publicado el 25 de septiembre de 2015 y su reglamento, Decreto Supremo N° 410, publicado el 27 de diciembre de 2015.

En el ámbito de la salud, se han adjudicado un total de 5 contratos de APP, 4 de ellos de responsabilidad del Seguro Social de Salud (EsSalud) y 1 del Ministerio de Salud.

Los contratos adjudicados por EsSalud son: el Nuevo Hospital III Callao y su Centro de Atención Primaria de la Red Asistencial Sabogal, el Nuevo Hospital III Villa María del Triunfo de la Red Asistencial Rebagliati, la Red de Almacenes y Farmacias (RAF) de EsSalud en Lima, y el contrato de APP para la Remodelación e Implementación de Infraestructura, Equipamiento, Gestión y Prestación de Servicios Asistenciales y Administrativos en la Torre Trecca, este último no ha iniciado su ejecución por dificultades con los permisos municipales.

El Ministerio de Salud de Perú, por su parte, a través del organismo peruano de promoción de inversiones, Proinversión, llevó a cabo la licitación y adjudicación del contrato de gestión de servicios de bata gris del Instituto Nacional de Salud del Niño–San Borja (INSN).

Las licitaciones llevadas a cabo por EsSalud utilizaron un mecanismo previsto para la presentación de iniciativas privadas, contemplando cuatro fases:⁹

Primera etapa

- Publicación de las Bases y del proyecto de contrato.
- Evaluación de requisitos de precalificación.

9 Ver Astorga, Alonso, Freddi y Correderas Silván (2016).

Segunda etapa

- Presentación y evaluación del proyecto de iniciativa privada por parte de los grupos interesados.
- Evaluación técnica.
- Evaluación económica.
- Declaración de Interés por parte del Consejo Directivo de EsSalud.

Tercera etapa

- Convocatoria a concurso de proyectos integrales.

Cuarta etapa

- Firma del contrato.

Como puede apreciarse todos estos procesos consideraron una fase de precalificación.

3.4. MÉXICO

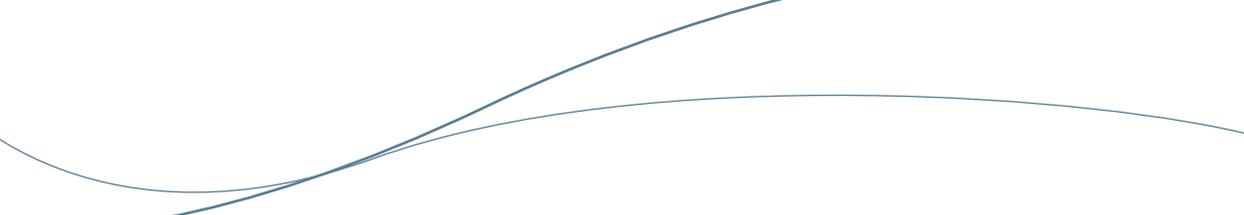
En México los contratos de APP de salud pueden ser federales o estatales. En la actualidad, la ley federal que regula las APP es la Ley de Asociaciones Público Privadas, la cual es complementada por el Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, ambos publicados en el año 2012.

Cabe tener presente que los estados que han desarrollado algún hospital de APP también cuentan con leyes y reglamentos aplicables a la entidad federativa específica que ha desarrollado el proyecto.

En México, al año 2012 se habían adjudicado 47 proyectos de APP en diversos ámbitos, incluyendo rutas, puentes, hospitales, universidades, centros culturales, museos, oficinas públicas transporte de masas en autobús, tren subterráneo y alumbrado público.¹⁰

¹⁰ Para mayor detalle ver Infrascopes (2014).





Con relación a proyectos de APP en el ámbito de la salud se han licitado 6 hospitales, 4 de dependencia nacional o estatal y 2 de dependencia federal. Los hospitales estatales son el Hospital Regional de Alta Especialidad de El Bajío, el Hospital Regional de Alta Especialidad Zumpango, el Hospital Regional de Toluca y el Hospital Regional de Tlalnepantla, el primero de ellos inició operaciones en el año 2007 y los 3 restantes el año 2012. Los hospitales de dependencia federal son el Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca y el Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria, que iniciaron operaciones en los años 2007 y 2008, respectivamente.

