

Las unidades APP centrales en América Latina y Caribe y su relación óptima con otras instituciones del gobierno

Red de Análisis y Buenas Prácticas en
Asociaciones Público-Privadas
Bien Público Regional



Catalogación en la fuente proporcionada por la

Biblioteca Felipe Herrera del

Banco Interamericano de Desarrollo

Rebollo, Andrés.

Las unidades APP centrales en América Latina y Caribe y su relación óptima con otras instituciones del gobierno / Andrés Rebollo, Mateo de los Ríos, Richard Foster; editores, Ancor Suárez-Alemán, Ángel Ferrero, Adilio Celle, Claudia Alvarez Pagliuca.

p. cm. — (Monografía del BID ; 952)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public-private sector cooperation-Latin America. 2. Public contracts-Latin America. 3. Infrastructure (Economics)-Latin America-Finance. 4. Public works-Latin America-Finance. I. De los Ríos, Mateo. II. Foster, Richard. III. Suárez-Alemán, Ancor, editor. IV. Ferrero, Ángel, editor. V. Celle, Adilio, editor. VI. Alvarez Pagliuca, Claudia, editora. VII. Banco Interamericano de Desarrollo. Vicepresidencia de Países. VIII. Título. IX. Serie.

IDB-MG-952

Códigos JEL: H54; L9; N76; O18.

Palabras clave: Asociaciones Público-Privadas; Capacidad institucional.

Copyright ©2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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



Sobre la Red APP y el presente trabajo

Red de Análisis y Buenas Prácticas en Asociaciones Público-Privadas

Sectores público y privado trabajando juntos para una mejor infraestructura.

Si bien la realidad de cada país de la región es diferente, los proyectos de infraestructura conllevan desafíos similares en su preparación, ejecución, operación, o mantenimiento, entre otros, que son extrapolables a las circunstancias de cada país. Son inversiones de gran envergadura, que tienen la capacidad de cambiar países y mejorar la calidad de vida de comunidades enteras. La complejidad y el esfuerzo requerido para llevar adelante estos proyectos, así como sus enormes impactos sobre la sociedad son razones de peso para fomentar la búsqueda de aprendizaje a partir de los proyectos existentes, y de este modo ayudar a mejorar el desempeño de futuros proyectos de infraestructura en la región. Si bien cada proyecto es diferente, y cada caso, país o región encierra particularidades que hacen únicos y desafiantes cada uno de los proyectos, la experiencia del trabajo en la región y el conocimiento compartido muestran que es posible identificar lecciones aprendidas que nos permiten repetir aciertos y evitar errores. La sistematización de experiencias se convierte en información, y el correcto análisis de la información se acaba transformando en evidencia, y, por tanto, en conocimiento práctico aplicado.

Con el apoyo de Gobiernos e instituciones de investigación de América Latina y el Caribe, desde el BID desarrollamos en 2020 la ***Red de Análisis y Buenas Prácticas en Asociaciones Público-Privadas (Red APP)***, con el objetivo de mejorar el desarrollo de infraestructura en la región en términos de calidad, sustentabilidad, competitividad, y eficiencia.

La Red APP nace con el objetivo de A) conectar las demandas públicas de conocimiento con la investigación aplicada desarrollada (en otras palabras, que los trabajos analíticos en materia de APPs respondan a lo que los desarrolladores de políticas y proyectos quieren saber sobre qué funciona y qué no); B) sistematizar la información: mediante la generación de información sistematizada para el análisis de proyectos, desde las decisiones de inversión hasta las de financiamiento; C) generar y coordinar la evidencia existente: mediante el desarrollo de trabajos analíticos a partir de información pública disponible generada por la red, así como conectar la investigación aplicada regional para potenciar sinergias en la generación de conocimiento.

A comienzos de 2020, y partir de una Consulta Pública a Gobiernos de la región, se determinaron una serie de temas de interés comunes en el desarrollo de infraestructura mediante APP en torno a cinco grandes áreas: Regulación e Institucionalidad, Factibilidad y Estructuración de Proyectos Sostenibles, Financiamiento de Proyectos, Gestión de Riesgos y Monitoreo, y Evaluación, Desempeño e Impacto. El presente trabajo ***“Las unidades APP centrales en América Latina y Caribe y su relación óptima con otras instituciones del gobierno”*** responde a dicha demanda y ha sido seleccionado dentro del área Regulación e Institucionalidad a través de una convocatoria competitiva de propuestas. Los autores principales de este documento son Andrés Rebollo, Mateo de los Ríos, y Richard Foster. El documento ha sido supervisado y editado por los coordinadores de la Red, Ancor Suárez Alemán y Ángel Ferrero, y Adilio Celle (Gobierno de Paraguay). Claudia Alvarez Pagliuca apoya en la gestión y coordinación de la Red, así como en los diferentes trabajos de diseminación y conocimiento.

Red de Análisis y Buenas Prácticas en Asociaciones Público-Privadas (Red APP)

Red-APP-BPR@iadb.org

RESUMEN EJECUTIVO

1. Motivación y relevancia

El concepto de “unidad APP” (con minúsculas, en el sentido más amplio) puede servir para describir cualquier equipo dentro del aparato del gobierno que concentre habilidades en la materia de APPs. Pero ello, siendo conveniente (el que autoridades de contratación o agencias centrales desarrollen y mantengan equipos especializados) no es lo que buscamos analizar, sino cuando esa unidad supone un cambio verdadero en el marco institucional capaz de transformar los procesos y mejorar la calidad de los proyectos y programas.

Para ello, esas unidades deberán ser “centrales” (ubicadas en una Agencia central o ejerciendo un rol centralizado –“para todo el gobierno”. Pero además ese rol debe ser “central” en el sentido de “esencial”, o “capital” para asegurar (control de calidad) o ayudar a asegurar (capacitación, asesoramiento y definición de políticas y estándares) la aplicación de buenas prácticas y el desarrollo exitoso de los programas y proyectos APP (durante todo su ciclo de vida). A ello responde el concepto de “Unidad APP Central” (UAC), con sus posibles matices de “institucionalizada” y “transformadora”, al que nos referiremos en el informe.

Y es que, en primer término, esta investigación trata de reflexionar sobre cómo debe ser diseñada e incorporada al marco institucional una UAC, para que su actividad tenga un impacto transformador y efectivo en el objetivo de salvaguardar la calidad de los proyectos y programas, con mayor atención que estudios precedentes.

Y lo hará partiendo de un análisis de las necesidades que impone la responsabilidad de aseguramiento de gestión y coordinación y de las distintas opciones para atenderlas (sección 3), incluyendo reflexiones sobre las funciones que en su sentido puede ocupar una UAC (sección 4), haciendo mención a lo observado al respecto en varios países de la región en cuanto a la organización del marco institucional en materia de aseguramiento de buenas prácticas y las funciones que ocupan efectivamente las unidades analizadas en la región (la mayoría de ellas considerables UAC), lo que se ofrece en una serie de casos de la región LAC y algunos otros utilizados como contrapunto.

Buscamos identificar y ofrecer pautas de cómo/donde puede añadir valor una UAC, y cuáles son las claves de su diseño, pero considerando siempre los peligros que su creación e incorporación al marco institucional puede arrastrar en cuanto a complejidad añadida en el mismo, cuellos de botella, redundancias de funciones etc. Todo ello, en definitiva, para reflexionar sobre el papel que pueden jugar en la región las Unidades APP consideradas como UAC, que son las que nos interesan, en la mejor gestión de los proyectos y programas APP de los países de la región, y como este puede ser más efectivo cuando responden a las características que se explican en el informe.

2. Datos y enfoque metodológico

El trabajo se ha sustentado sobre un análisis de una lista no exhaustiva de casos (Unidades APP) de la región¹, revisión crítica de literatura precedente sobre la materia² (en concreto análisis de casos en la Unión Europea realizado por el *European PPP Expertise Centre*, EPEC), así como un análisis propio de una lista corta de casos relevantes (tres casos) de la región Asia-Oceanía (con objeto de comparación con otros casos relevantes de una región adicional con un recorrido significativo en materia de desarrollo de APPs).

La información recabada y analizada para elaborar los casos, ocupa un entendimiento preliminar de la arquitectura institucional de cada uno de estos países, en relación al proceso de implementación y aprobación de los proyectos, interfases de la UAC con otras agencias, en especial interfases con el sistema de inversión pública (SNIP), así como la descripción del alcance de funciones y otras características del diseño de las Unidades APP consideradas como “Unidad APP Central” según las contrapartes entrevistadas o según existencia de evidencias claras.

Nuestras reflexiones sobre los aspectos clave para el diseño exitoso de una UAC están basadas en nuestro propio conocimiento y experiencia, si bien respaldadas de manera relevante en las evidencias de los casos analizados y en estudios y opiniones previas.

3. Resultados del análisis

Hemos evidenciado una clara consolidación del concepto de Unidad APP Central en la región, y, como era de esperar, una gran dispersión o variabilidad en cuanto al diseño de las Unidades APP en la región, pero que:

- Es consistente con otros análisis realizados de manera previa a nivel global.
- Nos ratifica de que, por lo general, la ubicación no es un factor decisivo.
- Nos habla de que, en la mayoría de los casos, se da un deseable nivel de concentración de funciones.
- A pesar de la dispersión, la clara tendencia (al igual que a nivel global) es ubicar las UAC dentro o adjuntas a Ministerios de Finanzas/Hacienda.
- En la mayoría de los casos, el foco de la UAC está en desarrollo de políticas y control de calidad de los procesos y en menor medida en el asesoramiento de transacción.

¹ Se distribuyó una encuesta por parte de K-Infra y BID entre miembros de la Red de Análisis y Buenas Prácticas en APP y se realizaron entrevistas adicionales a las entidades interesadas, abarcando los datos e información recibida la relativa a los siguientes países: Colombia, Paraguay, Uruguay, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana y Jamaica, además de dos gobiernos subnacionales (un Estado y un Municipio). Se analizó de manera independiente información pública sobre el caso de Perú (Ley APP y página de PROINVERSION).

² Ver sección “Referencias” al final del trabajo.

Sin embargo:

- los niveles de institucionalización en algunos casos no son los deseables, aunque por lo general la región puntúa bien;
- hemos evidenciado en algunos casos ciertos focos de posibles ineficiencias, sobre todo por duplicidad de funciones y falta de claridad en la coordinación / liderazgo en los procesos de revisión y conducción del proceso de aprobaciones (y menos por posible exceso de complejidad de los procesos de implementación y aprobaciones de los proyectos que por lo general parecen ser razonablemente claros);
- se adolece de una clara centralización / liderazgo en un rol tan relevante como el de capacitación;
- algunas unidades han reportado insuficiencia de recursos o gran dificultad para captar talento;
- por lo general se observa cierto déficit en estrategia de dotación y gestión de recursos / talento y en cuanto a sistemas de evaluación del desempeño de las unidades.

Un objetivo colateral del informe ha sido el de conocer mejor los procesos de desarrollo y aprobación en la región, como marco de la responsabilidad y actividades de una UAC, y en especial la interfase del proceso APP con el proceso de inversión pública, evidenciando afortunadamente que, en la mayoría de los casos (aunque no quedando claro en todos ellos) las APP están integradas y forman parte de los Sistemas de Inversión Pública.

4. Recomendaciones de política para mejorar el desarrollo de APP en LAC

- Hay que entender que las UAC son una pieza más del sistema de aseguramiento de calidad, buenas prácticas y coordinación. Por sí solas no pueden operar milagros.
- Las UAC, para ser efectivas, deben de:
 - estar dotadas de la debida autoridad y de un alto grado de institucionalización que le confiera relevancia.
 - estar bien encajadas en la arquitectura institucional existente en el país, y especialmente en relación con el ciclo de aprobación y registro de toda la inversión pública (es decir, que las APP formen parte del Sistema Nacional de Inversión Pública)
 - la definición de sus funciones, así como la ubicación de la UAC debe partir de un diagnóstico meditado de las carencias y necesidades en relación con el marco institucional y gobernanza relativa a la gestión del programa y proyectos APP.
- La concentración de funciones facilita la mayor capacidad y relevancia por retroalimentación entre los distintos roles y la efectividad por reducción de redundancias y mayor coordinación.
- No hay ubicación buena o mala. Es la definición de las funciones junto con la definición de las interfases de la UAC con el resto de las organizaciones con autoridad en la gestión de

proyectos y programas la que nos indicará donde debe estar ubicada: si en una agencia central existente o en o como agencia o corporación independiente.

- No hay funciones buenas o malas pero cuantas más funciones se concentren en la UAC, mejor. Las UAC deben concentrar en lo posible funciones del arco funcional relativo al aseguramiento de calidad y buenas prácticas para generar mayor relevancia y retroalimentar sus capacidades y conocimiento. Siempre con el límite que marque la presencia inamovible de actores preexistentes.
- Si no hay un compromiso político sostenido, siendo sensible entre otros a la necesidad de recursos suficientes y de talento y por ende de fondo presupuestario adecuado, el mejor diseño de UAC sobre el papel, fracasará.
- Las organizaciones matrices de las UAC (en relación con el máximo o máximos responsables de la UAC) y estas en relación con el conjunto de la plantilla, deben gestionar proactivamente el talento y los recursos.
- Se debe instaurar una práctica de revisión del diseño de la UAC y de la arquitectura institucional y marco operativo con cierta frecuencia (ya que las necesidades y las propias instituciones cambian), aceptando que puede resultar conveniente introducir ajustes cada cierto tiempo.
- Ligado a lo anterior, se deben desarrollar sistemas de evaluación de desempeño de las UAC y/o mecanismos de transparencia de su actividad, pero también del desempeño del sistema de aseguramiento en su conjunto. Lo primero, para incorporar la rendición de cuentas debida a nivel de organización matriz y a nivel gobierno. Lo segundo porque nos dirá en qué cosas falla la UAC (su gestión, y/o su configuración y diseño) o en cuales fallan otras piezas del sistema, en el objetivo último de desarrollar más y mejores proyectos.

LAS UNIDADES APP CENTRALES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE Y SU RELACIÓN ÓPTIMA CON OTRAS INSTITUCIONES DEL GOBIERNO



ANDRÉS REBOLLO
MATEO DE LOS RÍOS
RICHARD FOSTER

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	1
Reconocimientos y agradecimientos	10
Acrónimos	11
1. Alcance y objetivos	12
2. Definición amplia de “unidad APP” y definición de Unidad APP Central Institucionalizada....	17
a) <i>Definición amplia de “unidad APP” y de “Unidad APP Central en sentido amplio”</i>	<i>17</i>
b) <i>¿Se ha creado una nueva institución? Unidades APP Centrales Institucionalizadas.....</i>	<i>19</i>
La necesidad de un cierto grado de institucionalización.....	19
La necesidad de un cierto grado de concentración de funciones	21
3. Responsabilidad de garantizar buena práctica y coordinación y marco institucional. Funciones de aseguramiento del buen desarrollo de los proyectos y opciones para su tratamiento.	22
a) <i>Las responsabilidades institucionales en la gestión de los proyectos</i>	<i>22</i>
b) <i>La responsabilidad de aseguramiento de buenas prácticas o buena gestión del ciclo APP y de la buena coordinación.....</i>	<i>24</i>
i. <i>Definición de políticas y lineamientos</i>	<i>28</i>
ii. <i>Gestión de conocimiento y capacidades (Capacitación y/o asesoramiento)</i>	<i>30</i>
Rol de capacitación.....	31
Rol de asesoramiento	32
Difusión e interacción con el mercado	35
iii. <i>Control de calidad y coordinación</i>	<i>35</i>
Control de calidad/revisiones.....	35
Mención a las propuestas no solicitadas.....	37
Coordinación	37
c) <i>La responsabilidad de aseguramiento y coordinación en ALC. Funciones e instituciones</i>	<i>38</i>
4. ¿Necesitamos cambiar el marco institucional? ¿Necesitamos algo nuevo? Posibles funciones de una Unidad APP Central y concepto de Unidad APP Central con vocación transformadora	42
a) <i>¿Necesitamos cambiar o ajustar el marco institucional? De la concentración de conocimiento a la concentración e integración de funciones.....</i>	<i>42</i>

b)	<i>Las posibles funciones de una Unidad APP Central: una lista amplia. Evidencias en la región ALC</i>	46
c)	<i>Qué consideramos una Unidad APP Central Transformadora</i>	54
d)	<i>Unidades APP Centrales en la región ALC: sus funciones y grado de concentración</i>	55
5.	Las dificultades, problemas o riesgos de una Unidad APP Central con vocación transformadora. ¿Qué cosas pueden ir mal? Factores de éxito y factores de fracaso	59
a)	<i>Factores de fracaso de una Unidad APP Central con vocación transformadora</i>	59
b)	<i>Factores de éxito</i>	60
6.	Variables clave de su diseño	62
i.	<i>Definición de sus funciones e interfases con el resto del marco institucional de APP</i>	62
	Relaciones con las entidades contratantes y otras agencias centrales en el ciclo de aprobaciones. La necesidad de coordinación (cuando no integración) del proceso de revisiones y aprobaciones.	63
ii.	<i>Ubicación y forma de establecimiento</i>	67
	Opciones de ubicación	68
	Forma de establecimiento o configuración jurídico-administrativa de la UAC y sus líneas de reporte	73
iii.	<i>Recursos o plantilla y fondeo</i>	78
	Tamaño de recursos	78
	Comparativa con el estudio de EPEC de 2014	79
	El reto de la captura y retención del talento especializado	81
	Origen / naturaleza de los recursos: personal de planta y consultores	82
	El fondeo y sus opciones	83
7.	Las unidades APP a nivel subnacional	86
a)	Nivel estatal en gobiernos federales o asimilables. El caso del Estado de Minas Gerais (Brasil)	86
b)	Nivel de gobiernos provinciales / departamentales y locales. El caso del Municipio de Medellín (Colombia)	87
8.	Análisis de casos regionales. Resumen de los casos analizados en la región ALC	90
1.	Perú: PROVINVERSIÓN	90
2.	Colombia: Departamento Nacional de Planeación (y su equipo especializado APP bajo el Programa para la Participación Privada en Infraestructura (PAPP))	95
3.	Uruguay: Unidad de PPP (UPPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	100

4.	Paraguay: Dirección General de PPP (de la SCT) y Departamento de APPs de la Dirección General de Inversión Pública (Ministerio de Hacienda).....	104
5.	Salvador: PROESA.....	109
6.	México Gobierno Federal: Unidad de Inversiones de la SHCP (y su Dirección General Adjunta para APP)	113
7.	República Dominicana: Dirección General de Alianzas Público-Privadas (DGAPP) .	117
8.	Costa Rica: Consejo Nacional de Concesiones y Unidad APP de la Dirección de Crédito Público (Ministerio de Hacienda)	120
9.	Jamaica: Unidad de APP de DBJ	125
9.	Análisis de casos internacionales: Europa y Asia-Oceanía	131
	a) <i>Análisis de Unidades APP en Europa. Algunos datos del estudio de EPEC del año 2014</i>	131
	b) <i>Análisis de tres casos actuales de unidades APP relevantes en Asia - Oceanía</i>	132
	1. Australia – Estado de Vitoria: Parternships Vitoria.....	134
	2. Filipinas: PPP Center	137
	3. Bangladesh: (PPP Authority)	140
10.	Resumen de conclusiones y recomendaciones.....	143
	a) <i>Resumen de conclusiones y recomendaciones</i>	143
	Conclusiones de lo observado.....	143
	Recomendaciones generales.....	143
	Recomendaciones en relación con algunas funciones	146
	b) <i>Esbozo del proceso de diseño de una UAC o del proceso de revisión y posible ajuste/reconfiguración de una UAC.....</i>	147
	Referencias.....	152

Figura 1. Ubicación de la Unidad APP en la región ALC	72
Figura 2. Sede o adscripción de las UAC en la región ALC	73
Figura 3. Configuración jurídica o forma de establecimiento	77
Figura 4. Dotación de recursos de las Unidades APP en LAC analizadas	79
Figura 5. Tamaño de los equipos de las Unidades APP en LAC analizadas	79
Figura 6. Comparativa de rangos de tamaños de plantilla de las Unidades APP en LAC v UE.....	80
Figura 7. Grado de independencia de recursos	83
Cuadro 1. El ciclo de gestión de los proyectos APP como ámbito de actuación de las Unidades APP Centrales	13
Cuadro 2. Definición propuesta de Unidad APP Central Institucionalizada	21
Cuadro 3. Líneas básicas de actuación para el aseguramiento de las buenas prácticas y coordinación según la Guía CP3P	27
Cuadro 4. El asesoramiento integral institucional en proyectos APP.	34
Cuadro 5. De la concentración de conocimiento a la concentración e integración de funciones....	46
Cuadro 6. El caso de Colombia y la DNP.....	56
Cuadro 7. Interfase entre el SNIP y el sistema APP.....	66
Cuadro 8. El caso de la Dirección General Adjunta de la Unidad de Inversiones dentro de la SHCP en México.....	74
Cuadro 9. Instrumento jurídico-administrativo de creación de la UAC o de aprobación de su mandato y funciones	76
Cuadro 10. ¿Se debe cargar honorario por asesoramiento institucional a la entidad contratante?..	85
Cuadro 11. Puntos clave en la evaluación del desempeño del sistema de aseguramiento	144
Tabla 1. Mapa de funciones de aseguramiento y entidades responsables en algunos países de la región ALC	39
Tabla 2. Unidades APP Centrales en la región ALC: funciones y grado de concentración.....	57

Reconocimientos y agradecimientos

Este informe ha sido liderado por Andrés Rebollo (K-Infra), quien ha contado con la colaboración de Mateo de Los Ríos (para la preparación de algunos de los casos de la región ALC) y Richard Foster (para la preparación de los casos de Asia-Oceanía y asesoramiento general).

