

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

# EVIDENCIA REGIONAL EN EL USO DEL MECANISMO DE INICIATIVAS PRIVADAS PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA Y MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Una revisión de la experiencia de Brasil, Chile, Colombia y Perú, y recomendaciones de política a partir de mejores prácticas internacionales

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

Suárez-Alemán, Ancor.

Evidencia regional en el uso del mecanismo de iniciativas privadas para el desarrollo de infraestructura y mejores prácticas internacionales: una revisión de la experiencia de Brasil, Chile, Colombia y Perú, y recomendaciones de política a partir de mejores prácticas internacionales / Ancor Suárez-Alemán, Enrique Domínguez.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1200)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Infraestructure (Economics)-Latin America. 2. Infrastructure (Economics)-Caribbean Area. 3. Sustainable buildings-Latin America. 4. Sustainable buildings-Caribbean Area. 5. Public-private sector cooperation-Latin America. 6. Public-private sector cooperation-Caribbean Area. I. Domínguez, Enrique. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Vicepresidencia de Países. III. Título. IV. Serie. IDB-MG-1200

Códigos JEL: H54.

Palabras clave: Infraestructura, Asociaciones Público-Privadas, Iniciativas Privadas.

## AUTORES

Ancor Suárez-Alemán Enrique Domínguez

Diseño y diagramación: Mariana Carvajal López Valeria Bernal Carvajal

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. 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 Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). 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 y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

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



# CONTENIDO

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>INICIATIVAS PRIVADAS EN EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA: EVIDENCIA DE SU DESEMPEÑO</b> .....	<b>8</b>
<b>CASOS DE ESTUDIO</b> .....	<b>11</b>
<b>BRASIL</b> .....	<b>11</b>
<b>CHILE</b> .....	<b>13</b>
<b>COLOMBIA</b> .....	<b>19</b>
<b>PERÚ</b> .....	<b>23</b>
<b>RESUMEN DE RESULTADOS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS IP EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿INNOVACIÓN, EFICIENCIA, Y GOBERNANZA?</b> .....	<b>28</b>
<b>MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN EL MANEJO DE INICIATIVAS PRIVADAS</b> .....	<b>32</b>
<b>MEJORES PRÁCTICAS PARA LA INCLUSIÓN DE INNOVACIÓN EN LOS PROCESOS DE IP</b> .....	<b>32</b>
<b>EL CASO AUSTRALIANO, CONSTRUYENDO A PARTIR DE NUEVA GALES DEL SUR</b> .....	<b>32</b>
<b>MEJORES PRÁCTICAS PARA LA INCLUSIÓN DE EFICIENCIA EN LOS PROCESOS DE IP</b> .....	<b>41</b>
<b>TRANSPARENTANDO E INTERNALIZANDO LOS COSTOS: CASOS DE EE.UU., RECUPERO CONTINGENTE Y TASAS DE ÉXITO</b> .....	<b>41</b>
<b>MEJORES PRÁCTICAS DE GOBERNANZA EN LOS PROCESOS DE IP</b> .....	<b>43</b>
<b>ALINEAMIENTO CON POLÍTICA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA – LOS CASOS DE AUSTRALIA Y CANADÁ</b> .....	<b>43</b>
<b>INTRODUCIENDO COMPETENCIA EN LOS PROCESOS Y COMPENSACIONES ÓPTIMAS</b> .....	<b>48</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA</b> .....	<b>50</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>52</b>
<b>ANEXO A. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y REGIONALES: VISIÓN, ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES DE EXPERTOS</b> .....	<b>55</b>
<b>ANEXO B. REVISIÓN DE LA LITERATURA</b> .....	<b>56</b>
<b>ANEXO C. USO DE DATOS</b> .....	<b>61</b>

## AGRADECIMIENTOS

El presente documento es fruto del trabajo de numerosas conversaciones de política pública de infraestructura en torno a cómo robustecer los procesos de recepción, evaluación, y supervisión de Iniciativas Privadas en América Latina y el Caribe, bajo una perspectiva regulatoria, institucional y de planificación de la infraestructura y siempre guiado por la evidencia, el análisis y las lecciones aprendidas a partir de las experiencias previas.

Para ello, los autores de este documento hemos tenido la suerte de poder incorporar la visión, análisis y recomendaciones de numerosos expertos regionales en materia de planificación y desarrollo de infraestructura pública. De manera particular, agradecemos el liderazgo de Chile en la materia, personalizados en su Dirección General de Concesiones – con la activa colaboración de Juan Eduardo Chackiel – y el Consejo de Concesiones de Chile – con los excelentes aportes y discusiones de Alejandro Aravena, Andrés Gómez-Lobo, Juan Carlos Ferrada, y Rodrigo Delgadillo. Junto con ambas instituciones pudimos celebrar en Santiago de Chile, en el mes de marzo de 2024, el seminario “Revisando el mecanismo de Propuestas No Solicitadas (Iniciativas Privadas) y su contribución al desarrollo de Infraestructura: El reto de la innovación, eficiencia, y mejores prácticas internacionales”, donde recibimos valiosos comentarios que han ayudado a fortalecer el documento. Agradecemos a la oficina de país del Grupo BID en Chile por el apoyo, y particularmente a la Gerente General del Grupo BID para el Cono Sur y Representante en Chile, María Florencia Attademo-Hirt, por su liderazgo.

Asimismo, durante el seminario, tuvimos la suerte de poder escuchar de primera mano las experiencias internacionales de Australia (Peter Collacino - Mott MacDonald y, previamente, Jefe de Política de Infraestructura del Gobierno), Canadá (James Budd – Director Ejecutivo de Financiamiento de Capital Alternativo, Gobierno de Alberta), y la República de Corea (Yoo-Eun Koh – Jefa de Cooperación Internacional del Centro de Inversión Público-Privada en Infraestructura del Instituto de Desarrollo de Corea), y regionales de los Estados de Minas Gerais (Fernanda Alen Gonçalves da Silva – Subsecretaria de Concesiones y Asociaciones del Gobierno del Estado) y São Paulo (André Isper – Secretario Ejecutivo de Asociaciones para Inversiones del Gobierno del Estado, Laís Menegón – Agencia de Promoción de Inversiones comisionada a la Secretaría de Asociaciones para Inversiones del Gobierno del Estado, Marcela Santos – Directora de Proyectos del Gobierno del Municipio y Mariana Moschiar – Directora de Proyectos del Gobierno del Municipio), Brasil, y Perú (Lenin Mayorga – Director de Política de Inversión Pública).<sup>1</sup>

Del mismo modo, agradecemos las aportaciones de Jose Luis Bonifaz (Universidad del Pacífico, Perú) y Romina Stawsky (BID), para la experiencia peruana, Diego De Pablos Cadena (BID) y Germán Currea (ANI) para el caso colombiano, y Marcos Siqueira (BID) para la experiencia de Brasil.

Por último, agradecemos la guía durante todo el proceso de Gastón Astesiano, líder de la Ventanilla Única APP del Grupo BID.

1. Los videos de las intervenciones se encuentran en el Anexo A.

# INTRODUCCIÓN

El desarrollo de infraestructura pública constituye una de las principales responsabilidades que tiene todo Gobierno, toda vez que congrega los fundamentos físicos que proveen acceso a servicios públicos básicos – transporte, agua y saneamiento, energía, salud, educación, entre otros – claves para el desarrollo económico y la igualdad en el acceso a oportunidades. De este modo, su adecuada planificación – entender las necesidades, dimensionarlas, concebir proyectos que den respuesta a las mismas, priorizar unas intervenciones sobre otras, optimizar el uso de los recursos públicos para su desarrollo, fondeo y financiamiento – supone la principal responsabilidad de los actores públicos a la hora de desarrollar una política sectorial. Por tanto, lo común (o esperable) es que los proyectos de desarrollo de infraestructura pública sean concebidos dentro de este contexto de planificación – esto es, sean iniciativas públicas.

Sin embargo, la experiencia regional en América Latina y el Caribe – así como ha sucedido en otras regiones – muestra la proliferación desde hace varias décadas (y en un sentido histórico más amplio, desde el principio de los tiempos) de las llamadas Iniciativas Privadas (IP).<sup>2</sup> Sólo con los países de la Región incluidos en el presente documento – Brasil, Chile, Colombia, y Perú – se encuentran cerca de 2,000 IP presentadas en los últimos 30 años. En términos muy generales (que serán profundizados en el presente documento), las IP constituyen iniciativas para el desarrollo de proyectos específicos de infraestructura que son propuestas por parte del propio sector privado, quien concibe una necesidad y presenta una propuesta para que, mediante el uso de recursos públicos o propios (*i.e.* el caso de Colombia), pueda desarrollarse.<sup>3</sup>

Las IP no constituyen necesariamente una buena o mala práctica. Cómo en todo mecanismo, dependerá del propósito bajo el que se permiten, y las condiciones (madurez sectorial, madurez institucional, coordinación con la planificación pública, regulación, competencia) bajo las que se implementan. De forma resumida, podría establecerse que la lógica bajo la cual un país con un proceso robusto de planificación de infraestructura considere el desarrollo de IP se fundamenta bajo tres supuestos: 1) innovación: la naturaleza abierta de las IP permite al sector privado proponer alternativas innovadoras para dar respuesta a retos particulares en el desarrollo de infraestructura (nuevas tecnologías, subsectores incipientes, etc.); 2) eficiencia en el uso de recursos: bien diseñadas, permite al sector público hacer uso de sus recursos financieros y humanos para supervisión de iniciativas, sin incurrir en el coste total de preparación de proyectos que queda en el ámbito del privado; 3) gobernanza: su adecuada coordinación del sistema de planificación de infraestructura permite optimizar el desarrollo del conjunto de infraestructura de un país (qué sectores/proyectos están abiertos a iniciativa privada, qué sectores/proyectos quedan exclusivamente dentro de la esfera pública – y por tanto focalizar los recursos de pre-inversión a éstos).

2. Las Iniciativas Privadas son conocidas también como Propuestas No Solicitadas (PNS).

3. Para una audiencia no especializada, es importante no confundir el concepto de IP con el desarrollo de un programa de concesiones o asociaciones público-privadas (APP), que son parte de un proceso de planificación pública ordenado, y que constituyen alternativas de implementación a la obra pública tradicional para iniciativas públicas.

**Figura 1. Países y número de iniciativas privadas consideradas a lo largo de este documento**



Fuente: Elaborado por los Autores con datos de la Dirección General de Concesiones (DGC) de Chile, RadarPPP de Brasil, DNP de Colombia y ProInversión de Perú.

El presente documento recoge la evidencia durante 30 años en el desarrollo de IP en cuatro de las principales economías de América Latina y el Caribe en cuanto al desarrollo de infraestructura y participación privada: Brasil, Chile, Colombia, y Perú.<sup>4</sup>

Atendiendo a los supuestos mencionados como justificantes para el uso del mecanismo de IP, de acuerdo con su objetivo de política pública, los casos analizados en la Región muestran lo siguiente:

1. **Innovación** - *Tradicionalmente las IP han generado poca innovación: la gran mayoría de las IP en los países analizados son relativas a proyectos viales (carreteras, 70% - Chile o Colombia, por ejemplo), con excepciones en aquellos países que establecen algún mecanismo previo de priorización pública para la solicitud de manifestación de interés para sectores específicos (Brasil – sectores sociales como educación o salud suponen el 30% del total).*
2. **Eficiencia** – *Tradicionalmente las IP han tenido un pobre desempeño: existe poco éxito relativo de las IP. Del total de propuestas que se han presentado en la Región, menos de un 5% terminan siendo desarrolladas, pero todas emplean un considerable volumen de recursos públicos para su seguimiento y análisis. Además, tradicionalmente las IP han generado poca competencia: en términos generales los mecanismos introducidos para promover la competencia para el desarrollo de iniciativas por parte de un socio privado distinto al que ha presentado la IP (esto es, IP manifestación de interés por terceros) es igualmente bajo (inferior al 7%), señalizando una falta de tensión competitiva.*
3. **Gobernanza** – *Tradicionalmente las IP no han formado parte de una política de infraestructura coordinada bajo una institucionalidad: sólo en un 6% de los casos se desarrollaron procesos específicos para asegurar la consistencia de estos proyectos con el desarrollo de conjunto de infraestructura del país.*

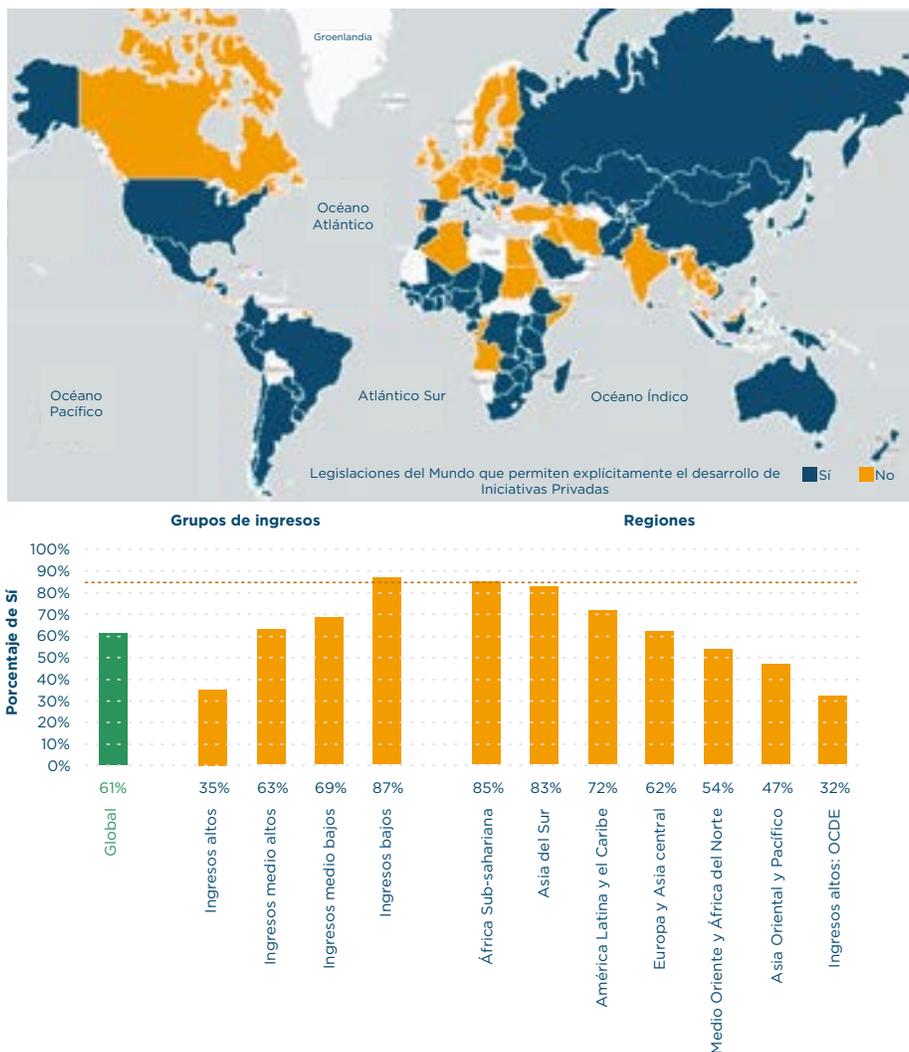
De este modo, la experiencia en América Latina y el Caribe muestra cuán complejo resulta integrar de forma efectiva el proceso de iniciativas privadas como parte del sistema de inversión pública en infraestructura. Sin embargo, con principios similares, otros países del Mundo han probado y tenido éxito en el desarrollo e implementación de IP: Australia y Canadá. Es por ello por lo que, tras analizar en detalle la evidencia regional en el desempeño de dichas iniciativas, el presente documento presenta casos de estudio internacionales que permitan establecer recomendaciones de política que generen las condiciones adecuadas bajo las que las IP suponen un ejercicio eficiente, sostenible, y responsable de recursos públicos.

4. Brasil y Chile lideraron el más reciente ranking del Infrascopio (BID-EI, 2022) que mide la capacidad de los países para implementar asociaciones público-privadas eficientes y sostenibles. Colombia y Perú ocupan la cuarta y quinta plaza de un total de 26 países.

# INICIATIVAS PRIVADAS EN EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA: EVIDENCIA DE SU DESEMPEÑO

Las IP son una realidad bien conocida en el desarrollo de infraestructura en todo el Mundo. De hecho, en términos globales más de un 60% de los países reflejan explícitamente en sus legislaciones la posibilidad de implementar el mecanismo, y un 38% adicional lo realiza en la práctica, aunque no lo refleje su legislación (Banco Mundial, 2020).<sup>5</sup> Asimismo, su presencia es mayor en países de bajo ingreso, destacando su arraigo en el África Sub-Sahariana, Asia del Sur, América Latina y el Caribe.

**Figura 2. Legislaciones del Mundo que permiten explícitamente el desarrollo de Iniciativas Privadas**

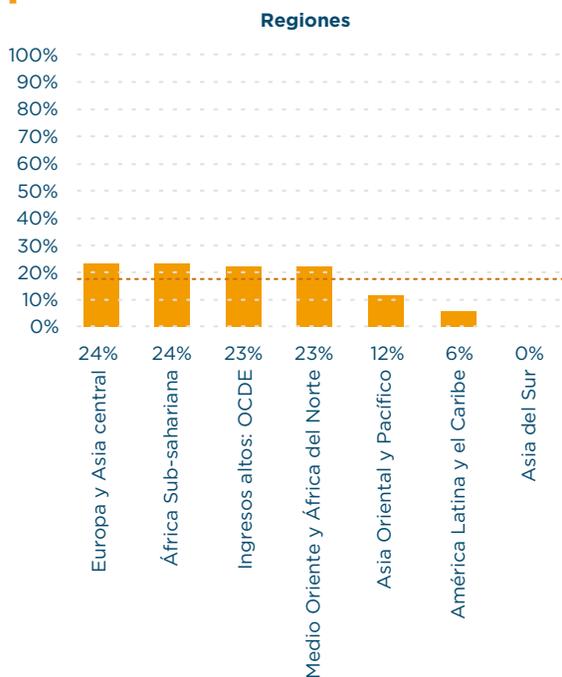


Fuente: Benchmarking Infrastructure Development, Banco Mundial, 2020.

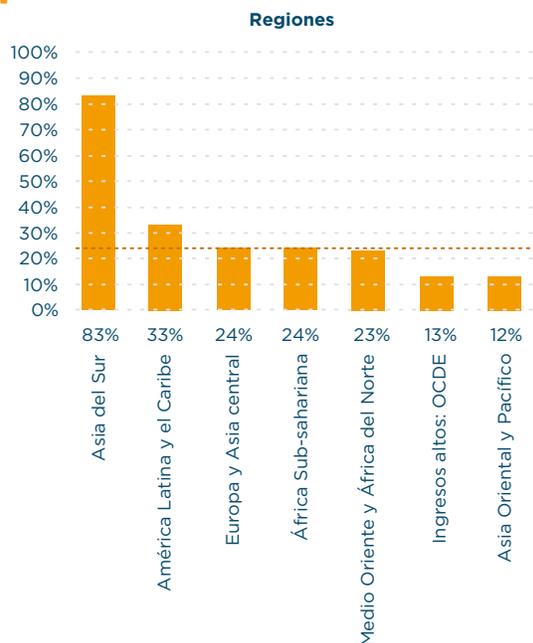
5. <https://bpp.worldbank.org/global>.

Sin embargo, un análisis regulatorio preliminar muestra cómo se acometen pocas acciones generales o específicas para asegurar la consistencia de las IP con los procesos de planificación de infraestructura – en el caso de América Latina y el Caribe, menos de un 33% y 6% de los países, respectivamente.

**Figura 3a. Procesos específicos para asegurar consistencia con planificación de infraestructura**



**Figura 3b. Consistencia general sin procedimiento específico con planificación de infraestructura**



Fuente: Benchmarking Infrastructure Development, Banco Mundial, 2020.

A pesar de lo difundido del mecanismo, el análisis del desempeño de las IP no se encuentra igual de desarrollado. En el Anexo B se recoge un resumen de la literatura existente al respecto durante los últimos 20 años, así como el enfoque metodológico implementado y sus principales resultados. En términos generales, las conclusiones de los estudios analizados hasta la fecha permiten derivar una serie de retos comunes, oportunidades a la hora de integrarlas en el marco de una política planificada de infraestructura, y los condicionantes para que ello tenga lugar.