Los hospitales de El Bajío, en Guanajuato, los de Zumpango e Ixtapaluca, en el Estado de México, y el de Ciudad Victoria, Tamaulipas corresponden a hospitales regionales de alta especialidad (HRAE), formando parte de un plan gubernamental para aumentar su capacidad de alta especialidad.

Los hospitales de Toluca y Tlalnepantla, por su parte, corresponden a hospitales regionales (HR) y fueron desarrollados por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM), con la finalidad de aumentar la capacidad de su red.

Cabe mencionar que en el caso del Hospital Regional de Alta Especialidad de El Bajío se llevó a cabo un proceso previo de precalificación en tres fases, en el que participaron 23 interesados, no obstante lo cual se presentó sólo una oferta económica para su ejecución. Este hospital, además tiene la particularidad de ser el primer hospital adjudicado en Latinoamérica a través del modelo de APP.

Por regla general, en México la licitación de los hospitales ejecutados a través del modelo de APP consideró una evaluación mixta con una ponderación variable para los aspectos técnicos (entre 50 % y 70 %) y económicos (entre 30 % y 50 %).

Finalmente, cabe mencionar que un elemento característico de los procesos de APP en materia de salud de México es que existe muy poca información pública sobre ellos.



4

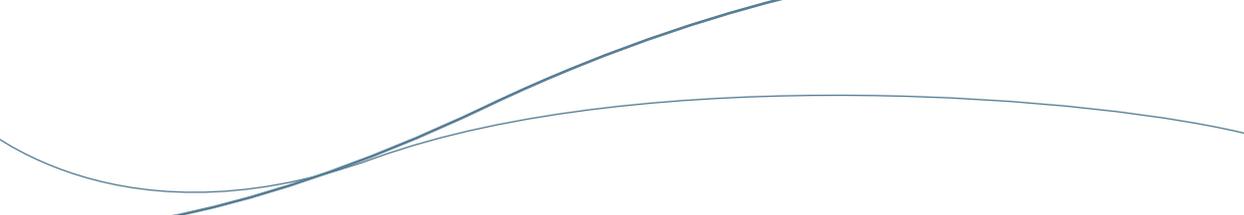
BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LA TRANSACCIÓN

4.1. CONSIDERAR PLAZOS ADECUADOS PARA EL PROCESO

Un proceso de selección complejo como la licitación de un contrato de APP en materia de salud, no puede ser constreñido a tiempos estrechos sin que ello provoque consecuencias en la calidad de dicho proceso y en la selección que de él resulte.

El cronograma de licitación debe estar estructurado considerando tiempos realistas, que puedan ser cumplidos y puedan ser exigidos.

Dichos plazos deben considerar tanto las exigencias que se generan para los interesados, como las obligaciones que el proceso impone a los encargados del proceso en la administración del Estado.



Para la determinación de los plazos dependerá básicamente de los antecedentes técnicos que se requieren para levantar la licitación, del análisis de riesgos, así como del marco jurídico y de los instrumentos legales que se utilicen. En ese sentido, la experiencia muestra que no sería posible desarrollar un proyecto de esta complejidad en un tiempo menor a un año.

4.2. PUBLICIDAD DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

Todos los procedimientos vinculados con la licitación de contratos de APP deben desarrollarse cumpliendo altos estándares de transparencia, evitando que en ellos se produzcan espacios de opacidad que afecten la credibilidad de la gestión pública.

Por regla general, y salvo contadas excepciones, no se ven razones para mantener la información de estos contratos fuera del alcance de la opinión pública.

La información de los contratos debe hacerse pública, especialmente aquella que tiene que ver con su adjudicación, privilegiando el uso de plataformas web, dada su facilidad y grandes alcances de acceso.

En el caso de APPs de salud, la publicidad de los proyectos es clave. La complejidad de estos proyectos, la diversidad de disciplinas y servicios requiere convocar a múltiples empresas e interesados en desarrollar eventualmente mercados eventualmente carentes o inexistentes, como es el caso de los servicios asociados al equipamiento médico.

4.3. CARTERAS DE PROYECTOS

La complejidad de los proyectos asociados a la salud recomienda el desarrollo de carteras de proyectos idealmente estructuradas bajo redes de establecimientos, de modo que se aprovechen las economías de escala en los equipos de desarrollo de los proyectos, así como las sinergias entre ellos.