Adicionalmente, queremos agradecer calurosamente la colaboración de los siguientes responsables de algunas de las unidades APP de la región que han sido objeto de análisis en este informe:

Adilio Celle	Departamento de APP de la DGIP del Ministerio de Hacienda en Paraguay
Ana Cristina Peña	Corporación Nacional de Desarrollo de Uruguay
Angélica Velasco	Departamento Nacional de Planeación, Colombia
Carlos Salinas Guevara	Dirección General Adjunta, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México
Daniel Gómez Baraona	Agencia APP de la Alcaldía de Medellín
Denise Arana	Unidad APP del Banco de Desarrollo de Jamaica
Fernanda Alen Gonzalvez	Núcleo de Estructuración de Proyectos, Estado de Minas Gerais
José M. Sáenz	Consejo Nacional de Concesiones, Costa Rica
José Schafik	Dirección APP de PROESA, El Salvador
Katherine Sandoval	Departamento Nacional de Planeación, Colombia
Luisa Oliveira	Unidad de PPP del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay
María Alejandra Rodriguez	Dirección General APPs, República Dominicana
Nicola Russell	Unidad APP del Banco de Desarrollo de Jamaica
Paola Benavides	Unidad APP del Ministerio de Economía y Finanzas de Costa Rica
Sigmund Freund Mena	Dirección General APPs, República Dominicana
Tomás Sebastián Brizuela	Dirección General de PPP, Secretaría Técnica de Planeación, Paraguay

Acrónimos

APP	Asociación Público-Privada
BDJ	Banco de Desarrollo de Jamaica (Jamaica)
CNC	Consejo Nacional de Concesiones (Costa Rica)
CND	Corporación Nacional de Desarrollo (de Uruguay)
DAPP	Departamento de APP (de la DGIP de Paraguay)
DCP	Dirección de Crédito Público (en varios Ministerios de Finanzas/Hacienda en la región)
DGA APP	Dirección General Adjunta de APPs (Unidad de Inversiones, SHCP de México)
DGAPP	Dirección General de APP (República Dominicana)
DGCP Y T	Dirección General de Crédito Público y Tesoro (Ministerio de Finanzas, Colombia)
DGIP	Dirección General de Inversión Pública (Ministerio de Hacienda, Paraguay)
DGPIP	Dirección General de Promoción de la Inversión Privada (SHCP de México)
DGPPP	Dirección General de Participación Público-Privada (de la STP, Paraguay)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
EPEC	European PPP Expertise Center
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PAPP	Programa de Apoyo a la Participación Privada en infraestructura (de la DNP en Colombia)
PNS	Propuestas No Solicitadas
PPPA	PPP Authority (de Bangladesh)
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
STP	Secretaría Técnica de Planeación (Paraguay)
UAC	Unidad APP Central
UAPP	Unidad APP

1. Alcance y objetivos

El presente documento se ha elaborado en respuesta a un encargo de la Red de Análisis y Buenas Prácticas en Asociaciones Público-Privadas que gestiona el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El **objetivo principal** de este documento es reflexionar sobre el papel que pueden jugar las Unidades APP consideradas como “Unidad APP Central” (término para el que proponemos una definición en la sección 2), que son las que nos interesan a efectos de este informe, en la mejor gestión de los proyectos y programas APP de los países de la región de ALC (es decir, en el ámbito del aseguramiento de calidad y buenas prácticas del proceso o ciclo de desarrollo de los proyectos APP, que es su ámbito de actuación – ver cuadro debajo), y como este puede ser más efectivo cuando responden a las características que se explican en la sección 4.

Cuadro 1. El ciclo de gestión de los proyectos APP como ámbito de actuación de las Unidades APP Centrales

El ciclo de gestión de los proyectos se divide generalmente en dos grandes fases: pre-inversión e inversión. Abarcando la primera hasta la finalización de la licitación con la firma del contrato y la segunda la ejecución y desarrollo del proyecto. No es infrecuente referirnos a la primera también como implementación.

De manera más detallada, con algunas variaciones, la mayor parte de la doctrina y la praxis considera las siguientes fases:

- 1) identificación y evaluación previa (seleccionando la mejor opción de proyecto para una necesidad dada y evaluándola de manera preliminar tanto desde la perspectiva de sentido o solidez económica como desde la perspectiva de su adecuación a la fórmula de APP),
- 2) evaluación (de la factibilidad del proyecto como inversión pública y como APP, lo que pasa por distintas evaluaciones de viabilidad como la evaluación económica detallada, la medioambiental, técnica, legal, de viabilidad financiera, de viabilidad fiscal o asequibilidad y de valor por dinero),
- 3) estructuración (definiendo los detalles de la estructura del contrato y del proceso de licitación, e implantándola en el documento contractual y los documentos o bases de licitación),
- 4) licitación (desde el lanzamiento de la licitación hasta la firma del contrato), y
- 5) gestión del contrato APP en sus dos principales fases (construcción hasta entrada en servicio y operaciones hasta la reversión del activo).

La mejor gestión pasa como veremos por contar con:

- un marco operacional consistente y bien armado, en base a lineamientos o directrices, guías y estándares (hablaremos de la emisión y gestión de políticas en general) que establezcan los criterios y procesos que se deben seguir en las distintas fases;
- acceso a capacidades, en especial de las entidades dueñas de los proyectos, bien generándolas mediante programas de capacitación, bien brindando a estas de asesoramiento especializado;
- controles de calidad o procesos de aseguramiento de capital a ejercer por terceras partes independientes de algún modo de las entidades que implementan los proyectos y los proponen para su aprobación;
- mecanismos de coordinación en ayuda de procesos eficientes de aprobación.

Estas áreas de actividad pueden ser ocupadas por distintos agentes y entidades, incluyendo una Unidad APP Central, cuya mayor efectividad, como explicaremos en este trabajo, pasa por concentrar la mayor parte posible de estas funciones o participar en ellas con un rol de cierta relevancia.

Estas reflexiones se han sustentado sobre un análisis de una lista no exhaustiva de casos (Unidades APP) de la región³, revisión crítica de literatura precedente sobre la materia⁴ (en concreto análisis de casos en la Unión Europea realizado por el *European PPP Expertise Centre*, EPEC), así como un análisis propio de una lista corta de casos relevantes (tres casos) de la región Asia-Oceanía (con objeto de comparación con otros casos relevantes de una región adicional con un recorrido significativo en materia de desarrollo de APPs).

Lo anterior, partiendo de la definición de las necesidades que una Unidad APP Central puede cubrir total o parcialmente (junto con otros actores del marco institucional preexistentes), que no son otras que las relativas a la responsabilidad general de aseguramiento de buenas prácticas y buena gestión de proyectos y su coordinación.

Describiremos las necesidades que impone la responsabilidad de aseguramiento de gestión y coordinación, y veremos las distintas opciones para atenderlas, incluyendo mención a lo observado al respecto en varios países de la región en cuanto a la organización del marco institucional en materia de aseguramiento de buenas prácticas (sección 3).

A continuación, definiremos una lista amplia de funciones que una Unidad APP determinada puede llegar a cubrir en relación con dicha responsabilidad (sección 4), aportando evidencias de las que vienen siendo cubiertas por distintas Unidades APP consideradas como Unidad APP Central en la región ALC y viendo cómo con independencia de la existencia de una Unidad APP Central, estarán presentes de una u otra manera (potencialmente reorganizadas) entidades “preexistentes” con reserva de algún rol o prerrogativa en los procesos de aseguramiento y control de calidad.

Un objetivo de esta investigación y reflexiones, no intencionado en un origen, es ir más allá de la definición o propuesta de factores de éxito de una Unidad APP (que también se incluye), para tratar de describir un concepto refinado o ajustado de Unidad APP Central, como organización o institución (u organización en todo caso institucionalizada⁵) que tiene o pretende tener valor

³ Se distribuyó una encuesta por parte de K-Infra y BID entre miembros de la Red de Análisis y Buenas Prácticas en APP y se realizaron entrevistas adicionales a las entidades interesadas, abarcando los datos e información recibida la relativa a los siguientes países: Colombia, Paraguay, Uruguay, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana y Jamaica, además de dos gobiernos subnacionales (un Estado y un Municipio). Se analizó de manera independiente información pública sobre el caso de Perú (Ley APP y página de PROINVERSION). La información recabada y analizada ocupa un entendimiento preliminar de la arquitectura institucional de cada uno de estos países, en relación con el proceso de implementación y aprobación de los proyectos, así como la descripción del alcance de funciones y otras características del diseño de las Unidades APP consideradas como “Unidad APP Central” según las contrapartes entrevistadas o según existencia de evidencias claras. Lo anterior sin perjuicio de menciones puntuales a otros casos que no han sido objeto de estudio material.

⁴ Ver sección “Referencias” al final de este trabajo.

⁵ Como se explica en el documento, la institucionalización de una Unidad APP para que sea realmente transformativa es esencial. Partiendo de la definición de Institución (“organismo público o privado que ha sido fundado para desempeñar una determinada labor cultural, científica, política o social”), entendemos por institucionalización la acción o esfuerzo por que la función y rol de la Unidad APP goce de respaldo político y sea claramente identificable y reconocible. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dicha institucionalización no debe

transformativo, más allá de la simple adaptación o ajuste de funciones de las agencias o entidades existentes, para enfrentar de manera más efectiva el enorme reto que supone la buena gestión de los programas y proyectos PPP. Y trataremos de explicar cómo esa efectividad depende en gran medida de un alto grado de concentración de funciones (apartado 4a)).

Ello no significa que carezca de sentido o de racionalidad la existencia de equipos especializados en las autoridades o administraciones contratantes⁶ y mucho menos en las agencias centrales con rol en el proceso de decisiones, máxime cuando estas (notablemente Hacienda y Planeación⁷) ya ejercían un rol esencial de control de calidad en el proceso de toma de decisiones de inversión pública (y no nos olvidemos, las APP representan proyectos de inversión pública). Pero necesitaremos garantizar la buena coordinación e interfases entre estos actores.

Como veremos, hay distintas formas de cubrir el espacio de las necesidades que conlleva la gobernanza y la gestión de los programas y estrategia de APP, incluyendo que las distintas funciones que conllevan estas responsabilidades gubernamentales las ocupen distintas entidades, más o menos nuevas o existentes pero renovadas o ajustadas en su organización. Pero cuanto mayor concentración de funciones exista, más efectiva será la nueva organización institucional (organización general, en sentido amplio, como marco institucional renovado), y más transformativa será supuesta Unidad APP de qué se trate.

También conviene tener muy presente que la existencia de una Unidad APP, incluso del tipo Unidad Central con vocación transformadora, no es garantía de éxito en absoluto en el desarrollo de la estrategia APP en un país, e incluso puede ser un factor negativo, cuando no se den las circunstancias y condiciones adecuadas.

La sección 6 revisa las principales variables clave del diseño de una Unidad APP Central y sus evidencias en la región para finalmente presentar un resumen de los casos analizados tanto en la

ser un objetivo para perseguir a corto plazo especialmente en países de tamaño menor o en unidades de gobierno locales que no cuenten con una cartera de proyectos de cierto tamaño.

⁶ Las autoridades o administraciones contratantes, también denominadas en algunos países entidades contratantes, son las entidades encargadas del desarrollo de los proyectos de infraestructura y/o servicios en el marco de sus respectivas competencias sectoriales (que pueden ser el Ministerio de línea o sector, o ser una dependencia de este). Son por ende quienes licitarán, seleccionarán y ejecutarán/firmarán contrato (en este caso contrato de tipo APP) con el adjudicatario. Normalmente, en casi todos los casos, estarán al cargo además del desarrollo de los estudios necesarios para la evaluación y en su caso aprobación del proyecto por quien corresponda.

⁷ La nomenclatura de estas entidades o agencias centrales (i.e. aquellas que desempeñan sus funciones “para todo el gobierno”), en concreto las que tienen ascendencia y suelen actuar como entes rectores de la inversión y el gasto públicos, varía lógicamente según países. En el caso de lo que denominamos “Hacienda”, la denominación del Ministerio correspondiente que podemos observar en distintos países abarca “Ministerio de Economía y Finanzas” (MEF), “Ministerio de Economía y Hacienda”, “Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, etc. En el caso de “Planeación”, las funciones correspondientes pueden corresponder a un “Ministerio de Economía” o un “Ministerio de Planeación”, una “Oficina de Planeación y Presupuestos”, “Secretaría de Planeación”, etc.

región ALC (sección 8) como en algunas regiones a nivel global (sección 9), después de aportar en la sección 7 unos breves apuntes sobre las Unidades APP en el nivel de gobierno subnacional.

Terminamos en la sección 10 describiendo un resumen de recomendaciones e incluyendo un esbozo del proceso de diseño de una UAC, o del proceso de revisión del diseño de la UAC, ejercicio de revisión que se recomienda hacer cada cierto tiempo para reacomodar o ajustar el papel de esta dentro del marco institucional y de procesos si resulta necesario.

La lista de **objetivos específicos** que pretendemos cubrir es la que sigue:

1. Ayudar a entender la necesidad de prestar atención y dar cobertura a la responsabilidad o rol de asegurar la aplicación de buenas prácticas o buena gestión del ciclo APP
2. Ayudar a entender la importancia de contar con una adecuada coordinación interinstitucional (siendo esta una responsabilidad que en muchos países cubre o es la misión de la Unidad APP Central relevante).
3. Ayudar a entender las líneas de actuación o funciones en que esta responsabilidad se puede desarrollar, y que representarán el arco de posibles funciones de una Unidad APP Central (sin perjuicio de que se puedan cubrir por otros organismos o entidades configurados o no como equipos o unidades APP en sentido amplio).
4. Describir las condiciones a cumplir para hablar de una Unidad APP Central con potencial o vocación transformadora y proponer/argumentar la conveniencia de que tal unidad exista.
5. Observar y analizar cómo están organizados en este sentido los marcos institucionales APP de la región (con una muestra amplia y representativa de países, pero no completa), como se estructura la coordinación institucional, y la presencia y papel que juega en cada caso la organización o entidad (o entidades) catalogada/s a nivel local como “Unidad APP”,
6. Observar y comentar la posible existencia de vacíos, debilidades y puntos de posible mejora a futuro en LAC, considerando literatura precedente, nuestro análisis de casos internacionales / globales y nuestras propias opiniones.
7. Conocer cómo están organizadas y diseñadas algunas de las principales Unidades APP Centrales de la región que consideramos tienen carácter de “Unidad central con vocación o potencial transformativo” y en concreto donde están ubicadas.
8. Reflexionar sobre los factores de fracaso y de éxito de las Unidades APP Centrales.
9. Aportar argumentos o ideas que en su caso ayuden a “repensar” el rol y diseño de las Unidades APP en la región, y la necesidad o conveniencia (o la ausencia de necesidad o conveniencia) de generar una Unidad APP Central con vocación transformativa, o ayudar a mejorar la estructura de las que actualmente se desempeñan como Unidades APP Centrales con vocación transformativa.

2. Definición amplia de “unidad APP” y definición de Unidad APP Central Institucionalizada

a) Definición amplia de “unidad APP” y de “Unidad APP Central en sentido amplio”

El concepto de “unidad APP” (con minúsculas, en el sentido más amplio) puede servir para describir un rango muy amplio de situaciones, incluyendo cualquier equipo dentro del (o asociado al) aparato del gobierno que concentre habilidades en la materia de APPs⁸ (WBG, s.f.).

Bajo esta perspectiva, podemos considerar el concepto de “unidad APP” como una manera de organizar y gestionar determinadas funciones, conocimiento y capacidades relativas a las Asociaciones Público-Privadas dentro de una agencia o Ministerio determinado, sin que necesariamente ejerza dicha unidad o equipo su rol “para todo el gobierno” sino sólo para la agencia o ministerio de línea en el que está incorporada⁹. Por ejemplo, bajo este concepto amplio de unidad APP podríamos mencionar los casos de unidades especializadas dentro de un Ministerio de Línea (ejemplo, la DIPE en Paraguay, dentro del MOPC, o las unidades de inversión en la SCT en México).

Pero también nos podemos referir equipos especializados dentro de una organización ya existente con rango o carácter de agencia central¹⁰ (esencialmente Hacienda o Planeación¹¹), creados con objeto de la mejor organización y sobre todo mejor y mayor capacidad del ejercicio de sus roles y

⁸ “Government teams concentrating skills in PPPs with the public administration are often called PPP Units” (WBG, s.f.).

⁹ Con alguna excepción, como la Dirección General de Concesiones (hasta 2017 la “Coordinación de concesiones”) del Ministerio de Obras Públicas de Chile, la cual ejerce de agencia de contratación central, en nombre de cualquier otra autoridad de línea o sectorial. http://www.concesiones.cl/quienes_somos/autoridades/Paginas/default.aspx

¹⁰ Nos referimos por Agencia Central a las entidades o cuerpos de la administración que ejercen su rol “para todo el gobierno”, es decir que no son entidades o agencias de “línea” o sector, notablemente Hacienda/Finanzas y Planeación.

¹¹ En bastantes casos, la agencia encargada de planeación o planificación económica es un Ministerio específico o una entidad con rango de tal. En otros países el rol de planeación está organizado dentro del Ministerio de Economía -o bajo denominación de Secretaría en algunos países como México o Argentina – o este directamente se denomina Economía y Planeación.

responsabilidades con relación a las APP, sobre todo en los casos de agencias que tienen el mandato de ayudar a crear y mejorar políticas o de revisar y opinar cuando no aprobar los proyectos¹².

Estas últimas ya serían considerables por gran parte de la literatura como “Unidades APP Centrales” ya que las funciones de la agencia o institución en la que están ubicadas son ejercidas para todo el gobierno/todo sector y tienen su foco de actividad en el aseguramiento de calidad y buenas prácticas. Para nosotros estas unidades serán “**Unidades APP Centrales en sentido amplio**”, que serían “cualquier equipo dentro del (o asociado al) aparato del gobierno que concentre habilidades en la materia de APPs en beneficio o para el aprovechamiento de todo APP a desarrollar por dicho gobierno, con foco en el aseguramiento o mejora de la calidad de los proyectos y programas APP, con independencia de su mayor o menor grado de institucionalización, nivel de autonomía y alcance de funciones”.

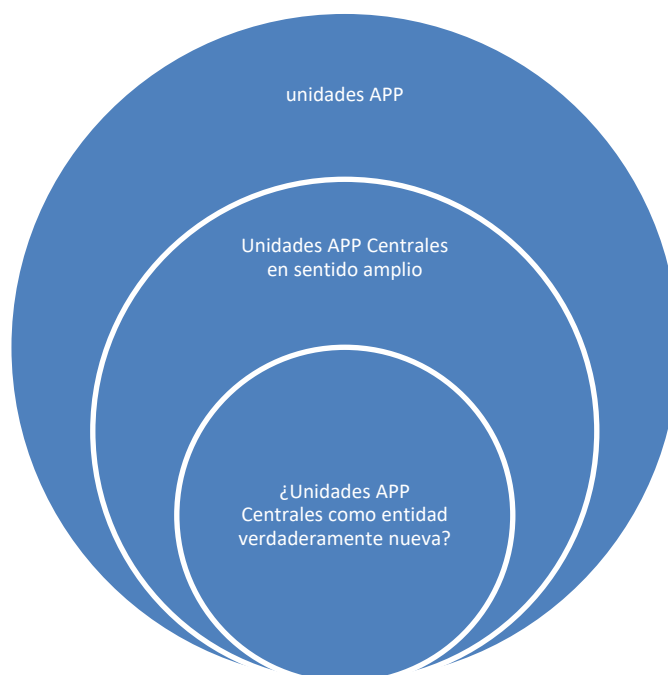
Porque bajo el sentido amplio del concepto de “unidad APP” nos podemos referir a equipos o grupos de individuos dentro de una organización, que, aun estando configurados dentro de una agencia central, no tienen por qué tener como equipo un mínimo nivel de institucionalización (p.ej. puede ese equipo no figurar en el organigrama de la institución en la que está incorporado).

Es decir, todas las Unidades APP Centrales en sentido amplio son “unidades APP”. Pero no todas las “unidades APP” son Unidades Centrales (las que trabajan en una organización matriz de línea o sector no lo son).

Ahora bien, como veremos, solo algunas de las Unidades Centrales se configurarán como una verdadera nueva entidad o nuevo actor relevante y con sentido propio.

¹² Sin dejar de mencionar que, en algunos casos, la reorganización institucional, pueda conllevar la eliminación del poder o rol decisor o revisor de una determinada agencia central para traspasarlo a una nueva agencia con vocación de Unidad APP Central Transformativa.

Ilustración 1. “unidades APP” y “Unidades APP”



b) ¿Se ha creado una nueva institución? Unidades APP Centrales Institucionalizadas

La necesidad de un cierto grado de institucionalización

Hemos visto que cualquier equipo especializado de APP cuyo alcance de actividades incluye todo proyecto/todo sector se puede denominar Unidad APP Central (bajo un enfoque amplio de definición). Así, podríamos hablar de Unidad APP Central en los casos de cualquier equipo especializado dentro de una agencia central con rol preexistente a las APP, por ejemplo:

- Cuando se trate de un equipo incorporado en una agencia central la cual tiene capacidad decisoria o de opinión en relación con el proceso de aprobación de inversiones, en especial si esta es vinculante.
- Cuando se trate de una unidad incorporada en una agencia central con rol también preexistente de emisión de políticas y lineamientos.

Pero en ambos casos (revisión/decisión y políticas) quizás se está ejerciendo el mismo rol tal y como ya venían haciendo sus organizaciones matrices antes de la incorporación de las APP a la “caja de herramientas” u opciones para el desarrollo de infraestructura o servicios. Entonces una primera cuestión es: ¿amerita aplicarse el concepto de Unidad APP Central, como supuesta novedad en el marco institucional a casos en los que lo que se hace no es sino dotarse de capacidades a través de un equipo especializado, pero manteniendo inalterada la organización funcional de la entidad en la

que se incorpora el equipo y reduciendo su ámbito de actuación a una labor concreta (p.ej. revisión de proyectos o emisión de políticas)?

La realidad es que el término está ya demasiado difundido (lo cual no es malo), aun cuando se aplique a casos en los que tan solo se ha producido un cierto ajuste interno de organización de capacidades. Pero nos proponemos **reconocer mayor mérito** en la búsqueda de una mejor adaptación (o transformación) a los casos de agencias centrales con rol decisorio que han configurado sus equipos PPP con un cierto rango de **autonomía funcional**, ya que ello supone una serie de ventajas que buscamos en este proceso de mejora institucional adaptada a las APP y su compleja y arriesgada naturaleza. Estas son, entre otras: mayor relevancia otorgada de las nuevas funciones de la agencia respectiva (nuevas en cuanto ahora se evalúa y revisa un instrumento nuevo y distinto de contratación que esconde grandes peligros y amenazas); mayor conciencia de la existencia de esta “Unidad” y sus funciones; mayor autonomía y por ende agilidad en el ejercicio de las mismas; y fruto de lo anterior, mayor efectividad de los roles a ejercer por dicha “Unidad”.

En general, queremos colaborar en que exista una conciencia de lo necesario de una **mayor institucionalización** de las funciones relativas al aseguramiento de la buena gobernanza de los programas y proyectos, lo que empieza por la consideración de la unidad como una “organización” más que como simplemente un “equipo”.