**Tabla 1. Retos, Oportunidades y Condiciones Habilitantes para el Desarrollo eficiente de IP**

RETOS	OPORTUNIDADES	CONDICIONES HABILITANTES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar los incentivos para que los procesos sean transparentes y competitivos.</li> <li>• Implementar procesos explícitamente claros, detallados y exhaustivos en la norma.</li> <li>• Ser claros en la definición del tipo de infraestructura que se desarrollará vía IP y los criterios para seleccionar métodos innovadores de provisión.</li> <li>• Garantizar procesos de procura ad-hoc al proyecto a desarrollar (en la mayoría de las ocasiones, competitivos).</li> <li>• Llevar a cabo procedimientos de gestión claros con una supervisión y seguimiento entre las partes interesadas (Entidad Contratante y Proponente).</li> <li>• Transparentar los procesos de divulgación de la información.</li> <li>• Evitar el mal y discrecional uso de los procesos de subastas para presentar ofertas en todos los niveles del gobierno- Nacional, Subnacional y Local (Intereses gubernamentales vs. mejores procesos en favor de un beneficio social).</li> <li>• Asignar óptimamente los riesgos y definir planes eficaces y eficientes para su gestión (eliminar, mitigar, transferir, asegurar).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternativa para innovar en países donde existen limitadas capacidades técnicas y financieras.</li> <li>• Vehículo de innovación y creatividad del sector privado para presentar proyectos APP.</li> <li>• Complementan la capacidad del sector público para identificar, priorizar y licitar APP.</li> <li>• Desarrollo de proyectos en áreas remotas.</li> <li>• Implementación de APP con mayor velocidad.</li> <li>• Involucramiento de los interesados y consultas públicas.</li> <li>• Su impacto favorecería las metas de política sectorial y nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco normativo robusto (Nacional y Subnacional) e instituciones con personal altamente capacitado para evaluar las propuestas.</li> <li>• Lineamientos específicos para presentar y desarrollar IP.</li> <li>• Rendición de cuentas y procesos licitatorios competitivos y transparentes.</li> <li>• IP no deben estar relacionadas con proyectos impulsados por el gobierno.</li> <li>• Protección adecuada a la propiedad intelectual del proponente original.</li> <li>• Procedimientos para presentar contraofertas deben estar en función del tiempo que utilizó el proponente original.</li> <li>• Definición certera de “proyectos innovadores”.</li> <li>• Capacidad técnica y financiera del proponente para implementar los proyectos.</li> <li>• Procesos de subastas competitivos con tiempos suficientes para equiparar IP.</li> <li>• Incentivos para impulsar la participación de privados en la etapa de procura (valorar el efecto de un derecho para obtener un beneficio en precios o ceder algún tipo de ventaja en las negociaciones durante el proceso de evaluación de ofertas).</li> <li>• Generación de valor por parte de la IP.</li> </ul>

Fuente: Elaborado por los Autores a partir de la información presentada en la revisión de la Literatura (Anexo B).

En América Latina, Brasil, Chile, Colombia y Perú han destacado tradicionalmente por desarrollar procesos sólidos de planificación de infraestructura,<sup>6</sup> así como impulsar la inversión a través de la participación privada. Brasil, Colombia, Chile y Perú representan cuatro de las economías de la región con mejor desempeño en el ámbito del desarrollo de infraestructura y con una mayor experiencia en la relación con el sector privado en la operación y prestación de servicios. Sólo estos cuatro países suponen tres cuartas partes de la participación privada en el desarrollo de infraestructura económica pública de la región.<sup>7</sup> Asimismo, suponen cuatro de las economías de América Latina y el Caribe con un proceso de planificación de infraestructura más robusto – con normativa, institucionalidad, preparación, supervisión y evaluación de proyectos más sofisticadas.

A continuación, se refleja un resumen de la experiencia de Brasil, Chile, Colombia y Perú en el tratamiento de iniciativas privadas. El supuesto de partida en este trabajo supone que la experiencia del mecanismo en países con entornos para la inversión pública y la atracción de participación privada sólidos y estables constituye un campo de análisis propicio para conocer el éxito relativo de estos mecanismos, pudiendo extraer lecciones para el resto de los países de la región con menor experiencia relativa en el desarrollo de proyectos.

6. BID (2020) realiza una revisión de indicadores seleccionados de capacidad institucional para la provisión de infraestructura, donde estos cuatro países lideran el ranking. <https://flagship.iadb.org/es/DIA2020/de-estructuras-a-servicios>.

7. PPI 2022. <https://ppi.worldbank.org/>.

## CASOS DE ESTUDIO

### BRASIL

#### MARCO NORMATIVO<sup>8</sup>

En Brasil, la provisión de servicios y obra pública con participación privada se norma a partir de la Ley de Concesiones publicada el 13 de febrero de 1995 (Ley No. 8,987), la Ley APP emitida el 30 de diciembre de 2004 (Ley No. 11,079), y la Ley de Adquisiciones del 21 de junio de 1993. En ellas se establecen las reglas generales para licitar y contratar infraestructura para los Poderes de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. La Ley APP define el procedimiento para llevar a cabo proyectos bajo esta estructura, describiendo los requisitos y obligaciones de las partes, así como los mecanismos de licitación y provisión; de este modo, el modelo APP es estándar en cuanto al arreglo contractual entre el Estado y el sector privado para la provisión de servicios y/u obra pública (bajo estándares de calidad establecidos en el contrato) a cambio de una contraprestación (o, incluso, tarifa y/o peaje sombra) durante un periodo de tiempo determinado.

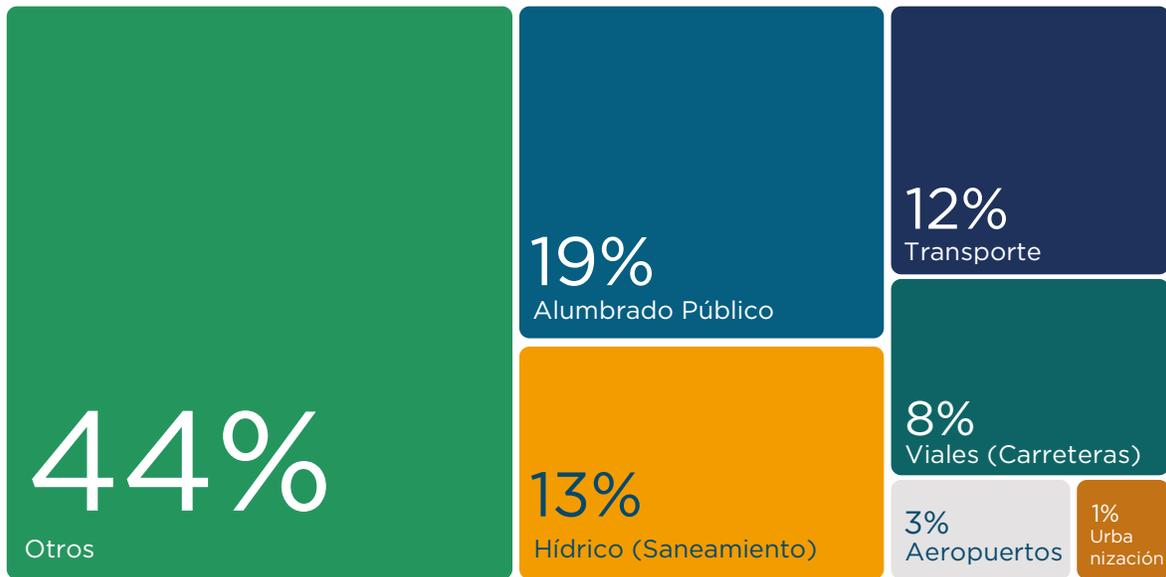
Fue la Ley de Concesiones de 1995 la que abrió la puerta a la posibilidad de empezar a recibir iniciativas privadas. Dicha Ley reflejaba la posibilidad de que los costes de estructuración de proyectos pudieran ser recuperados por el Gobierno, o por quien hubiera elaborado dichos estudios. Esta última parte permitió a los Gobiernos subnacionales interpretar la posibilidad de que el sector privado pudiera originar los estudios de estructuración, dando pie a sus diferentes reglamentaciones. En 2006, el Estado de Minas Gerais fue pionero en la reglamentación a partir del artículo 37 de la Ley, avanzando en un procedimiento de Manifestación de Interés. De este modo, el Gobierno podía avanzar de dos formas: a) estableciendo una manifestación de interés abierto a ideas con base en ciertos criterios de priorización por sector o tecnología, entre otros; o b) estableciendo un proceso de manifestación de interés por parte del sector privado para un proyecto concreto determinado. Tras esta experiencia subnacional inicial, veintidós de los veintiséis estados brasileños replicaron el modelo. En 2011, el Gobierno Central adoptó el modelo en los Procedimientos de Manifestación de Interés (PMI) federales, en un contexto de enormes necesidades de sectores como el aeroportuario.

#### EXPERIENCIA SECTORIAL Y PRINCIPALES HALLAZGOS

En la etapa preliminar a la licitación y bajo ambos criterios, se presentaron 853 solicitudes entre 2013 y 2017: 1) 367 públicas; y 2) 486 a privados. De las últimas, el gobierno priorizó el Alumbrado Público (19%), el sector Hídrico (13%) y el sector Transporte (23% total, del cual 8% corresponde a obras viales y 3% a aeropuertos).

8. Sección generada a partir de entrevista con Marcos Siqueira, ex – jefe de la Unidad APP del Estado de Minas Gerais, Brasil.

**Gráfica 1. Distribución por sector de solicitudes a privados**

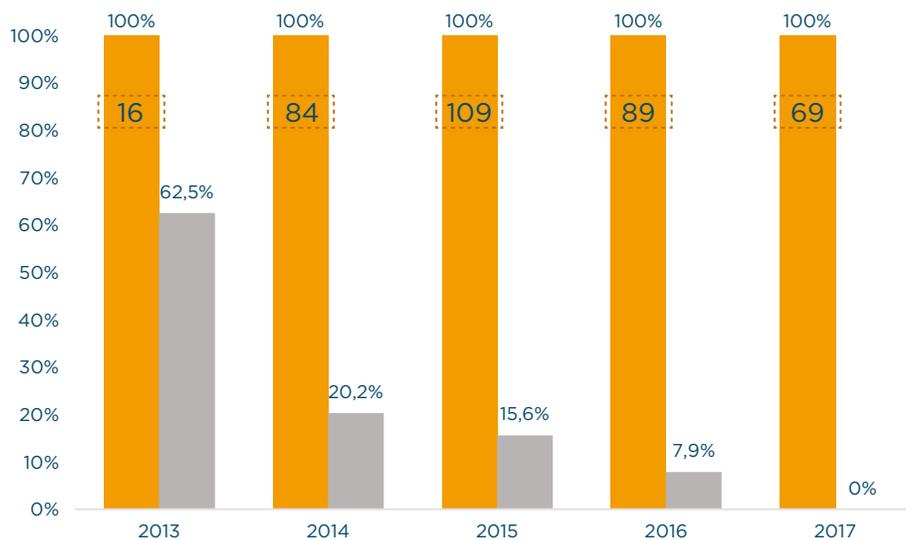


Otros: Atención ciudadana, Cultura, Defensa, Educación, Energía, Estacionamientos, Logística, Medio Ambiente, Movilidad Urbana, Predios Públicos, Residuos Sólidos, Sistema Prisional, Tecnología, Tren Urbano y Urbanización.

Fuente: RadarPPP.

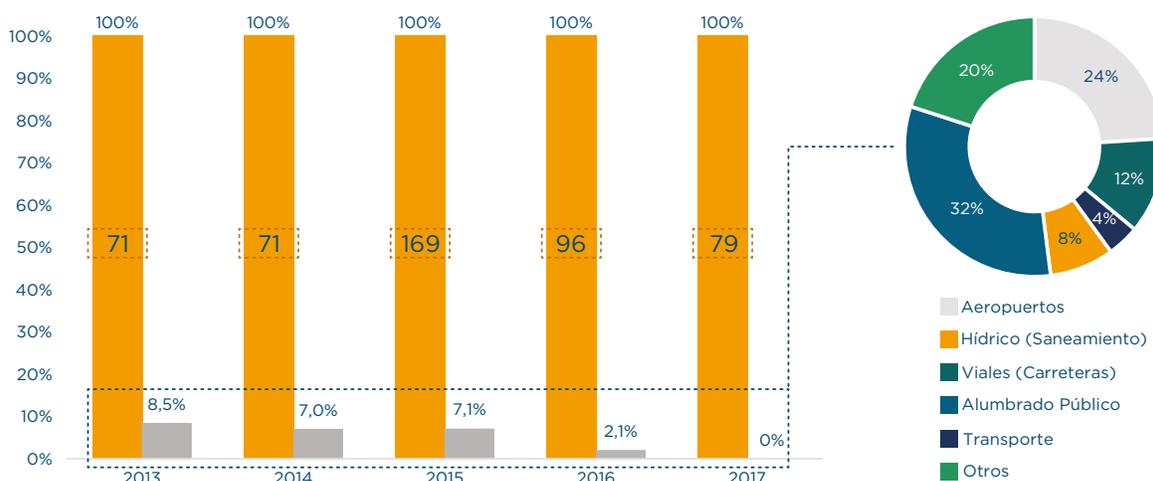
En el periodo de análisis se presentaron, en promedio, 73 solicitudes para iniciativas públicas y 97 para iniciativas privadas. Los resultados muestran cómo las tasas de éxito (aquellos proyectos que alcanzan cierre comercial) son mucho menores para las iniciativas privadas que para las públicas. Asimismo, en cuanto a los tiempos totales empleados para todo el procedimiento se observa, en promedio, para las primeras alrededor de dos años (22 meses) y, para las segundas, un año y medio (18 meses). En promedio, las iniciativas públicas muestran una tasa de éxito del 21.2%, mientras que las privadas presentan una tasa del 4.9%.

**Gráfica 2. Tasa de éxito de los proyectos bajo solicitudes públicas**



Fuente: RadarPPP.

**Gráfica 3. Tasa de éxito de los proyectos bajo solicitudes privadas**



Fuente: RadarPPP.

Ante este resultado, sería conveniente revisar por qué la tasa de éxito es tan baja y ha disminuido frecuentemente; ex - ante, este resultado sería confuso, dado que, como se mostró en la sección anterior, Brasil ocupa un lugar (1) preponderante en la capacidad para implementar Asociaciones Público-Privadas eficientes y sostenibles, además de estar entre los cinco primeros países (3) que exigen, para IP, un rigor similar e, incluso superior, para consultar, evaluar, y licitar Obra Pública Tradicional. Ex - post, el resultado no sorprende, destacando que, incluso para este tipo de país, existen muchos más factores a considerar para llevar a cabo exitosamente la gestión de IP (Tabla 1). Finalmente, se podría analizar si existe oportunidad para reevaluar el procedimiento y explorar un nuevo alcance en el arreglo normativo e institucional, si éste fuera el caso.

## **CHILE<sup>9</sup>**

### **MARCO NORMATIVO**

El sistema de concesiones de infraestructura pública de Chile se desarrolla al alero del Ministerio de Obras Públicas (MOP), a través de la Ley 19.068 de 1991 y sus modificaciones posteriores.<sup>10</sup> En este contexto, para que se concesione un proyecto puede provenir directamente desde una entidad pública o desarrollarse en el marco de una Iniciativa Privada. De este modo, de acuerdo con la Ley de Concesiones y su Reglamento, cualquier persona natural o jurídica puede postular ante el MOP, como iniciativa privada, la ejecución de obras públicas mediante este sistema. Así, las IP se convierten en una oportunidad para que el sector privado aporte,

9. Esta sección refleja el contenido desarrollado por J.E. Chackiel (2021), en el trabajo Planificación y priorización en el desarrollo de infraestructura, y el rol de las asociaciones público-privadas: en busca de una coordinación eficiente de los ciclos de inversión, presupuestario y de financiamiento en América Latina y Caribe. <https://publications.iadb.org/es/planificacion-y-priorizacion-en-el-desarrollo-de-infraestructura-y-el-rol-de-las-asociaciones>.

10. En todo caso, lo anterior no significa que en el país solo puedan desarrollarse proyectos de concesiones bajo este marco jurídico, de hecho, los hay bajo otras normativas, como sucede en los sectores portuario, sanitario y ferrocarriles.

además de recursos económicos, soluciones creativas, experiencia e innovación para cubrir necesidades latentes en el país en el ámbito de la infraestructura pública. Lo anterior es posible en la medida en que, en la alianza que se materializa con el Estado, éste pone a disposición esquemas contractuales con instrumentos que facilitan el financiamiento de los proyectos y un marco legal que entrega certeza jurídica a los inversionistas, permitiendo sustentar una relación a largo plazo.

En Chile, la normativa permite que una concesión de infraestructura pública pueda ejecutarse por la vía de dos tipos de proyectos, de acuerdo con su origen, los de procedencia pública y los de origen privado (IP), pero ello no excluye que ambos deban cumplir criterios de rentabilidad social, además de ser viables económicamente desde la perspectiva del actor privado. Asimismo, en el marco del Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, el proponente tendrá la posibilidad de obtener reembolso de todo o parte de los costos de los estudios que debió realizar para su proposición, y tendrá un premio en la evaluación de su oferta económica en caso de que la iniciativa sea llamada a licitación para su ejecución. En concreto, el proceso que siguen las IP considera una etapa de presentación y una etapa de proposición, que se visualiza del siguiente modo:

**Figura 4. Etapas del proceso de una Iniciativa Privada**



Fuente: Dirección General de Concesiones.

En la primera, se presenta un perfil preliminar ante la DGC, que evalúa si cumple con un conjunto de requisitos y de ser así la iniciativa prosigue a la etapa propiamente de presentación ante un organismo que es el Consejo de Concesiones.<sup>11</sup> Eso implica que, reuniendo los antecedentes correspondientes, se

11. Este organismo fue creado a partir de una modificación legal del año 2010, que incluía también otros perfeccionamientos al sistema de concesiones, y reformado en 2017, en el marco de la ley que creó la Dirección General de Concesiones. Es presidido por un consejero de libre designación y remoción conjunta por parte de los Ministros de Obras Públicas y de Hacienda, e integrado también por el Ministro de Obras Públicas y otros cuatro profesionales: dos consejeros designados por el Ministro de Hacienda (un académico perteneciente a una facultad de Economía y/o Administración y el segundo perteneciente a una facultad de Ciencias Jurídicas y/o Sociales); y dos consejeros designados por el Ministro de Obras Públicas (un académico perteneciente a una facultad de Ingeniería Civil y el segundo perteneciente a una facultad de Arquitectura). El Consejo es de carácter consultivo (su opinión equivale a recomendaciones), y está encargado de informar, entre otras materias, sobre los planes propuestos en infraestructura concesionada a desarrollar, así como sobre los proyectos y modalidades de régimen concesional (en particular en el caso de IP). Asimismo, la norma establece más ampliamente un conjunto de materias en que la DGC deberá solicitar un informe previo al Consejo de Concesiones, antes de materializar una decisión, y otras en las que le será facultativo.

somete a consideración de “interés público” por parte del Consejo, emitiendo esta entidad una recomendación (la Declaración de Interés Público, DIP), tal como establece la legislación vigente. Una vez que dicha recomendación es efectuada y ratificada formalmente por el MOP, los proyectos ingresan a la etapa de proposición (Figura 4). Ésta equivale a una fase de estudio más completa, que avanza desde la prefactibilidad para transformarse finalmente en un anteproyecto referencial. Este último es el que servirá de base para iniciar el proceso de licitación.