4.4. MARCO LEGAL Y CONTRACTUAL APROPIADO Y ESTABLE

Las leyes, reglamentos y demás normas aplicables a los contratos deben establecer condiciones equilibradas para que las partes puedan vincularse con el Estado, considerando mecanismos para que pueda exigirse el cumplimiento de lo acordado.

La estabilidad jurídica, esto es, el grado de permanencia de las normas, especialmente de aquellas que regulan los contratos que celebra el Estado, constituyen un activo que junto con atraer la inversión disminuyen los riesgos que enfrentan los interesados.

Si desarrollan una cartera de servicios se recomienda la utilización de Pliegos de licitación estandarizados que permitan dar agilidad y estabilidad al proceso.

4.5. PARTICIPACIÓN DE PROFESIONALES ESPECIALIZADOS QUE APOYEN LA SELECCIÓN

Un proceso de selección de un proyecto de APP es, sin lugar a dudas, una actividad compleja, en la que, en plazos acotados, deben tomarse decisiones cuyos efectos se proyectarán durante un largo período.

Para llevar a cabo una adecuada selección en este tipo de contratos de APP, es por tanto una necesidad ineludible contar con los equipos profesionales que sean capaces de dar cuenta de su complejidad y cuenten con la formación y especialización necesaria para apoyar la evaluación o calificación de la información presentada por quienes tengan la intención de precalificar, o de aquella documentación que forma parte de cada una de las ofertas presentadas. En el caso del sector salud, la conformación de equipos multidisciplinarios de profesionales como médicos, enfermeras, abogados, arquitectos, ingenieros, economistas, entre otros, con amplia experiencia en proyectos de infraestructura y gestión en salud, resulta clave para el éxito de los proyectos.





5. IDEAS FUERZA

En esta unidad se han atendido diferentes tópicos relacionados con la gestión de la transacción de un proyecto de APP de salud, en particular hemos aprendido lo siguiente:

- La gestión de la transacción de un proyecto de APP corresponde al conjunto de normas, reglas, procedimientos y prácticas que fijan el modo en que se efectúa el proceso de selección de la empresa o el grupo de éstas que ejecutará el proyecto.
- La importancia de que una adecuada gestión de transacción, al tratarse de una relación de largo plazo entre el sector público y un privado, donde se comprometen recursos públicos, vínculo que se mantiene con independencia de los cambios de gobierno, agrega una exigencia adicional de responsabilidad pública. Adicionalmente, un sistema de selección apropiado y correctamente utilizado puede minimizar los tiempos de

licitación –lo que a su vez puede ser una condición necesaria para contar con la infraestructura en los tiempos requeridos– constituye una poderosa herramienta con la que los gestores públicos pueden hacer frente a las presiones políticas de corto plazo, permitiendo de ese modo disponer de los plazos y procesos adecuados para una correcta selección.

- Las principales etapas de la gestión de la transacción guardan relación con: actividades preliminares de difusión y promoción, la precalificación, el llamado o invitación, preguntas, respuestas y ajustes a los pliegos; la presentación de las ofertas técnica y económica, la apertura y evaluación de ofertas técnica y económica, la adjudicación, el cierre financiero del adjudicatario y la firma del contrato.
- Dentro de las buenas prácticas en la gestión de la transacción de procesos de licitación de proyectos de APP en salud se destaca la importancia de lo siguiente:
 - Definición de plazos adecuados para el proceso de licitación, cuidando que sean suficientes para conciliar el legítimo interés político de las autoridades con la integralidad y suficiencia de la información requerida para este proceso.
 - Elaborar planes de promoción y publicidad de los procesos de selección, de modo de atraer la mayor competencia posible a nivel internacional, así como de proveedores de servicios, particularmente carentes en el país o región.
 - Desarrollo de carteras de proyectos aprovechando las economías de escala de los procesos y equipos desarrolladores, así como las sinergias entre ellos.
 - Marco legal y contractual apropiado y estable. En particular si se enfrentan procesos de carteras de proyectos se recomiendan utilizar pliegos de licitación estandarizados.
 - Participación de profesionales especializados que apoyen la selección incorporando a equipos multidisciplinarios de profesionales con amplia experiencia en proyectos de infraestructura y gestión en salud.