A estas Unidades APP, con un nivel significativo de institucionalización, y con una presencia relevante bien en definición de políticas o bien en proceso de aprobaciones las denominaremos **Unidades APP Centrales Institucionalizadas**, sean entidades de nueva creación o sean unidades dentro de una organización preexistente, pero con un grado de institucionalización significativo, configuradas como una organización en sí misma con cierto grado de autonomía y autoridad, lo que resulta esencial para detentar un mínimo grado de efectividad en el ejercicio de sus funciones¹³.

¹³ Una definición precedente que nos parece acertada es “Cualquier organización que (i) está diseñada para promover o mejorar las APPs tratando de asegurar que las APPs cumplen determinados criterios como asequibilidad, valor por dinero o transferencia adecuada de riesgos y (ii) tiene un mandato duradero para gestionar múltiples transacciones APP normalmente en múltiples sectores” (World Bank and PPIAF, 2007). Por el contrario, la definición propuesta por OCDE (“Cualquier organización establecida con ayuda plena o parcial del gobierno para asegurar que la capacidad necesaria para crear, apoyar y evaluar múltiples acuerdos APP está disponible y reside en el gobierno” (OECD, 2010)), insinúa a nuestro entender un excesivo foco en conocimiento y capacidades, es decir, foco casi exclusivo en el rol de centro de conocimiento y capacitación y/o rol de asistencia de tipo asesoramiento, cuando un elemento muy relevante que aporta mecanismos de garantía de calidad reside en los roles de emisión de políticas (que no implican necesariamente acceso al menos inmediato a capacidades). La traducción en ambos casos es nuestra.

Cuadro 2. Definición propuesta de Unidad APP Central Institucionalizada

Denominaremos Unidad APP Central o Unidad APP Central Institucionalizada a las organizaciones configuradas dentro del (o asociado al) aparato del gobierno que concentre habilidades en la materia de APPs en beneficio o para el aprovechamiento de todo APP a desarrollar por dicho gobierno, que tengan su foco en el aseguramiento o mejora de la calidad de los proyectos y programas APP y que estén dotadas de un cierto grado de institucionalización, nivel de autonomía y alcance de funciones.

La necesidad de un cierto grado de concentración de funciones

Partiendo de esta definición debemos notar que podrán coexistir distintas organizaciones consideradas como tales unidades centrales, cada cual focalizada en determinadas funciones relacionadas con la responsabilidad de garantía de aplicación de mejores prácticas (que debe ser el foco de la actividad de toda Unidad APP Central relevante), incluyendo la posibilidad de que algunas de estas funciones se solapen o se dupliquen. En este sentido, apuntemos que **la mayor dispersión de las funciones podrá restar efectividad al sistema**, y esa es una de las cuestiones que queremos poner de manifiesto en este informe.

Aquí pretendemos ir más lejos: como se explica en la sección 4, hablar de una entidad nueva a formar parte esencial del marco institucional de las APP requiere de una cierta transformación, que va más allá de la adopción de un nombre o la existencia de un equipo dotado de capacidades especializadas. Requiere de un esfuerzo por clarificar (cuando no simplificar) el marco y los procesos para tratar de garantizar la mejor coordinación de todos los actores implicados y la mayor efectividad de la Unidad APP en cuestión y la de las actuaciones de otras agencias centrales que hagan parte en el sistema de gestión de proyectos y programas APP. Y esto normalmente va a implicar, entre otros, un **cierto grado de concentración de funciones** en las Unidades APP Centrales.

A estas Unidades APP Centrales, que reúnan unas condiciones mínimas de efectividad (que se definen en la sección 4) y que pasan por un cierto grado de concentración de funciones, las denominaremos **Unidades APP Centrales con vocación transformadora**, término que explicaremos en mayor detalle en la sección 4.

En el apartado 4 d) expondremos nuestra consideración del grado de concentración y potencial transformador de las Unidades APP Centrales analizadas.

3. Responsabilidad de garantizar buena práctica y coordinación y marco institucional. Funciones de aseguramiento del buen desarrollo de los proyectos y opciones para su tratamiento.

a) Las responsabilidades institucionales en la gestión de los proyectos

Las principales responsabilidades a nivel de marco institucional (CP3P Guide, Chapter 2) son

1. Identificación, implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos,
2. aseguramiento de la aplicación de buenas prácticas y de la adecuada coordinación,
3. gestión de las finanzas públicas y
4. aprobación de proyectos.

¿Quiénes son las instituciones responsables de cada una de estas funciones?

¿Dónde se puede ubicar un equipo / organización catalogable como unidad APP en sentido amplio?

Bajo la perspectiva amplia, en cualquiera de estas responsabilidades, como equipos especializados más o menos identificables y relevantes. Si bien, cuando hablamos de Unidades APP Centrales Institucionalizadas, éstas jugaran rol esencialmente o de manera más relevante en la responsabilidad relativa a aseguramiento de buenas prácticas y coordinación, lo cual, por definición, no deja de ser una función de apoyo al resto de responsabilidades. Dejaremos la discusión sobre la responsabilidad de aseguramiento y coordinación para el final.

Las entidades **responsables de la identificación e implementación de los proyectos**, incluida su contratación, son por lo general las entidades o administraciones contratantes (por lo general, ministerios de línea o sectoriales)¹⁴. Y muchas de estas organizarán sus capacidades en forma de

¹⁴ Hay sin embargo una excepción notable, que representa el caso de PROINVERSION en Perú, caso claro de Unidad APP Central, que ejerce de unidad promotora de las APP, titular del proceso completo de promoción (entendiendo

unidades especializadas, siendo normalmente el rol de identificación e implementación cuestión de estas autoridades o entidades contratantes. Si bien estas últimas no cualifican como Unidades Centrales (a excepción del caso del MOP de Chile, como ya hemos comentado).

Por su parte, la **responsabilidad de la gestión de las finanzas públicas** (esencialmente control del impacto fiscal de los proyectos APP) recaerá en el órgano rector tradicional de las finanzas públicas, usualmente Ministerio de Hacienda, o Ministerio de Economía y Finanzas. Con independencia de si esta función se configura en torno a un equipo especializado con mayor o menor autonomía y relevancia y de si tal unidad ejerce otras funciones, la responsabilidad de la gestión fiscal permanecerá en sede de esta agencia central¹⁵.

Describir la **responsabilidad de aprobación** es más complejo. La aprobación a la que nos referimos aquí es la aprobación final o definitiva. En muchos casos recae sobre un comité o un consejo “interministerial” o “interinstitucional” que representa al poder ejecutivo (cuando no el ejecutivo en pleno)¹⁶, con presencia de las agencias centrales y los Ministerios de línea más relevantes, aunque en el caso de algunos países la aprobación única recae en una agencia central, que suele ser Hacienda¹⁷. En el caso más usual de comités o consejos de aprobación (p.ej. Ecuador, Colombia, Jamaica), la decisión es tomada siempre previa revisión y opinión (que puede ser vinculante o no) de las agencias centrales. Estas ejercen en este caso el rol que más nos interesa como foco de la actividad de una Unidad APP Central Institucionalizada con vocación transformativa, que es el de aseguramiento y coordinación¹⁸.

Y es que el factor por tanto que distingue el ciclo APP por sus particularidades y desafíos, es el relativo a la **buena coordinación y aseguramiento de buenas prácticas**, el cual pasamos a describir con más detalle a continuación.

por este el relativo a la definición de los estudios y de la estructura APP incluido contrato, y la gestión de su presentación al ciclo de aprobaciones). Otro caso similar es el de la CNC en Costa Rica, para algunos proyectos. Ver más detalle en el resumen de casos de la sección 8.

¹⁵Esta responsabilidad se solapa en parte con la de aseguramiento de calidad en su dimensión de revisión del criterio de asequibilidad o suficiencia presupuestaria. Sin embargo, se puede considerar independiente o distinta cuando la responsabilidad en la gestión fiscal se describe como la de aprobación del compromiso de afectar recursos futuros y el control y registro a nivel agregado de tales compromisos. Ahí hablamos usualmente del ente rector de las finanzas públicas.

¹⁶ En algunos casos están presente también otros organismos más autónomos, sin voto, pero con voz, como Contraloría, Procuraduría u organismos reguladores sectoriales.

¹⁷ Es posible que la aprobación última y única sea en realidad otorgada por dos agencias centrales, sin necesidad de refrendo por parte del ejecutivo representado en una comisión. Tal es el caso de Uruguay, donde concurre aprobación de la Unidad APP de MEF y de la OPP, como únicas aprobaciones necesarias (sin perjuicio de otras opiniones no vinculantes, como se explica en el análisis del caso de Uruguay (ver 3).

¹⁸ Cuando no ejercen formalmente, una de ellas, de secretaría técnica del comité decisor. Por ejemplo, el caso de MEF en Ecuador, o el PIMSEC (la secretaría del *Public Investment Management Committee* de Jamaica, ubicada en el MEF, <https://www.mof.gov.jm/pimsec.html>).

b) La responsabilidad de aseguramiento de buenas prácticas o buena gestión del ciclo APP y de la buena coordinación¹⁹

Una de las responsabilidades institucionales en un buen marco APP es la de asegurar la aplicación de buenas prácticas y la buena coordinación en la buena gestión del ciclo o proceso de los proyectos APP. Y esto es lo que representa el principal reto:

- La identificación o selección de proyectos APP, y su evaluación y preparación, así como su contratación / licitación es un proceso mucho más complejo que su equivalente en contratos convencionales de obra.
- Las entidades normalmente al cargo de la gestión del proyecto, las administraciones contratantes, tienden a tener una visión sesgada o parcial el Valor por Dinero y la asequibilidad presupuestaria, pues no es su misión velar por la salvaguarda de estos conceptos a nivel agregado sino sectorial.
- El propio diseño del contrato es una labor altamente compleja que requiere de estándares. Ya no definimos o perfilamos una solución técnica a ser desarrollada por el sector privado, sino que definimos además una solución jurídica/contractual a medida. La “estructura del contrato” debe estar al servicio de los objetivos generales y preexistentes de eficiencia y salvaguarda del interés público, protegiendo los beneficios netos inherentes al proyecto de inversión.
- El proceso completo es mucho más costoso (costes de transacción), y el impacto de un fracaso crece exponencialmente con el tiempo. El control de calidad o proceso de revisiones es más complejo (de hecho, muchas veces amerita de distintos puntos de chequeo o control de calidad (compuertas) y desde luego más especializado, sobre todo desde la perspectiva de evaluación de impacto fiscal.
- Dicho impacto no solo es en recursos humanos y egresos, también en reputación frente a la sociedad y frente al inversor, cuyo concurso es nuevo y propio de esta forma de contratación.

El **aseguramiento de la buena práctica** requiere de garantizar que se siguen procesos adecuados en la implementación de los proyectos de manera consistente en base a mejores prácticas.

Por su parte, con la **coordinación** se trata de asegurar que todas las agencias que deben revisar o dar comentarios lo hacen en los tiempos adecuados, y que la institución con la autoridad de aprobar

¹⁹ El término coordinación se refiere a la coordinación del proceso de implementación y sus aprobaciones. Con la coordinación, se trata de asegurar que todas las agencias que deben revisar o dar comentarios lo hacen en los tiempos adecuados, y que la institución con la autoridad de aprobar recibe toda la información relevante para poder tomar una decisión informada y sólida.

recibe toda la información relevante para poder tomar una decisión informada y sólida (CP3P Guide, Chapter 2).

El mayor aseguramiento de buena práctica busca que sólo los proyectos que cumplen determinados criterios (a definir en el propio Marco APP²⁰) sean desarrollados y lo sean de la manera más coste-efectiva posible.

Para la consecución de este objetivo se hace necesario:

- Definir los criterios a cumplir por los proyectos y el proceso a seguir para su verificación. Es decir, estamos en el plano de la **definición de políticas y lineamientos**, empezando por la definición de los principios fundamentales del uso de las APP, que se configura normalmente en una Ley (usualmente, una Ley específica de APPs). Nótese como este rol es un rol preexistente en relación con las inversiones públicas, teniendo base en los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) presentes en la mayoría de los países de la región (aunque no en todos), y tradicionalmente ejercido por alguna(s) de las agencias centrales (Planeación o Hacienda), quienes usualmente mantendrán presencia en esta área de responsabilidad en torno a la gestión de la estrategia APP del país²¹.
- Garantizar acceso a **conocimiento y capacidades**, para mejor entendimiento y aplicación de las políticas y lineamientos a la hora de desarrollar los proyectos a lo largo de su ciclo²², lo que se puede hacer mediante la gestión centralizada o concentrada de conocimiento puesta al alcance de todos los actores relevantes mediante capacitación y/o a través de la prestación de **servicios de asesoramiento (asistencia técnica)**.

También aquí podemos hablar de arquitectura institucional preexistente o previa a las APP. Bien en relación con el proceso de inversión pública (donde bancos de desarrollo nacionales han podido o pueden ejercer de asesores de las entidades contratantes en los procesos de

²⁰ Usualmente, coherencia con estrategias, planes y programas del gobierno, factibilidad legal, nivel mínimo de rentabilidad socioeconómica, viabilidad técnica y ambiental, viabilidad financiera o comercial, asequibilidad o viabilidad fiscal o presupuestaria, valor por dinero (conveniencia de la contratación en forma de APP). Ver (CP3P Guide, Chapter 4).

²¹ Se podría añadir a esta responsabilidad o línea de actividad, la de la definición de planes y programas de inversión, o se puede considerar que de por sí forman parte del concepto de políticas en el sentido de que generan un marco de actuación para la implementación de los proyectos, que deben en lo posible responder a un plan o al menos a una estrategia definida previamente.

²² El ciclo del proyecto APP abarca una serie de fases progresivas, que se denominan y describen de manera similar en distintos países, y que nosotros describiremos en base a lo previsto en la Guía CP3P como identificación y evaluación previa, preparación y evaluación, estructuración y redacción, licitación/selección y gestión del contrato (CP3P Guide, Chapter 1).

selección e implementación de proyectos convencionales de inversión pública, o la propia agencia o entidad de planificación) cuando no en relación a otra área distinta a la de las APPs, pero concurrente en algunos aspectos, como es la de promoción de la inversión extranjera para actividades productivas.

- **Control de Calidad:** como en todo proceso de gestión de proyectos, se requiere que “terceros” independientes de la entidad responsable de su desarrollo, revisen y verifiquen lo adecuado de la gestión del proceso y del cumplimiento de los criterios definidos. Este rol, en sentido amplio, es un rol preexistente a las APPs (salvo en lo concerniente a los estudios nuevos a validar/revisar puramente propios de las APPs), que en mayor o menor medida debería estar siendo ejercido en relación con las inversiones tradicionales, motivo por el cual en muchos casos seguirá siendo ejercido por las mismas instituciones, a saber, las agencias centrales²³.

Llevado al extremo, este rol se convierte en el de aprobación o autorización de los proyectos, pero siguiendo el enfoque de la Guía CP3P, la aprobación per se la consideramos otra responsabilidad (que requiere de un control de calidad o revisión previa, sin perjuicio de que en algunas ocasiones -las menos- revisión y aprobación concurren).

Y en este contexto, el de gestionar las distintas revisiones u opiniones que suelen estar dispersas o alojadas en distintas dependencias, y hacer fluir la aprobación final definitiva del gobierno (del ejecutivo), hablamos del último rol o área de responsabilidad relativa al aseguramiento de buenas prácticas, la coordinación.

- **Coordinación:** como ya hemos dicho, se trata de “asegurar que todas las agencias que deben revisar o dar comentarios lo hacen en los tiempos adecuados”. Esta función puede considerarse parte del rol de asesor de transacción, pero nos interesa más contextualizarla en el ámbito de la gestión de revisión y aprobaciones. En este, resulta conveniente que quede claramente institucionalizado, en forma de ventanilla única o punto focal por el que se deben canalizar las propuestas de proyectos a ser aprobadas (previa revisión de quien se haya determinado), o como organismo que asegure lo completo y cabal de la documentación de respaldo para la toma de decisiones, lo que en este caso se corresponde con una fusión de secretaría técnica en beneficio del órgano decisor²⁴. Como veremos, nos parece uno de los roles que en el contexto APP tiene más recorrido como mecanismo de

²³ Dentro del concepto de control de calidad se puede incluir el de las evaluaciones ex post, más centradas en evaluar programas que proyectos específicos, y que tradicionalmente ejercen las “Entidades Supremas Auditoras” (p.ej. Tribunal de Cuentas, Contralorías), lo que por razones de economía no desarrollamos en este informe, y por ser esta función (sin perjuicio del apoyo o rol que pueda ejercer una UAC) propia de una agencia independiente con mandato mucho más amplio que el de las APP.

²⁴ Como ya se ha dicho, el órgano decisor en última instancia suele ser en muchos países, una comisión o comité interministerial o interinstitucional. Esto se explica más adelante en el apartado iii.

garantía de la calidad de los procesos, aunque nuevamente haya sido ya ejercido por alguna entidad en procesos convencionales de inversión.

En cierta medida, la línea de actuación de coordinación se puede describir como parte integrante de la función de Control de Calidad en la medida en que constituye un apoyo para la actividad de aprobación, aunque la pueda ejercer una entidad distinta a las que tienen el rol de revisión/opinión. Por tanto, en aras de una mayor simplificación en nuestro análisis posterior, la consideraremos como parte de la función de Control de Calidad.

Cuadro 3. Líneas básicas de actuación para el aseguramiento de las buenas prácticas y coordinación según la Guía CP3P

1. Definición de políticas y lineamientos: procesos, criterios, metodologías y estándares (rol de emisión o apoyo en emisión de políticas, lineamientos y guías y manuales)
2. Gestión de conocimiento y capacidades: Capacitación y/o asistencia técnica especializada <ul style="list-style-type: none">○ Gestión de conocimiento: capacitación/formación y difusión○ Asesoramiento
3. Control de calidad
4. La función específica de coordinación

Estas líneas de actuación se pueden presentar como **funciones**²⁵. Técnicamente, estas funciones las puede ocupar distintas entidades existentes, de manera más o menos natural, y dotándose de las nuevas capacidades especializadas en APP, pero hay que tener en cuenta que:

Siendo uno de los factores más relevantes de fracaso la ausencia de capacidades especializadas o lo complicado de cubrirlas y mantenerlas, la **concentración de conocimiento** resulta altamente conveniente, lo que influye en la conveniencia de que las propias responsabilidades antes descritas en torno al aseguramiento y coordinación tiendan a concentrarse en lo posible

- a) La propia gestión de conocimiento técnico y operativo (de gestión del ciclo) en cuanto a su robustecimiento, hace conveniente que los cuerpos especializados estén presentes o tengan **función en distintos ámbitos o responsabilidades** (el conocimiento de las políticas y lineamientos se fortalece con la revisión de su buena aplicación y el conocimiento necesario para una sólida revisión se fortalece con la participación del revisor en la construcción del marco regulatorio)
- b) La mayor complejidad de los procesos de APP frente a los convencionales dificulta la fluidez en el propio proceso lo que hace conveniente la **concentración de distintas opiniones en un mismo agente** y/o la necesidad de que exista una **entidad que coordine** las mismas de

²⁵ Estas funciones representan precisamente las posibles funciones de una Unidad APP Central sin perjuicio de que hay otras soluciones o posibles enfoques de organización institucional, y de que en el apartado b) presentaremos una lista más amplia y detallada de las mismas.

manera efectiva. Este rol de coordinación debe quedar claramente institucionalizado en un organismo (existente o nuevo) con función nueva y específica para mejor / mayor reconocimiento o toma de conciencia por el resto de los actores en el proceso.

A continuación, explicaremos con algo más de detalle cómo se puede dar respuesta a estas responsabilidades (qué opciones existen) incluyendo algún avance de cómo o cuando esa respuesta puede ser configurada en forma de Unidad APP Central, para después (apartado c)) profundizar en el rol de las Unidades APP Centrales con vocación transformadora a lo largo de un análisis detallado de una lista amplia de sus posibles funciones.

i. Definición de políticas y lineamientos

La política de APPs, en países de tradición código civilista, se sustentará en Leyes, pero no sólo en Leyes²⁶. La Ley establece los principios fundamentales del uso de la herramienta APP (qué sectores, que tipo de proyectos, con qué limitaciones -por ejemplo, plazo o cuantías mínimas, entre muchos otros) pero también debe servir para apuntalar el marco institucional (qué entidades ejercen qué roles) y el marco operacional (como debe ser el proceso APP en especial desde la perspectiva de las aprobaciones de los proyectos: qué estudios sustentar y qué criterios regirán la aprobación).

Pero resulta necesario un desarrollo normativo de segundo nivel o “secundario”, en forma de reglamentación o de normas de desarrollo o directrices (también denominadas en muchos países de la región “lineamientos”) específicas de obligado cumplimiento. Es el concepto de *guidelines*, tan anglosajón, y con buen criterio adoptado y adaptado por los países de la región al igual que muchos otros países a nivel global que siguen mejores prácticas internacionales. Estos no dejan de tener el carácter de “políticas”.

Dichas directrices o lineamientos normalmente desarrollan los procesos de evaluación y aprobación²⁷ (cuando no otros como los de estructuración o redacción de contrato, y más

²⁶ Cabría distinguir los enfoques que pasan por emitir una Ley específica para las APP, lo que asegura un marco más cohesivo, y que es lo que prevalece en la región, de los que pasan por incorporar la figura de las APP al marco legal de contratación pública, como son los notables casos de Chile y también de España. Hay que mencionar también que en la región hay también casos de países de tradición de “derecho común” (*common law*), destacando el caso de Jamaica, cuyo Marco APP se sustenta en un documento de políticas.

²⁷ Aprovecharemos para apuntar algo con respecto al enfoque de los lineamientos para el buen desarrollo de los proyectos APP: si bien queda fuera del alcance de este trabajo el juzgar la práctica y enfoque de los contenidos de los lineamientos a regir el proceso de Implementación de los proyectos APP (así como la praxis de la buena estructuración de los mismos), no queremos dejar pasar la ocasión de llamar la atención sobre la necesidad de preservar la consistencia de la regulación de los procesos de desarrollo y aprobación de los proyectos APP con los procesos de aprobación de las inversiones públicas, pues como repetimos varias veces en este documento, las APP deben concebirse y tratarse como parte del sistema de inversión pública, ya que con independencia de cómo se

raramente de proceso de licitación o gestión del contrato²⁸) de manera detallada²⁹, incluyendo el concepto de metodologías prescritas (p.ej. Metodología para el cálculo de los pasivos contingentes en Colombia emitida por Hacienda, o Metodologías de cálculo de Valor por Dinero en Colombia - emitida por DNP- o en Paraguay – emitida por la STP), y son documentos vinculantes pero sin carácter de Ley en el sentido de que no están sometidos a aprobación legislativa, por lo que resultan más ágiles, más susceptibles a adaptaciones y cambios en el tiempo.