**Figura 5. Etapa de Proposición: fases, objetivos y alcances**



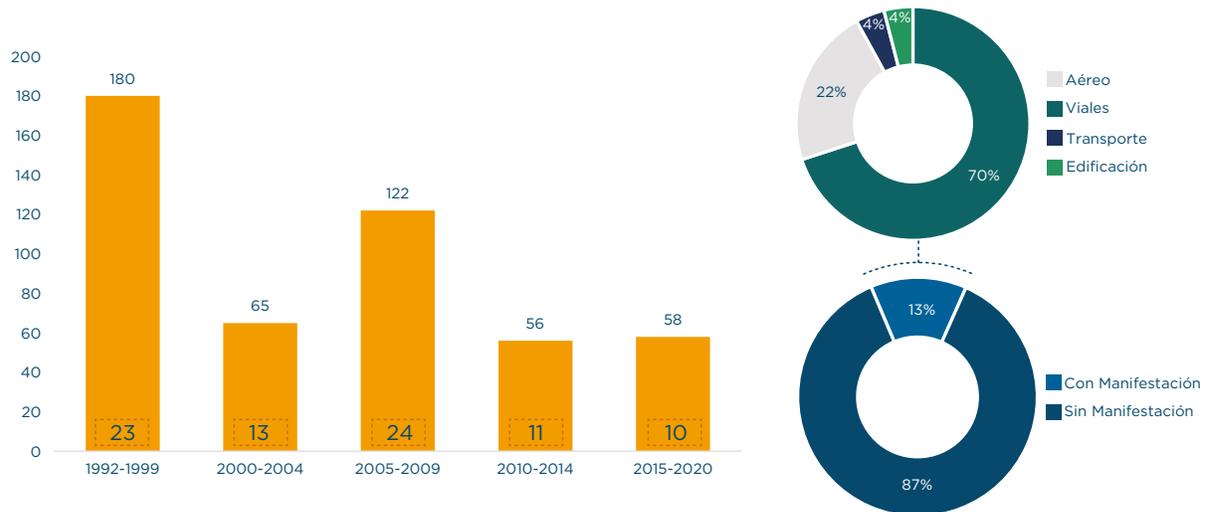
Fuente: Dirección General de Concesiones.

### **EXPERIENCIA SECTORIAL Y PRINCIPALES HALLAZGOS**

El sistema de IP en Chile da cuenta de 481 propuestas presentadas, desde 1992 hasta julio de 2020. El promedio anual se observó más alto en los años 90 y en el quinquenio 2005-2009. Es posible que el descenso del período intermedio 2000-2004 haya estado asociado a la Crisis Asiática, que produjo una baja en el crecimiento de la economía chilena y en la disponibilidad de fuentes de financiamiento a fines de la década de los 90 e inicios de los años 2000. Otro factor presente fue un ajuste en el nivel de premio,<sup>12</sup> que inicialmente era del 10% para todo tipo de iniciativas.

<sup>12</sup>. Esquema de bonificación utilizado por el Gobierno para incentivar la competencia entre proponente y competidores.

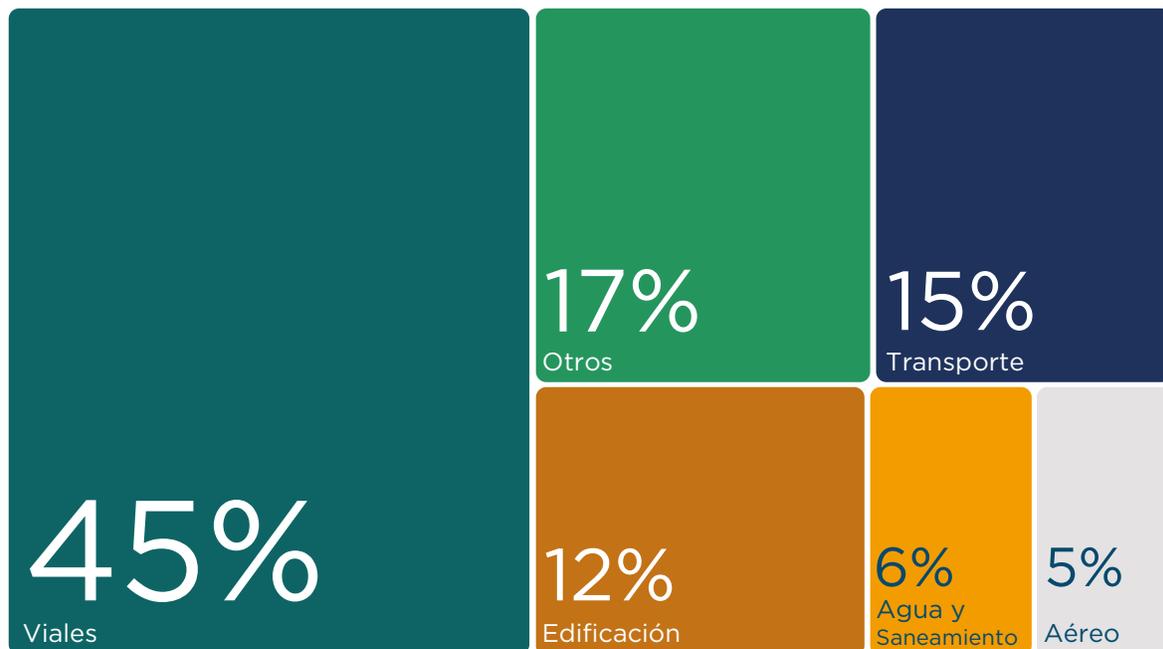
**Gráfica 4. Evolución de Iniciativas Privadas en Chile (1992 - 2020)**



Fuente: Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas de Chile.

El análisis por sector muestra cómo el 45% está vinculado al ámbito vial, seguido de otros modos de transporte como trenes, tranvías y teleféricos (15%), edificación pública (12%), recursos hídricos (6%) y transporte aéreo (5%). Por otra parte, del total de IP presentadas, en 63 oportunidades se ha otorgado la Declaración de Interés Público (DIP), equivalente a un 13% de los casos.

**Gráfica 5. Distribución por sector de IP**



Fuente: Elaborada por los Autores con información de la Dirección General de Concesiones.

Aquí es importante señalar que dentro de la proporción de IP en que no hay recomendación de DIP, no todas implican rechazo, pues se encuentran 42 vigentes con estudios en desarrollo en distintas fases. Algunas de estas más adelante podrían obtener la DIP. En tanto, dentro del grupo de IP que obtuvo la DIP, se observa un mayor éxito relativo de proyectos en sectores como el vial y el aeroportuario, en términos de finalmente arribar a una licitación. Esto por cuanto su presencia en el conjunto de IP que llegaron a licitarse es más robusta que en el conjunto de IP inicialmente presentadas. En el caso específico de las IP viales, cabe considerar también que pueden resultar más atractivas por cuanto tienen mayor volumen de inversión en comparación con el resto de los sectores.

### **Cuadro 1. El Camino de Chile para mejorar su marco regulatorio en Iniciativas Privadas**

El 8 de febrero de 2022 se modifica el Reglamento de Concesiones de Obras Públicas en materia de Iniciativas Privadas con el objetivo de fortalecer su marco de ejecución y dotar de mayor competencia al mercado. Entre las modificaciones más relevantes se encuentran las siguientes:

- A. Etapa de presentación de la IP, donde se exige el cumplimiento de formularios, guías e instructivos definidos por la Dirección General de Concesiones, además de un examen de admisibilidad y una evaluación de suficiencia y coherencia de los documentos presentados. A partir de la fecha en la que se presentó la IP, la DGC tendrá un año para rechazar o emitir un informe de interés o no de la propuesta.
- B. Etapa de proposición de la IP: Una vez aprobada la etapa de presentación, el interesado debe entregar una garantía,<sup>13</sup> términos de referencia, especificaciones y plazos estimados de los estudios a desarrollar. La DGC emite pronunciamiento:
  - a. Positivo: Se instruirá al proponente a ejecutar los estudios y fijar un valor máximo en caso de reembolso. Posteriormente, la DGC emitirá aceptación o rechazo de los estudios.
  - b. Negativo: Se rechaza la IP.
- C. Suspensión y flexibilidad de plazos: Si la DGC se encuentra revisando una IP, se suspenden los plazos, reanudándose una vez se notifique el resultado de la revisión. Asimismo, los estudios se podrán realizar por subetapas, donde, para cada una de ellas, el interesado debe entregar los informes parciales y la justificación de gastos, además de actualizar el presupuesto, programación, especificaciones y términos de referencia de la siguiente subetapa. Al término de cada subetapa, la DGC acepta (se continúa el proceso) o rechaza (se finaliza la etapa de proposición) los estudios.
- D. Posibilidad de desestimar tempranamente la IP: en caso de que la documentación sea insuficiente o presente falta de coherencia, la DGC podrá desestimar tempranamente la IP.
- E. Divulgación de estudios y participación ciudadana: la DGC podrá compartir los estudios, documentos, informes y materiales desarrollados por el proponente

13. La cuantía de la garantía será de 1.000 UF (34,765,500 CLP; 37,540.5 USD) en los proyectos de Categoría A; 3.000 UF (104,296,500 CLP; 112,621.6 USD) en los proyectos de Categoría B y 5.000 UF (173.827.500 CLP; 187,702.6 USD) en los proyectos de Categoría C. Una Unidad de Fomento Chilena (UF) = 34,765.5.

con otros órganos de la Administración del Estado y divulgar los antecedentes que se requieran para permitir la participación ciudadana.

- F. Esquema de reembolso: si la IP fuera rechazada, la DGC diera término a la Etapa de Proposición o el proponente incumpliera sus obligaciones, éste no tendrá derecho a reembolso alguno respecto de los estudios mínimos; sin embargo, el MOP podrá reembolsar el valor acreditado de los costos hasta por el valor máximo definido (también en el caso de estudios adicionales); en caso de licitarse y adjudicarse el proyecto derivado de la Idea de Iniciativa Privada por el sistema de concesiones, el adjudicatario de la concesión reembolsará el valor acreditado de los costos con el tope del valor máximo determinado por la DGC.
- G. Cesión de la IP: es factible ceder a un tercero la IP en caso de que se cuente con la aprobación de la DGC.
- H. Premio en la Evaluación de la Oferta (determinado por el MOP): el puntaje de la oferta económica del proponente se incrementará en la cantidad que resulte de ponderar dicho puntaje por el porcentaje del premio, según el procedimiento de evaluación establecido en las bases de licitación. El porcentaje de premio al que tendrá derecho el Proponente será de un 3% en los proyectos de Categoría C, un 6% en los de Categoría B y un 8% en los de Categoría A. En caso de que el interesado se presente a la licitación formando parte de un grupo licitante, deberá ceder expresamente el premio señalado a dicho grupo oferente.
- I. Reunión de una Iniciativa Privada con una Iniciativa Pública: el artículo 10 bis (nuevo) establece que, durante la Etapa de Proposición, la DGC podrá disponer la realización de estudios sobre la conveniencia de licitar conjuntamente el proyecto a que se refiere la IP con un proyecto correspondiente a una iniciativa pública; en ese caso, la DGC podrá disponer la suspensión de los estudios mínimos y requerir estudios adicionales.
  - a. Si el Proponente decidiera desistir de su Idea de IP, la dará por terminada, devolverá la garantía de seriedad, y se comprometerá el reembolso del valor acreditado de los costos de los estudios mínimos y adicionales realizados y aprobados, hasta por el valor máximo determinado por la DGC.
  - a. Si el Proponente decidiera continuar, el premio se otorgará bajo una nueva fórmula que atienda el valor de la IP y la Iniciativa Pública, así como el valor preexistente de ambas.

El sistema de IP se modificó con el fin de fortalecer aspectos que doten de mayor certidumbre en algunas materias del proceso. En ese sentido, los principales lineamientos de un cambio de Reglamento apuntan a simplificar el proceso de admisibilidad y la revisión de propuestas y plazos; entregar más certezas respecto del reembolso vinculado a estudios; y a poder vincular el esfuerzo privado y público a través de iniciativas conjuntas, bajo un marco legislativo que provee de confianza y certidumbre a los interesados.

## COLOMBIA

### MARCO NORMATIVO

Las Iniciativas Privadas en Colombia presentan rasgos significativos que, en su mayoría, responden a la evolución y fortalecimiento del marco normativo de las APP y a la experiencia del sector privado en sectores específicos. Desde la década de 1980, el gobierno de Colombia ha utilizado esquemas público-privados para desarrollar infraestructura; sin embargo, la carencia de un marco normativo robusto<sup>14</sup> tuvo como resultado frecuentes renegociaciones de los contratos y altos costos fiscales (Bitran, E. et. al. 2013).<sup>15</sup> Si bien en 1991, la Constitución Política, y particularmente el proceso de apertura económica, generó nuevos espacios para la participación de capital privado en el desarrollo de infraestructura y servicios públicos, es hasta 2012 cuando inicia un esfuerzo importante para transformar la legislación y fortalecer el proceso de evaluación y selección de los proyectos de Asociaciones Público-Privadas.<sup>16</sup>

- Ley de Asociaciones Público-Privadas 1508 (2012): El gobierno establece un marco conceptual para regular el uso de APP e incluye un régimen normativo aplicable a las Iniciativas Privadas.<sup>17</sup> La normativa se basa en 6 principios fundamentales: a) Estructuración; b) Presupuestación; c) Diseño institucional; d) Pago por servicios; e) Capacidad y compromiso; y f) Transversalidad.<sup>18</sup>
- Decreto Reglamentario 1082 (2015): Se definen las directrices en torno a la naturaleza de los oferentes, los estándares de calidad de los servicios, la definición de aportes públicos, el tratamiento de riesgos y, finalmente, describe el mecanismo de precalificación y aprobación de los proyectos.

14. El marco normativo que regulaba las concesiones era la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

15. En un estudio de concesiones viales realizado por la OECD para Chile, Colombia y Perú (1993 - 2010), se encontró que, en Colombia, de las 25 concesiones evaluadas, 21 se renegociaron, se realizaron 430 cambios en los contratos y, en promedio, el costo fiscal fue de USD 267 millones (USD MM) y el sobre plazo de 6 años.

16. Evolución del marco normativo para permitir participación privada:

- (1991) A través de la Constitución se introducen los primeros mecanismos para establecer un entorno de colaboración estrecha entre el sector público y privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios públicos.
- (1993) La Ley de Contratación Estatal (Ley 80) se complementa con normas sectoriales (Puertos, Transporte, Energía y Servicios Públicos Domiciliarios) para desarrollar proyectos de infraestructura a través de contratos de concesión.
- (2007) La Ley 1150 tiene por objeto introducir modificaciones en la Ley 80 de 1993, así como dictar otras disposiciones generales aplicables a toda contratación con recursos públicos (Eficiencia y Transparencia en modalidades de Contratación).
- (2012) La Ley 1508 es la primera Ley que introduce la Reglamentación a Iniciativas Privadas.

17. El régimen orientado a Iniciativas Privadas incluye premios e incentivos para su desarrollo.

18. Cada una de ellas se describe a continuación:

- **Estructuración:** Demanda un adecuado soporte técnico (legal, ambiental, de ingeniería, económico-financiero y fiscal), un análisis de riesgos y la justificación de la aplicación del esquema de contratación (Valor por Dinero).
- **Presupuestación:** Considera vigencias futuras de los proyectos dentro de un marco de disciplina fiscal.
- **Diseño institucional:** Aclara las obligaciones o derechos de las entidades que participan en el ciclo de proyectos APP.
- **Pago por servicios:** Establece el pago por disponibilidad y nivel de servicio.
- **Capacidad y compromiso:** Busca atraer inversionistas de largo plazo con suficiente capacidad financiera para construir, operar y mantener el activo.
- **Transversalidad:** Aplica a sectores de infraestructura social y productiva, así como sus servicios relacionados.

- Resolución DNP-1464 (2016): Las entidades públicas deben cumplir con los requisitos<sup>19</sup> que se establezcan en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018.
- Decreto 438 (2021): Se desarrollan lineamientos específicos para implementar proyectos de Iniciativa Privada.

A partir de la nueva Ley, se abre la oportunidad para presentar Iniciativas Privadas bajo un marco específico que posibilita a los privados a desarrollar proyectos e, incluso, cofinanciarlos con fondos públicos.<sup>20</sup>

### EXPERIENCIA SECTORIAL Y PRINCIPALES HALLAZGOS

La evolución del marco legal y su efecto en torno a la aplicación y al tratamiento de Iniciativas Públicas y Privadas inicia un periodo de auge en la presentación de IP, donde se identifica un esfuerzo por diversificar entre sectores productivos y sociales. A partir del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) del Departamento Nacional de Planeación en Colombia,<sup>21</sup> se observa cómo en el periodo 2012-2021 se presentaron 820 iniciativas (724 privadas y 96 públicas), de las cuales, el 11.7% fueron públicas y el 88.3% privadas.

**Tabla 2. Distribución por tipo de Iniciativa e Infraestructura**

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	S/F	TOTAL GENERAL
<b>Iniciativa Privada con Recursos Públicos</b>	<b>23</b>	<b>32</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>4</b>		<b>2</b>	<b>98</b>
Productiva	18	15	6	5	9	4	6		4			67
Social	5	17			3	1	2	1			2	31
<b>Iniciativa Privada sin Recursos Públicos</b>	<b>47</b>	<b>92</b>	<b>97</b>	<b>79</b>	<b>115</b>	<b>86</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>626</b>
Productiva	34	58	66	55	75	35	17	22	14	13	7	396
Social	13	34	31	24	40	51	11	2	4	10	10	230
<b>Iniciativa Pública con Recursos Públicos</b>			<b>2</b>								<b>73</b>	<b>75</b>
Productiva											34	34
Social			2								39	41
<b>Iniciativa Pública sin Recursos Públicos</b>											<b>21</b>	<b>21</b>
Productiva											19	19

Fuente: Elaborada por los Autores con base en información del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) del Departamento Nacional de Planeación en Colombia.

19. Los requisitos se establecen en el artículo 206 de la Ley 1753 de 2015 (Bases del Plan de Desarrollo 2014 - 2018). Básicamente, "...la entidad estatal competente solicitará al Departamento Nacional de Planeación o a la entidad de planeación de la respectiva entidad territorial, según corresponda, su concepto o recomendaciones sobre el proyecto con fundamento en la información suministrada por la entidad pública, en particular, si el proyecto se ajusta a los planes de mediano y largo plazo del sector, y reúne las condiciones que permitan inferir que podría ser desarrollado bajo el esquema de asociación público - privada..."

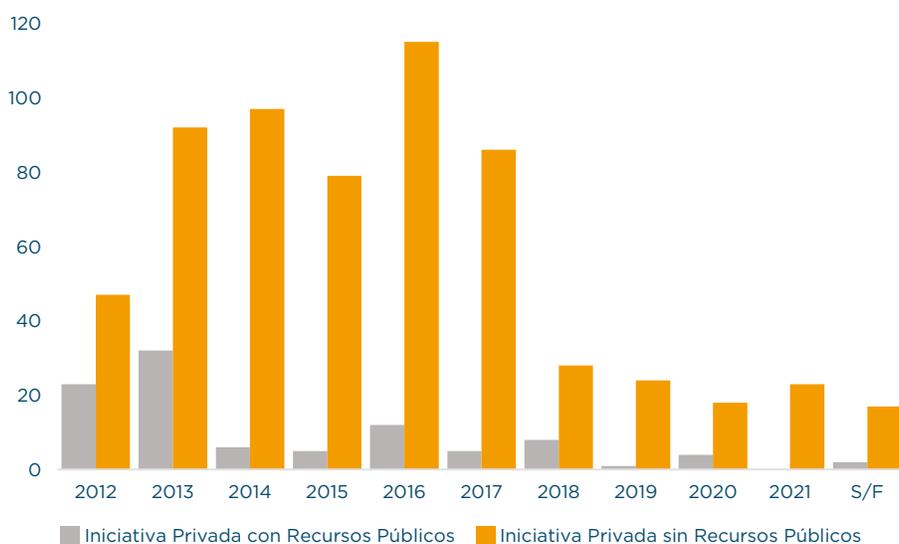
20. El cofinanciamiento es hasta por un 30% del valor total estimado del proyecto (CAPEX y OPEX); en el caso de obras viales, hasta por un 20%.

21. En el Anexo se presenta una descripción de las variables utilizadas.

Si bien bajo la nueva normativa (Ley 1508) el Gobierno puede cofinanciar Iniciativas Privadas, el fondeo (garantías del Estado y/o desembolsos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o algún otro fondo público), en ninguna circunstancia, podría ser superior al 30% del valor total estimado del proyecto (CAPEX y OPEX).<sup>22</sup>

Al respecto, para el periodo de análisis, sólo el 13.5% (98 proyectos) de las IP presentadas gestionaron recursos públicos, orientando su esfuerzo a expandir la infraestructura productiva (68.4% del total de los proyectos); en el caso de aquellas sin fondeo, si bien el número de proyectos es considerablemente mayor, 626, la distribución por tipo de infraestructura fue similar al caso anterior (productiva 63.3% y social 36.7%).