5. BIBLIOGRAFÍA

- Astorga, I., Alonso, P., Freddi, J. y Correderas Silván, M. (2016). *10 años de Asociaciones Público-Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido?* Nota 4 de la serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud en América Latina. Nota técnica # IDB-TN-1068. Washington, D. C.: BID-División de Protección Social y Salud. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7751/10-anos-de-asociaciones-publico-privadas-app-en-salud-en-america-latina.pdf?sequence=1>
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 30.050 (2013). Recuperado de: <http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGenerales-Municipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=874503F-59694D26884257B6E004F68CC>
- Documento Estándar de Licitación-Precalificación para Contratación de Obras. Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). Recuperado de: <http://www.iadb.org/document.cfm?id=786774>

- Infrascopio (2014). The Economist, Intelligence Unit, informe encargado por BID Fomin. Evaluando el entorno para las asociaciones público - privadas en América Latina y el Caribe. New York: BID-Fondo Multilateral de Inversiones. Recuperado de: http://infrascopio.eiu.com/wp-content/uploads/2017/02/Latin-America_Infrascopio_Report_-2014_Spanish.pdf
- International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank. (2016). Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017. Benchmarking PPP Procurement: Assessing Government Capability to Prepare, Procure and Manage PPPs. Washington, D. C.: World Bank Group & PPIAF. Recuperado de: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Benchmarking_PPPs_2017_ENpdf.pdf
- Ley de Asociaciones Público Privadas, México (2012). Diario Oficial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf
- Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada Mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, DL N° 1224, 25 de septiembre de 2015, Perú. (2015). Recuperado de: http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_APP_DL_1224/DL%201224.pdf
- Ley Marco de Asociaciones Público Privadas, Decreto Legislativo N° 1012. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 13 de mayo de 2008; modificado por la Ley N° 29771 y el Decreto Legislativo N° 1016. (2008), Perú. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe/en/por-instrumento/decreto-legislativo/7012-decreto-legislativo-n-1012/file>
- Lei Nacional N° 11.079/04 Instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública no Brasil. Brasil. (2004). Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm
- Lei Nacional N° 9.074. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. 7 de julho de 1995. Brasil, (1995). Recuperado de: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9074-7-julho-1995-347472-norma-atualizada-pl.pdf>

- Lei Nacional Nº 8.987. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências del 13 de fevereiro de 1995. Brasil. (1995). Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8987cons.htm
- Lei Nacional Nº 8.666. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 21 de junho de 1993. Brasil. (1993). Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm
- Ministerio de Justicia de Chile. Código Civil. Promulgado el 16 de mayo de 2000. Última actualización 22 de octubre de 2015. (2000). Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986&idParte=8717776>
- Ministerio de Obras Públicas. Bases de Licitación Hospital Félix Bulnes, Chile. 01 de diciembre de 2011. (2011). Recuperado de: http://www.concesiones.cl/proyectos/Documents/Hospital%20Felix%20Bulnes/Bases_de_Licitacion.pdf
- Ministerio de Obras Públicas. Primera modificación a las Bases de Licitación Hospital Félix Bulnes, Chile. 10 de agosto de 2012 (2012). Recuperado de: http://www.concesiones.cl/proyectos/Documents/Hospital%20Felix%20Bulnes/primera_modifca_%20Bases%20tipo.pdf
- Ministerio de Obras Públicas. Segunda modificación a las Bases de Licitación Hospital Félix Bulnes, Chile. 06 de septiembre de 2012 (2012). Recuperado de: http://www.concesiones.cl/proyectos/Documents/Hospital%20Felix%20Bulnes/segunda_modifca_%20Bases%20tipo.pdf
- Ministerio de Obras Públicas. Tercera modificación a las Bases de Licitación Hospital Félix Bulnes, Chile. 25 de septiembre de 2013 (2013). Recuperado de: <http://www.concesiones.cl/proyectos/Documents/Hospital%20Felix%20Bulnes/Tercera%20Modificacion%20Bases%20Tipo%20Establecimientos%20de%20Salud.pdf>
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas. (2012). Diario Oficial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAPP_311014.pdf

- Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, Decreto Supremo N° 956 (DS) MOP, Chile. (1996 [1991]). Recuperado de: <http://bcn.cl/1v2lb>
 - Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada Mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, DS N° 410. publicado el 27 de diciembre de 2015. Perú. (2015). Recuperado: https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/normas/DS410_2015EF.pdf
 - Williamson, O. E. (1985). Las Instituciones Económicas del Capitalismo, México: Fondo de Cultura Económica.
- 