También podemos incorporar aquí *guidelines* en forma de Manuales no vinculantes, que representan guías de mejores prácticas como forma de difusión de conocimiento, o metodologías recomendadas. En este contexto el rol de emisión y gestión de políticas y lineamientos se confunde con el de capacitación/formación.

Las directrices relativas a la estructuración se suelen referir a “estándares contractuales”, que van desde la descripción de políticas de definición de asignación de riesgos (p.ej. Colombia con las resoluciones emitidas por la DNP y aprobadas CONPES, o a veces incorporados a lineamientos de gestión del impacto fiscal como en Perú), hasta guías que describen los posibles tratamientos de un abanico más amplio de cuestiones contractuales, que es cuando entendemos que se habla ya con propiedad de “estándares” (p.ej. procesos de resolución de disputas, procesos de cambio accionarial, escenarios de terminación anticipada y su regulación, etc.) con inclusión en algunos casos de redacción recomendada (o requerida) para algunas materias.

Es claro que la actividad o responsabilidad de emitir y actualizar las políticas y lineamientos debe estar centralizada. Nada impide que sea la agencia o agencias centrales tradicionales o preexistentes las que se encarguen de esta labor, siendo una evolución natural de sus responsabilidades tradicionales (i.e. en relación a la contratación convencional, esto es, a la aprobación de inversión pública bajo modelos tradicionales o de financiación pública), donde eran normalmente Planeación o Hacienda, o ambos con distinto foco -impacto económico en el primero e impacto fiscal de los proyectos o asequibilidad en el segundo, quienes estaban al cargo. Notando como hemos adelantado más arriba que cuando son distintas entidades las que cuentan con un rol en la emisión de lineamientos, se produce dispersión que puede restar efectividad al sistema.

financien y contabilicen, los proyectos contratados por este modelo no dejan de ser los mismos proyectos públicos que de otra forma se financiarán y contratarían con mecanismos tradicionales.

²⁸ La inexistencia de guías de gestión de contratos, si quiera orientativas, es un mal endémico en la región.

²⁹ En algunos casos, p.ej. Perú, el reglamento de desarrollo de la Ley APP ya desarrolla con cierto detalle el proceso de evaluación y aprobaciones, incluyendo descripción de los estudios necesarios, pero aun así siempre se incluirán “lineamientos” como norma complementaria de mayor detalle para algunas cuestiones de evaluación más específicas.

Una cuestión distinta es que estas agencias centrales con este rol lleguen a evolucionar hasta el concepto de Unidad APP Central Transformativa, como veremos más adelante, pudiendo estar al cargo o participar de manera relevante en otras funciones además de esta, en especial el control de calidad (ver descripción de esta función más adelante). Pues, ¿no tiene sentido pensar en la mayor eficacia de las labores de control de calidad/revisiones cuando estas se ejecutan por quien conoce como autor primario el marco que las rige, es decir una entidad con rol relevante en la definición de políticas? Adelantemos que el caso de la DNP en Colombia es un ejemplo de este enfoque³⁰. Otros ejemplos de este enfoque de alcance de actividades más claramente institucionalizados como Unidad APP son el caso de la Unidad APP de MEF en Uruguay y el de la Dirección General de APPs de la STP en Paraguay.

También puede ser como veremos, que la responsabilidad de la confección y emisión de políticas y lineamientos en el ámbito APP se traslade a un agente nuevo o separado de las agencias centrales tradicionales, lo que sería más disruptivo, y que en algunas circunstancias puede tener sentido, en especial en países de bajo nivel de institucionalidad previa en torno a las APP (p.ej. PROESA en el Salvador o Banco de Desarrollo de Jamaica, BDJ). Pero surge el riesgo de desconexión entre las APP (inversión pública, a fin de cuentas) y las formas tradicionales de inversión pública, y de falta de consistencia en los procesos para la aprobación de las mismas en los distintos contextos, lo que habrá que resolver.

ii. Gestión de conocimiento y capacidades (Capacitación y/o asesoramiento)

La falta de capacidades específicas para la gestión del proceso de una APP por parte de las autoridades contratantes en sus distintas fases (identificación y evaluación previa, evaluación plena y preparación, estructuración y redacción, licitación y gestión del contrato) representa uno de los mayores retos y causas de fracaso de las APP (CP3P Guide, Chapter 1).

Pero las propias agencias centrales, cuando mantienen su rol tradicional de revisión y aprobación, adolecen de la misma necesidad.

Se trata de garantizar en lo posible acceso a mejores capacidades, y esto puede incluir tanto ayudar a la mejor capacitación de los equipos o personal de las agencias de línea o entidades contratantes como asesorar a estas (rol de capacitador y/o rol de asesor), en especial, así como al conjunto de agencias con participación en la gestión del proceso (agencias centrales y otras entidades como

³⁰ El caso de Colombia es muy particular. El DNP se podría considerar como Unidad APP Central en sí misma (en realidad una Unidad de Inversiones, integrando gestión de aseguramiento de todas las inversiones públicas sean APP o no) o podría considerarse simplemente como la organización matriz de una Unidad APP, su equipo especializado, si bien este está configurado como una organización no formal, sin presencia explícita en el organigrama y con poca autonomía. Nos referiremos indistintamente a DNP o a su equipo especializado como la Unidad APP Central en Colombia, sin perjuicio de los roles ejercidos y reservados del MEF.

Tribunales de Cuenta o Contralorías, así como en algunos países la Procuraduría o los organismos reguladores sectoriales).

Rol de capacitación³¹

Naturalmente tanto capacitación como especialmente el asesoramiento, son actividades claramente (y usualmente) delegables a expertos externos (firmas consultoras especializadas), pero resulta claro lo conveniente de contar con un cuerpo de especialistas interno que gestione de manera continua la formación y capacitación mediante programas estructurados (con apoyo normalmente de firmas especializadas), garantizando la consistencia de la diseminación del conocimiento (incluyendo el conocimiento existente ³²de algunas entidades) y permitiendo monitorizar su impacto. Y que dicho cuerpo esté por mandato al servicio de todo el gobierno.

Este rol lo puede desempeñar una organización que lidere o apoye en definición de políticas, o en revisión/control de calidad o una entidad que tenga su foco en el asesoramiento (o varias organizaciones en su caso), pero es conveniente que exista un cierto grado de concentración o liderazgo en una de ellas.

Hace falta un cuerpo u organización con claro mandato de construcción de capacidades, a nivel central (ámbito de aplicación de sus servicios, todo el gobierno), por una cuestión de economía de escala y de mejor gestión del conocimiento (el beneficio de su concentración).

Este es un rol natural para ejercer por equipos configurados como Unidad APP Central siendo casos relevantes a nivel ALC el desempeño en esta materia de unidades como la de BDJ (Jamaica) o la DNP en Colombia. Pero en general llama la atención la usencia de clara centralización de esta responsabilidad, con no pocos casos en los que varias entidades reclaman ejercer un rol relevante en esta faceta. Sin dejar de tener en cuenta que dicha centralización no es incompatible, o más bien requiere, de incorporar a las labores de capacitación a otras unidades y dependencias para difundir

³¹ Algunas publicaciones previas (p.ej. EPEC, 2014) sitúan la actividad de capacitación/formación en el ámbito de la función de definición de políticas (“y otras actividades relacionadas”). Estamos de acuerdo en que parece muy propicio que quien lidere capacitación y difusión de conocimiento sea una organización con rol destacado en la producción de políticas y lineamientos (de manera que se asegure del buen entendimiento y comprensión de las mismas por las entidades contratantes), y esto es lo que sucede en algunos casos de la región (p.ej. DNP en Colombia). Pero no es menos cierto que también tiene sentido que una organización con mandato asesor preste servicios de capacitación en base al conocimiento práctico de la gestión del proceso (p.ej. PROVERSION en Perú), y que la prestación de asistencia técnica / asesoramiento es claramente una manera de dotar de capacidades (“capacitar”) a quienes son los responsables implementar el proyecto. Por ello hemos decidido agrupar a estas dos en la misma categoría de “gestión de capacidades”. En todo caso ambas tienen un tratamiento específico en este informe.

³² Cuando existe un conocimiento práctico relevante en sede de alguna entidad contratante que se desea compartir o difundir, resulta necesario centralizar su difusión al conjunto del sistema, en especial a otras entidades contratantes, para proteger el rigor y consistencia del proceso formativo de las mismas.

el conocimiento especializado que las mismas puedan tener, o para difundir experiencias prácticas y casos reales (p.ej. autoridades contratantes en relación con sus propias experiencias), pero siempre bajo la coordinación de esta posible agencia central de capacitación APP.

Por último, dentro del rol de capacitación, se puede incluir el de **difusión de la opción APP al interior del gobierno**. Se trata de ayudar a conocer y entender la opción APP dentro del gobierno, en especial al conjunto de entidades contratantes, para su posible consideración como solución contractual para el desarrollo de sus proyectos. Sin embargo, esto debe hacerse con la precaución debida, evitando el “sesgo APP”, siendo capaz de clarificar las ventajas, pero también los inconvenientes y riesgos inherentes a esta ruta o vía de contratación. Normalmente incluye la difusión del avance del programa APP y de los proyectos específicos. La difusión puertas afuera la consideramos más una actividad de asesoramiento en el desarrollo de programas y proyectos.

Rol de asesoramiento

La brecha o defecto de capacidad puede además atajarse mediante asesoramiento.

El rol de asesor para el desarrollo / implementación de los proyectos es sabido que lo puede ocupar un asesor externo, siendo una práctica universal el descansar una parte significativa de los trabajos de la implementación (estudios de evaluación y estructuración en especial) en consultores externos experimentados, lo que se hace incluso en los casos de las Unidades APP más experimentadas y todas del mundo.

¿Se puede entonces (o se debe) mandar una entidad pública para actuar como asesor principal o líder de las entidades contratantes?

Se puede considerar con un equipo experto centralizado en el gobierno que pueda prestar asesoramiento a las entidades contratantes en sus respectivos proyectos o liderar la actividad de implementación de los proyectos como asesor integral (p.ej. PROINVERSIÓN), pero esto representa un gran reto habida cuenta de lo difícil de capturar y retener talento especializado en APPs (ver sección 6, apartado iii), y por otra parte cuando la entidad contratante trabaja directamente con los asesores externos es posible que se involucre más en la implementación al sentir una responsabilidad más directa en los trabajos.

En este sentido dicho asesoramiento por parte de la “agencia asesora” puede ser complementario no tiene por qué sustituir el brindado por asesores externos especializados³³, y estos pueden

³³ Los asesores externos son necesarios no solo para suplir las posibles carencias de capacidad interna sino también para complementarlas cuando estas existan. Técnicamente hablando no es necesario contar con una Unidad APP central asesora ni con un equipo o unidad especializada interna y descansar en consultores especializados incluyendo la gestión integral de las distintas facetas de las evaluaciones y estructuraciones (técnica, legal y financiera), así como en algunas ocasiones la coordinación del proceso de emisión de estudios para su aprobación, aunque cuando la carencia de capacidades es muy notable puede ser una buena solución.

trabajar directamente para o estar contratados por la entidad titular. Pero al tiempo, la entidad titular puede contar con un asesoramiento de la organización central experta de más alto nivel (incluyendo la identificación temprana de proyectos candidatos a APP y/o el asesoramiento en la propia selección de los asesores y en la revisión de calidad de sus trabajos³⁴), manteniendo a la autoridad contratante respectiva como autora / dueña de los estudios correspondientes y de las solicitudes de aprobación a cursar a las agencias centrales. Este es el enfoque más usual en El Salvador con PROESA o de BDJ en Jamaica.

Un equipo con capacidades de transacción puede además ser muy útil para proporcionar apoyo técnico para responder a problemas específicos que requieren pronta respuesta, a modo de “help desk” (EPEC, 2014).

Lo que está claro es que aun cuando una autoridad contratante desarrolle sus propias capacidades a un nivel significativo y las institucionalice en una unidad especializada (unidad APP en el sentido más amplio, como equipo de especialistas), esto no estará al alcance de todas, al menos de una forma coste-efectiva, ya que los posibles “pipeline” de proyectos APP de muchas autoridades de contratación carecen de dimensión suficiente.

En el caso de que se opte por la existencia de una unidad central asesora, se deberá tener muy presente la necesidad de transferir conocimiento y generar una mínima capacidad autónoma relevante en sede de la autoridad contratante, y evitar así que la unidad APP se convierta en una “isla de conocimiento” (EPEC, 2014).³⁵

³⁴ *“It is important to highlight that some commercial skills are required in-house in order to appoint and manage appropriate advisors. If the wrong advisers are appointed or the advisers are not managed appropriately, the project will not start out well”* (CP3P Guide)

³⁵ Resulta conveniente, por ejemplo, el que se ceda personal por parte de las UAC asesora temporalmente (“secondment”). Otra forma de transferir conocimiento es la “revisión por pares” de los trabajos que vayan realizando los profesionales del equipo de la autoridad contratante (*peer review*), a desarrollarse dicha revisión por profesionales de la UAC.

Cuadro 4. El asesoramiento integral institucional en proyectos APP.

Un caso extremo del rol de asesor interno APP sería aquel por el que la solución que se implementa no es ya la de una entidad central que apoye a las entidades contratantes en el proceso de desarrollo de los proyectos sino cuando directamente las propias labores de implementación de los proyectos (desde su identificación hasta el momento de su licitación/contratación) se delegan a ésta. Este es el caso de PROINVERSION en Perú. Si bien, será necesario ayudar a que la autoridad respectiva se sienta y permanezca dueña del proyecto, para lo que deberá lograr y mantener un nivel de capacidad propia significativo.

Aún hay un extremo adicional, y es el de las agencias centrales de contratación/adquisición, actuando como entidad contratante para todo proyecto y sector (MOP en Chile).

Nótese que la actividad de asesor de proyectos/transacción genera riesgo de conflicto con el rol de revisión/control de calidad por lo que no es frecuente que los dos roles se den en la misma entidad (salvo que el conflicto se salve con mecanismos como el de doble aprobación, como es el caso de Paraguay donde concurre revisión/opinión de Hacienda además de la propia de la Unidad APP de la STP, que puede actuar como asesor a requerimiento de la autoridad de contratación).

El rol asesor podrá ser preceptivo (PROINVERSION en Perú, PROESA en El Salvador o BDI en Jamaica³⁶) u optativo (Paraguay en relación con la Unidad APP de la STP), todas consideradas como UAC en este informe.

Sin embargo, este ámbito de actuación no es exclusivo de organizaciones con vocación o mandato de UAC, como evidencia el caso de la Corporación Nacional de Desarrollo (CND) en Uruguay, que actúa como asesor a demanda o por encargo de la autoridad contratante³⁷, o los distintos bancos públicos de inversión especializados sectorialmente en Colombia³⁸, sin un rol institucionalizado en materia de capacitación ni en el proceso de control de calidad o emisión de políticas.

Por último, hay que mencionar que cabe la prestación de un asesoramiento de “acompañamiento” desde una unidad con foco en el rol de control de calidad en la medida en la que este rol de asesor no entre en conflicto con la posible actividad de revisión de dicha unidad (de lo que hay varios casos en la región, p.ej. las unidades APP de Hacienda en Paraguay, SHCP en México o de MERF en Costa Rica).

³⁶ Casos similares a PROESA, en otros países de la región centroamericana, son COALIANZA en Honduras o ANADIE en Guatemala (<http://nuevo.agenciadealianzas.gob.gt/>), si bien estos dos últimos no han sido estudiados en profundidad en este informe.

³⁷ La CND es una corporación pública autónoma que ha venido ejerciendo un rol esencial en el desarrollo de las APP en Uruguay, participando de facto en muchos si no todos los proyectos relevantes, pero que no ocupa rol relevante en la emisión de políticas o el control de calidad de los proyectos, además de perder relevancia en su rol asesor por ese carácter optativo.

³⁸ FINDETER, FONADE, VIRGILIO BARCO

Difusión e interacción con el mercado

A estas funciones se puede añadir otra según proponen algunas publicaciones previas, la relativa a la difusión o promoción del programa APP de puertas afuera, en especial de cara a los inversores y promotores potencialmente interesados (así como los bancos financiadores), es decir, al “mercado”, lo cual no deja de ser una actividad de asesoramiento a proyectos.

Este ámbito es altamente complejo y demandante de alta especialización, constancia y recursos, y suele requerir por tanto de una entidad dedicada para ejercerla, que será la entidad / agencia que ejerza de asesor (notablemente PROINVERSION, PROESA o BDJ, así como STP en Paraguay y CND en Uruguay – en los proyectos que le sean específicamente encargados), y en ausencia de una entidad reconocida y reconocible como tal, el equipo APP de una agencia central existente (p.ej. DNP en Colombia).

iii. Control de calidad y coordinación

Control de calidad/revisiones

Se trata de revisar y verificar la documentación de los estudios y sus conclusiones (así como la documentación soporte de la contratación, bases y contrato) de manera previa a la aprobación por parte de la entidad o entidades decisoras (rol de verificador/revisor), cuando el decisor es una entidad distinta (que habitualmente tendrá forma de comité interministerial), mediante la emisión de opinión, que a su vez podrá ser vinculante o no³⁹.

Es evidente que este rol debe ejercerse por un tercero distinto de la entidad o administración contratante, y al igual que en el caso de emisión de políticas y lineamientos, este rol lo pueden ejercer quienes lo ejercían o ejercen en el marco de las inversiones públicas por vía tradicional (financiación pública), sin perjuicio de dotarse de una capa de conocimiento nuevo especializado en forma de “unidad APP en sentido amplio”.

Son por tanto las agencias centrales las entidades que normalmente tendrán la responsabilidad de revisión/verificación de los proyectos desde la perspectiva de su ámbito de competencia (p.ej. impacto fiscal o asequibilidad en Hacienda, impacto económico en Hacienda o Planeación).

Pero ahora se suman al menos dos ámbitos de evaluación nuevos: el de la viabilidad o factibilidad financiera o comercial y el del análisis de Valor por Dinero, lo que requiere adquirir capacidades especializadas, que conlleva la necesidad de configurar un equipo nuevo especializado en una de las agencias revisoras, cuando no la creación de una nueva unidad independiente de estas.

³⁹ Nótese que en algunas ocasiones el revisor es directamente quien ejerce de organismo al cargo de la aprobación del proyecto, si bien esto no es lo más frecuente: este es el caso por ejemplo de Uruguay. El caso más usual es el de un comité interdisciplinar o ministerial que toma aprobación en nombre de todo el ejecutivo.

En este sentido, ante el riesgo de descoordinación o para simplificar los procesos, una evolución positiva en relación a la organización de las agencias centrales existentes desde su rol de revisor, para enfrentar mejor los especiales retos que imponen las APP, es el de coordinar internamente el proceso de revisión, de manera que haya una Unidad APP especializada que se encargue de recabar la opinión de otras divisiones o direcciones dentro de la misma agencia central, cuando estas últimas mantienen una determinada responsabilidad de análisis/opinión. Por ejemplo, la Dirección de Política Fiscal, o asimilada, suele seguir siendo la encargada de velar por la sostenibilidad fiscal y de confirmar la asequibilidad de un proyecto, pero su opinión puede ser integrada por el nuevo equipo o unidad (p.ej. Unidad APP del Ministerio de Hacienda, o su organización matriz) para conformar la opinión integral desde la perspectiva de las responsabilidades del Ministerio para con la gobernanza de los proyectos APP. Este es el caso del Departamento de APPs dentro de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) del Ministerio de Hacienda en Paraguay⁴⁰. Esto, sin perjuicio de la posibilidad de desarrollar mecanismos de coordinación más arriba entre las distintas agencias centrales involucradas en el proceso de revisión, como se explica más adelante.

Por otro lado, como ya se ha comentado, se puede considerar que esa misma entidad o entidades con prerrogativas de revisión/control de calidad, amplíen su función a la de emisora (o asesora) de políticas y lineamientos, o cuando ya lo tienen la consoliden o refuercen. Este caso ya consistiría en un enfoque de reorganización institucional más ambicioso a la búsqueda de eficiencias y consistencia que apunta hacia la verdadera configuración de una UAC con vocación y capacidad transformadora⁴¹. Este podría ser el caso ya mencionado de la DNP (Colombia) si bien se parte más del rol de políticas y lineamiento para integrar función de control de calidad. Otro ejemplo de integración de funciones de políticas y control de calidad es la DG de APP de la STP en Paraguay, la propia Unidad APP de Hacienda de este país, o la Unidad APP del MEF en Uruguay.

Al margen de que permanezca el rol de revisión / control de calidad en una o más agencias centrales preexistentes, es posible ver la incorporación de una Unidad nueva (o existente, pero sin rol histórico en relación con las APP) en el proceso de control de calidad. De ser así, es esencial evitar redundancias y poner foco en la buena coordinación, debiendo estar claro qué organismo aprueba qué ámbito de estudio o evaluación, siendo usualmente el ámbito de aprobación del nuevo actor decisor el de estudios propios y específicos de las APP (viabilidad financiera o comercial, y análisis

⁴⁰ El ejemplo inverso, de ausencia al menos aparente, de una unidad coordinadora de las opiniones en el ámbito de Hacienda o Finanzas podría ser el caso del MEF en Perú, donde la unidad APP reconocible es la Dirección General de Promoción de la Inversión Privada (DGPIP) pero esta no tiene rol en la coordinación de las opiniones / revisiones de Hacienda ni existe al menos desde la perspectiva de la Ley una dirección concreta encargada de tal coordinación.

⁴¹ La ampliación de roles de una agencia central revisora hacia el asesoramiento es más complicada al poder crear conflicto de intereses como se ha comentado en el Cuadro 4. El asesoramiento integral institucional en proyectos APP.

de Valor por Dinero) e incorporando idealmente u rol de coordinación/integración del resto de opiniones en esta unidad nueva. Este es por ejemplo el caso de PROESA (preexistente como entidad dedicada a la promoción de la inversión extranjera pero configurada por la Ley APP como la corporación central para la gestión del proceso de preparación, evaluación y estructuración de las APP).

Mención a las propuestas no solicitadas

Es claro, y así se está contemplando en la mayoría de los países de ALC que contemplan esta figura, que las propuestas no solicitadas o “proyectos de iniciativa privada”, cuando de considerase, deben formar parte del sistema, ser evaluados bajo los mismos principios y sometidos a tensión competitiva (aunque sea matizada por algún incentivo a favor del proponente original).

Como tales proyectos dentro del sistema, deberán ser evaluados con los mismos criterios e incorporados al ciclo de aprobaciones convencional y sometidos a licitación competitiva.