### Gráfica 6. Evolución de iniciativas privadas en Colombia



Fuente: Elaborada por los Autores con base en información del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) del Departamento Nacional de Planeación en Colombia.

Es importante notar que la evolución en las IP (sin recursos públicos) se asemeja a una distribución triangular; de 2012 a 2016 (año con mayor número) se observa una fuerte tendencia ascendente y, a partir de dicha fecha y, hasta el 2021, una pronunciada caída, -81.9%. Ello podría explicarse por el esfuerzo por robustecer el marco regulatorio después de la publicación del Decreto Reglamentario (1082) y la Resolución DNP (1464). A partir de esto, el Departamento Nacional de Planeación empezó a verificar que los proyectos se ajustasen a los planes de mediano y largo plazo de cada sector y reunieran las condiciones para ser desarrollados bajo el esquema APP; por lo tanto, el sistema de selección se robustece y, con ello, se favorece el proceso para presentar, procesar y autorizar IP.

22. Para proyectos viales de carreteras, la reglamentación prohíbe presentar Iniciativas Privadas que demanden garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros fondos públicos superiores al 20% del valor estimado del proyecto.

**Gráfica 7. Distribución por sector de IP**



Otros: Agricultura y Desarrollo Social, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ciencia, Tecnología e Innovación, Comercio, Industria y Turismo, Cultura y Deporte, Educación, Justicia, Tecnologías de la Información, Vivienda.

Fuente: Elaborada por los Autores con base en información del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) del Departamento Nacional de Planeación en Colombia.

Con respecto a la distribución sectorial, se encuentra que la mayor proporción de solicitudes se presenta en vialidades (36%) y edificaciones (20%), seguido de transporte masivo (18%) y aéreo (5%).

En cuanto a las tasas de éxito de dichas iniciativas, los resultados muestran cómo gran parte de las presentadas son finalmente rechazadas, tras pasar por diferentes fases de espera y evaluación. En la Tabla 3 se observa que, para ambos tipos de IP (con y sin recursos públicos), los porcentajes de rechazo son significativamente altos, 79.6% (con recursos públicos) y 62.9% (sin recursos públicos), respectivamente. Del Total, sólo el 1% y 2.6% son contratadas, respectivamente; y, finalmente, sólo el 0.2% de las IP que no requieren recursos públicos son adjudicadas.

**Tabla 3. Resultados de las iniciativas privadas por etapas**

Sin Recursos Públicos			Con Recursos Públicos		
ETAPA	NÚMERO	%	ETAPA	NÚMERO	%
Adjudicado	1	0.2%	Contratado	1	1.0%
Contratado	16	2.6%	En espera de ingreso a evaluación	1	1.0%
Desistido	35	5.6%	Estudios	2	2.0%
En espera de ingreso a evaluación	17	2.7%	Evaluación	15	15.3%
Estudios	18	2.9%	Rechazado	78	79.6%
Evaluación	139	22.2%	Desistido	1	1.0%
Publicación para manifestación de interés por terceros	4	0.6%	<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>100.0%</b>
Rechazado	394	62.9%			
Arreglo de Condiciones	2	0.3%			
<b>Total</b>	<b>626</b>	<b>100.0%</b>			

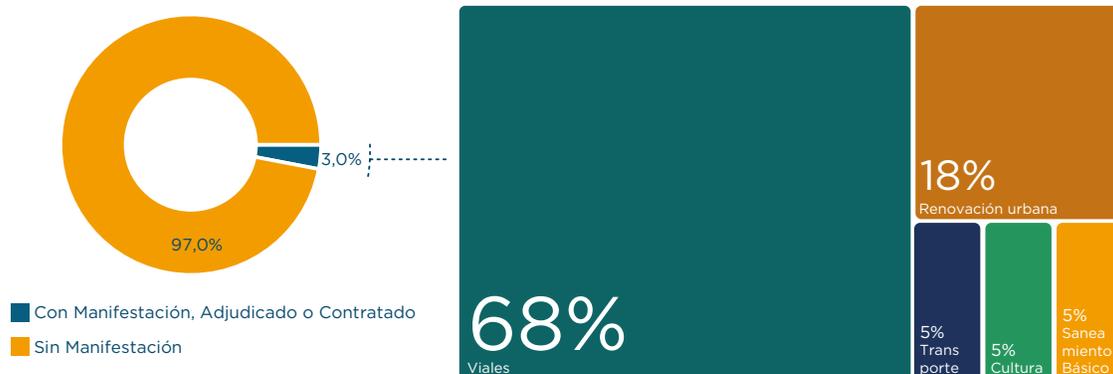
Fuente: Elaborada por los autores con base en información del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) del Departamento Nacional de Planeación en Colombia.

En Colombia, desde 2012 sólo un 0.6% de las Iniciativas Privadas recibió manifestación de interés por terceros y, si adicionalmente se valoraran aquellas adjudicadas y contratadas, el porcentaje llegaría a sólo el 3% del total, porcentaje realmente bajo.

### Gráfica 8. IP con manifestación de interés por terceros, adjudicadas o contratadas

Del **3%** con Manifestación de Interés, Adjudicado o Contratado, sólo el **0.6%** presentó interés público

Distribución del **3%** con Manifestación de Interés, Adjudicado o Contratado.



Fuente: Elaborada por los autores con base en información del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) del Departamento Nacional de Planeación en Colombia.

## PERÚ<sup>23</sup>

### MARCO NORMATIVO

Con la finalidad de promover la inversión pública, el 30 de mayo de 2008, el gobierno de Perú aprueba la Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado (No. 29230) y, el 9 de diciembre del mismo año, su respectivo Reglamento. La Ley, desde su publicación y hasta el 2022, ha sido enmendada en distintas ocasiones para adaptarse continuamente al mercado de proyectos de inversión:<sup>24</sup>

1. Decreto Legislativo No. 1238 (2015): a partir de este año, se fortalecen las directrices de las empresas privadas para financiar y/o ejecutar proyectos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, a través de

23. Esta sección adapta el contenido desarrollado por J.L. Bonifaz (2021), en el trabajo Planificación y priorización en el desarrollo de infraestructura, y el rol de las asociaciones público-privadas: en busca de una coordinación eficiente de los ciclos de inversión, presupuestario y de financiamiento en América Latina y Caribe. <https://publications.iadb.org/es/planificacion-y-priorizacion-en-el-desarrollo-de-infraestructura-y-el-rol-de-las-asociaciones>.

24. Referencia al marco normativo vigente.

convenios locales o regionales que incluyen a las mancomunidades municipales y mancomunidades regionales, con alcance intermunicipal e interdepartamental. Adicionalmente, se esclarecen los mecanismos y responsabilidades de la entidad pública para la supervisión del proyecto y el cumplimiento de las normas emitidas por el Sistema Nacional de Control en la aprobación y ejecución de los recursos. Finalmente, a través de los Certificados de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL),<sup>25</sup> se podrá reconocer el costo de mantenimiento y, en su caso, contratarlo, junto con la operación, bajo la modalidad de asociaciones público-privadas, conforme a las disposiciones que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas.

2. Decreto Legislativo No. 1250 (2016): se establecen criterios para que los gobiernos locales y regionales reciban asistencia técnica de ProInversión en el proceso de selección de la empresa privada, donde el formato de convenio de inversión será aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial.
3. Decreto Legislativo No. 1275 (2016): se aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y exige el cumplimiento de las reglas fiscales en materia de deuda (Regla Fiscal de Saldo en Deuda Total) y ahorro (Regla Fiscal de Ahorro en Cuenta Corriente) para suscribir convenios bajo la modalidad de Obras por Impuestos.<sup>26</sup>
4. Resolución Ministerial No. 013-2018-EF/15 (2018): se definen los procedimientos para que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales presenten al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República (07/31 a más tardar) el análisis multianual de gestión fiscal “Compromisos al Cumplimiento de las Reglas Fiscales” donde se hacen explícitas las medidas para evitar incumplimientos. Adicionalmente, un Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales correspondiente al año fiscal anterior (05/15 a más tardar) remitido al Congreso de la República.
5. Decreto Legislativo No. 1361 (2018): se impulsa el financiamiento y ejecución de proyectos mediante el mecanismo de Obras por Impuestos y se establecen los techos a las variaciones o modificaciones al convenio durante la fase de ejecución (no debe exceder del treinta por ciento, 30%,

25. CIPRL: documento emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas a través del cual se reconoce el monto invertido por la empresa privada en el proyecto financiado bajo la modalidad de Obras por Impuestos.

26. Modalidad de ejecución de inversión pública con participación de la empresa privada que fomenta la ejecución rápida y eficiente de proyectos con ventajas y obligaciones para las Entidades Pública y Privada, respectivamente:

- **Entidad Pública:** Los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Universidades Públicas pagan el financiamiento sin intereses al año siguiente de terminada la obra con cargo al 30% a cuenta de las transferencias de sus recursos de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduana y participaciones; y el Gobierno Nacional con cargo a sus recursos ordinarios.
- **Entidad Privada:** Ejecuta los proyectos priorizados por las Entidades Públicas direccionando así el pago de su Impuesto a la Renta; permite a una empresa privada financiar, ejecutar y/o proponer proyectos de inversión y cuyo monto invertido lo usa/aplica contra el pago a cuenta y regularización de su impuesto a la renta, es decir, que en lugar de pagar en efectivo, el impuesto se paga a través de un certificado valorado, denominado CIPRL o CIPGN, con el que se reconoce el monto de inversión ejecutado por la empresa. Así, la empresa privada financia la obra hoy con cargo al pago y/o regularización del impuesto a la renta que deberá pagar el año fiscal siguiente a la SUNAT hasta por un 50%.

del monto total de inversión considerado en el convenio inicial, en caso cuente con expediente técnico aprobado).

6. Decreto Supremo No. 167-2018-EF (2018): se aprueban los topes máximos de capacidad anual para Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Universidades Públicas.
7. Decreto Supremo No. 210-2022-EF (2022): se aprueba el nuevo Reglamento de la Ley 29230 y el Decreto Legislativo No. 1534.
8. Decreto Legislativo No. 1534 (2022): dispone medidas para promover la inversión bajo el mecanismo de Obras por Impuestos y amplía la autorización de las entidades del Gobierno Nacional, en el marco de sus competencias, a ejecutar: proyectos de inversión, inversiones de Optimización, de Ampliación marginal, de Rehabilitación y de Reposición, e inversiones de Optimización, de Ampliación marginal, de Rehabilitación y de Reposición de emergencia en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en materia de salud, educación, turismo, agricultura y riego, orden público y seguridad, cultura, saneamiento, electrificación rural, industria, pesca, deporte, ambiente, remediación de pasivos ambientales, habilitación urbana, protección social, desarrollo social, transportes, comunicaciones, justicia, acceso a servicios de atención al ciudadano, mercado de abastos, incluyendo su mantenimiento.
9. Adicionalmente, define las fuentes de financiamiento de los CIPRL. Decreto Supremo No. 081-2022-EF (2022): aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley No. 29230 vigente.

Como el proceso de enmiendas a la Ley lo indica, el marco normativo peruano, para favorecer la inversión privada en proyectos públicos, ha experimentado un continuo y frecuente proceso de mejoras; éste otorga certeza a los inversionistas en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, provee mecanismos de supervisión y asistencia técnica a entidades públicas regionales y locales, garantiza recursos para el mantenimiento de las obras y exige el cumplimiento de las reglas fiscales, junto con un reporte de gestión fiscal.

Debido a lo anterior, se ha impulsado la participación privada y ésta, potencialmente, es capaz de direccionarse a todos los sectores de la economía peruana, ofreciendo alternativas en inversión de infraestructura productiva y social.

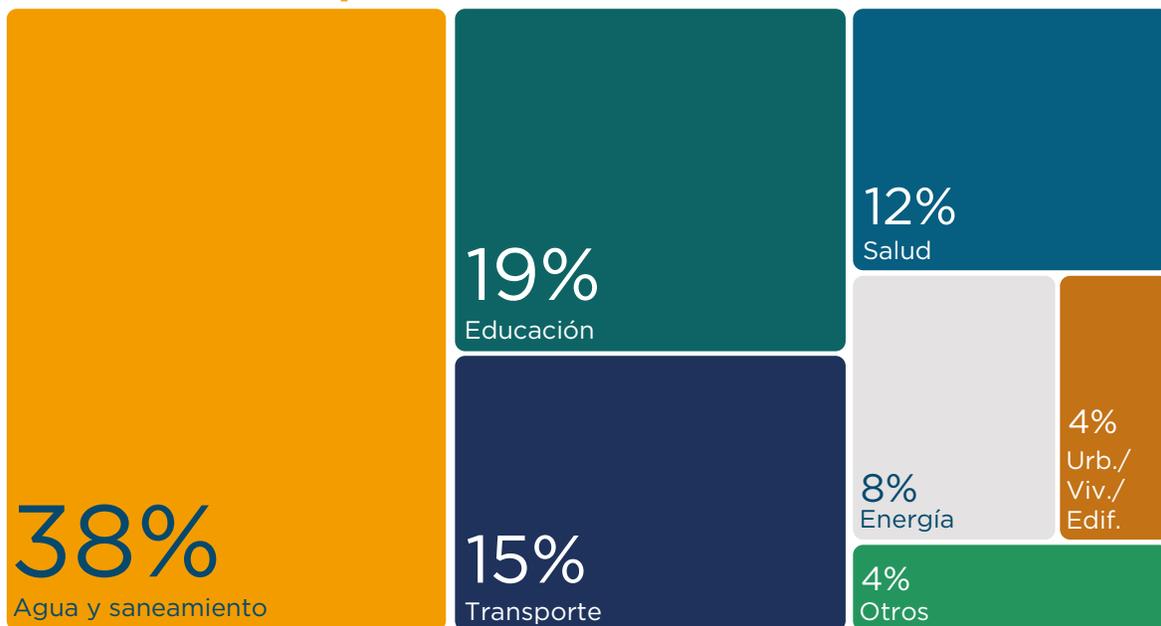
### **EXPERIENCIA SECTORIAL Y PRINCIPALES HALLAZGOS**

En Perú, la iniciativa privada (IP) es el mecanismo mediante el cual el sector privado presenta proyectos para el desarrollo de APP. Estas iniciativas privadas pueden ser autofinanciadas (IPA) o cofinanciadas por el Estado (IPC). En los

últimos años, con la normativa hasta entonces vigente, se abrió lo que se denominó una “ventana de oportunidades” para que el Gobierno recibiera IP. Así, en el año 2014 y parte del 2015, se recibieron 237 proyectos de IPC. Luego en el 2016 y 2017 se presentaron algunas más. Sin embargo, al 2019, solo 29 proyectos quedaron en evaluación. Las demás fueron rechazadas o no admitidas a trámite. Los análisis de estas IPC han resultado complejos y hay muchas que están en sectores donde es la primera vez que se presentan. En muchos casos, a medida que se ha venido desarrollando el proyecto se han encontrado vacíos o temas que no han sido planificados. Asimismo, se ha encontrado que ni ProInversión ni los sectores tenían la capacidad para evaluar en tiempos prudenciales tantos proyectos en forma simultánea.<sup>27</sup>

Además, al tratarse de proyectos que requieren el cofinanciamiento del Estado, la norma estableció que la formulación de los proyectos debía hacerse en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), para lo cual debió crearse una nueva unidad formuladora de los estudios de preinversión en ProInversión. Sin embargo, ProInversión sabe estructurar el proyecto como una Asociación Público-Privada (APP) y promocionar el proyecto en el mercado para conseguir empresas interesadas, pero no tiene necesariamente la capacidad técnica ni presupuestaria para formular adecuadamente y a tiempo los proyectos declarados de interés.

**Gráfica 9. Distribución por sector de IP**



Fuente: Elaborada por los autores con base en información de ProInversión.

Así, solo una de estas IPC, presentada el 28 de mayo de 2014, llamada Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales de la Cuenca del Lago Titicaca (PTAR Titicaca), fue adjudicada por ProInversión el 29 de abril del 2019 al consorcio Fypasa, de origen mexicano, el cual no fue el Proponente de origen.

27. A diciembre de 2022, la “Cartera de Proyectos”, según ProInversión, se compone de 22 Iniciativas Públicas y 26 Iniciativas Privadas.

No obstante, la nueva Ley de APP, el DL 1362, establece que ahora, la presentación de IPC para proyectos que sean financiados total o parcialmente por el Gobierno Nacional se deberá realizar en la oportunidad y sobre las materias que éste determine. Así, los sectores incluidos deben publicar en un Decreto Supremo las necesidades de intervención en infraestructura y servicios públicos, servicios vinculados a éstos, investigación aplicada y/o innovación tecnológica, así como la capacidad presupuestaria máxima con la que cuentan para asumir dichos compromisos. Es decir, se restringe la presentación de IP en la oportunidad, sectores y montos que el Gobierno Nacional decida en un Decreto Supremo. Así también, las IP de ámbito nacional, así como las IPC de todos los niveles de gobierno, se presentan ante ProInversión, quien asume totalmente su competencia. En cambio, las IPA de ámbito regional o local, se presentan ante los Gobiernos Regionales o Locales, según corresponda.

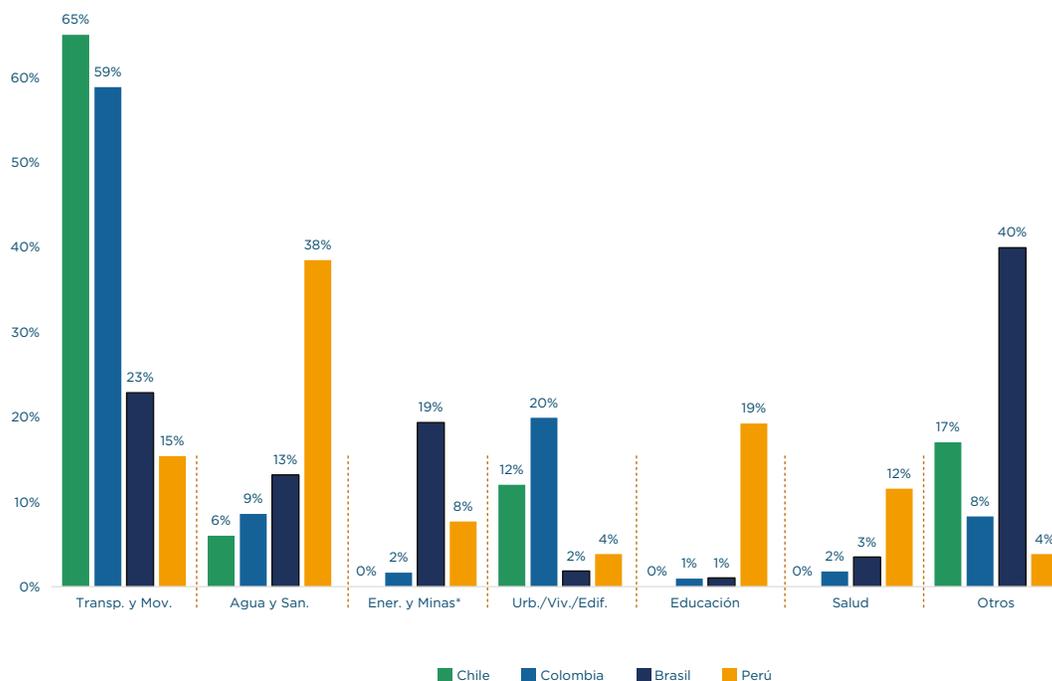
El mecanismo es atractivo para atraer inversión privada, ya que el proponente de la IPC tiene la ventaja de reembolsar los gastos incurridos en caso no resulte ser el adjudicatario del proyecto. Tiene derecho a la adjudicación directa en caso de no existir terceros interesados en el proyecto y a igualar la mejor oferta en el caso algún interesado realice una mejor oferta. Por último, tiene derecho a mantener la confidencialidad de la información hasta la declaratoria de interés. Sin embargo, esta modalidad hay que regularla adecuadamente y hacer que las propuestas presentadas por los privados conversen con los deseos del Estado y en coordinación con los planes de infraestructuras sectoriales y nacionales.