Reconociendo los beneficios inherentes a la figura de la iniciativa privada o “propuestas no solicitadas” como recurso de identificación de proyectos, estos procesos pueden generar un verdadero cuello de botella en el sistema, distrayendo recursos de las autoridades contratantes y por tanto su atención a los proyectos identificados por ellas, que deberían ser siempre la prioridad.

Por ello, en algunos países se ha definido / otorgado encargo expreso a una entidad / organismo para que se encargue cundo menos de una primera evaluación, y desahogar así el circuito de los proyectos iniciados por la parte pública.

Tal es el caso de la CND (que solo interviene en iniciativa pública por encargo específico de la entidad contratante) o de PROINVERSION (que en algunos casos es potestativo de la autoridad contratante su concurso -en proyectos de menor tamaño, pero queda al cargo por Ley de todas las propuestas no solicitadas).

Coordinación

Se trata de garantizar que (CP3P Guide, Chapter 2)

- a) todas las agencias o entidades que deben revisar, comentar o aprobar los estudios del proyecto lo hagan en tiempo y forma,
- b) y que la organización o cuerpo conformado como la autoridad de aprobación reciba toda la información que se necesita para poder tomar una decisión sólida y motivada.

Lo particular de la complejidad de las APPs en cuanto a opiniones/aprobaciones y multiplicidad de agentes, además de lo complejo de los proyectos APP, hacen que este rol sea muy relevante en los procesos APP, y se puede decir que constituye una necesidad nueva a la que hay que dar respuesta.

Los comités son una posible solución para la gestión de la faceta de coordinación cuando se configuran como el organismo aprobatorio del proyecto en última instancia (p.ej. Ecuador, Paraguay)⁴².

La coordinación para la revisión y aprobación se tramitaría a través de estos comités con representantes de los Ministerios y autoridades más relevantes dentro del poder ejecutivo (incluyendo siempre o caso siempre Ministerios de Economía y Finanzas y Planeación). Pero en estos casos, se requerirá de una secretaría técnica que canalice la documentación y solicitud de opinión, cuando no ejerza de entidad al cargo de la revisión del proyecto con emisión de opinión que podrá ser vinculante o no vinculante.

Nótese que el empleo de Comités para la toma de decisiones debe considerar procesos de revisión y aprobación simples y claros, a riesgo en caso contrario de que este enfoque decisor se convierta en un verdadero cuello de botella (CP3P Guide, Chapter 2).

Aún en el caso de que se constituya un comité para la aprobación, será necesario normalmente recabar opinión formal de ciertas dependencias de distintos ministerios o agencias centrales que las tengan reservadas, de lo que se podría encargar la mencionada Secretaría (la cual de hecho puede estar dentro de una de las agencias centrales revisoras).

Ejemplos de entidades con un claro rol de coordinación son PROINVERSION (desde la función de asesor y en ausencia de una entidad explícita con dicho rol), PROESA o el MEF de Ecuador (a través de su rol de secretaría técnica del Comité Interinstitucional). La DGAPP de la STP en Paraguay ejerce también de ventanilla única.

c) La responsabilidad de aseguramiento y coordinación en ALC. Funciones e instituciones

A continuación, ilustramos y comentamos el mapa de funciones e instituciones en países analizados de la región, sean estas considerables o no como Unidad APP Central o como organizaciones puramente preexistentes y sin una reconfiguración sustancial (ver Tabla 1), muchas de las cuales han sido adelantadas en los apartados previos.⁴³

⁴² No hay que confundir esta misión o función con los comités que se crean para el desarrollo de los proyectos y sus estudios, si bien este enfoque puede añadir valor ayudando a que fluya mejor el proceso de aprobaciones. Este es el caso de Jamaica, por ejemplo, donde se crea un “Enterprise Team” para dirigir y supervisar los trabajos de cada proyecto (con presencia del Ministerio de línea y MEF entre otros), y un “Project Team” bajo la dirección de aquel, y que configura el equipo operativo que realiza los estudios y prepara la documentación, bajo la dirección este último, de la unidad APP del BDJ.

⁴³ En la sección 8 de este informe, se incluye una visión general del marco operativo del proceso de desarrollo y aprobaciones de los proyectos, en los países seleccionados, donde se puede conocer la existencia de otras entidades con rol en las responsabilidades de aseguramiento de calidad y sus interfaces con la UAC del país respectivo.

Observamos lo siguiente:

- Un cierto grado de dispersión con multiplicidad de actores relevantes en el ámbito de aseguramiento en algunos países, notablemente Perú, Colombia. En este último caso en especial por la oferta de asesoramiento desde distintas organizaciones públicas.
- Duplicidad de entes revisores sin que parezca que ninguno tenga un claro liderazgo en coordinación (Uruguay, Colombia), falta de claridad en el marco de revisiones (Costa Rica)
- En lo positivo, un alto grado de concentración en muchos de los casos: presencia de un organismo en distintas líneas de actuación de la responsabilidad de aseguramiento, incluyendo definición de políticas y revisión/control de calidad), lo que le garantiza mayor relevancia del mismo y mayor efectividad y que apunta a la existencia de una UAC con capacidad transformativa.

Tabla 1. Mapa de funciones de aseguramiento y entidades responsables en algunos países de la región ALC ⁴⁴

(ver página siguiente)

⁴⁴ Nos disculpamos de antemano si el cuadro no reflejase fielmente la realidad en el país en cuestión o contuviese errores, fruto de posibles interpretaciones erróneas de la información disponible o de contar con información incompleta.

Función / país	1) Gestión de conocimiento y capacidades		a. Capacitación		b. Difusión interna		c. Asesoramiento / asistencia técnica		2) Emisión de políticas		3) Control de calidad/revisión			4) Coordinación	
Perú	PROINVERSION	DGPIP**	PROINVERSION	DGPIP	PROINVERSION	DGPIP	PROINVERSION (preceptivo en casi todos los casos; siempre preceptivo en PNS)		DGPIP		MEF otras dependencias*			PROINVERSION (como implementador/promotor)	
Colombia	DNP		DNP		DNP		DNP (optativo) Virgilio Barco* (preceptivo para proyectos del ramo edificación)	Findeter/Fonade* (optativo)	DNP	MEF (DGCP y T)	DNP	MEF (DGCP y T)		N/A	
Uruguay	UAPP MEF	CND (por encargo)*	UAPP MEF	CND (por encargo)	UAPP MEF	CND	CND (por encargo; preceptivo en propuestas no solicitadas)		UAPP MEF		UAPP MEF		OPP*	N/A	
Paraguay	UAPP STP		UAPP STP		UAPP STP	MINHAC (UAPP de DSIP)	UAPP STP (optativo)		UAPP STP	MINHAC (DSIP)	UAPP STP		MINHAC (UAPP de DSIP)	DGPP STP	
El Salvador	PROESA		PROESA		PROESA		PROESA (optativo a nivel estructuración, vinculante en cuanto a presencia permanente v asesoramiento)		PROESA	MEF (en materia fiscal)*	PROESA		MEF (Unidad de Riesgos fiscales)*	PROESA	
México	Unidad de Inversiones SHCP (DGA de APP de la UI)		Unidad de Inversiones SHCP (DGA de APP de la UI)		N/A		DGA de APP de la UI asesora alto nivel (acompañamiento)		Unidad de Inversiones SHCP (DGA de APP de la UI asesora)		Unidad de Inversiones SHCP (DGA de APP de la UI asesora)		Unidad de Política y Control Presupuestal*+ DG de Programación y Presupuesto* (Subsecretaría Egresos SHCP) sobre suficiencia	N/A	
Costa Rica	Dirección de Crédito Público (DCP) de Min Hacienda (UAPP de DCP)		DCP (UAPP de DCP)		DCP (UAPP de DCP)		UAPP de DCP asesora alto nivel (optativo)	CNC en algunos proyectos	DCP (UAPP de DCP)	Min de Planificación*	DCP (UAPP de DCP)		Min de Planificación	CNC integra evaluación y aprobaciones en los proyectos que asesora	
Rep. Dominicana	DGAPP		DGAPP		DGAPP		DGAPP (optativo)		N/D		DGAPP		MHAC	MEPD	DGAPP

N/A: No aplica. Inexistente o no hay evidencia suficiente

N/D: Opinión no disponible, no se ha podido concluir

(*) No se consideran UAC a efectos de este informe. Se entiende que su mandato se circunscribe a un rol revisor de materias o estudios específicos (ciertas dependencias de algunos MEF o la OPP)

en Uruguay), o que su rol no es lo suficientemente relevante o efectivo (p.ej. CND por ser solo rol asesor pero optativo y en especial la banca pública de inversión en Colombia).

(**) No se considera UAC. Rol muy relevante, pero se entiende circunscrito a políticas

En el apartado final de la siguiente (sección 4), desglosaremos las funciones detalladas que ejercen cada una de las entidades aquí mencionadas que sí son consideradas como UAC a la luz del análisis de casos realizado.

4. ¿Necesitamos cambiar el marco institucional? ¿Necesitamos algo nuevo? Posibles funciones de una Unidad APP Central y concepto de Unidad APP Central con vocación transformadora

a) ¿Necesitamos cambiar o ajustar el marco institucional? De la concentración de conocimiento a la concentración e integración de funciones

Parte de la literatura previa analizada sobre la materia habla de que técnicamente no es necesaria la creación de una Unidad APP Central para la buena gobernanza de los procesos APP.

Pero toda la literatura analizada habla de que cuantas más funciones se concentren en una organización, más efectividad existirá en el ejercicio de la responsabilidad de aseguramiento.

Ambas cuestiones son irreconciliables.

Si nos referimos a que una organización existente, con roles naturales en el proceso de revisión y aprobación y/o en la actividad de producción de normativa y lineamientos, puede hacerse cargo de otras funciones asociables a la responsabilidad de aseguramiento (p.ej. capacitación especializada, apoyo en definición de políticas), a través de una reorganización, aunque sea limitada, esto, en la gran mayoría de los casos, es de por sí algo nuevo. Un cambio.

Entendiendo además que por necesidad esa organización deberá dotarse de capacidades especializadas, ya estaríamos hablando de una Unidad APP Central.

Nuestra tesis es que organización así debe existir (en la mayor parte de los casos⁴⁵). Y si no amerita el concepto de Unidad APP Central Institucionalizada con potencial transformativo, por falta de evidencia de alguna de las características apuntadas después, se estará perdiendo poder de

⁴⁵ Esto, salvo el caso, nada criticable, de que un país determinado no considere necesario o conveniente trazar una estrategia en torno a la opción APP por entender que su aplicación debe o tiene que ser puntual, y para caso de países de tamaño pequeño o gobiernos subnacionales, especialmente locales, que no cuenten con una cartera de inversiones de cierto tamaño mínimo.

efectividad en las responsabilidades de aseguramiento de calidad y buena gestión de programas y procesos.

En todo caso, la configuración de una Unidad APP Central con vocación de ser efectiva y transformadora que parta de la expansión de los roles existentes en una agencia actual, pasará normalmente por la incorporación de otros nuevos: una agencia central que se configure como equipo especializado para seguir ejerciendo su rol de desarrollo de políticas, o el de control de calidad, debería incorporar la nueva actividad de capacitación y gestión de conocimiento por una cuestión evidente de economía de escala y de los beneficios inherentes a la concentración de conocimiento, máxime cuando éste es escaso.

Y si este nuevo rol se incorpora, la siguiente cuestión se responde por si sola: si es una agencia con rol relevante en políticas, podría otorgársele un rol de control de calidad si no lo tiene, y si es una agencia con función de control de calidad, podría ser participe esencial de la definición de políticas. Esto se refiere a **lo conveniente de la concentración de funciones en una misma unidad o entidad.**

¿Y quién mejor para desarrollar funciones de coordinación? Máxime cuando la decisión final se adopta por un comité o comisión, lo cual fuerza la coordinación, pero no garantiza que esta fluya de manera eficaz sin una secretaría (otra de las funciones que por definición nos parecen nuevas).

Podrán existir dos (o más, aunque esto es de dudosa efectividad) unidades con cierto nivel de concentración de funciones, pero parece claro que, si no se redefine el marco institucional para mejor acomodo de los procesos de APP con una adecuada coordinación entre agencias, se perderá efectividad.

El punto óptimo del nuevo statu quo lo definirán las resistencias de los actores que parten de un rol natural, y el grado de realismo que pueda tener que una nueva arquitectura adaptada a las APP sea aceptada y que todos los actores se acomoden a la misma. No siempre resultará factible un enfoque como el de países como Reino Unido o Australia, con tal amplitud de funciones para la “Unidad APP”, pero un cierto grado de disrupción o al menos de concentración de funciones se hace necesario.

A partir de ahí:

- 1) una Unidad APP efectiva y transformadora, podrá partir de una agencia central con rol preexistente en el proceso de revisión y aprobación de inversiones, ampliando dicho rol hacia la definición de políticas (o a la inversa) y concentrando en lo posible el rol revisor y/o el de rector de marco de políticas: estos podrían ser los casos de Colombia (DNP), Uruguay (UAPP de MEF), México (Unidad de Inversiones de la SHCP) o Paraguay (DG de APP de la STP en Paraguay, pero que concurre como Unidad o equipo especializado con multiplicidad de funciones con la Unidad APP de DGIP en Hacienda);
- 2) en algunas ocasiones podrá generarse desde una entidad independiente, con carácter de agencia independiente o con carácter de corporación empresarial, siempre que quede debidamente institucionalizada y sus roles claros (es decir, para qué y cuando se debe acudir a ella) y que se la dote de la autoridad necesaria (cuando es necesario acudir a ella de una u otra manera -como asesor o como revisor- para aprobar un proyecto). Esta organización

autónoma podrá además ser preexistente, lo que facilita de entrada la existencia de una plataforma operativa (por ejemplo, el caso de PROESA y otros en Centro América, o BDI en Jamaica).

En ambos casos el reto consiste en cómo garantizar la buena interfase con otras agencias centrales que en su caso quieran o se considere que deben mantener un rol en el proceso decisorio o en la conformación de políticas en torno al desarrollo de inversión pública.

Este es el caso de Paraguay, por ejemplo, donde la DG de APPs de la STP, participe de desarrollo de guías y manuales (políticas) además de entidad central para la gestión del conocimiento (y sin perjuicio del rol que también ejerce en este sentido la Unidad APP de Hacienda), revisa y opina sobre los estudios de cada proyecto, pero ello es sin menoscabo del rol que se mantiene en sede de Hacienda (en la DGIP) para otorgar tales aprobaciones, la cual cuenta también con un equipo especializado. En el caso de Uruguay, también concurren dos agencias: la UAPP de MEF (reconocible o institucionalizada como Unidad APP, con un equipo especializado, y la OPP (que no consta que tenga un equipo propio especializado reconocible).

Una posible solución a esta dificultad de coordinación es la de integrar la función revisora en una única entidad, o tratar de hacerlo en la medida de lo posible. Esto solo se ha visto en los casos analizados de manera limitada (p.ej. el UAPP de DGIP en Paraguay, coordinando e integrando las opiniones de otras dependencias de Hacienda, o en el caso de México, donde la Unidad de Inversiones de la SHCP aglutina las aprobaciones con relación a conveniencia de APP y Coste Beneficio, pero no las relativas a impacto fiscal). **A esto se refiere la conveniencia de la integración de una función.**

Otra es la ya comentada de configurar un comité o consejo interinstitucional decisor en el que esté integrado la otra u otras agencias centrales (con el riesgo de “cuello de botella”), siendo conveniente que, la Unidad APP con vocación de efectiva y transformadora se configure como Secretaria Técnica del mismo.

En el segundo caso, de configuración de la Unidad APP Central en un organismo independiente, el reto es incorporar eficazmente el rol revisor o aprobatorio de las agencias que lo ejercían hasta la fecha, en el entendido de que lo mantienen. En este caso, la sede natural de ese comité puede ser directamente el Consejo Directivo de la entidad corporativa. Este es el caso del Consejo Directivo de PROESA, en el que tiene presencia Presidencia (a la que la entidad está adscrita, además de Hacienda, Economía y Obras Públicas), donde la Unidad APP garantiza la buena coordinación quedando a cargo de recabar las aprobaciones y opiniones oportunas de terceros (opinión

vinculante de Hacienda con relación a riesgos e impacto fiscal y opinión no vinculante del organismo regulador sectorial (o de la OFAPP⁴⁶ en su ausencia).

En definitiva

1. No vemos como posible respuesta el mantenimiento del status quo, ya que
 - por un lado, han surgido necesidades nuevas antes inexistentes (la gestión del conocimiento especializado a nivel central, y la necesidad nueva, o muchísimo más relevante que antes, de coordinación),
 - y por otro el conocimiento y la coordinación deben estar en sede de una entidad (nueva o existente) que bien esté focalizada en políticas (lo que resulta una sede natural para la función de gestión de conocimiento) o bien en gestión de calidad (que resulta una sede natural para el rol de coordinación), ello sin perjuicio de la concentración de otras funciones.
2. Siempre resultará necesaria una mínima transformación relevante, bien partiendo de una agencia central o bien partiendo de la creación de una entidad nueva -agencia o corporación- (o del aprovechamiento de una existente pero ajena hasta la fecha al ciclo de gestión de inversiones públicas)
3. Dar respuesta simplemente a las nuevas actividades o necesidades que surgen (gestión de conocimiento y coordinación) mediante una organización nueva que se limite sólo a estas funciones (sin rol en definición de políticas ni en control de calidad de los proyectos) nos parece que asegura poco la efectividad de la responsabilidad de aseguramiento de buenas prácticas pues el conocimiento de la base normativa o de la praxis del proceso operativo de operaciones no se aprovecha. Esto, con la excepción del caso de equipos / unidades que desempeñen un rol de asesor interno obligatorio, entendiendo que además ejercen de coordinadores.

⁴⁶ Oficina de Fiscalización de Asociaciones Público-Privadas

Cuadro 5. De la concentración de conocimiento a la concentración e integración de funciones

Nuestra tesis es que para que una Unidad APP sea efectiva, debe tender a la concentración de funciones, si no actuando como agencia central en todas (integración plena), liderándolas o cuando menos teniendo un rol relevante en las mismas (apoyo material y reconocido).

Una Unidad APP Central es por definición una nueva institución (aún en el caso de que parta de o se incorpore a una existente), que requiere de capacidades especializadas muy significativas. Como toda “unidad APP en sentido amplio”, concentrará conocimiento o capacidades, y como unidad “central” prestará servicio a todo el gobierno.

Para ser efectiva requiere tener presencia en cuantas más áreas de actividad de aseguramiento de las buenas prácticas mejor, en especial Políticas y control de calidad. La presencia en distintas actividades de aseguramiento potencia la autoridad y la relevancia de la Unidad en el ejercicio de sus funciones.

Ante el riesgo que puede generar las redundancias de actores, cuando no pueda integrar en exclusiva una función, en el entendido de que deba coexistir con otras agencias u organismos que mantengan rol en políticas o en revisión/aprobación, debería liderar estos procesos, integrando o coordinando en lo posible al resto de opiniones.

Esto implica sin duda un alto grado de transformación. Para que una Unidad APP Central sea efectiva su creación debe ser transformadora, mejorando con su presencia el conjunto de dinámicas y actuación de todos los actores del sistema, y mejorando por tanto el sistema en su conjunto.

En el siguiente apartado describimos una lista amplia y detallada de funciones que puede desempeñar una UAC para después describir lo evidenciado en los casos analizados en cuanto a las funciones que ocupan algunas de las principales UAC de la región.

b) Las posibles funciones de una Unidad APP Central: una lista amplia. Evidencias en la región ALC

Partiendo del análisis anterior de la **responsabilidad institucional del aseguramiento de buenas prácticas y coordinación**, la diversa literatura existente y nuestro propio conocimiento, definimos la siguiente **lista larga de potenciales funciones de una Unidad APP Central**, las cuales agrupamos en los tres roles más relevantes antes identificados.

Adelantamos información sobre las evidencias observadas en cuanto a la participación mayor o menor de algunas de posibles UAC analizadas.

1) Emisión de políticas

El rol de una UAC puede ser bien el de liderar, o el de apoyar, la creación, consolidación y desarrollo del marco APP a través de desarrollo normativo y lineamientos. En muchos casos, la Unidad en concreto asesora internamente a su organización matriz (usualmente una agencia

central) u a otra organización, que es quien detenta la capacidad jurídica de aprobar o emitir las políticas.

Toda UAC con vocación transformativa y voluntad de ser efectiva, deberá tener un rol activo y relevante en esta función, cuando no liderarla.

2) Gestión de conocimiento y asesoramiento

Puede ocupar según nuestra propuesta, las funciones de Capacitación, Difusión y Asesoramiento.

a. Capacitación

Que se puede manifestar en el diseño e impartición de planes de formación y cursos específicos, o su organización para su impartición por terceros o por otras agencias o entidades del gobierno. Esta actividad también incluiría el desarrollo de productos de conocimiento, en especial Manuales, sin carácter preceptivo (pues entonces los consideraríamos lineamientos), incluyendo la función de “centro de conocimiento” y la difusión de mejores prácticas incluyendo la compartición de experiencias con otros países o regiones.

Implícitamente puede incluir también la captación de fondos para estas actividades, en especial en interacción con las organizaciones multilaterales.

Esta actividad puede (o debería) centralizarla una determinada UAC, o al menos liderarla de manera clara, organizándola bajo planes y programas monitorizables e integrando o coordinando las iniciativas de otras dependencias. Siendo posible que una UAC sea simplemente un agente capacitador más (menos deseable).

En la región se echa en falta una mayor atención a este rol. Podríamos destacar el rol central que ejerce en este sentido la DNP en Colombia, con el desarrollo de productos propios de conocimiento y cursos propios. En menor medida destacaríamos el caso de la DG APP de la STP en Colombia, que está dotada de un nivel relevante de institucionalización en esta faceta, así como el caso de PROINVERSIÓN en el mismo sentido. BDJ es también un actor esencial en este campo, más de facto que por mandato específico.

b. Difusión interna de la opción APP

Normalmente en forma de talleres, pero también asociado a la promoción general de la estrategia APP del gobierno y la evolución del programa APP (donde guarda relación con la difusión puertas afuera, en especial al mercado. **Lo ideal es que esta función esté integrada con la función general de capacitación en la misma UAC.**

En general pensamos que esta actividad está poco estructurada en la región, salvo algunas excepciones en alguno de los casos mencionados más arriba.

c. Asesoramiento / asistencia técnica

Hablamos del apoyo a las entidades contratantes en el desarrollo de programas y proyectos, y puede incluir:

- i. Apoyo a nivel macro / *upstream* en la priorización de proyectos / confección de pipeline.