## RESUMEN DE RESULTADOS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS IP EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿INNOVACIÓN, EFICIENCIA, Y GOBERNANZA?

Si bien las metodologías, periodos de estudio (Brasil 2013 – 2017; Chile 1992 – 2020; Colombia 2012 – 2021; Perú 2014 - 2022) e información se adaptan al contexto sectorial y disponibilidad de información para cada uno de los países analizados (en el caso de Brasil, no son IP en sentido estricto, sino solicitudes a privados para llevar a cabo estudios de proyectos previamente priorizados por el Gobierno), puede concluirse a modo de resumen lo siguiente:

1. **Innovación** - *Tradicionalmente las IP han generado poca innovación:* casos como Chile o Colombia muestran un sesgo por sectores con poco grado de innovación relativa a otros sectores (carreteras, 70% - Chile o Colombia, por ejemplo), mientras que aquellos países que establecen algún mecanismo previo de priorización pública para la solicitud de manifestación de interés para sectores específicos (Brasil – sectores sociales como educación o salud suponen el 30% del total) consiguen un mayor nivel de diversificación.
2. **Eficiencia** – *Tradicionalmente las IP han tenido un pobre desempeño:* existe poco éxito relativo de las IP. Del total de propuestas que se han presentado en la Región, menos de un 5% terminan siendo desarrolladas, pero todas emplean un considerable volumen de recursos públicos para su seguimiento y análisis. Además, *Tradicionalmente las IP han generado poca competencia:* en términos generales los mecanismos introducidos para promover la competencia para el desarrollo de iniciativas por parte de un socio privado distinto al que ha presentado la IP (esto es, IP manifestación de interés por terceros) es igualmente bajo (inferior al 7%), señalizando una falta de tensión competitiva.
3. **Gobernanza** – *Tradicionalmente las IP no han formado parte de una política de infraestructura coordinada bajo una institucionalidad:* sólo en un 6% de los casos se desarrollaron procesos específicos para asegurar la consistencia de estos proyectos con el desarrollo de conjunto de infraestructura del país.

**Gráfica 10. Comparación de proyectos por país y sector**



Transporte y Movilidad consideran Carreteras, Transporte Masivo, Puertos y Aeropuertos.

\* En el caso de Brasil, el rubro para Energía y Minas considera los proyectos de Alumbrado Público.

\*\* Otros: Atención ciudadana, Cultura, Defensa, Estacionamientos, Logística, Medio Ambiente, Predios Públicos, Residuos Sólidos, Sistema Prisional, Tecnología.

Fuentes: Brasil (RadarPPP); Colombia (Departamento Nacional de Planeación RUAPP); Chile (Dirección General de Concesiones); Perú (Cartera de Proyectos ProInversión).

La experiencia analizada muestra cómo incluso en países con amplia experiencia en el desarrollo de infraestructura en general, e inclusión de participación privada en particular (y tanto desde una perspectiva regulatoria, como institucional o de conocimiento técnico), existen enormes dificultades a la hora de hacer un uso efectivo del mecanismo de IP.

Si el objetivo de política pública que persiguen las IP es el de fomentar un desarrollo eficiente e innovador de infraestructura pública, los resultados en términos generales (con excepciones) muestran lo contrario: foco sectorial tradicional (carretero), bajo nivel de eficiencia en el uso de recursos (sólo un pequeño porcentaje de las propuestas alcanzan fase de desarrollo, mientras todas requieren un menor o mayor nivel de involucramiento y recursos tanto privados, como públicos para su adecuada revisión), y la falta de competencia en el uso del mecanismo.

En la próxima sección se presentan mejores prácticas para cada una de estas tres categorías conceptuales – innovación, eficiencia, gobernanza – a través de la revisión de la experiencia de otros países en el desarrollo y manejo del mecanismo de IP, con el propósito de derivar recomendaciones de política que permita mejorar el desempeño en la Región.

El Cuadro 2 recoge de manera resumida los principales indicadores para cada experiencia analizada:

## Cuadro 2. Principales resultados de la experiencia en IP: Brasil, Chile, Colombia y Perú

### BRASIL

- De 2013 a 2017, se hicieron 853 solicitudes de estudios:
  - 367 públicas; y
  - 486 a privados.
- El proceso para solicitar la participación de privados en estudios y la asignación de proyectos exitosos comprende un periodo, en promedio, de dos años y seis meses (Mediana = un año y 10 meses).
- La tasa de éxito para solicitudes privadas disminuyó consistentemente en el periodo y, en promedio, ésta se ubicó en 5.1%.
- Los sectores con mayor número de solicitudes fueron Alumbrado Público (19%), Hídrico (13%) y Transporte y Movilidad (23%).
  - Entre ellos, aquellos con la mayor tasa de éxito son el Alumbrado Público (20%), proyectos viales (12%) y Aeropuertos (24%).

### CHILE

- En Chile, de 1992 a 2020, se observaron 481 Iniciativas Privadas.
- Si bien Chile es pionero en su desarrollo, en un periodo de casi 30 años, del total, solo un 13% ha mostrado interés público y únicamente 4.7% se han licitado (en su mayoría carreteras, 70%).
  - De ese conjunto,
    - 70% pertenece al sector vial; y
    - 22% al sector aéreo

### COLOMBIA

- En Colombia, de 2012 a 2021, se presentaron 724 Iniciativas Privadas divididas en:
  - Con Recursos Públicos: 98 (13.5%).
  - Sin Recursos Públicos: 626 (86.5%).
- Sólo un 0.6% ha recibido la manifestación de interés por terceros; asimismo, solo un 2.4% han sido adjudicadas y/o contratadas (a partir de 2012 se robusteció el Marco Legal de APP).
  - De ese conjunto,
    - 68% pertenece al sector vial; y
    - 18% al sector de renovación urbana.
- En términos generales, el sector que presenta la mayor dinámica es el de Transporte y Movilidad con el 59%.
- En Colombia, independientemente, de si las Iniciativas Privadas solicitan o no recursos públicos, el porcentaje de rechazo es muy alto, 80% y 63%, respectivamente.

## PERÚ

- La iniciativa privada (IP) es el mecanismo mediante el cual el sector privado presenta proyectos para el desarrollo de APP.
  - En 2014 y parte del 2015, se recibieron 237 proyectos de IPC y, para 2019, solo 29 proyectos quedaron en evaluación (12.2%); el resto fue rechazado o no admitido a trámite.
  - Solo el proyecto “Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales de la Cuenca del Lago Titicaca” (PTAR Titicaca), presentada el 28 de mayo de 2014, fue adjudicada por PROINVERSIÓN el 29 de abril del 2019 al consorcio Fypasa (origen mexicano).
- En el proceso se encontró que ni Proinversión ni los sectores tenían la capacidad para evaluar en tiempos prudenciales tantos proyectos en forma simultánea.
- La nueva Ley de APP, el DL 1362, restringe la presentación de IP en la oportunidad, sectores y montos que el Gobierno Nacional decida en un Decreto Supremo.
- El mecanismo es atractivo para atraer inversión privada:
  - Reembolso de los gastos incurridos en caso de no adjudicación.
  - Derecho a la adjudicación directa en caso de no existir terceros interesados.
  - Mantener la confidencialidad de la información hasta la declaratoria de interés.
- A la fecha, Perú es aquel país que muestra la mayor diversificación en cuanto a IP presentadas (bajo la normativa más reciente, éstos son determinados por el Gobierno Nacional):
  - Transporte y Movilidad representa el 15%, Energía el 8% y Urbanización el 4%.
  - Existe una fuerte propuesta en el sector Agua y Saneamiento, 38% del total.
  - La infraestructura social en Salud y Educación es del orden del 31% del total.

## MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN EL MANEJO DE INICIATIVAS PRIVADAS

Como se detallaba al comienzo, la experiencia internacional en cuanto al desarrollo de IP es amplia. Mientras que las experiencias regionales analizadas en la sección anterior muestran un desempeño relativamente bajo, este mecanismo se ha implementado con éxito relativo en países que habitualmente destacan en cuanto a su buen hacer en procesos de planificación de infraestructura como pueden ser Australia, Canadá, o Corea del Sur, entre otros.<sup>28</sup>

Como se verá a continuación, dichas experiencias no han estado exentas de retos en la gestión de los procesos, lo que ha conllevado el desarrollo de estrictos y ordenados procesos de revisión y aprobación, concreción de subsectores, implementación de mecanismos para asegurar el foco en innovación, alineamiento con objetivos estratégicos nacionales, así como mecanismos para salvaguardar los derechos de propiedad intelectual, fomentar igualdad de condiciones para los oferentes, transparencia y rendición de cuentas. A continuación, se presenta un resumen de dichas experiencias, y un análisis de éstas bajo los tres supuestos de política pública considerados: innovación, eficiencia, y gobernanza.

## MEJORES PRÁCTICAS PARA LA INCLUSIÓN DE INNOVACIÓN EN LOS PROCESOS DE IP

### EL CASO AUSTRALIANO, CONSTRUYENDO A PARTIR DE NUEVA GALES DEL SUR

Resulta importante destacar cómo el Estado de Nueva Gales del Sur (NGS) fue pionero en la regulación orientada a impulsar IP en todo el país. En 2012, publicó una Guía metodológica a través de la cual favorecía la inversión privada y su participación en el desarrollo de infraestructura pública. Al igual que la vigente regulación Nacional, la Guía da certeza a los inversionistas y presenta un proceso transparente, consistente y ordenado, que privilegia la creación de valor (Valor por Dinero) y la congruencia con los objetivos del Gobierno del Estado. La estructura de la Guía es dinámica y se ha actualizado en diversas ocasiones para contribuir a su mejora; en 2014 se incluyó la retroalimentación de la industria, en 2017 se mejoró la calidad de la información y los esquemas de reporte y, finalmente, en 2022, se adaptó como respuesta a cambios al interior del Gobierno.

La Guía establece que los privados pueden presentar propuestas para construir y/o financiar infraestructura, proveer bienes o servicios o, incluso, llevar a cabo transacciones comerciales. Sin embargo, el gobierno es claro al establecer que,

28. Para un mayor detalle sobre el grado de eficiencia relativo en el desarrollo de infraestructura entre estas economías y ALC, ver Serebrisky y Suárez-Alemán (2019) La provisión de servicios de infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Puede la región hacer más y hacerlo mejor? <https://publications.iadb.org/es/la-provision-de-servicios-de-infraestructura-en-america-latina-y-el-caribe-puede-la-region-hacer>

por su naturaleza, las IP, por sí mismas, no serían parte de la planeación estratégica del Estado. Las propuestas sólo serán consideradas si son capaces de ofrecer amplios beneficios que deriven en resultados estratégicos, consistentes con los objetivos y planes del gobierno y ofrecen atributos únicos que sean orientados al mejor interés del Estado.

Las Iniciativas Privadas no pretenden constituir un sustituto a los procesos puramente públicos, sino que pretenden ser concebidas como propuestas únicas e innovadoras que deben crear valor para la sociedad, competir bajo las mismas condiciones y ser consistentes con controles ambientales, planeación y aprobación;<sup>29</sup> sólo en condiciones excepcionales y con base en una justificación, el gobierno negociará directamente con un privado u organización.

Para avanzar en el proceso, el Gobierno de NGS establece un listado de prioridades que deben cumplir las IP para ser consideradas:

1. El carácter único de la propuesta y el proponente
2. Valor por Dinero
3. Impacto gubernamental
4. Retorno a la inversión
5. Capacidad y competencia
6. Asequibilidad
7. Asignación de riesgos (en caso de que la propuesta requiriese aprobaciones ambientales o de planeación, el proponente deberá asegurar qué parte asumirá el riesgo asociado a obtener las aprobaciones).

Más allá de una descripción general de las propuestas a desarrollar, el modelo aplicado resulta innovador en tanto que el privado demuestre elementos únicos (propiedad predial, software, tecnología, entre otras) que impulsen nuevas ideas y métodos que garanticen, genuinamente, un beneficio al estado y los consumidores. NGS, a través de las Iniciativas Privadas, explora nuevas alternativas para favorecer la planeación pública en infraestructura, lograr resultados estratégicos para la región y asegurar el cumplimiento de estándares mínimos en contrataciones de tipo público-privada (valor por dinero, retorno a la inversión, capacidad y competencia del proponente, asequibilidad y asignación óptima del riesgo).

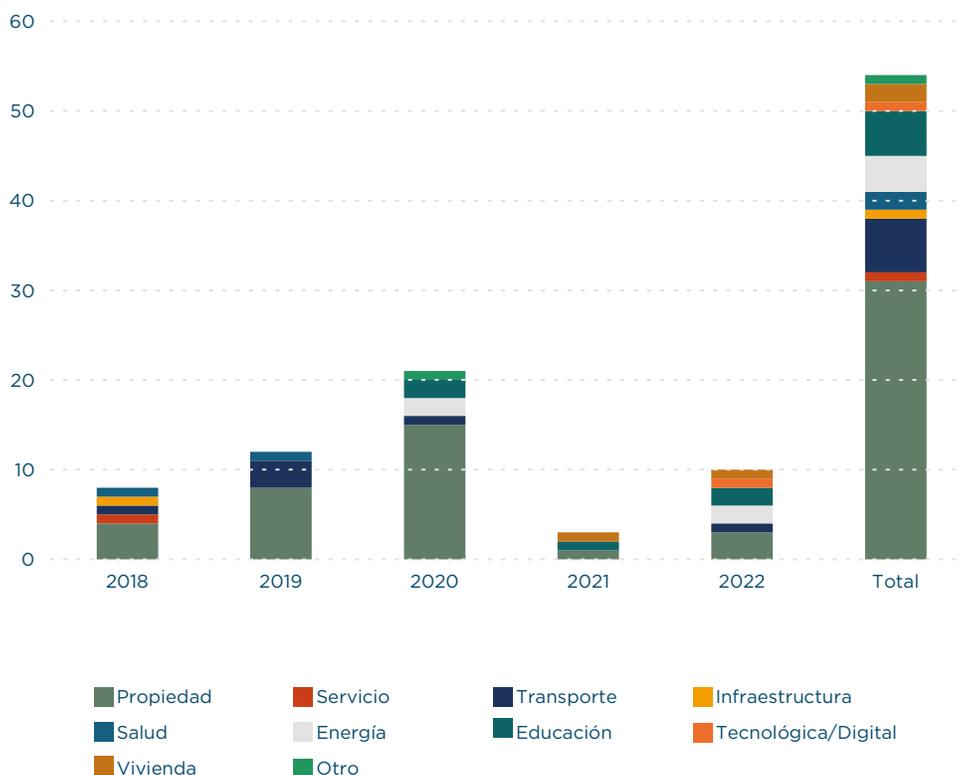
En el mundo, además del modelo exportado desde Nueva Gales del Sur, existen otros países que también han apostado por la innovación en sus procesos de selección, fortaleciendo su agenda de infraestructura. Por ejemplo, en Filipinas, las IP atienden aquellos sectores no priorizados por el sector público y establecen una definición de “nuevo concepto o tecnología” específica para considerar en el proceso de inversión de las IP y, en el continente africano, Sudáfrica incluye criterios de “innovación en diseño, desarrollo y gestión” (WB, 2017).

29. En el caso de la República de Corea, por ejemplo, existe un sistema de puntuación que considera elementos de calidad como el uso de métodos costo eficientes, proyectos resilientes al medio ambiente y planes innovadores para su operación.



En cuanto al desempeño del modelo de NGS, es importante notar avances significativos en la optimización de recursos y mejoras en eficiencia operativa. Desde el lanzamiento del programa en 2012, se recibieron 171 propuestas hasta 2023. De 2018 a 2023 (datos disponibles para análisis),<sup>31</sup> se han presentado 54 IP, de las cuales, 23 corresponde a infraestructura y 31 se catalogan bajo la denominación de propiedad.

**Gráfica 11. Iniciativas Privadas totales recibidas**

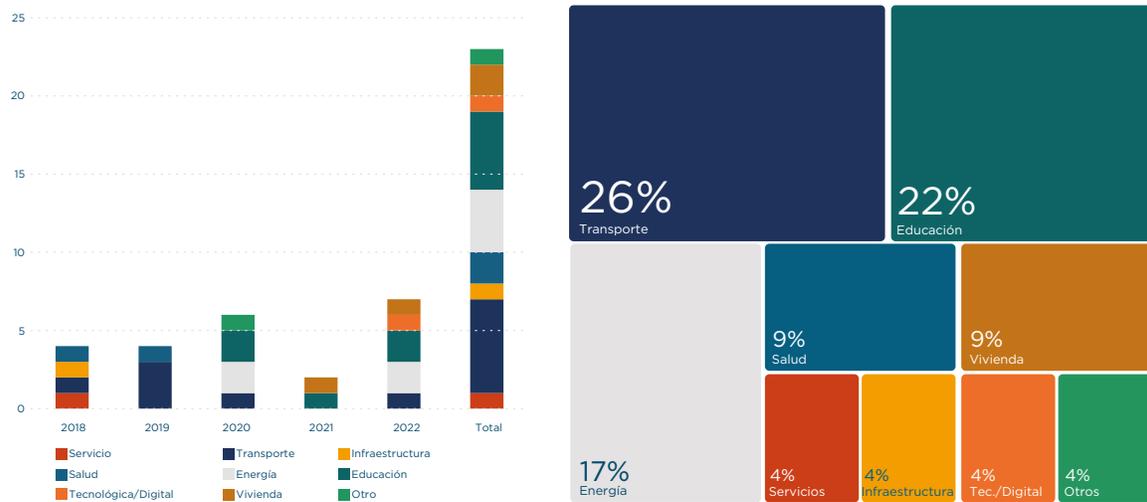


Fuente: Gobierno de NGS.

Para IP orientadas en infraestructura se observa una distribución más equitativa entre sectores, además de mayor diversidad entre ellos (salud, servicios, vivienda, educación y tecnología digital). En transporte se observa el 26% del total, mientras que, para educación y energía, se muestra un hallazgo particular, entre ambos, componen casi el 40% de la distribución; resultado muy distinto a los casos descritos previamente para América Latina, donde países como Colombia y Chile, concentran sus IP en el sector transporte, 70% y 59% del total, respectivamente. Incluso en Perú, donde la necesidad sectorial la determina el gobierno Nacional, entre los sectores energía y educación alcanzan, a lo más, el 27% de la distribución.

31. A la fecha, desde la publicación de la normativa específica para IP, se han aprobado 9 proyectos.

### Gráfica 12. Iniciativas Privadas para infraestructura recibidas

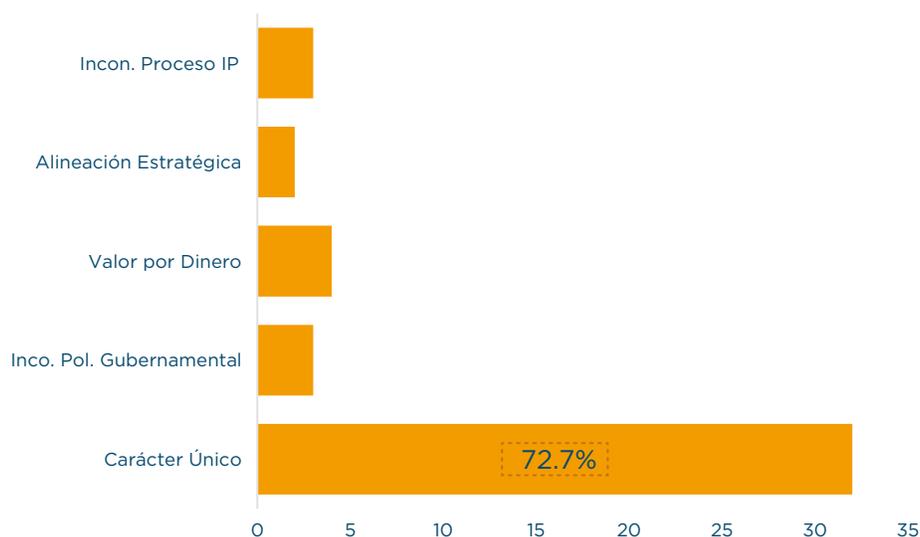


Fuente: Gobierno de NGS.