La mayoría de las UAC analizadas con algún rol en asesoramiento, reportan que ejercen esta función. Sin embargo, en general, la propia actividad de construcción de un pipeline de proyectos APP no es muy común en la región, o no está debidamente institucionalizada.

- ii. Apoyo en la implementación de los proyectos APP (desde identificación hasta firma de contrato), actuando como asesor integral del proceso de implementación, y liderándolo en nombre de la autoridad contratante.

Este puede ser preceptivo (que las entidades contratantes necesariamente cuenten con la UAC en cuestión o la deleguen la gestión del proceso) u optativo, en cuyo caso pierde efectividad⁴⁷.

Esta línea de actividad es muy sensible, por cuanto conlleva el riesgo de consolidación de la UAC como “isla de conocimiento”, demanda una dotación de recursos en la UAC muy relevante, y puede generar riesgo de conflicto, que habrá que gestionar, si la UAC participa además en el proceso de revisiones. Si bien la existencia de una UAC que centralice el proceso de implementación y estructuración con carácter preceptivo puede funcionar bien (como parece que es el caso de Perú con PROINVERSION, sin conflicto al no ser parte del proceso de revisiones). El caso de la UAPP del BDI (bajo la estructura de “comités de proyecto”) es otro ejemplo de rol central de asesoramiento preceptivo. La CNC centraliza la implementación de manera integral, en aquellos proyectos que quedan bajo su gestión.

El rol que ejerce PROESA en este ámbito parece preceptivo, pero no necesariamente intenso (cayendo más del lado del tipo “acompañamiento” que describimos debajo).

⁴⁷ Cuando se quiere generar un cuerpo central de especialistas con capacidades destinadas a asesorar integralmente a las entidades contratantes, pero al tiempo dar espacio y reconocimiento a aquellas entidades que han desarrollado capacidades propias a nivel significativo, se debería considerar que la participación de esta UAC asesora sea preceptiva “salvo caso de” que exista un equipo propio organizado y reconocido en la entidad contratante.

El rol de DGAPP de la STP en Paraguay, es optativo, como lo es el de la DNP en Colombia, o la CND en Uruguay (no considerada como UAC).

iii. Como asesor de alto nivel, a veces denominado “acompañamiento”, que suele incluir:

- La definición de alcance y proceso de contratación de asesores y aportando segunda opinión o revisión de sus trabajos en aspectos concretos (facilitando opinión informal temprana cuando la Unidad en cuestión tiene además rol de revisión).
- Actuando Como “help desk” para dudas y apoyos puntuales durante la implementación de los proyectos.

Este es esencialmente en enfoque asesor de la UAPP del MEF en Uruguay, UAPP de DCP del MH en Costa Rica, el de la DGA de APP de la SHCP de México, y entendemos que el de PROESA en la práctica.

iv. Como apoyo/asesor en la difusión y promoción del programa y/o los proyectos concretos APP al mercado⁴⁸.

Podría incluir la llevanza y actualización de una base de datos con información del estatus de los proyectos de cara al mercado (que no se debe confundir con el banco de proyectos de inversión pública o bancos específicos de proyectos APP⁴⁹), o la difusión del programa o del *pipeline* por medio de actos públicos o conferencias. La UAC coincidirá normalmente con la encargada de asesoramiento integral en relación con la difusión al mercado de proyectos específicos dentro de sus trabajos de implementación y estructuración.

No hemos profundizado en búsqueda de evidencias de la presencia de esta actividad en las UAC, pero podemos poner como ejemplo la actividad de la DG de APP de la STP en Paraguay, con una página web específica integrada en su portal que brinda información actualizada del pipeline de APPs del país.

v. Apoyo en la gestión de los contratos⁵⁰.

⁴⁸ Normalmente incluirá la responsabilidad o apoyo a la actividad de difusión a otros grupos de interés externos.

⁴⁹ Esta responsabilidad suele quedar en sede del ente rector o director del SNIP, o del ente rector de las finanzas públicas si es otro. El Banco de proyectos APP suele referirse al registro de estos de cara al control específico del impacto fiscal de las APP. Esto es sin perjuicio de que una UAC, sobre todo cuando se configura en sede del ente rector, actúe como asesor / secretario de este en la gestión de la base o banco de proyectos.

⁵⁰ Sin ser objeto de esta investigación profundizar en ello, debemos aclarar que la gestión de contratos (función propia de las entidades contratantes como dueñas de los contratos, sin perjuicio de la participación necesaria de otras entidades), conlleva mucho más que el control y fiscalización de las obligaciones del socio privado, para incluir gestión de grupos de interés, gestión o manejo de riesgos, gestión de cambios y gestión de disputas y administración de pagos, además de la propia gestión del desempeño (que en sí misma excede de la mera función de vigilancia e

En principio toda entidad asesora apoyará/asesorará a la entidad contratante en la gestión del contrato durante su vida, si bien en algunos casos esta actividad está bastante institucionalizada. No hay que confundir esta actividad asesora o de apoyo con la de revisiones/control de calidad relativo a los cambios y alteraciones del contrato durante su vida (p.ej. por reequilibrios) que forma parte del rol de control de calidad descrito más abajo.

Tales son los casos de PROINVERSION en Perú, o la actividad integral de administración del contrato que desempeña la CNC en Costa Rica en algunos proyectos existentes.

La UAC que se configure como la pieza central del marco institucional relativo al aseguramiento de calidad, partiendo de su rol en políticas y en revisiones, deberá hacer parte efectiva del sistema también como asesora de las entidades de contratación, en mayor o menor grado, teniendo como límite el riesgo de conflicto de intereses (por lo que normalmente, de tener responsabilidades en control de calidad/revisiones o podrá asumir una función de asesor integral de la estructuración, pero **deberá al menos ejercer labores de acompañamiento en la preparación y estructuración de los proyectos, e idealmente asesorar proactivamente en etapas tempranas en la construcción de un pipeline de proyectos candidatos, lo que por cierto enlaza con el rol de difusión de las APP).**

3) Control de calidad y coordinación

Hablamos esencialmente del control y supervisión del proceso con revisión de los estudios de los proyectos presentados o a presentar a aprobación, con emisión de opinión en su caso y la posible coordinación de las mismas.

En algunos casos puede incluir (cuando es necesario) un rol de coordinación de la UAC, y en otros casos hay un rol específico establecido por marco en relación concreta a las propuestas no solicitadas (PNS).

Dentro de esta función como campo amplio de actividad de una UAC, puede haber un rol más o menos significativo en el control de calidad ex - post a nivel agregado de los programas (si bien esto suele estar reservado a las entidades auditoras públicas -p.ej. contraloría, tribunal de cuentas).

a. Control de calidad/revisiones

Nos interesan especialmente las revisiones con emisión de opinión vinculante. Ya se ha explicado que esta función reside en todo caso en las agencias centrales con rol rector en el sistema de inversión pública y/o en la gestión central de las finanzas públicas, recayendo por tanto a menudo en la autoridad de Hacienda/MEF y/o Planeación. Pero

imposición de multas o penalidades). Esta realidad está aún lejos de verse reflejada en la mayoría de los marcos APP de la región.

consideramos que la participación de una UAC en el proceso de revisión/control de calidad resulta esencial para su efectividad, sea la UAC un nuevo actor en el ciclo de revisiones o ser o estar ubicada en una agencia central decidora preexistente (integrando o coordinando en lo posible el resto de los agentes con responsabilidad de opinión).

La presencia de la UAC en el proceso de revisión/aprobación se da en casi todos los casos analizados a excepción de PROINVERSION, que precisamente tienen su foco de actividad en el asesoramiento⁵¹.

Lo más frecuente además (algo común a nivel global), es que la revisión y opinión no se reserve a una única entidad o dependencia, sino que concurren más de una (típicamente las que cuentan con rol rector en planificación y con rol rector en finanzas públicas). Esto es así en todos los casos analizados, salvo en el caso de México y en de Perú, si consideramos que la capacidad revisora/de opinión queda integrada a nivel de la agencia central matriz (MEF / SHCP) (pero aun así disgregada a nivel de distintas dependencias)⁵².

En todos los casos resultará necesario establecer mecanismos de coordinación efectiva.

b. Coordinación

Hablamos del posible rol de la UAC como ventanilla única o principal, o punto focal para la presentación de los estudios y documentación de proyecto, incluyendo la posibilidad de actuar formalmente como secretaría técnica de la comisión u órgano colegiado que en su caso esté encargado de la toma de decisión final.

Sin parecernos condición estrictamente necesaria para la conformación de una UAC transformativa (en la medida en que se logre salvaguardar la necesaria coordinación del proceso de revisión/aprobación con otros mecanismos), este es un rol natural para una UAC con vocación transformadora, al ser claramente una necesidad nueva y muy propia de los procesos APP.

Este es uno de los posibles roles de UAC que echamos más en falta en la región. Únicamente encontramos claras evidencias de su existencia en el caso de El Salvador con PROESA y en el caso de la DGAPP de la STP en Paraguay. Otro posible caso no

⁵¹ En el caso de BDI consideramos que también otorga opinión formal, además de tener el foco de su actividad en el asesoramiento.

⁵² En realidad, con independencia de si las revisiones quedan integradas en una única agencia central (típicamente Hacienda) o en dos, lo más común es que en el caso de Hacienda/MEF sean varias dependencias o unidades operativas las que emiten opinión (p. ej. una sobre impacto fiscal, y otra sobre valor por dinero/conveniencia de la APP u otras materias). Y en estos casos (como ya se comentó en la sección 3) se hace muy necesario garantizar un alto grado de coordinación, al menos en sede de la respectiva agencia central.

analizado es el de la Secretaría APP de Panamá (que aún no ha ejercido a la fecha de elaboración de este informe, lo muy reciente de su creación). El caso de MEF en Ecuador parece ser otro caso de función de secretaría formalmente establecido⁵³.

c. Específicamente apoyo en revisión de propuestas no solicitadas

Los procesos de PNS pueden generar un verdadero cuello de botella en el sistema, distrayendo recursos de las autoridades contratantes (o a las revisoras) y por tanto distrayendo su atención a los proyectos identificados por ellas, que deberían ser siempre la prioridad. Por este motivo se ha otorgado encargo expreso en algunos países a una determinada entidad para que se encargue cundo menos de una primera evaluación, y desahogar así el circuito de los proyectos iniciados por la parte pública. A veces podrán concurrir en esta entidad otras funciones de aseguramiento configurándose en su caso como una UAC.

Este es el caso de PROINVERSION en Perú. También es el caso de la CND en Uruguay (donde por tanto su rol de asesor deja de ser optativo para convertirse en preceptivo solo en los casos de PNS).

d. Apoyo en proceso de evaluaciones ex post

Sin perjuicio de que esta actividad concorra con cualquiera de los roles anteriores, dentro de la función general de control de calidad se puede hablar de control de calidad o evaluaciones ex - post a nivel agregado de los programas o proyectos. Si bien este rol suele estar reservado a las entidades auditoras públicas -p.ej. contraloría, tribunal de cuentas (y merece mayor institucionalización en la región), una UAC puede desempeñar un rol en este ámbito (de manera complementaria a la de entidad suprema auditora).

Sin haber analizado en detalle la relevancia o presencia de esta posible actividad en las UAC, mencionaríamos el caso de la GDAPP de la STP en Paraguay, quien tiene mandato expreso por Ley APP para elaborar y publicar un informe anual de transparencia, en el que se incluye información sobre las decisiones de adjudicación, así como posibles cambios en los contratos y otra información relevante con impacto en transparencia y competencia.

Como se observa en el listado anterior, y como ya se ha insistido, los roles y funciones que puede ejercer una Unidad APP Central son bastante diversos, pero no es inusual que los mismos finalmente queden repartidos en distintas agencias o unidades como acabamos de mencionar, siendo estas en muchos casos dependencias tradicionales o en su caso un ejemplo del concepto de “unidad APP en

⁵³ El caso de Ecuador no ha sido objeto de análisis detallado en esta investigación.

sentido amplio” como mera configuración de equipo especializado al servicio de la entidad que lo aloja.

Pero lo que interesa para garantizar mayor efectividad es la concentración de funciones, además de la institucionalización (que recomienda una configuración organizacional específica con cierta autonomía funcional en los casos en que la Unidad este dentro de una agencia existente), pues es lo que otorga relevancia y autoridad a las Unidades APP.

Antes de evaluar el grado de concentración y potencial de efectividad de las UAC analizadas (apartado d) en esta sección), nos hacemos eco de lo que comparten varios de los estudios y opiniones previas sobre las Unidades APP y su configuración, poniendo en relativo lo más o menos acertado de su configuración en un momento determinado del tiempo:

“This variety of functions reflects the range of priorities and constraints facing PPP programs both between governments, and within a government over time as the PPP program evolves.

Countries with established PPP programs experienced a gradual broadening of the scope of the original PPP Unit, tending to address infrastructure in general, including non-PPP solutions” (PPP Lab WBG).

- La variedad de funciones y estructuras que se observan en todos los estudios refleja el amplio rango de distintas posibles prioridades y obstáculos a los que se pueden enfrentar distintos programas o estrategias APP (de distintos países), siendo un factor esencial el estatus de desarrollo de dicho programa y estrategia. Por ejemplo, cabe pensar que:
 - la configuración de entidades como CND o PROINVERSION, muestran la intención de dotar al sistema de capacidades efectivas para desarrollar buenos proyectos por encima de la necesidad de solidificar los cimientos de gobernanza del marco APP del país respectivo o a la vez que se trabaja en ese desarrollo de políticas.
 - La coexistencia de dos Unidades APP Centrales con cierto solape de funciones (en STP y en Hacienda, en el caso de Paraguay), puede responder a la impracticabilidad de unificar el rol de revisión previamente alojado en dos agencias centrales distintas.
- A medida que un programa APP alcanza altas cotas de madurez, se tiende a ampliar el alcance de Unidad APP incorporando responsabilidades en torno al desarrollo de infraestructuras en general. Algo que entendemos aun no ocurre en la región y que es más propio de algunos, unos pocos de los países desarrollados con mayor grado de desarrollo y sofisticación en estrategia APP (p.ej. Reino Unido y Australia).

c) Qué consideramos una Unidad APP Central Transformadora

Consideraremos una Unidad APP como Unidad APP Central Transformadora a una unidad APP en sentido amplio que cumpla los siguientes criterios:

- Como Unidad APP concentra de manera significativa conocimiento especializado en APP.
- Presta servicio o ejerce sus roles para todo el gobierno / todo sector.
- Está debidamente institucionalizada y dotada de cierta autonomía y autoridad.
- Es una pieza central/relevante en la responsabilidad de aseguramiento y coordinación de los proyectos y programas APP.
- En relación con las que concentra un número de funciones, entre las que se incluye
 - en todo caso liderazgo de la gestión de conocimiento y construcción de capacidades, y
 - el apoyo (o liderazgo) en emisión de políticas, y
 - la participación relevante en el proceso de verificaciones y aprobaciones (control de calidad)
 - y que idealmente ejerce rol de coordinación en proceso de aprobaciones y hasta donde resulte factible por conflicto de interés, rol como asesor en el desarrollo de los proyectos y/o programas.

Estas características las cumplen en mayor o menor medida algunas de las unidades identificadas en la Tabla 1, a saber:

- PROINVERSION (Perú)
- DNP - equipo APP/programa (Colombia)
- DGPPP de STP (Paraguay)
- DAPP DGIP (Paraguay)
- UAPP MEF (Uruguay)
- PROESA - Dirección de APPs (El Salvador)
- Unidad de Inversiones / DGA APPs (México)
- DGAPP (Rep. Dominicana)
- UAPP de la DCP de MH (Costa Rica)
- CNC (Costa Rica)
- Banco de Desarrollo de Jamaica

En el siguiente apartado comentamos las evidencias encontradas durante el análisis, para describir después en la Tabla 2 las funciones que ocupan y su grado de intensidad, recordando que la **sección 8** presenta un resumen de dicho análisis para cada país/unidad considerada como UAC.

d) Unidades APP Centrales en la región ALC: sus funciones y grado de concentración

Es la concentración de las funciones de control de calidad y emisión de políticas la que más nos interesa, a ser posible con el ejercicio de un rol significativo en materia de coordinación. Yendo de manera natural ligado a ello, el ejercer de centro de conocimiento y gestión de capacitación / formación.

En este sentido podemos observar (ver Tabla 2 debajo) que de las 11 UAC analizadas a nivel nacional, **tres de ellas muestran liderazgo o intensidad alta en las tres funciones**: los casos de PROESA en El Salvador, DGAPP de la STP en Paraguay y DNP en Colombia– tomando en este caso como UAC a la organización matriz).

Mientras que **7 de ellas están presentes en las tres funciones principales de manera significativa (intensidad alta o media)**: a las tres anteriores se añadirían el DAPP de DGIP (Paraguay), el BDJ (Jamaica), la DGA de APP de SHCP (México) y la UAPP del MEF en Uruguay.

Son estas siete las que responden más claramente al concepto definido de UAC transformadora (o con vocación transformadora), aunque como veremos más adelante en algunos casos se puede echar en falta mayor grado de institucionalización del rol de la entidad o unidad respectiva como pieza central de la gestión de aseguramiento de los APP (apartado 6 ii), o la duplicidad de actores en algunas funciones puede lastrar su efectividad (apartado 6ii).

En algunos países de la región, parece que la pieza inicial sobre la que se estructura la Unidad APP más relevante (o una Unidad APP relevante) gira en torno a la función asesora, para ayudar a implementar los proyectos, gestionando de manera central el proceso de análisis y preparación para su aprobación: PROINVERSION en Perú, BDJ en Jamaica y la CNC en Costa Rica.

El caso de PROINVERSION es particular, ya que, si bien cabe entender que su actividad puede ser relevante en el de emisión de políticas como asesor interno, y que hace parte del proceso de aprobaciones (entendemos) como asesor integral de la entidad contratante, es este último rol el que parece ser su claro foco de atención.

El caso de la CNC podría entenderse al límite de ser considerado como UAC, pues su participación se centra casi exclusivamente en el rol asesor, el cual entendemos que no se ejerce en todos los proyectos. De todas formas, su efectividad como posible pieza central de la buena gestión/aseguramiento de las APP en el país, así como la de la Unidad APP creada en la DCP (Ministerio de Hacienda) se pueden ver afectadas por la falta de claridad del propio marco operativo APP del país.

En otros casos, existe una unidad central especializada con mandato asesor, pero menos efectivo por no ser preceptivo (Unidad APP de la STP en Paraguay, DNP en Colombia, ambas consideradas UAC en este informe).

Otros países configuran a la Unidad APP Central más relevante en torno a la función original de regulador de procesos (emisión de políticas/guías), ampliando su ámbito de actuación a la revisión/control de calidad y desde luego a la de capacitación (sin perjuicio de su rol opcional de asesor). Estos son los casos de DNP en Colombia (si bien su unidad o equipo APP especializado adolece de una relativamente baja institucionalización, ver cuadro debajo). El caso de la DGPIIP del MEF en Perú parece distinto, pues tiene restringida su función al ámbito de políticas sin centralizar los procesos de aprobación que quedan en sede de otras dependencias (aunque si queden centralizados en cabeza del MEF), por lo que finalmente no fue considerada como UAC (si bien se incorpora una descripción resumida de sus funciones en el resumen correspondiente en la sección 8.

Y está el caso también de las Unidades APP Centrales creadas en torno al rol de revisión/aprobación, usualmente con relación a la participación de Finanzas/Hacienda en el ciclo de revisión y aprobaciones, como es el caso de la Unidad APP del MEF en Uruguay la de Paraguay (esta última sumando efectividad por la integración del rol de gestión del SNIP) o al DGA APP de la SHCP en México.

Cuadro 6. El caso de Colombia y la DNP

La DNP ejerce de facto como la Unidad APP Central del país en tanto está presente tanto en la definición de políticas como en el proceso de revisiones, además de ocupar el rol de asesor de manera optativa, y liderar claramente la planificación de capacitación de las distintas dependencias del gobierno, sin perjuicio de los roles reservados a MEF en el ámbito de impacto fiscal. El proceso de aprobaciones de los proyectos APP está integrado en el sistema de inversión pública, en el que la DNP juega también un papel central, gerenciando el registro de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión.

Sin embargo, la organización de las funciones relativas a la gerencia del plan de inversiones en general, y en particular de los programas APP se encuentra algo dispersa en el organigrama de la DNP: los proyectos, a efectos de su incorporación en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) son revisados por distintas direcciones técnicas (la de cada sector respectivo) sin existir en principio una dirección unificada/centralizada. Los proyectos APP se revisan a través del Programa de Apoyo a la participación privada en infraestructura (PAPP), que ejerce de Unidad APP en el seno de la DNP, pero que es una organización informal que podríamos considerar como equipo especializado, pero sin autonomía funcional.

El grado de concentración de funciones observado, resulta elevado en general, si se compara con el evidenciado en otros estudios como por ejemplo el de las Unidades APP de UE realizado por EPEC en 2014.

No obstante, en algunos casos se ha observado **puntos de mejora de la arquitectura institucional**:

- Redundancia de funciones en algunos casos.
- En alguno de tales casos, ausencia de función coordinadora o de claro liderazgo en cuanto a la gestión de los procesos de revisión y aprobaciones.

- Falta de liderazgo claro central en muchos casos, en relación con la función de capacitación/formación.

En la sección 8 de este informe presentaremos un resumen del análisis realizado, describiendo la organización y funciones de algunas de las Unidades APP Centrales que consideramos más relevantes en la región, de entre la lista de países que hemos analizado y que ha sido anunciada en la introducción de este documento.