Del total de propuestas presentadas de 2012 a la fecha, 9 han sido aprobadas (5.3%); de éstas, dos se completaron en 2023 y su proceso de evaluación y autorización duró, en promedio, cuatro años; de las recibidas de 2018 a 2023, se encuentran seis en revisión (vigentes que equivalen al 11.1%), cinco se canalizaron a otros sectores para ser desarrolladas bajo esquemas distintos a IP (continuarán evaluación bajo distintos métodos de adquisición optimizando su provisión) y una fue retirada por el Proponente; así, de las 54 recibidas en este periodo, 41 (75.9%) fueron rechazadas (el análisis preliminar permitió ahorro de recursos). Así, alrededor del 20% sigue vigente, que, si bien no necesariamente implica su aprobación, sí muestra un mejor uso de recursos en función de la Fase de implementación, y una mejora significativa en cuanto a las tasas de éxito encontradas en ALC.

De las propuestas rechazadas anteriormente, se encuentra que la principal causa (72.7%) obedece a la falta de elementos únicos que impulsen nuevas ideas y sirvan al beneficio del estado y los consumidores. En menor proporción, también se identificaron inconsistencias con el proceso de selección y aprobación de las IP, alineación con la estrategia de política e infraestructura pública y en términos de la cuantificación del VPD.

**Gráfica 13. Principales causas de rechazo**



Fuente: Gobierno de NGS.

### Cuadro 3. El proceso de etapas australiano

Entre los principales objetivos del gobierno de Australia está el de promover inversión privada para fortalecer la provisión de infraestructura pública y sus correspondientes servicios; por ello, dentro de su estrategia, publica lineamientos específicos para normar el proceso de revisión y evaluación de IP. Es interesante notar que dicha reglamentación se construye a partir de varios esfuerzos al interior del país, como se hace notar en la 3ª Ed. de la Guía para IP de marzo de 2020,<sup>32</sup> donde el gobierno reconoce que ésta es producto del esfuerzo de varias jurisdicciones, destacando la de Nueva Gales del Sur vía su Guía Metodológica (publicada mucho antes, en 2012).

La normativa retoma estándares mínimos que deben cumplirse para que una IP sea exitosa:

1. Debe proponerse con base en el Interés público (satisfacción de una necesidad de la comunidad o la provisión de un beneficio medible);
2. Proyectos apropiados para inversión pública;
3. Prioridad estratégica de los objetivos del gobierno;
4. Flexibilidad en los procesos de adquisición: en casos particulares, donde el interés público lo justifique, podría utilizar procesos específicos (negociación directa con el Proponente) en lugar de llevar a cabo un proceso abierto y competitivo en función del tipo de proyecto o sector;<sup>33</sup>
5. Valor por Dinero;
6. Asequibilidad (asequible dentro del Presupuesto Gubernamental, prioridades de fondeo

32. La Guía presenta su última actualización en marzo de 2020; ésta fue publicada por primera vez en enero de 2014 y, modificada, en julio de 2016. El responsable de administrar el Marco de Asociaciones es el área de Infraestructura, Finanzas y Reforma del Directorado del Ministro en Jefe, Tesoro y Desarrollo Económico (CMTEDD, por sus siglas en inglés).

33. Una característica que da flexibilidad a los lineamientos es que, si bien existe un marco regulatorio para licitar, *Government Procurement Act 2001* y *la Government Procurement Regulation 2007*, dado que las IP pueden tomar varias formas, se podrían establecer procesos específicos para su adquisición si se encuentran en el mejor interés del gobierno; sin embargo, éstos, en ningún caso, reemplazan procedimientos del Gobierno o sus Agencias. Todas las Propuestas estarán sujetas a los requisitos, legislativos, regulatorios y de política del territorio nacional.

- y estrategia fiscal);
- 7. Asignación óptima de riesgo y costo;
- 8. Factibilidad técnica y comercial; y
- 9. Capacidad y Competencia (técnica y financiera).

En marzo de 2020, el gobierno de Australia actualizó su Guía, estableciendo puntos clave que mejoró el procedimiento de gestión de las IP y dotó de flexibilidad para acomodar diferentes tipos de proyectos y sectores. En contraste con aquella publicada en 2016, los cambios se enfocaron en evitar la duplicación de roles y solicitud de materiales, simplificar los mecanismos de licitación, eliminando el Reto Suizo y la prima por Oferta,<sup>34</sup> y definir calendarios de entrega, evaluación y autorización de Propuestas. En síntesis, la nueva normativa expande la capacidad multisectorial, fortalece el uso responsable de los recursos públicos, ofrece transparencia y delimita la temporalidad de los procesos.

Lo anterior, se desarrolla al amparo del Marco de Asociaciones (Partnership Framework) que impulsa proyectos de inversión en infraestructura económica y social; dicho marco contempla lineamientos específicos para Asociaciones Público – Privadas e Iniciativas Privadas y, ambos, proveen una metodología para futuros licitantes (Proponentes) que obliga a maximizar el Valor por Dinero y alinearlas con características y objetivos estratégicos del gobierno.

Si bien los estándares mínimos proponen una plataforma eficaz y eficiente para llevar a cabo IP, la regulación nacional y subnacional (Nueva Gales del Sur), adicionalmente, ofrece un elemento sobresaliente al proponer un proceso en fases y, en cada una de ellas, un seguimiento detallado con plena comunicación entre las partes interesadas (Gobierno de Australia y Proponente de la IP). El proceso consta de tres fases y una etapa<sup>35</sup> previa a presentar la propuesta:

- A. **Fase 1:** Envío de la Propuesta Conceptual
- B. **Fase 2:** Envío detallado de la Propuesta
- C. **Fase 3:** Licitación

Previo a la Fase 1, existe un periodo conocido como Pre-Propuesta, donde:

- A. El Gobierno recomienda que los futuros Proponentes soliciten una reunión con los representantes del área de Infraestructura, Finanzas y Reforma (*IFR*) del Directorado del Ministro, Tesorería y Desarrollo Económico (*CMTEDD*, por sus siglas en inglés). En función de la naturaleza de la Propuesta, se invitará a los representantes de cada Ministerio, lo que permitirá esclarecer las expectativas de ambas partes, Proponente y Gobierno y lograr presentar una Propuesta Conceptual.
- B. Esta reunión favorece el uso eficiente de los recursos para llevar a cabo IP, ya que el Gobierno emitirá opinión sobre su factibilidad, antes de que el Proponente invierta significativamente en su desarrollo. El Gobierno podrá considerar información relativa a la IP en cualquier Fase:
  - a. Originalidad de la Propuesta
  - b. Factibilidad de la Propuesta

34. Con base en la Guía de Referencia de APP V.3. se definen como:

- **Reto Suizo (Derecho a igualar la Propuesta):** Básicamente, posterior a que se presenta una IP, se abre un proceso para aceptar ofertas que igualen o acepten desarrollar la Propuesta; en caso de no resultar exitoso, el Proponente tiene la opción de igualar la mejor oferta y ganar el contrato.
- **Prima por Oferta:** Cuota pagada al Proponente por el Gobierno o Adjudicatario ganador (reembolso por costos de desarrollo o prima por llevar a cabo la conceptualización del proyecto).

35. La reunión se lleva a cabo con el área de Infraestructura, Finanzas y Reforma (*IFR*) del Directorado del Ministro, Tesorería y Desarrollo Económico (*CMTEDD*, por sus siglas en inglés) y otros representantes del gobierno según lo solicitado por el Proponente.

- c. La capacidad y/o habilidad del Proponente para llevar a cabo la Propuesta.

### Fase 1

- A. Se presenta la Propuesta de forma conceptual al gobierno de Australia a través de un proceso transparente.
- a. Oficiales de IFR reciben la Propuesta y junto con otros oficiales del Directorado y Agencias gubernamentales, llevan a cabo una evaluación preliminar y recomiendan al Comité Evaluador de IP<sup>36</sup> (UPSC, por sus siglas en inglés) invitar al Proponente a presentar su Propuesta Conceptual.
    - i. Entre los temas que se evalúan están: la posición financiera y económica, las expectativas de la comunidad, reformas a considerar a nivel nacional, y factores relevantes a la propuesta.
    - ii. En caso de que se invite a presentar la Propuesta, el Gobierno seguirá un proceso detallado para publicar información relacionada al proyecto.
  - b. Con base en lo anterior, el UPSC decidirá entre las tres siguientes opciones:
    - i. El Gobierno no considerará la IP;
    - ii. La IP procede a la Fase 2;<sup>37</sup> o
    - iii. Se requiere consideración adicional por parte del Gabinete antes de determinar si la Propuesta avanza a la Fase 2.

### Fase 2

1. La Fase 2 busca que el Gobierno evalúe la Propuesta basada en un Caso de Negocio detallado bajo la respectiva normativa (el *Marco de Asociaciones* y el *Marco de Capital*); el Proponente deberá armar un caso robusto donde se proporcione evidencia cualitativa y cuantitativa (ideas genuinamente innovadoras, arreglo financiero garantizado, propiedad de predios, *software* o tecnología que garantice beneficios, entrega de un resultado estratégico, que se orienta al mejor interés público, se alinea con políticas relevantes del gobierno y propone un modelo de licitación).
  - a. UPSC determina los Criterios de Evaluación y asigna un Panel (podría conformarse con expertos independientes) para evaluar la Propuesta. Dicho panel:
    - i. Evaluará la Propuesta;
    - ii. Reconocerá y protegerá la Propiedad Intelectual del Proponente; y,
    - iii. Proporcionará un cronograma para evaluar y emitir respuesta (6 – 12 meses).
  - b. Si la Propuesta cumple con los requerimientos, UPSC recomendará al Gabinete aceptar la Propuesta a través del representante del Ministerio del Tesoro.
  - c. La decisión final compete únicamente al Gabinete: El Gabinete analiza y decide si la Propuesta avanza a la Fase 3, tomado en consideración el interés público y la generación de valor por dinero.

36. El Comité de IP se conforma de los tres miembros permanentes:

- El Jefe de Servicio Público del Gobierno de Australia
- El Sub-Tesorero
- El Director General del Medio Ambiente, Planeación y Desarrollo Sustentable del Directorado.

37. El Gobierno publicará, a través de la CMTEED, un resumen con base en los detalles de la Declaración Pública del Proponente. Sólo se publicará información de las propuestas que hayan pasado a la Fase 1 y, conforme avancen, se irán dando a conocer más datos, según sea el caso y con absoluta discreción. Toda la información estará sujeta a la Ley de Libre Información de 2016 (Freedom of Information Act 2016). En cualquier Fase de del proceso de evaluación, el público puede solicitar información y ésta deberá ser validada por el Comité. La Consulta Pública puede ser: 1) Responsabilidad del proponente; 2) A cargo de oficiales del gobierno; 3) A cargo del Proponente con participación de oficiales del Gobierno.

### Fase 3

A. Esta Fase cubre desde el proceso formal de licitación hasta la ejecución del contrato.

Incluye:

- a. Selección y desarrollo del modelo apropiado de selección y desarrollo.<sup>38</sup>
- b. Proceso de licitación.
- c. Negociación del contrato para implementar la Propuesta.
- d. Ejecución del contrato.

En esta fase habría una gran interacción entre IFR, el Directorado y las Agencias con intereses en la Propuesta.

---

<sup>38</sup> Licitación Pública (*Open Tender*), Cuota para el Desarrollador (*Developer Fee*), Administrador de Desarrollo (*Development Manager*) y Negociaciones Discutibles (*Contestable Negotiations*).

# MEJORES PRÁCTICAS PARA LA INCLUSIÓN DE EFICIENCIA EN LOS PROCESOS DE IP

## TRANSPARENTANDO E INTERNALIZANDO LOS COSTOS: CASOS DE EE.UU., RECUPERO CONTINGENTE Y TASAS DE ÉXITO

Un proceso eficiente para gestionar Iniciativas Privadas genera beneficios tangibles tanto para el sector público como para el sector privado. La eficiencia resulta de asignar los recursos físicos, humanos y financieros óptimamente, minimizar costos y dar certeza a las partes interesadas respecto a la entrega, revisión y autorización de Propuestas y, como resultado, obtener una mejor asignación de recursos públicos, orientada a favorecer mayores tasas de éxito en los proyectos y fortalecer la tensión competitiva entre los participantes. Algunos ejemplos de introducción de mejoras de eficiencia en procesos pueden ser (WB 2017)<sup>39</sup>:

1. Proceso para presentar Iniciativas Privadas
 

Existen dos modelos para recibir IP que, por sus características, tendrán diferentes resultados en la gestión y los periodos de revisión.

  - a. Centralizado: se requiere de un organismo central, usualmente una Unidad APP o Unidad específica al interior de las Dependencias Gubernamentales, que acepte, procese y evalúe las IP. A partir de la experiencia de algunos países, entre ellos, Chile, Perú, Jamaica y el estado de Nueva Gales del Sur, se ha encontrado que su beneficio radica en favorecer la coordinación, reducir los costos de transacción entre partes interesadas y focalizar los esfuerzos de capacitación en una sola ubicación.
  - b. Descentralizado: las IP pueden ser presentadas a diferentes dependencias y niveles de gobierno para ser procesadas; en este caso, se registran los mayores desafíos, ya que se multiplican los retos de coordinación y los costos de transacción. Países como Colombia, Filipinas e Italia han descentralizado sus procesos, observando retos importantes en el desarrollo de capacidad pública para evaluar propuestas.

2. Establecer un periodo determinado en el año para recibir IP

Un periodo establecido para presentar propuestas permite la planificación y asignación de recursos humanos, técnicos y financieros al interior de las unidades APP y/o de las dependencias del gobierno con capacidad de procesar y autorizar proyectos bajo dicho esquema, además de proveer

39. Esta sección adapta algunas de las principales recomendaciones a nivel internacional reflejadas en el documento del Banco Mundial "Lineamientos para el desarrollo de una política de gestión de Iniciativas Privadas en proyectos de infraestructura: Revisión de experiencias con Iniciativas Privadas en proyectos de infraestructura".

claridad, transparencia y certidumbre en la selección y revisión de las propuestas de los privados.

- En algunos países como Australia, EE.UU. (estado de Pensilvania) y Perú (primeros 45 días calendario del año) se definen plazos de recepción y revisión determinados.
- En Pensilvania se garantiza que habrá, al menos, dos periodos de 30 días para presentar IP durante el año.

**3. Establecer requisitos mínimos y procedimientos escalonados**

Al plantear requisitos mínimos rigurosos y gestionar las IP a través de procedimientos escalonados en fases, los privados desarrollarán propuestas de mayor calidad orientadas al interés público, y, para su evaluación, los gobiernos centrales y subnacionales lograrán asignar eficientemente sus recursos (tiempo y esfuerzo). Algunos países que muestran procedimientos en fases son Chile, Perú y Colombia, junto con los estados de Nueva Gales del Sur (Australia) y Virginia (EE.UU.).

**Tabla 4. Etapas y plazos: experiencia internacional**

PAÍS/JURISDICCIÓN		EVALUACIÓN 1 FASE	EVALUACIÓN 2 FASES	EVALUACIÓN FASE 1	EVALUACIÓN FASE 2
<b>India</b>				N.D.	
1	Andhra Pradesh	•		N.D.	
2	Gujarat		•	N.D.	N.D.
3	Madhya Pradesh		•	2 meses	6 meses
4	Rajasthan		•	1 mes	4-5 meses
<b>Filipinas</b>		•		120 días calendario	N.D.
<b>Corea del Sur</b>		•		60 días	N.D.
<b>Ghana</b>			•	N.D.	N.D.
<b>Kenia</b>			•	N.D.	N.D.
<b>Senegal</b>		•		N.D.	
<b>África del Sur</b>			•	N.D.	
1	Tesoro Nacional	•		N.D.	N.D.
2	SANRAL	•		N.D.	N.D.
<b>Tanzania</b>			•	21 días	N.D.
<b>Jamaica</b>		•		N.D.	N.D.
<b>Chile</b>			•	N.D.	N.D.
<b>Colombia</b>			•	3 meses	6 meses
<b>Perú</b>			•	90 días	N.D.
<b>Asutralia (NGS)</b>			•	90 días hábiles	N.D.
<b>Italia</b>		•		N.D.	N.D.
<b>EE.UU. (Virginia)</b>			•	3 meses	

N.D. No Disponible

Fuente: WB 2017.

4. Exigir una compensación por los costos de revisión y supervisión de iniciativas.

El cobro de un derecho por revisión obligaría a los Proponentes a cumplir con los requisitos de presentación, elaborar propuestas de mayor calidad y evitar comportamientos oportunistas (WB 2017). Por ejemplo, en EE.UU. existen mecanismos que establecen derechos de revisión fijos, como en el caso de Virginia (USD 50,000), o en función del monto de inversión del proyecto, como en Arizona. En general, los recursos se utilizan para cubrir los costos de evaluación inicial y, en caso de existir interés público, para la evaluación detallada.

**Tabla 5. Derecho de revisión preliminar en función del monto de inversión del proyecto (Arizona)**

<u>COSTOS DE CAPITAL ESTIMADOS</u> <u>(USD)</u>	<u>CUOTA ESTIMADA POR REVISIÓN DETALLADA</u> <u>(USD)</u>
< a 50 mm	20,000
50 mm a 100 mm	35,000
100 mm a 250 mm	60,000
250 mm a 500 mm	85,000
500 mm a 1 bb	110,000
> 1 bb	135,000

Fuente: WB 2017.

Dentro de la gestión de IP, la clave para lograr eficiencia en los procesos resulta de un marco metodológico a partir del cual, el sector público optimice el uso de recursos físicos, humanos y financieros (derechos, y recupero contingente), minimice los costos de transacción y establezca los incentivos, monetarios y de tiempo, para aumentar la tasa de éxito de los proyectos.

## MEJORES PRÁCTICAS DE GOBERNANZA EN LOS PROCESOS DE IP

### ALINEAMIENTO CON POLÍTICA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA – LOS CASOS DE AUSTRALIA Y CANADÁ

A través del diseño y aplicación de un marco normativo e institucional se rigen las decisiones de los gobiernos en cuanto a planeación, asignación de fondos y ejecución de proyectos públicos que debería resultar homogéneos e

independientes de la modalidad contractual de desarrollo y de la concepción original de la iniciativa. Bajo dicha gobernanza, los arreglos de instituciones públicas, normas y procesos deberían orientarse a tener mejores esquemas de implementación, asignando los escasos recursos a la estructuración de mejores proyectos y garantizando su sostenibilidad durante su ciclo de vida.

Para definir el rol de los gobiernos y los proponentes en la ejecución de Iniciativas Privadas, es necesario desarrollar e implementar leyes o normas que establezcan los procedimientos para llevarlas a cabo, especificando, en un contrato, la asignación de riesgos, obligaciones y responsabilidades de cada una de las partes, y garantizar, a través de las instituciones, plena coordinación y comunicación entre los interesados.

Una sólida gobernanza en infraestructura, como se menciona en el documento Sostenibilidad Fiscal de las APP ([Domínguez y Suárez-Alemán, 2023](#)), favorecerá el desarrollo de proyectos comercialmente rentables, una administración responsable de los riesgos, transparencia al reportar la información y el fortalecimiento de la posición fiscal de los países. Bajo dicho esquema, es recomendable utilizar un marco unificado y complementario, donde las Iniciativas Privadas se alineen con la política pública de infraestructura (sin duplicarla) y el capital privado financie activos que generen valor por dinero e impulsen una mayor calidad en la provisión de los servicios (BID, 2021).

A nivel internacional, los modelos aplicados por Australia y Canadá refieren esquemas normativos e institucionales integrales, donde existe una estricta vinculación entre las IP y los objetivos de política pública de infraestructura.<sup>40</sup> Lo anterior permite una asignación óptima de esfuerzos y recursos para gestionar IP.<sup>41</sup>

## **AUSTRALIA**

El país presenta un objetivo de política pública claro en torno al desarrollo de infraestructura para impulsar y mantener una mejor oferta de servicios públicos. Para apoyar dicho objetivo, el Gobierno implementó el Marco de Inversión (Capital Framework), el cual establece la estrategia nacional para desarrollar infraestructura y, como extensión al mismo, implementa el Marco de Sociedades (Partnership Framework). Bajo este último, se encuentran los lineamientos para Asociaciones Público-Privadas e Iniciativas Privadas.

Los lineamientos para IP señalan un proceso de gestión específico para su evaluación y aprobación, exigen la creación de valor y se alinean forzosamente a objetivos y planes estratégicos de política pública del Gobierno de Australia. Adicionalmente, la normativa Nacional y Subnacional convergen en los procesos para recibir, evaluar y aprobar las IP.

40. En la República de Corea, por ejemplo, se espera que las Iniciativas Privadas estén perfectamente alineadas con el Plan de Infraestructura y la planeación gubernamental.

41. En América Latina, Brasil establece mecanismos que alinean la política pública de infraestructura con la recepción, evaluación y autorización de IP; por ejemplo, emite criterios de evaluación desde fases iniciales (pasa/no pasa) para evitar un uso ineficiente de recursos y orientar los esfuerzos del sector privado, dando certidumbre y transparencia al proceso.

## CANADÁ

### PROVINCIA DE ALBERTA

La normativa responde a necesidades específicas en infraestructura, además de estar alineada con su política de obra pública a través del plan Capital (plan para desarrollar infraestructura pública);<sup>42</sup> esto es, si algún proyecto de obra pública ha sido aprobado en dicho plan, en ninguna circunstancia podrá ser presentado como IP. Al igual que en Australia, los lineamientos específicos a IP no sustituyen normativa vigente o futura y, adicionalmente, no reemplazan fondeo existente. Así, los lineamientos son específicos en su objeto, aprovechar la inversión del sector privado en infraestructura pública y proteger los objetivos de política pública, favoreciendo la innovación al mismo tiempo de asegurar transparencia y rendición de cuentas.

El marco de referencia establece una estrategia de priorización que considera criterios fundamentales (interés público y factibilidad, idoneidad y asequibilidad del proyecto) para presentar IP y dota de plena autonomía a la provincia para elegir o rechazar proyectos.

Básicamente, busca:

- A.** Asegurar claridad, predictibilidad, transparencia y rendición de cuentas tanto para las agencias públicas como las entidades privadas con mecanismos de comunicación claramente establecidos.
- B.** Proveer de una guía metodológica a los Proponentes en términos de procedimientos y definiciones de IP, lo que da certeza a los privados y ayuda a que mantengan el interés por desarrollar proyectos de infraestructura pública.
- C.** Servir de guía para los oficiales públicos, ayudándolos a procesar efectiva y eficientemente las IP, a través de procedimientos consistentes y transparentes.
- D.** Identificar un mecanismo consistente que dote de flexibilidad para procesar distintos tipos de IP y, de ser el caso, aprobarlas (las aprobaciones son determinadas por el gobierno de la Provincia y puede ser a discreción en función del bienestar de los contribuyentes).
- E.** Articular los objetivos de política de la provincia, asegurando que las propuestas presentadas se alineen a las prioridades de infraestructura del gobierno (Plan Capital) y planes de desarrollo.
- F.** Destacar el proceso de evaluación<sup>43</sup> y aprobación (con su respectivo calendario) y permitir tiempo suficiente para obtener las autorizaciones pertinentes y asegurar el avance del proyecto en tiempo y forma.

Bajo este marco, la Provincia incentiva a los privados a presentar IP que:

42. Plan trienal 2023-2026 con un presupuesto de 23,000 MM DC que apoya la creación de empleos, fondea proyectos de infraestructura y provee servicios esenciales para la población.

43. Se rige bajo seis principios: 1) Interés público; 2) Valor por Dinero; 3) Asequibilidad; 4) Precios de Mercado en equilibrio; 5) Transparencia y rendición de cuentas; y 6) Comunicación con el Proponente. Asimismo, una vez presentada la IP, se prohíbe cualquier tipo de presión política (*lobbying*).

- Identifiquen necesidades de nueva infraestructura que cumplan con la política, planes y objetivos de política pública;
- Propongan soluciones innovadoras a las necesidades de infraestructura de la provincia identificadas en la política, planes u objetivos con amplios beneficios sociales.
- Muestren, razonablemente, viabilidad comercial, financiera y técnica.
- Desarrollen un activo de infraestructura (no se permiten IP que sólo busquen la provisión de servicios sin gasto en capital y recursos para fondeo o préstamos).

Finalmente, al igual que Nueva Gales del Sur, con el fin de asignar los recursos de forma más eficiente, desarrollan un proceso de gestión de IP escalonado por fases.<sup>44</sup>

#### Cuadro 4. El proceso de etapas en la provincia de Alberta

**Fase 1:** El Proponente presenta la IP:

- El Ministerio de Infraestructura (MI) consulta con entidades públicas relevantes e interesados para solicitar clarificaciones al Proponente.
- MI verifica que la propuesta esté completa y/o solicita al Proponente la complete; MI revisa y, de ser el caso, comunica al Proponente que avanzará a la Fase 2.

**Fase 2:** Evaluación Preliminar

- Ministerio de Infraestructura<sup>45</sup>
  - Identifica los departamentos relevantes para evaluar la IP y determina la factibilidad del proyecto.
  - Solicita evidencia de las competencias del Proponente y, en caso de ser necesario, realiza requerimientos de información adicionales.
  - Establece mecanismos de comunicación directos con el Proponente (evaluación preliminar).
  - Da certeza al Proponente, señalando los próximos pasos a seguir para el desarrollo del proyecto (información adicional o desarrollo de los documentos para la licitación pública).

44. Otro caso a destacar es el del Estado de Minas Gerais en Brasil, donde el proceso define claramente los pasos para presentar PMIs:

1. Publicación del PMI.
2. Acreditación de los Interesados.
3. Autorización para llevar a cabo los estudios y revisión.
4. Presentación y formalización de la Propuesta.
5. Manifestación de responsables de la Política Pública.
6. Publicación del objeto de la MIP para otros interesados.
7. Acreditación de los interesados.
8. Autorización de los estudios.

45. Generalmente, las propuestas son recibidas y evaluadas por el Ministerio de Transporte; sin embargo, otros Ministerios e interesados públicos podrían estar involucrados. El MI evaluará la propuesta según los lineamientos del marco de IP y podría solicitar el apoyo de otros ministerios, entidades públicas y partes interesadas. Aquellos proponentes con fondeo total o substancial de la Provincia deben consultar con los Ministerios que prestan el fondeo antes de presentar una IP. En ninguna circunstancia la Provincia aprobará una IP que:

1. Haya sido aprobada en el plan Capital;
2. Ya está sujeta a consideración de la Provincia; o
3. Está bajo desarrollo o licitación de la Provincia.

**Fase 3:** Desarrollo del Proyecto

- La Provincia podría desarrollar el proyecto por sí misma o firmar un acuerdo de desarrollo por parte del Proponente, ya sea para estudios específicos y/o definición de próximos pasos, identificando obligaciones y expectativas tanto de la Provincia como del Proponente
  - Para desarrollar el proyecto, debería contar con la aprobación en el Plan capital y considerar lo siguiente:
    - Limitar la participación del Proponente, incluso concluirlo.
      - ◊ La Provincia podría determinar un proceso estándar o alternativo de licitación. En este caso, el Proponente podría recibir o no beneficio o ventaja (incluyendo, pero no limitado a una lista corta) en el proceso.
    - Garantizar oportunidades para una licitación pública competitiva; el Ministerio de Infraestructura sería el encargado de llevarlo a cabo consultando con partes interesadas y consultores externos.
  - En caso de que lo desarrollara el proponente, el MI deberá evaluar el proyecto y determinar o confirmar el método(s) de adquisición más apropiado(s) para todo o parte de la IP.

Al finalizar esta fase, las decisiones pueden tardar de seis a 12 meses; incluso, tomar mayor tiempo en función de la naturaleza del proyecto e, incluso, requerir más autorizaciones de los cuerpos de la Provincia.

**Fase 4:** Conclusión

- La Provincia determina:
  - Las tareas consideradas como necesarias;
  - El rol apropiado de la Provincia; y
  - La forma apropiada del acuerdo para formalizar los derechos y obligaciones de las partes (subvenciones, licencias, arrendamientos, permisos de construcción y acuerdos de consultoría, entre otras).

En la gestión de las IP, la Provincia de Alberta está comprometida con un proceso justo y transparente, que otorgue tiempo suficiente a los oferentes interesados para garantizar procedimientos competitivos, donde las propuestas se priorizarán con base en el interés público, la factibilidad, idoneidad y asequibilidad del proyecto y, en todo momento, la Provincia retiene la total discrecionalidad en la autorización de las IP.

**PROVINCIA DE ONTARIO**

Al igual que Australia y la Provincia de Alberta, el Gobierno de la Provincia de Ontario (Canadá) establece lineamientos específicos para llevar a cabo la gestión de IP,<sup>46</sup> donde destacan que éstas deben ser de interés público (generar valor y/o beneficios para los contribuyentes), proponer soluciones únicas e innovadoras

46. En ninguna circunstancia, se considerará alguna Propuesta relacionada a un proyecto existente, pendiente o anunciado, solicitud que se encuentre bajo cualquier proceso de adquisición gubernamental o que sólo persigan fondeo o subvenciones.

en los sectores que planean desarrollar (transporte, salud, impartición de justicia, vivienda, infraestructura de tipo digital, banda ancha, redes de comunicación celular, tecnología verde, entre otras), encontrar oportunidades de negocio, generar empleo y alinearse con la estrategia de gobierno. El marco normativo señala el objeto de las IP; éstas deben relacionarse directamente con la tipología y cartera principal de proyectos de Ontario, sus compromisos y prioridades, destacando la provisión de un mejor servicio a través de mejoras tecnológicas, creación de empleos y beneficios directos a los contribuyentes.

En la provincia, el proceso de gestión de IP también es escalonado, cuenta con tres Fases y determina los mecanismos de transparencia y comunicación entre las partes, estableciendo protocolos para dar a conocer la información relacionada con las IP (tratará la información con la debida responsabilidad y discrecionalidad requerida por la normativa y protección al Proponente y divulgará aquella que favorezca un proceso de procura eficaz, transparente y competitivo).

## **INTRODUCIENDO COMPETENCIA EN LOS PROCESOS Y COMPENSACIONES ÓPTIMAS**

Las buenas prácticas internacionales señalan que los proyectos deben ser licitados y adjudicados bajo procesos competitivos, transparentes y con mecanismos de rendición de cuentas. Dado que las IP son presentadas por un proponente privado, el sector público tiene la oportunidad (y desde un punto de vista de mejor práctica, la obligación) de explorar y aplicar estrategias competitivas durante el proceso de transacción (licitación y adjudicación).

Al existir un abanico de opciones, la experiencia internacional apuesta por estrategias que otorguen las mismas condiciones a los oferentes reconociendo el esfuerzo realizado por el proponente en su presentación. La cuestión de partida pasa por evitar la adjudicación directa, sólo justificada en escenarios muy particulares – por ejemplo, en Sudáfrica se lleva a cabo una “prueba de mercado” y, con base en ella, se evalúa si hay interés de otras empresas; sólo en el caso de no existir, el organismo público podría negociar directamente con el proponente de la iniciativa. En cualquier caso, la experiencia internacional muestra cómo la adjudicación directa puede causar retrasos de implementación, transacciones de APP mal estructuradas y un menor valor por dinero (WB 2017).

La cuestión de cómo promover la competencia en estos procesos, y al mismo tiempo reconocer el esfuerzo del proponente a la hora de desarrollar la idea/ propuesta se presenta entonces como el principal reto. Reconociendo la máxima de generar procesos competitivos, es importante no establecer desincentivos a la presentación de propuestas buenas e innovadoras. El cuadro 5 finalmente recoge algunas de las opciones empleadas internacionalmente para resolver esta cuestión.

### **Cuadro 5. Mecanismos y ejemplos de prácticas internacionales para reconocer esfuerzo del proponente en procesos competitivos**

**Swiss Challenge:** Si el proponente no gana, tiene la opción de igualar la oferta ganadora y ganar el contrato. En Italia, el derecho a igualar la oferta es el mecanismo de incentivo más común; sin embargo, no ha generado competencia y, en el 85% de los casos, el contrato se ha otorgado al proponente (estrategia duramente criticada tanto por funcionarios públicos italianos como por la Unión Europea). El mecanismo es empleado igualmente en otros países como India (a nivel estadual) o Filipinas, entre otros.

**Esquemas de bonificación:** El proponente recibe una ventaja de puntuación que generalmente se define como un porcentaje adicional agregado a su puntuación de evaluación en un proceso de licitación abierta. En Corea del Sur, el proponente puede recibir un bono de hasta 10% si el organismo público no modifica la propuesta (si la modifica, hasta por 5%). En Chile, actualmente se aplica un bono de 3.8% (inicialmente, en 1995, era de 20%); si bien se ha encontrado que 63.2% se ha adjudicado a postores distintos al Proponente, es importante señalar que el Ministerio de Obras Públicas otorga tiempo suficiente para presentar propuestas (la combinación de mecanismos podría contribuir a una mayor tensión competitiva).

**Mecanismo de recupero contingente:** La empresa que hizo la oferta original recibe una tarifa del gobierno o del postor ganador. La tarifa puede simplemente reembolsar algunos costos de desarrollo del proyecto o establecerse para proporcionar un retorno sobre el desarrollo del concepto y la propuesta del proyecto. En EE. UU. ninguno de los Estados con marco normativo IP proporciona mecanismos de incentivos y, más bien, como mecanismo de competencia (evitar comportamiento oportunista), aplican el recupero contingente en función de los costos de la propuesta.

**Inclusión en la ronda de mejor y última oferta:** un proceso de licitación de dos etapas en el que se invita a los postores mejor clasificados de la primera etapa (como una expresión de interés) a presentar propuestas finales en una segunda etapa. El proponente del proyecto iniciado por el mercado se incluye automáticamente en la segunda etapa. Como recoge la guía de certificación APP de la Banca Multilateral, este se utiliza en el sector de carreteras de Sudáfrica.

Fuente: adaptado de la Guía de Certificación APP de la Banca Multilateral, y Banco Mundial (2017).

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

1. Las Iniciativas Privadas no representan por sí mismas una buena o mala práctica. La idoneidad de su implementación como mecanismo adicional para el desarrollo de infraestructura económica y social de un país o región vendrá determinada por su capacidad para responder al objetivo de política pública buscado, y las condiciones bajo las que tengan lugar.
2. Dado lo anterior, es crucial determinar en primer lugar qué objetivo de política pública persiguen, para luego poder evaluar en qué medida estos resultados se han conseguido, y en el caso que no lo logre, entender qué factores han afectado a dicho resultado.
3. En términos generales, la experiencia internacional muestra cómo las IP se han empleado con un propósito principal que pasa por atraer innovación al sector de infraestructura pública por parte del sector privado, que presente soluciones novedosas e innovadoras a brechas de desarrollo.
4. Sin embargo, la experiencia de los países de América Latina analizados en este documento muestra que este objetivo no se ha conseguido hasta la fecha, toda vez que la gran mayoría de los proyectos realizados bajo este mecanismo se presenta altamente concretados en proyectos tradicionales (rutas) con escasa capacidad de innovación.
5. Además de la necesidad de promover innovación, frecuentemente los procesos de IP son perseguidos contra objetivos de eficiencia en el manejo de recursos – tanto financieros, para poder reducir la carga que suponen los costes de preparación de proyectos frente a los de supervisión; como humanos, ante la falta de personal capacitado para atender nuevos proyectos/sectores.
6. La evidencia muestra que los procesos de revisión de IP son intensivos, y pocas propuestas (y poco diversificadas) alcanzan fase de desarrollo. Todo ello hace necesario reforzar procesos de análisis por fases que minimicen la probabilidad de que proyectos no óptimos alcancen fases avanzadas de revisión – y por tanto requieran de considerables recursos para su seguimiento.
7. La mayoría de los marcos normativos a nivel internacional relacionados con el desarrollo de infraestructura y participación privada en dicho proceso consideran de manera explícita la posibilidad de considerar IP.
8. Sin embargo, pocos son los casos donde a nivel normativo se asegura que éstas sigan un proceso de análisis, supervisión y desarrollo exactamente igual a las iniciativas públicas. Es fundamental asegurar la consistencia

de los ámbitos de actuación (sectores, subsectores, regiones, etc.) bajo las que se consideran las IP con los objetivos de política de infraestructura, y coordinar entre las diferentes vías alternativas de desarrollo/recepción de propuestas, así como modalidades contractuales consideradas.

9. Por tanto, un enfoque estratégico para presentar, evaluar y aprobar IP favorecerá procesos eficientes que generen valor para los contribuyentes; la alineación de IP con la estrategia de Política Pública (Planes de Desarrollo Regionales o Sectoriales) debería orientar el actuar de los Proponentes y, con base en sus ventajas comparativas, fortalecer mecanismos innovadores y eficaces.
10. Finalmente, resulta importante destacar que, bajo las condiciones adecuadas – bien alineadas con la política estratégica de desarrollo de infraestructura, incorporando procesos secuenciales por fases que permitan mitigar los riesgos de destinar una gran cantidad de recursos en proyectos no deseables, y especificando de manera precisa el carácter innovador de las propuestas – las IP tienen el potencial de contribuir de manera relevante al desarrollo eficiencia, innovador, y sostenible de infraestructura en la Región.

## REFERENCIAS

Abdel Aziz, A. and Nabavi, H. (2014) Unsolicited Proposals for PPP Projects: Private Sector Perceptions in the USA, Construction Research Congress, pp. 1,349 – 1,358.

Angus, C. (2017) Unsolicited Proposals – Issues backgrounders. Parliamentary Research Service e-brief. New South Wales.

Bitran, E., Nieto-Parra, S. and Robledo, J.S. (2013) “Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru” OECD Development Centre, WP 317.

Camacho, F.T., Rodrigues, B.C.L. and Vieira, H.M.M. (2017), «Unsolicited Proposals in Infrastructure – Lessons from Brazil and Chile», Leitão, J., de Morais Sarmento, E. and Aleluia, J. (Ed.) The Emerald Handbook of Public-Private Partnership in Developing and Emerging Economies, Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. 559-578. <https://doi.org/10.1108/978-1-78714-493-420171021>.

Cameron, H. (2017) Unsolicited Proposals for PPP Projects in Vietnam: Lessons from Australia and the Philippines, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 12(2), p 132-145.

Casady, C.B. and Baxter, D. (2022) «Procuring healthcare public-private partnership (PPPs) through unsolicited proposals during the COVID-19 pandemic”, Journal of Public Procurement, Vol. 22 No. 1, pp. 6-16. <https://doi.org/10.1108/JOPP-07-2020-0061>

CEPAL (2015) “Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento”, Documento Anual de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, ONU, Santiago, Chile.

Chile., C. d. (2017). GUÍA METODOLÓGICA EVALUACIÓN DE INICIATIVAS PRIVADAS. Fuente: Dirección General de Concesiones. Ministerio de Obras Públicas. Chile.: [http://www.concesiones.cl/proyectos/iniciativasprivadas/Documents/2017/Guia\\_metodologica\\_de\\_evaluacion\\_de\\_iniciativas\\_privadas.pdf](http://www.concesiones.cl/proyectos/iniciativasprivadas/Documents/2017/Guia_metodologica_de_evaluacion_de_iniciativas_privadas.pdf)

Chew, A. (2015) Use of unsolicited proposals for new projects – the approaches in Australia, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 10(1), p 29- 34.

Departamento Nacional de Planeación (2021) “Programa de Apoyo a la Participación Privada”, Bogotá, Colombia.

Domínguez, E. y Suárez-Alemán, A. (2023) “Sostenibilidad fiscal de las asociaciones público-privadas: elementos clave y buenas prácticas para una gestión fiscal responsable en infraestructura económica y social a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos en América Latina y el Caribe”, IADB, Washington, D.C.

Hodges, J.T. (2003), “Unsolicited Proposals the Issues for Private Infrastructure Projects”, The World Bank.

Hodges, J.T. and Dellacha, G. (2007), Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency, No. 1, Washington D.C.

IADB (2014) “An overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders’ Viewpoint”, Technical Note (IDB-TN-641), Washington, D.C.