Tabla 2. Unidades APP Centrales en la región ALC: funciones y grado de concentración

Unidad Central / Funciones	Gestión de conocimiento y Emisión de políticas (capacitación y asesoramiento)	Control de calidad	
PROINVERSION (Perú)	Mandatado por Ley para capacitar y asesoramiento preceptivo	Se encarga la DGPIP si bien se entiende que la UAPP asesora	Revisión/opinión se encarga MEF si bien tiene un rol coordinador de facto a través de su asesoramiento integral
DNP - equipo APP/programa (Colombia)	Centraliza y desarrolla capacitación y productos de conocimiento. Tiene rol asesor (aunque es optativo y en concurrencia con banca publica)	Relevante pero no exclusivo concurre con DGCP y T (MEF) en las materias de su responsabilidad	Necesaria revisión pero concurre con DGCP (MEF) en las materias de su responsabilidad (impacto fiscal). No hay rol coordinador
DGPPP de STP (Paraguay)	Tiene rol significativo en capacitación y ejerce de asesor integral (aunque optativo)	No exclusivo, concurre DAPP de DGIP	Necesaria revisión concurrente con DAPP de DGP. Ejerce de ventanilla unica (coordinación)
DAPP DGIP (Paraguay)	Capacita de manera significativa en sus areas de actuación y asesora (alto nivel, acompañamiento)	No exclusivo, concurre con DGAPP de STP	Necesaria revisión pero concurrente con DGAPP de STP en todas las materias.
UAPP MEF (Uruguay)	Muy activa en capacitación incluyendo emisión productos de conocimiento. No asesora (usualmente rol asesor lo ocupa la CND)	Lidera para aprobación de MEF	No exclusivo pero lidera (concurre OPP en materia de impacto socio-económico). Pero se hecha en falta rol de coordinación
PROESA - Dirección de APPs (El Salvador)	Organiza capacitaciones y produce productos de conocimiento. Asesora de manera preceptiva, sobre todo en alto nivel/acompañamiento	asesor relevante en politicas, pero no exclusivo (concurre MEF- Unidad de riesgos fiscales- en el ámbito de impacto fiscal)	No exclusivo (concurre MEF- Unidad de riesgos fiscales-) pero su opinión es coordinada por PROESA
Unidad de Inversiones / DGA APPs (México)	Organiza capacitaciones. Asesora de manera optativa	La UI lidera emisión de lineamientos (con asesoramiento de DGA de APP)	UI emite opinión vinculante sobre el conjunto de estudios con especial foco en impacto económico y conveniencia PPP. DGA APP asesora/asesora clave en
DGAPP (Rep. Dominicana)	Ejerce rol difusor y elabora productos de guía y conocimeinto. Asesora de manera optativa	N/A	No exclusivo pero lidera y coordina (concurre MH y MEPPD)
UAPP de la DCP de MH (Costa Rica)	Ejerce rol difusor y elabora productos de guía y conocimeinto. Asesora de manera optativa	Al cargo de emisión de lineamientos	Emite opinión vinculante sobre los compromisos fiscales y riesgos (pero no es preceptivo en todos los proyectos)
CNC (Costa Rica)	No se preve rol de capacitación. Estructura y desarrolla los estudios en nombre de la entidad de contratación pero no en todos los procesos	N/A	Su Junta es suficiente para aprobación pero solo en los proyectos bajo Ley 77762
Banco de Desarrollo de Jamaica	Capacita significativamente de facto (no esta explicito en su mandato) y asesora de manera preceptiva (asesor de transacción)	Asesora en emisión de políticas y lineameintos	MEF otras dependencias pero ejerce de coordinador de facto

Intensidad alta	<i>lidera o ejerce en exclusiva, o es parte necesaria</i>
Intensidad media	<i>no ejerce todas las facetas o lo hace sin ser preceptivo o en concurrencia relevante con otros</i>
Intensidad baja	<i>no lidera ni actúa de manera significativa o su concurso no es necesario pero tiene alguna presencia</i>
No presencia o muy limitada	<i>no se ha evidenciado rol alguno o hay ausencia de datos</i>

5. Las dificultades, problemas o riesgos de una Unidad APP Central con vocación transformadora. ¿Qué cosas pueden ir mal? Factores de éxito y factores de fracaso

A continuación, ofrecemos una lista de los riesgos, peligros y carencias con que nos podemos encontrar a la hora de querer implantar de manera efectiva una Unidad APP Central, de manera que se pueda experimentar un “fracaso”, el cual se define como la falta de contribución efectiva al éxito de un programa APP (World Bank and PPIAF, 2007).

Nos basamos en la Guía CP3P y otros estudios analizados añadiendo alguna sugerencia adicional.

a) Factores de fracaso de una Unidad APP Central con vocación transformadora

- La **falta de claridad** en las funciones de la Unidad APP Central con vocación de transformativa, que conlleva la falta de uso efectivo de los servicios y productos de la misma además de empeorar la coordinación.
- La **escasez de ambición transformativa**, cediendo mucho espacio al conformismo institucional y generando unidades con poca concentración de funciones. O **dispersión de funciones** de relativas al aseguramiento de los procesos (sabiendo que el statu quo es un factor limitante complicado de manejar, sobre todo en etapas iniciales del proceso de madurez de la estrategia APP del país).
- De manera consecuente con lo anterior, en fases incipientes de su implementación, y en un contexto de desarrollo incipiente del marco APP, la **tensión ente entidades** que desean controlar la Unidad ralentizando el desarrollo del Marco y del Programa APP
- Ligado a lo anterior, la **falta de autoridad efectiva** por ausencia de reconocimiento o **defecto de institucionalización**, además de por la posible falta de relevancia de sus funciones o ausencia de una mínima concentración en las mismas.
- La **insuficiencia de recursos y talento** (o la dificultad para encontrarlos), donde o bien no añade valor a los procesos o bien de hecho las unidades se convierten en un cuello de botella (en relación con la implementación y aprobación de proyectos). La falta de

capacidades en los equipos suele tener que ver a veces con la falta de entendimiento de las organizaciones matrices de las unidades (o del gobierno) sobre la naturaleza y grado de complejidad de los trabajos especializados de APP (EPEC, 2014)

- Aunque menos común, el factor reverso del anterior: el problema de **exceso de voluntarismo** en cuanto al tamaño de la Unidad / de su dotación de recursos.
- La **falta de compromiso / apoyo político** tanto en relación con el rol de la misma Unidad (lo cual se combate con un alto grado de institucionalización, que en el extremo positivo pasa por su reconocimiento en Ley APP) pero también en relación con la estrategia y programa APP (la falta de proyectos puede ser objeto de excusa para la crítica a la Unidad)
- La posible **desconexión o lejanía del proceso de aprobación** de los proyectos, que produce una dilución de su posible rol coordinador o genera falta de credibilidad o de relevancia / ascendencia de su participación (y que alimenta la falta de autoridad).

b) Factores de éxito

De aquí podemos extraer las siguientes recomendaciones o puntos de atención a la hora de diseñar una Unidad APP con vocación de Unidad Central con peso relevante y transformador, anotando, cuando resulta relevante, la variable de diseño con la que guarda relación el factor de éxito. Las variables de diseño se explican en la sección 6.

Una Unidad APP con dicha vocación debe

- **Estar debidamente institucionalizada y dotada de cierta autonomía:** tener una presencia reconocible y con roles claros, preferiblemente refrendada por Ley y explícitamente descrito en el marco institucional y operacional (preferiblemente a nivel de Ley APP)
 - *Relacionado con la variable “instrumento de creación” y con “forma de establecimiento”*
- **Contar con apoyo político,** incluido apoyo / reconocimiento de las instituciones relevantes (tengan o no presencia o ascendiente en la nueva Unidad), y este apoyo ser claro de cara al programa o la estrategia APP en su conjunto.
 - *Relacionado con la variable “Recursos y fondos”, pues el apoyo y compromiso político debería reflejarse en una dotación adecuada de recurso presupuestario para sostener un equipo debidamente capacitado*
- **Tener autoridad efectiva,** tanto legal como de peso específico o nivel de **relevancia** en el proceso de aprobaciones (cercanía o acceso inmediato reconocido a todas las entidades participantes del proceso de aprobaciones), en especial a Hacienda.

- *Relacionado con “ubicación y establecimiento” pero también con “instrumento de creación” en la medida en que la máxima autoridad sería la otorgada por Ley APP (máxima institucionalización)*

Se trata de contar con un punto focal reconocible y que funcione con carácter central, al servicio de cualquier ministerio / autoridad contratante y en su caso también de los distintos agentes decisores y cuyo concurso se requiera necesariamente en el proceso de aprobación de los proyectos.

Esto alimenta la idea de que **concentre roles en definición de políticas y gestión de calidad** o cuando menos un **rol de coordinación** claramente definido, incorporando funciones adicionales en la medida que resulte factible.

- **Contar con recursos / capacidades internas propias relevantes**, sin perjuicio de los apoyos que se le pongan a disposición en forma de asesores externos. Empezando por un líder reconocible / respetado tanto dentro como fuera del gobierno (incluyendo en especial la comunidad inversora/mercado)

Lo que conlleva a su vez la necesidad de contar con **dotación presupuestaria suficiente**, conmensurado a los costes que su actividad requiera, según sus funciones queden definidas.

- *Relacionado con apoyo político y con la variable de diseño “Recursos y fondos”*
- **Incorporase en la arquitectura existente** de manera eficiente, sin generar redundancias o problemas adicionales de coordinación.
 - *Relacionado con la variable “Definición de sus funciones e interfases”*

6. Variables clave de su diseño

El diseño de una Unidad APP Central con vocación de relevancia y efectividad debe partir de la **definición previa de sus funciones**, que a su vez nace de un **diagnóstico meditado de las carencias y necesidades** en relación con el marco institucional y gobernanza relativa a la gestión del programa APP del país.

Y cuando aquí nos referimos al diseño de la Unidad contemplamos también la posible existencia de más de una Unidad, pero siempre que las disfuncionalidades que se puedan crear estén mitigadas o controladas en el diseño e implementación del marco institucional, entendiendo que difícilmente más de dos “unidades” podrán cumplir al mismo tiempo los requisitos antes descritos (y mejor si es una sola).

De ahí se sugieren algunos factores clave del diseño, a la hora de perfilar el detalle de la organización y estructura de la Unidad respectiva, algunos con más relevancia que otros, pero todos presentes en el diseño final de la Unidad.

Repasaremos las opciones para cada uno de los factores de diseño, y apuntaremos información sobre la evidencia que nuestro análisis de casos en ALC y otros estudios previos (en especial el de las Unidades APP en la UE (EPEC, 2014) nos ha brindado.

Recuérdese que la sección 8 Análisis de casos regionales. Resumen de los casos analizados en la región ALC ofrece un resumen de los distintos casos analizados (casos de Unidades APP Centrales con cierta relevancia en la región), donde se facilita información con respecto al diseño de cada una de las UAC analizadas.

i. Definición de sus funciones e interfases con el resto del marco institucional de APP

El diseño de una UAC empieza lógicamente con la definición de sus funciones. Como hemos visto, para que una UAC sea efectiva, debe partir de una concentración significativa de funciones relativas al aseguramiento de buena práctica, teniendo presencia relevante (cuando no liderando) la emisión de políticas, teniendo presencia relevante en el proceso de control de calidad/revisiones y subsiguiente aprobación (cuando no integrando o coordinando), y siendo el punto focal de la gestión de conocimiento y capacitación a nivel central. Según cual sea su foco principal (políticas o control de calidad) y según cual sea su grado de participación en el segundo (por la posible existencia de conflictos), podrá tener mayor o menor actividad en la función de asesoramiento de las entidades contratantes.

Pero la mayor o menor concentración y en su caso integración de funciones no se resuelve con la simple decisión y definición de las funciones de la UAC, sino que **forma parte de un proceso de diseño más amplio, que es el de la arquitectura institucional de las APP del país, con la necesidad**

de definir o ajustar roles y prerrogativas de entidades existentes para evitar redundancias y ganar efectividad.

Sin dejar de ser relevante, en la función de emisión de políticas se entiende más fácil implantar la debida coordinación en cuanto a la participación de nuestra UAC en caso de que exista otra organización con un rol líder en este ámbito. La labor de asesoramiento, al ser una labor básicamente nueva, es también poco problemática, y la resolución de posibles redundancias con relación a capacitación, es poco traumática de resolver.

Lo que es más acuciante es la necesidad, naturalmente asociada a la revisión del marco institucional, de revisar y clarificar el proceso operativo que se desea implantar en el desarrollo de proyectos en relación con el proceso de revisión y aprobación de los proyectos y su evolución durante la vida de los contratos⁵⁴.

Relaciones con las entidades contratantes y otras agencias centrales en el ciclo de aprobaciones. La necesidad de coordinación (cuando no integración) del proceso de revisiones y aprobaciones.

Si la entidad va a tener función de revisión/aprobación (lo cual resulta necesario en la configuración de una Unidad APP Central con vocación transformadora), es esencial que esté dotada de autoridad suficiente como para poder parar el proceso y rechazar un proyecto (lo que incluye si no el rechazo directo, la emisión de opinión vinculante para la toma de decisión del órgano aprobador), y que las administraciones contratantes tengan claro que deben pasar por la revisión de ésta para poder obtener la aprobación de sus proyectos (institucionalización). Esto idealmente debería estar plasmado en la Ley APP y/o reglamentos de desarrollo, o en todo caso en algún instrumento de normativa secundaria que resulte preceptivo asegurando su difusión o común conocimiento por todos los involucrados (ver Cuadro 9).

Esto se cumple en la gran mayoría de los casos analizados en la región al menos a nivel de organización matriz de la Unidad APP, incluyendo no pocos casos donde queda establecido por Ley el rol revisor o aprobador de la unidad en cuestión que se propone como la pieza o una de las piezas centrales del aseguramiento de buenas prácticas: UAPP de MEF en Uruguay, DGPPP de SCT y UAPP de Hacienda en Paraguay, DNP como organización matriz de la UAPP, PROESA en El Salvador. Nótese como muchos de estos casos consisten en organizaciones/unidades incorporadas en MEF o MHCP⁵⁵,

⁵⁴ En la sección 3 hemos adelantado algunos comentarios sobre la necesidad de coordinación de algunas de las líneas de actuación o funciones de la responsabilidad de aseguramiento.

⁵⁵ Las prerrogativas de revisión en Perú están todas en sede del Ministerio de Finanzas, pero fuera del ámbito de responsabilidades de la organización/unidad postulada como pieza central del sistema APP, que es la DGPIP, quien no tiene prerrogativa de aprobación.

o en Planeación, lo que las dota de manera indirecta del grado de autoridad necesaria, cuando no lo tienen directamente.

Pero cuando existen distintas entidades con prerrogativas de revisión/opinión vinculante, se hace necesario que alguna entidad ejerza funciones de coordinación en el proceso de revisiones y aprobaciones. La coordinación no será necesaria cuando las opiniones vinculantes queden todas en sede de una única agencia, lo que podría estar unido a la integración de las inversiones APP dentro dirección del sistema de inversión pública, pero no siempre es así.

Los únicos casos observados de cierta integración en la revisión/opinión lo son solo a nivel organización matriz al más alto nivel (es decir, la agencia o Ministerio central respectiva), en los que las revisiones vinculantes están centralizadas en la organización matriz originaria de la UAC: este es el caso de la SHCP en México (donde la Unidad de Inversiones integra revisiones de su equipo especializado en APP -la DGA de APP y de otras DGA en materia de impacto económico, pero queda fuera de dicha unidad la revisión y opinión relativa a la suficiencia presupuestaria aunque en otras dependencias de la misma Secretaría). Otro caso similar en este sentido es el de MEF en Perú (sin una unidad central para aprobaciones al menos reconocible por Ley APP, a salvo de la DGPIIP, pero cuyo mandato no incluye la revisión/aprobación de los estudios). En estos casos el ente rector del SNIP y encargado de comprobar el impacto socioeconómico e idoneidad de todos los proyectos es, a nivel máximo, el mismo que está al cargo del control de las finanzas públicas.

Sin embargo, hay varios casos observados en los que la integración de las APPs en el SNIP no conlleva la centralización de la función revisora o de control de calidad en la sede de una misma agencia central. Por ejemplo, los casos de:

- Paraguay, con gestión integrada de inversión pública en la DGIP de Hacienda, pero donde concurre revisión/opinión de la Unidad APP de la STP.
- Uruguay, donde quien rige la aprobación de las inversiones públicas incluyendo APP es la OPP, cuyo concurso es requerido en el proceso de revisiones / aprobaciones junto con el de la UAPP de MEF
- Colombia, donde quien regenta el Banco de Proyectos de Inversión (con integración de las APP) es la DNP, pero donde se sigue reservando la revisión de los aspectos fiscales al MEF.

En estos casos y desde luego en aquellos donde no haya integración de las inversiones APP en un SNIP reconocible, se hace necesario que se establezcan **mecanismos de coordinación**, siendo lo más deseable que una entidad (idealmente con rol de revisión/opinión) ejerza dicha función, lo que la potenciaría aún más como pieza central transformadora del sistema, y que además este rol de coordinación cuente con un alto grado de institucionalización y apoyo político, de manera que las entidades contratantes que implementen los proyectos no tengan la tentación de esquivar a la unidad coordinadora y apelar directamente a las entidades revisoras u organismo de aprobación.

En algunos casos, la coordinación del proceso de revisiones y aprobaciones se pueden resolver mediante la figura de comités o consejos interinstitucionales o interministeriales (Colombia, Paraguay, Ecuador, Jamaica, Panamá). Pero estos requerirían de una entidad reconocible con funciones de secretaría. En este sentido los únicos casos que se han observado son los de Panamá, con precisamente la Secretaría APP (poco conocido aun debido a lo reciente de su implementación) y el de Jamaica, donde se configura una secretaría permanente del Comité de Gestión de la Inversión Pública (PIMSEC), ubicada en el MEF.

Otro caso asimilable es el de PROESA, en el sentido de que el comité de aprobación se configura como el propio consejo directivo de PROESA, en el que están presente el Ministerio rector de las finanzas públicas (MEF) así como Presidencia, y las principales entidades contratantes, ejerciendo la Dirección de APP de PROESA como secretaría de facto.

Sin embargo, no existe una función de coordinación definida en el marco institucional de países como Perú, México, Uruguay (donde de hecho se establece explícitamente en Ley la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre las dos agencias con rol aprobatorio, UAPP en MEF y OPP), Paraguay (donde concurren dos entidades en la revisión con opinión vinculante) o la propia Colombia, a pesar de que en este caso la decisión final se adopta en la sede de un Consejo (CONPES).

Una cuestión central en relación al problema de coordinación, es la propia interfase entre el sistema e inversión pública preexistente y el nuevo sistema de gestión de inversión mediante APPs, donde lo primero que resulta conveniente para la mejor coordinación de funciones y agencias (nuevas y preexistentes) es la integración de las inversiones APP en el propio sistema de control y gestión de inversión pública (pues como hemos dicho, los proyectos APP no dejan de estar referidos a inversiones o proyectos de públicos). A esta cuestión le dedicamos algunas reflexiones en el cuadro a continuación.

Cuadro 7. Interfase entre el SNIP y el sistema APP.

La necesidad de consistencia en la evaluación de la inversión pública. Integración de los proyectos APP en el sistema de inversión pública

Una cuestión que nos parece especialmente relevante es la interfase ente el SNIP y banco de proyectos general, y el Programa o pipeline de proyectos APP. No solo por el caso de que se puedan generar conflictos entre la agencia rectora del sistema de inversión pública (cuando sea otra distinta a la que ubica a Unidad APP en cuestión, digamos en Hacienda), sino por el riesgo de ausencia de consistencia en las políticas de desarrollo de infraestructura, que en origen deben partir de un mismo plan, no siendo las APP sino una ruta más de contratación de un proyecto público, que en esencia es el mismo con independencia de cómo se contrate.

En este sentido lo primero que hay que apuntar es que en la arquitectura institucional de planeación/programación de APPs se debe tratar los proyectos APP como inversión pública, formando parte del SNIP cuando este esté institucionalizado⁵⁶, o tratándolos con los mismos requisitos que en todo caso se exijan a las inversiones convencionales. Sin perjuicio de los análisis de viabilidad / factibilidad financiera que son propios únicamente o con especialidades en la modalidad APP (análisis de viabilidad comercial, análisis de conveniencia APP/VpD, y análisis más sofisticado y complejo de impacto fiscal y asequibilidad).

Esto se satisface en la mayoría de los casos analizados (inclusión de los proyectos APP al SNIP), donde Paraguay, Perú, Colombia, Uruguay, Jamaica y México tiene integradas las APP en el SNIP, sin perjuicio de que en algunos casos (Paraguay, Uruguay y Colombia) las agencias encargadas de planeación y de finanzas/impacto fiscal sean entidades separadas.

Pero ¿está realmente integrada la estrategia APP en la estrategia general de desarrollo de infraestructura del país?

Resulta muy positivo evidenciar como en la mayoría de los casos los proyectos APP serán tratados en primera instancia como inversiones públicas, exigiéndoles las mismas condiciones de relevancia económica y creación de valor al ciudadano, lo que se garantiza con su incorporación al SNIP.

Sin embargo, hemos evidenciado ausencia relevante de consistencia ente los “pipeline” de proyectos APP y los planes de infraestructuras del país.

La identificación de proyectos susceptibles de ser desarrollados como APP, y su consiguiente incorporación al ciclo APP para su desarrollo bajo esta modalidad de contratación, puede venir realizada bajo el paraguas de un plan de infraestructuras general o sectorial, o pueden ser proyectos identificados en respuesta a una necesidad concreta identificada en un momento determinado (CP3P Guide).

Sin embargo, según lo reportado por muchas de las organizaciones encuestadas, lo segundo es lo más habitual (cuando debiese más bien ser la excepción), siendo muchas veces los proyectos APP

⁵⁶ La única excepción de entre los casos analizados es El Salvador, que no cuenta con un SNIP institucionalizado.

insertados sobre la marcha en el SNIP o no formando parte de un plan previo general (o sectorial) de infraestructura pública.

Esto no es deseable, ya que puede suponer una desvalorización del ejercicio de planificación de infraestructuras además de sugerir una inclinación por la modalidad APP motivada por el factor “financiación fuera de balance” más que por el factor eficiencia.

Existe una percepción errónea de que las APP aportan acceso a recursos financieros libres o “gratis”, cuando en el fondo o bien van a generar una cuantiosa carga fiscal al presupuesto de la nación o gobierno local (directa en forma de compromisos u obligaciones firmes, o indirecta en forma de compromisos contingentes), o bien una carga al ciudadano como usuario directo (en las APP de pago por usuario, sean o no totalmente autosostenibles). Esto, denominado el “sesgo APP”, conlleva una relajación en la obligación de priorizar los proyectos más potentes económicamente (más necesarios), así como una relajación en la obligación de velar por la eficiencia del proyecto seleccionado como APP, primando a veces en exceso su viabilidad financiera o bancaria en detrimento del valor por dinero.

El impacto de este sesgo se puede mitigar exigiendo al proyecto APP no sólo las mismas condiciones requeridas a los proyectos de inversión convencional, sino también la verificación de la consistencia del proyecto con los planes, estrategias y/o programas del país (p.ej. verificación realizada por la DNP como condición para la aprobación de la conveniencia de los proyectos APP).

ii. Ubicación y forma de establecimiento

La definición de las funciones de la UAC, junto con la definición de sus interfases con el resto de las organizaciones con autoridad en la gestión de los programas, nos debería indicar donde debe estar ésta ubicada, si dentro de una agencia central preexistente o como una entidad nueva independiente (o dentro de una unidad independiente existente).

No vamos a juzgar aquí lo consistente de la ubicación de las UAC de la región que han sido analizadas (pues no ha sido objeto de análisis crítico el conjunto de la organización institucional de los distintos sistemas de gestión de programas y proyectos APP), pero **todos los gobiernos deberían revisar y reflexionar sobre lo adecuado de su arquitectura institucional y marco operativo de gestión de los procesos APP y/o lo consistente de la configuración (ubicación y forma de establecimiento) de sus unidades APP** con vocación de rol central y transformativo.

A continuación, describimos las distintas opciones de ubicación (y de adscripción en el caso de entidades autónomas) y de forma de establecimiento o configuración según literatura y evidencias existentes a nivel global, citando algunos ejemplos de casos relevantes en la región ALC y de Europa (en este caso según el estudio de EPEC referido en este informe).

NOTA: estamos incluyendo mención de casos que no necesariamente responden al concepto de Unidad Central APP Institucionalizada y con vocación transformadora, pero que sí son unidades APP con sentido amplio y nombre reconocido. El carácter o no de UAC transformadora de los casos citados ha sido comentado previamente en el apartado 4d).

Opciones de ubicación

Básicamente, las UAC se pueden configurar dentro de una agencia central (Ministerio o similar de Hacienda o Planeación) o como entidad independiente (o incorporada dentro de una entidad independiente).

Las entidades independientes pueden tener forma de agencia (p.ej. PROINVERSIÓN, PROESA) o de corporación empresarial (p.ej. BDJ). En el caso de organizaciones independientes, esta podría ser de nueva creación expofeso (p.ej. Secretaría de APP de Panamá).

Las UAC configuradas dentro de una agencia central pueden a su vez estar constituidas como una organización con autonomía⁵⁷ o ser un equipo u organización informal, cuyo rol dentro de la agencia en la que están ubicadas puede estar más o menos institucionalizado, de lo que hablamos más adelante (véase siguiente apartado “Forma de establecimiento”).

Las UAC configuradas como (o dentro de) una organización independiente o como entidad nueva ad-hoc, suelen a su vez estar adscritas a una agencia o ministerio existente.

¿Hay alguna ubicación mejor que otra?

En nuestra opinión, no hay ubicación buena o mala (siempre y cuando se garantice una correcta coordinación con el resto de las entidades, especialmente aquellas involucradas en los procesos de inversión pública⁵⁸). Es la definición de las funciones junto con la definición de las interfases de la UAC con el resto de las organizaciones con autoridad en la gestión de proyectos y programas la que nos indicará donde debe estar ubicada: si en una agencia central existente o en o como agencia o corporación independiente. Lo anterior entendiendo que, como hemos explicado, la UAC debería tener siempre un rol relevante en definición de políticas y en el proceso de control de calidad/revisiones, para poder ser relevante.

En parte de la literatura previa sobre estudios de casos a nivel global, se incide en que es más conveniente estar en o cerca de Finanzas/Hacienda. Sin embargo, en nuestra opinión, lo que importa es tener relevancia y autoridad en el proceso de revisión/aprobación, y para ello no es estrictamente necesario ubicar la UAC dentro de Hacienda/Finanzas (sin perjuicio de que, de estar fuera de la órbita de tal agencia central, será esencial la buena integración/coordinación de los equipos especializados de esta). De lo anterior son ejemplos contrastados la DNP en Colombia,

⁵⁷ A los efectos de este análisis consideraremos entidad autónoma a aquella que cuenta con un “grado de autonomía significativo” incluyendo potencialmente un presupuesto autónomo/independiente y cierta autonomía en relación a la gestión de sus recursos internos y desarrollo de sus trabajos, sin ser esto incompatible con la posible exigencia de una aprobación a un nivel superior para algunas cuestiones clave en el ámbito de sus funciones en el ciclo APP, como por ejemplo la toma de decisiones aprobatorias, la emisión de opiniones vinculantes o desde luego la producción de lineamientos. Se sobre entiende que las entidades independientes son por definición autónomas.

⁵⁸ De hecho, dicha coordinación se debería tender garantizar integrando las APP debidamente en el sistema de inversión pública, ver Cuadro 7. Interfase entre el SNIP y el sistema APP.

PROESA en El Salvador, o el caso relevante de Bangladés (de los tres casos globales incorporados a este estudio).

1) UAC ubicadas en una entidad independiente o como nueva entidad independiente ad-hoc

La entidad independiente podrá ser una entidad nueva o una entidad existente “reorganizada” (p.ej. PROESA), y a su vez puede estar configurada jurídicamente como agencia independiente o como corporación, y esta última puede ser pública, privada o de capital mixto:

- a. En forma de agencia independiente
 - PROINVERSION en Perú (adscrita al MEF)
 - DGPPP de la República Dominicana (adscrita a Presidencia)
 - Consejo Nacional de Concesiones (CNC) de Costa Rica (adscrito a MOP)
 - Secretaria de APP en Panamá (adscrita a Presidencia)⁵⁹
- b. Como parte de una agencia independiente “reorganizada”⁶⁰
 - La Dirección APP de PROESA en El Salvador (adscrita a Presidencia), aunque podemos considerar a PROESA en su conjunto como la Unidad APP.
- c. En forma de corporación pública
 - La UAPP del BDJ (adscrita al MEF⁶¹).
- d. Entidad autónoma en forma de corporación mixta o puramente privada
 - No hay casos en LAC. El ejemplo más relevante a nivel global sería la antigua Partnerships UK, o más actualmente, también en UE, el caso de Alemania (PD) o el de República Checa (PPP Centrum). Curiosamente son entidades que cargan honorarios por sus servicios de asesoramiento.
 - Sin embargo, está contemplado que la CND cuente con capital mixto.

Estudios previos apuntan a que las motivaciones de configurar una Unidad APP Central como una entidad independiente o dentro de la misma son sobre todo los relativos a la mayor flexibilidad de su operativa en especial en cuanto a la posibilidad de establecer un marco retributivo a sus

⁵⁹ Se menciona como caso reciente notable en la región, si bien no ha sido objeto de estudio en detalle y no se incluye en las estadísticas ni el resumen de casos.

⁶⁰ Reorganizada en el sentido de que se le otorga un nuevo rol, específico de gestión de aseguramiento de APPs.

⁶¹ La entidad propietaria es el “Accountant-General”, o “Contador General”, que es una dependencia (*Department*) del MOF.

empleados más propio de sector privado (con la posible ventaja de tener más facilidad para adquirir y mantener talento).

De los casos analizados, el de PROESA ilustra una idea adicional: el posible sentido de ubicar una UAC configurada como nuevo actor independiente de las agencias centrales tradicionales dentro de una entidad o empresa existente, por la ventaja que supone la disponibilidad inmediata de una plataforma operativa ya constituida y consolidada. Siendo importante en estos casos que la entidad matriz tenga una misión y responsabilidades que sean complementarias o cuando menos no entren en conflicto con las que se desea que ejerza la unidad APP, siendo un buen ejemplo de esto unidades APP instaladas en sede de una agencia promotora de inversiones.

2) En una agencia central existente

Podrá estar constituida como una dependencia nueva dedicada con cierta autonomía o capacidad funcional de cierta independencia, organizada de manera formal y reconocible (visible en el organigrama de la entidad donde se ubica), o ser simplemente una organización informal dentro de la organización existente

a) En Planeación

- La Unidad APP de la SCT en Paraguay (que está organizada y constituida formalmente como una “Dirección General”).
- El equipo / unidad APP en la DNP en Colombia (organización informal, con cierta institucionalización bajo el concepto del Programa bajo el que se desempeña, “Programa de Apoyo a la participación privada en infraestructura (PAPP)”⁶²). Nótese que la DNP de por sí es una agencia independiente adscrita a Presidencia, pero la consideramos a estos efectos como agencia central tradicional.

b) En MEF / Hacienda:

- Los casos de las Unidades APP del MEF en Uruguay (equipo formal reconocido en la Ley APP), la DGPI en el MEF de Perú⁶³ (institucionalizado/organizado formal reconocido en la Ley APP), la DGA de APP de la SHCP de México (formal al configurarse como una dirección general adjunta dentro de la Unidad de Inversiones de la SHCP), la Unidad de la DGIP en el Ministerio de Hacienda en Paraguay (originalmente equipo / organización informal, recientemente convertido a Departamento).

⁶²

<https://www.dnp.gov.co/programas/participacion-privada-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/participacion-privada-en-Infraestructura-PAPP.aspx>

⁶³ En principio no parece responder a las características ni intención de ejercer como UAC.

c) Presidencia

- No hay casos entre los analizados, sin perjuicio de la configuración de algunas unidades como agencia independiente pero adscrita a Presidencia (ver más arriba).

3) En un Ministerio de Línea

Que queda descartada por el foco de este documento a excepción del caso del MOP de Chile y su Dirección General de Concesiones.⁶⁴

Ya se han apuntado las ventajas de ubicar una UAC en una de las agencias centrales decisoras en cuanto a su relevancia por contagio de la que disfruta su organización matriz, y su automática adscripción al proceso de revisiones y aprobaciones.

La literatura previa sugiere como factor esencial de éxito una adecuada ubicación, recomendando que esta se base en una entidad que actúe como ente rector del sistema de inversiones y preferentemente en MEF/Hacienda, manifestando un punto de duda con respecto a lo efectivo de situarla en la órbita de Presidencia por asumir la existencia de un potencial mayor riesgo de intervención política (World Bank and PPIAF, 2007).

Es cierto que la ubicación en MEF o su adscripción a MEF generará cierto grado de autoridad por extensión, al tener una ascendencia evidente este Ministerio para las entidades contratantes y depender estas en cierta medida de las aprobaciones de aquél para la aprobación de presupuesto cuando no del proyecto. Y esto parece consistente con la evidencia ya que la mayoría de las unidades están dentro o en la órbita de MEF.

Sin embargo, pensamos que una Unidad adscrita a Presidencia o a Planeación, puede ser igualmente efectiva, siempre que, eso sí, tenga un rol claro y relevante en el proceso de revisiones y aprobaciones, especialmente si dicho rol incorpora la función de coordinación y su concurso es preceptivo, como es el caso de PROESA. O cuando no, que la entidad que acoge a la Unidad en cuestión tenga su propio rol preceptivo como entidad aprobadora. Este es el caso de las Unidades de la DNP en Colombia y la STP en Paraguay, ubicadas en la autoridad de planeación, o la DGPPP de República Dominicana ubicada en Presidencia. También tenemos, de los casos analizados, el caso relevante de Bangladés, adscrita a Presidencia (de los tres casos globales incorporados a este estudio).

Del análisis de casos se desprende que la mayoría de las Unidades APP Centrales analizadas se configuran dentro de una de las dos agencias centrales tradicionales (de las 11 UAC analizadas, 6 de

⁶⁴ El caso de Chile no ha sido objeto de estudio en esta investigación, pero entendemos que en todo caso no tiene presencia en el ámbito de ciclo de revisiones/aprobaciones, sin dejar de ser una pieza central del sistema APP del país.

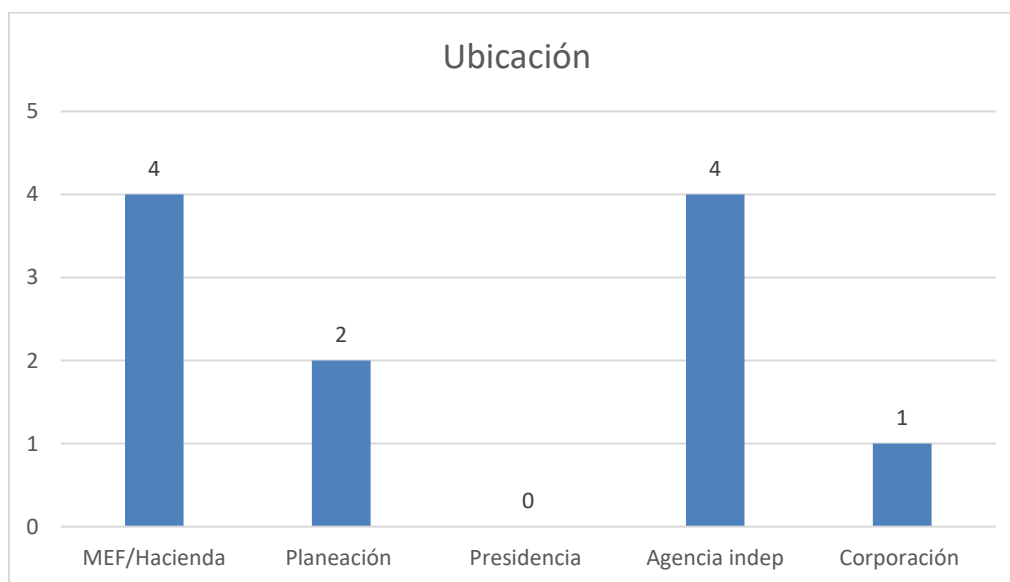
ellas con 4 dentro de MEF/Hacienda), sin dejar de ser significativo el número de casos de agencias o corporaciones independientes (5). Ver

Figura 1.

Si bien no hay ninguna unidad alojada en Presidencia, como podemos ver en la Figura 2, dos de las agencias independientes analizadas están adscritas a Presidencia.

Debe recordarse que el análisis de Unidades contiene en algunos casos (países) más de una unidad APP (dos entidades en concreto) de cierta relevancia, notablemente Uruguay, Paraguay y Costa Rica.

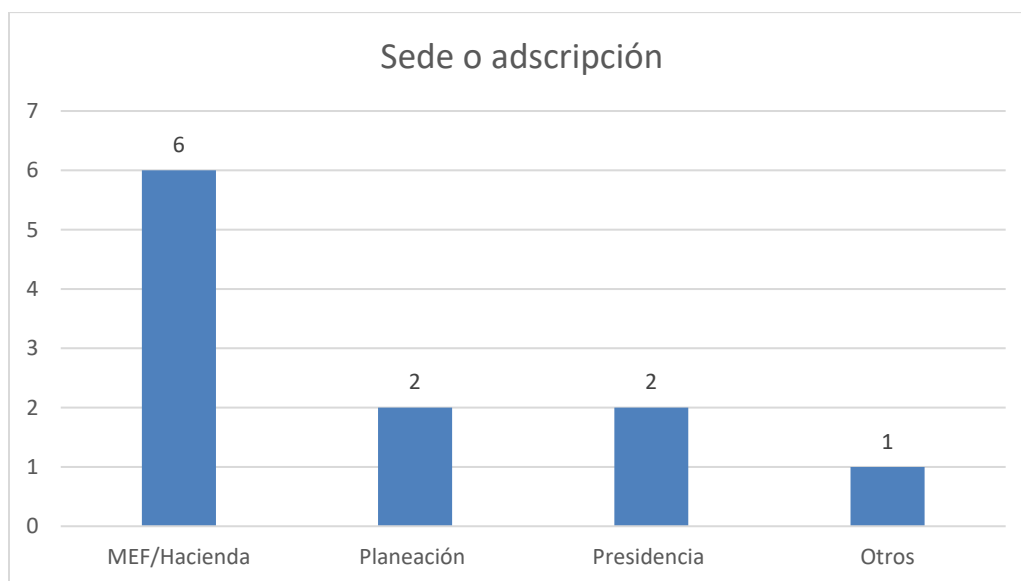
Figura 1. Ubicación de la Unidad APP en la región ALC



Por otro lado, añadiendo el concepto de adscripción al de ubicación, la agencia o institución que predomina materialmente de entre los casos considerados UAC y analizados con detalle, bien por alojar una Unidad APP Central de cierta relevancia, bien por el caso de agencias independientes adscritas a ella, es MEF/Hacienda, seguido de Presidencia y Planeación, y por último MOP (“otros”). Ver Figura 2. Los casos de adscripción a Presidencia son PROESA en El Salvador y la DGAPP en República Dominicana. El caso de adscripción al MOP es la CNC en Costa Rica⁶⁵.

⁶⁵ Siendo otros casos relevantes en la región, de adscripción a, o configuración en MOP, el de la DG de concesiones del MOP en Chile, así como la CND en Uruguay (si bien esta última no se considera UAC).

Figura 2. Sede o adscripción de las UAC en la región ALC



Forma de establecimiento o configuración jurídico-administrativa de la UAC y sus líneas de reporte

Cuando hablamos de forma de establecimiento nos referimos a la configuración jurídico-administrativa, es decir, si tiene estatus jurídico-orgánico propio como dependencia de cierta autonomía (p.ej. una dirección o subdirección general, una dirección en caso de corporaciones, u otras denominaciones según país) y en su defecto simplemente funcional de las UAC.

Configuración jurídico-administrativa de la UAC en el caso de entidades independientes

Como se ha comentado al hablar de la opción de ubicación en o como entidad independiente (es decir, de organizaciones con amplia autonomía no ubicadas en una agencia central existente), su configuración jurídica podrá ser directamente de corporación o agencia independiente, cuando la UAC es la propia agencia o corporación (p.ej. Secretaría APP en Panamá, PROINVERSIÓN. O CNC en Costa Rica), o una dirección específica dentro del organigrama de la agencia (p.ej. PROESA en El Salvador), cuando la función general y mandato de la Agencia excede el de las APP.

Las líneas de reporte de la UAC nos dan también una medida o indicio de su autoridad efectiva. En los casos en que la UAC sea una organización en sí, el reporte será normalmente a un consejo directivo (PROINVERSION), que en realidad está configurado como una suerte de comité interministerial o a un ente rector (Panamá, Jamaica). Este es también el caso de la Dirección APP de PROESA.

Configuración jurídico-administrativa de la UAC en el caso de su ubicación en agencia central existente

Pero nos interesa comentar aquí un poco más sobre la configuración de las UAC situadas dentro de las agencias centrales preexistentes. Como se ha dicho, las UAC configuradas dentro de una agencia central pueden a su vez estar constituidas como una organización formal con cierta autonomía o ser un equipo u organización informal, cuyo rol dentro de la agencia en la que están ubicadas puede estar más o menos institucionalizado.

En el primer caso nos referimos a unidades configuradas con una jerarquía precisa en el organigrama, ubicadas como una dirección general o similar (p.ej. Dirección General de APPs de la STP en Paraguay, o Dirección General Adjunta en el caso de la SHCP en México), perfectamente identificables en el organigrama. Esto tiene la ventaja de generar un plus de autoridad propia (más allá de la que esté conferida a su organización matriz), potencialmente mayor libertad para definir sus recursos (según el presupuesto otorgado por la organización matriz) y reconocibilidad por parte del resto de entidades gubernamentales (especialmente por parte de las autoridades contratantes).

Aunque esta autoridad propia dependerá de donde se ubiquen exactamente y cual sean sus líneas de reporte, distinguiéndose dos situaciones principalmente:

- a) Cuando la organización matriz de la UAC es la propia agencia central: DGAPP de la STP, UAPP del MEF de Uruguay.
- b) Cuando la organización matriz es un segundo nivel en la agencia central: la Unidad APP dentro de la DGIP en Hacienda de Paraguay; DGA de APP dentro de la Unidad de Inversiones de la SHCP en México (ver más abajo Cuadro 8), o el equipo APP de la DNP.

Cuadro 8. El caso de la Dirección General Adjunta de la Unidad de Inversiones dentro de la SHCP en México

En México quien ejerce de Unidad APP Central es la Dirección General Adjunta de la “Unidad de inversiones” de la SHCP. Esta última podría equivaler a la DNP, gestionando de manera integrada las inversiones públicas de contratación convencional y las de APP (siendo otro caso de integración de autoridad en materia de inversiones el de la DGIP en Paraguay), pero dejando fuera la revisión del impacto fiscal/suficiencia presupuestaria, que queda en sede de otras dependencias de la Secretaría.

Ni la Unidad de Inversiones ni la DGA de APPs están institucionalizadas por la Ley APP, pero la Unidad de Inversiones cuenta con gran autoridad y autonomía en la toma de decisiones y es el claro ente rector del sistema de inversiones y de las propias APP. Dentro de ella se configura la Unidad especializada en APPs, también dotada de autonomía funcional y reconocimiento desde la perspectiva de funcionamiento interno de la SHCP.

La “línea de reporte” nos habla de a quien reporta el responsable de la Unidad: al ministro o secretario de la entidad o agencia central (MEF/Planeación), a un mando intermedio (un director o director general), etc.

La relación entre ubicación exacta o configuración jurídico-administrativa de la unidad en los casos de agencias centrales, con las líneas de reporte y por ende autoridad efectiva no resulta obvia, pues es posible que un equipo configurado aun en un tercer nivel tenga reporte directo por ejemplo a su ministro, cuando no a un ente rector superior (aquel encargado de las aprobaciones en última instancia en forma de comité o consejo interministerial). Este parece ser el caso de la Unidad APP del BDJ en Jamaica y su relación con la PIMSEC.

En todo caso podemos decir que en los casos en que la UAC se configure como un equipo sin jerarquía propia dentro del organigrama de la organización matriz, se correrá el riesgo de perder relevancia y efectividad, aunque este comentario no se puede generalizar: adicionalmente a la ubicación y las líneas de reporte, asumiendo que se asegura el grado de autoridad necesario a la UAC (incluyendo la ausencia de autoridad propia formal por quedar ésta en sede de su organización matriz), un factor adicional que habrá que tener en cuenta es el grado de notoriedad institucional de la UAC, que es en gran medida dependiente de lo evidente o aparente de su existencia (que se gana a través de buen ejercicio de sus funciones y la relevancia de sus personas) y de las funciones específicas otorgadas⁶⁶.

⁶⁶ El grado de compromiso con las APP a nivel gobierno en general, y a nivel organización matriz en particular, podrá dotar de una autoridad (en sentido amplio) significativa a la UAC a pesar de poder estar configurada informalmente. Esto lo dirán los hechos, la mayor o menor relevancia de las actividades de la unidad y la existencia de evidencias en forma de resultados efectivos de su participación. Sin embargo, en un contexto de derecho civil como el de la mayor parte de la región, consideramos importante que se dé un grado significativo de institucionalización formal de la existencia y funciones de la unidad APP especializada.

Cuadro 9. Instrumento jurídico-administrativo de creación de la UAC o de aprobación de su mandato y funciones

El instrumento de creación es esencial para dotar a la Unidad APP Central de la autoridad necesaria o al menos de cierto grado de institucionalización y reconocibilidad.

Ello influirá en las relaciones e interfases con otras agencias y en el grado de efectividad del ejercicio de sus funciones.

El instrumento de creación puede ser una Ley o un documento de políticas. La propia