Ismail, S. (2013), «Critical success factors of public private partnership (PPP) implementation in Malaysia», *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, Vol. 5 No. 1, pp. 6-19. <https://doi.org/10.1108/17574321311304503>

Nyagormey, J.J., Kofi Baiden, B., Nani G. and Adinyira, E. (2020): Review on criteria for evaluating unsolicited public–private partnership PPP proposals from 2004 to 2018, *International Journal of Construction Management*.

DOI: 10.1080/15623599.2020.1783596, <https://doi.org/10.1080/15623599.2020.1783596>

Marques, R.C. (2018) Empirical Evidence of Unsolicited Proposals in PPP Arrangements: A Comparison of Brazil, Korea and the USA, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20:5, 435-450, DOI: 10.1080/13876988.2017.1390866.

Osei-Kyei, R., Chan, A.P.C., Dansoh, A., Ofori-Kuragu, J.K. and Oppong, G.D. (2018) Strategies for Effective Management of Unsolicited Public–Private Partnership Proposals, *J. Manage. Eng.*, 2018, 34(3): 04018006.

Osei-Kyei, R., Chan, A.P.C., Dansoh, A., Ofori-Kuragu, J.K. and Owusu, E.K. (2018) «Motivations for adopting unsolicited proposals for public-private partnership project implementation: A survey of international experts», *Journal of Financial Management of Property and Construction*, Vol. 23 No. 2, pp. 221-238. <https://doi.org/10.1108/JFMPC-06-2017-0020>.

Osei-Kyei, R., Chan, A.P.C. and Dansoh, A. (2020) Project selection index for unsolicited public–private partnership proposals, *International Journal of Construction Management*, 20:6, 555-566, DOI: 10.1080/15623599.2019.1573480.

PPP Reference Guide, Version 3 (2017). Multilateral Development Banks.

Serebrisky, T., & Suárez-Alemán, A. (2019). La provisión de servicios de infraestructura en América latina y el caribe. Puede la región hacer más y hacerlo mejor.

Suárez-Alemán, A., Castrosin, M. P., Fioravanti, R., Bonifaz, J. L., Chackiel, J. E., Debaeke, P., ... & Chansky, I. (2021). Planificación y priorización en el desarrollo de infraestructura, y el rol de las asociaciones público-privadas.

Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T., & Perelman, S. (2019). Benchmarking economic infrastructure efficiency: How does the Latin America and Caribbean region compare?. *Utilities Policy*, 58, 1-15.

Takano, G. (2021) The competitive performance of public-private partnership markets. The case of unsolicited proposals in Peru. *Utilities Policy*, Vol. 72, Octubre 2021, 101274.

<https://doi.org/10.1016/j.jup.2021.101274>.

Turley, L. (2015) Unsolicited Proposals in Infrastructure Procurement: A growing reality for governments, requiring robust management frameworks, International Institute for Sustainable Development and IMG Rebel.

Verma, S. (2010) "Government Obligations in Public-Private Partnership Contract", *Journal of Public Procurement*, Vol. 10 No. 4.

World Bank (2017) "Lineamientos para el desarrollo de una política de gestión de Iniciativas Privadas en proyectos de infraestructura: Revisión de experiencias con Iniciativas Privadas en proyectos de infraestructura", Vol. III, Washington, D.C., pp. 1-108.

World Bank (2022) "Policy Guidelines for Managing Unsolicited Proposals in Infrastructure Projects", March, Washington, D.C., pp. 1-32.

Yun, S., Jung, W., Han, S.H. and Park, H. (2015), "Critical Organizational Success Factors for Public Private Partnership Projects – A Comparison of Solicited and Unsolicited Proposals", *Journal of Civil Engineering and Management*, Vol. 21 No. 2, pp. 131-143.

Zin Zawawi, M.I., Kulatunga, U. and Thayaparan, M. (2016), «Malaysian experience with public-private partnership (PPP): Managing unsolicited proposal», *Built Environment Project and Asset Management*, Vol. 6 No. 5, pp. 508-520. <https://doi.org/10.1108/BEPAM-10-2015-0059>.

# ANEXO A – EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y REGIONALES: VISIÓN, ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES DE EXPERTOS

## AUSTRALIA

**Peter Collacino** – (Mott MacDonald y, previamente, Jefe de Política de Infraestructura del Gobierno)

## CANADÁ

**James Budd** – (Gobierno de Alberta)

## REPÚBLICA DE COREA

**Yoo-Eun Koh** – (Instituto de Desarrollo de Corea)

## BRASIL

### ESTADO DE MINAS GERAIS

**Fernanda Alen Gonçalves da Silva** – (Gobierno del Estado)

### ESTADO DE SÃO PAULO

**André Ispert y Laís Menegón** – (Gobierno del Estado)

### MUNICIPIO DE SÃO PAULO

**Marcela Santos y Mariana Moschiar** – (Gobierno del Municipio)

## PERÚ

**Lenin Mayorga** – (Ministerio de Economía y Finanzas)

## ANEXO B – REVISIÓN DE LA LITERATURA

**Tabla A1. Revisión de la literatura sobre el desempeño de iniciativas privadas en infraestructura**

AUTOR/ES	REGIÓN/PAÍS	PERÍODO DE ANÁLISIS	ENFOQUE METODOLÓGICO	PRINCIPALES RESULTADOS
	INTERNACIONAL			
Casady, C.B. and Baxter, D.		n.a.	Mediante el caso de estudio simplificado de una IP en el Departamento de Transporte de Pensilvania y un enfoque pragmático para impulsar y utilizar IP en el sector Salud, se explora la relevancia de las IP como respuesta a la pandemia de la Covid-19, evaluando sus ventajas y retos.	Se encuentra que las IP sí podrían ayudar en la etapa de recuperación postpandemia Covid-19, si se utilizan estratégicamente para facilitar el proceso de adquisición. Al implementar APP en el sector Salud de forma proactiva y en escala, se pudieran mitigar los efectos negativos de la pandemia en el largo plazo.
Hodges, J.T.		2003	Con la Base de Datos de "Participación Privada en Infraestructura" del Banco Mundial, se lleva a cabo un análisis cualitativo (Chile, Filipinas, República de Corea y Sudáfrica) para explorar qué tipo de procesos deben considerarse para aplicar exitosamente las IP. ¿Cuándo se deben permitir las IP? ¿Cómo asegurar procesos transparentes y competitivos?	El principal reto que enfrentan los gobiernos para impulsar Iniciativas Privadas es cómo generar los incentivos para que los procesos sean transparentes y competitivos, donde las empresas, al conocer la demanda por infraestructura, presenten propuestas viables.
Hodges, J.T. y Dellacha, G.		1995 - 2006	A través de estadística descriptiva, en distintos países (Argentina, Chile, Costa Rica, EE. UU., Filipinas, Guam, Italia, República de Corea, Sudáfrica y Taiwan), se analiza la importancia de los sistemas de incentivos y las restricciones temporales para mejorar procesos competitivos.	Las IP podrían resultar una buena alternativa para innovar en países donde existen limitadas capacidades técnicas y financieras si se utilizan esquemas competitivos y transparentes.

AUTOR/ES	REGIÓN/PAÍS	PERÍODO DE ANÁLISIS	ENFOQUE METODOLÓGICO	PRINCIPALES RESULTADOS
	INTERNACIONAL			
Osei-Kyei, R., Chan, A.P.C., Dansoh, A., Ofori-Kuragu, J.K. and Owusu, E.K.			Se condujo una revisión exhaustiva de la literatura y se derivó una lista de criterios para elegir IP. Se realizó un cuestionario y se llevaron a cabo entrevistas con expertos en el tema; la información obtenida, se analizó bajo las metodologías de confiabilidad entre evaluadores, significancia de la media y pruebas-t en dos muestras independientes.	Señalan cuatro motivos por los cuales los gobiernos apoyan las IP: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Innovación y creatividad del sector privado para presentar proyectos APP.</li> <li>2. Falta de capacidad del sector público para identificar, priorizar y licitar APP.</li> <li>3. Falta de interés de los inversionistas y desarrolladores privados para desarrollar proyectos en áreas remotas.</li> <li>4. Implementación de APP con mayor velocidad.</li> </ol>
Robert Osei-Kyei, Albert P. C. Chan, Ayirebi Dansoh, Joseph K. Ofori-Kuragu y Goodenough D. Oppong	Internacional (África, Asia, Europa, Medio Oriente y Norteamérica)	Marzo - mayo 2017	Se llevó a cabo una encuesta a 57 expertos de la Industria (36) y la Academia (21), con experiencia mínima de cinco años. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para analizar la información se utilizó la prueba de confianza del modelo Alpha de Cronbach, el coeficiente de concordancia de Kendall, el índice de significancia de la media y el estadístico U Mann-Whitney.</li> </ul>	Elementos clave para una administración efectiva de las IP: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos específicos para presentar y desarrollar IP.</li> <li>• Evaluación del Valor por Dinero, innovación, costos y riesgos de las propuestas.</li> <li>• Personal altamente capacitado para evaluar las propuestas.</li> <li>• Procesos licitatorios competitivos y transparentes.</li> <li>• Consultas públicas e involucramiento de los interesados.</li> <li>• Impacto de las IP en la política sectorial y nacional.</li> <li>• Protección adecuada a la propiedad intelectual del proponente original.</li> <li>• Los incentivos mayormente aceptados son la Mejor y Oferta Final y el Reto Suizo.</li> </ul>
Osei-Kyei, R., Chan, A.P.C. and Dansoh, A.			Se desarrolla una metodología pragmática para cuantificar la viabilidad de IP basado en tres criterios de evaluación: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Valor por Dinero (VpD);</li> <li>2) Factibilidad financiera;</li> <li>3) Innovación sostenible.</li> </ol>	Se encuentra que el VpD es el criterio de mayor peso y se enfatiza en que esta metodología ayudará a administrar IP efectivamente en la etapa de preparación.
Nyagormey, J.J., Kofi Baiden, B., Nani G. and Adinyira, E.		2004 - 2018	Para el periodo 2004 - 2018 se hace un análisis exhaustivo de la literatura en torno a las IP, donde se identifican 27 criterios a evaluar en 46 documentos seleccionados.	Los principales criterios encontrados son: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar que los proyectos generen Valor por Dinero.</li> <li>• Asignar óptimamente el riesgo.</li> <li>• Favorecer proyectos innovadores.</li> <li>• Comprobar la capacidad técnica y financiera del proponente.</li> <li>• Rendir cuentas y favorecer procesos transparentes.</li> <li>• Proteger la propiedad intelectual.</li> <li>• Asegurar procesos de subastas competitivos.</li> </ul>

AUTOR/ES	REGIÓN/PAÍS	PERÍODO DE ANÁLISIS	ENFOQUE METODOLÓGICO	PRINCIPALES RESULTADOS
	<b>INTERNACIONAL</b>			
Verma, S.	Internacional India y EE. UU.		A través de un análisis legal-cualitativo, compara los marcos regulatorios entre la India, EE. UU. y las buenas prácticas internacionales (Comisión Nacional Unida para la Ley de Comercio Internacional, Banco de Reconstrucción y Desarrollo Europeo, Banco de Desarrollo de Asia y Banco Mundial) para administrar e implementar contratos para IP.	<p>Los marcos legales analizados no contienen elementos suficientes para garantizar procesos contractuales transparentes y competitivos para desarrollar IP. Se recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer los marcos normativos APP subnacionales, considerando IP.</li> <li>El marco de IP debe considerar: 1) Propósito, competitividad y cierta participación del gobierno (fondeo); 2) Lapsos de tiempo adecuados para presentar la IP e impulsar la competencia; 3) Procesos transparentes; 4) Mecanismos que generen incentivos adecuados (valorar el efecto de un derecho a obtener un beneficio en precios o ventaja en las negociaciones durante el proceso de evaluación de ofertas).</li> </ul> <p>Los procesos para implementar IP deben ser explícitamente claros, detallados y exhaustivos en la norma; asimismo, sólo permitirse en caso de innovación, competencia, donde el gobierno no esté directamente involucrado o su participación sea igual para todos los competidores. Las IP no deben estar relacionadas con proyectos impulsados por el gobierno. Los procesos para presentar contra-ofertas deben estar en función del tiempo que utilizó el proponente original.</p>
	<b>NORTEAMÉRICA</b>			
Ahmed Abdel, A. y Nabavi, H.	EE.UU.	n.a.	Se llevó a cabo una encuesta a 18 empresas nacionales e internacionales sobre su perspectiva en la administración, regulación, incentivos, etapa de licitación y competencia bajo un enfoque estadístico descriptivo.	<p>Las empresas encuestadas sólo apoyarían IP si:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Existe una adecuada administración por parte del gobierno, un óptimo marco legal que las regule y transparencia en los procesos.</li> <li>No se ofrecen incentivos a la empresa originadora de la IP (p. ej. Sistema de Bonos y Reto Suizo).</li> <li>Tiempos adecuados para favorecer la preparación de proyectos y la competencia.</li> </ol>
	<b>OCEANÍA</b>			
Angus, C.	Australia (Nueva Gales del Sur)	n.a.	A través de un análisis cualitativo en la jurisdicción de la Nueva Gales del Sur, otras provincias de Australia y referencias internacionales (Canadá, EE. UU., Nueva Zelanda y Reino Unido), sintetiza los beneficios y desventajas de las iniciativas privadas, mostrando lineamientos del Gobierno de Nueva Gales del Sur y resultados de su órgano auditor.	<p>Si bien podrían existir ventajas en la identificación de nuevos proyectos por parte del sector privado y ahorro en costos, debe garantizarse que los procesos licitatorios sean competitivos y transparentes, manteniendo el Valor por Dinero de los proyectos. Se deben generar los incentivos adecuados para que los proyectos presentados a través de IP sean innovadores y no dejen fuera proyectos que busquen un beneficio social (no sólo económico).</p> <p>El Órgano Auditor encontró que los procesos de licitación de IP requieren mayor transparencia al reportar la información solicitada y al adjudicar los proyectos.</p>
Chew, A.	Australia	n.a.	Se analiza la legislación que norma el proceso para presentar IP al gobierno de Australia.	Se deben especificar y transparentar los procesos de evaluación y protección a privados; asimismo, se describe el procedimiento a seguir una vez presentada la IP.

AUTOR/ES	REGIÓN/PAÍS	PERÍODO DE ANÁLISIS	ENFOQUE METODOLÓGICO	PRINCIPALES RESULTADOS
	<b>ASIA</b>			
Cameron, H.	Vietnam	n.a.	Se analizan cualitativamente las limitaciones del marco regulatorio en torno a IP del país y se comparan con aquellos de Australia y Filipinas.	La regulación de IP debe ser más robusta, clara y explícita; a la fecha de publicación del artículo (2017), el país no había adjudicado este tipo de proyectos por limitaciones del marco legal.
Sungmin, Y., Wooyong, J., Seung Heon H. y Heedae, P.	República de Corea del Sur	1999 - 2006	El estudio utiliza 32 proyectos APP (18 Iniciativas Públicas y 14 Privadas).  • Se realiza una encuesta a distintos sectores (SPCs, Construcción y Transporte) y, con base en la información obtenida, a través de análisis de factores y regresiones por etapas, se analizan aquellos aspectos organizacionales que contribuyen al éxito de cada tipo de iniciativa.	<b>Iniciativas Públicas</b> • La capacidad para implementar los proyectos es una condición necesaria para su éxito. <b>Iniciativas Privadas</b> • La asignación de los riesgos y las estrategias de mitigación (disminución de riesgos operacionales) son elementos preponderantes en los proyectos bajo esta modalidad.  En ambas tipologías, las partes interesadas deben establecer y aplicar una buena gobernanza para alinear las metas y objetivos, favoreciendo la coordinación interinstitucional.
Zin Zawawi, M.I., Kulatunga, U. and Thayaparan, M.	Malasia	Febrero - marzo 2015	Se trabajó un “Caso de Estudio” (análisis cualitativo de datos) junto con la Unidad APP del gobierno de Malasia. Se construyó un cuestionario y se llevaron a cabo 13 entrevistas para evaluar el nivel de competencia en el proceso para recibir, validar y llevar a cabo IP; éste se aplicó al personal de la Unidad, practicantes involucrados en el proceso y expertos académicos y en la industria.	Si bien las Iniciativas Privadas son aceptadas por el Estado, no existe un mecanismo transparente y/o normativa vigente para administrarlas.  • Lo anterior desincentiva la competencia y genera grandes obstáculos en los procesos de licitación. Esto genera sobre precios y baja calidad en la infraestructura.  • Como solución, se propone introducir un marco normativo que establezca los procedimientos y directrices para fortalecer la competencia y favorezca la administración de IP.
	<b>AMÉRICA LATINA</b>			
Camacho, F.T., Rodrigues, B.C.L. and Vieira, H.M.M.	Brasil y Chile		Se lleva a cabo un análisis comparativo de proyectos APP contratados bajo el esquema de IP en Brasil y Chile.	Rara vez, empresas distintas a las proponentes originales, ganan la adjudicación del proyecto. La evidencia empírica sugiere que las IPs pueden funcionar mejor en sectores donde el gobierno tiene experiencia y que, <i>ex ante</i> , son viables financieramente.
Castelbalnco, G. and Guevara, J.	Colombia		Mediante el uso de la metodología de análisis de contenido sistematizado, se estudia la asignación de riesgos en seis contratos de vías (tres Iniciativas Públicas y tres Iniciativas Privadas) en la última década.	Se encuentra que, si bien algunos riesgos son retenidos por el sector público, la mayoría se transfieren al sector privado. Se identifican dos tipos de comportamiento oportunista: 1. El privado que presenta la IP transfiere riesgos endógenos al sector público; 2. El sector público transfiere riesgos exógenos al privado.

AUTOR/ES	REGIÓN/PAÍS	PERÍODO DE ANÁLISIS	ENFOQUE METODOLÓGICO	PRINCIPALES RESULTADOS
Takano, G.	Perú	2008 - 2019	A través de una metodología mixta de análisis (Base de Datos de 57 IP -15 Nacionales y 42 Subnacionales- y dos Casos de Estudio), identifican baja o nula competitividad en los procesos para presentar y llevar a cabo Iniciativas Privadas.	La falta de transparencia al reportar la información, así como el mal y discrecional uso de los procesos de subastas para presentar ofertas (intereses gubernamentales vs. mejores procesos en favor de un beneficio social) han favorecido la opacidad y falta de competencia a nivel subnacional, principalmente.

Fuente: Elaborado por los Autores a partir de literatura internacional en materia de IP.

# ANEXO C. USO DE DATOS

VARIABLES UTILIZADAS DEL RUAPP DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA.

## 1. Tipo de APP

- Se divide en Iniciativas Público y Privadas con y sin recursos Públicos.

## 2. Nombre del Proyecto

## 3. Objeto del Proyecto

- Describe el objeto de la concesión y/o APP (Diseño, Construcción, Rehabilitación, Operación, Mantenimiento, entre otros).

## 4. Tipo de Entidad

- Presenta cuatro categorías (Nacional, Municipal, Departamental y Área Metropolitana).

## 5. Nombre de la Entidad

- Señala si es una agencia o ministerio gubernamental, entidad, alcaldía, instituto, fundación, universidad, entre otros.

## 6. Etapa

- Muestra el avance del proyecto.
- Originalmente existían 20 clasificaciones; sin embargo, dado que se identificaron similitudes entre ellas, se creó una nueva variable a partir de “clusters”; el espacio se redujo a 11 etapas (Adjudicado, Contratado, Desistido, Arreglo de condiciones, Rechazado, Desierto, En espera de ingreso para evaluación, Estudios, Evaluación, Licitación, Publicación para manifestación de interés).

## 7. Fecha de Radicación

- Se especifica el día, mes y año; se creó una nueva variable que agrupa los proyectos por año.

## 8. Lugares de Desarrollo

## 9. Tipo de Proyecto

- Señala el sector donde se lleva a cabo el proyecto (Agricultura y Desarrollo Rural; Agua y Saneamiento; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ciencia, Tecnología e Innovación; Comercio, Industria y Turismo; Cultura y Deporte; Edificaciones Públicas y Renovación; Educación; Justicia; Minas y Energía; Salud; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Transporte y Movilidad; y Vivienda).

## 10. Sub - Tipo de Proyecto

- Para cada tipo de proyecto, presenta su(s) subclasificación(es).
- Clasifica los proyectos como productivos o sociales.



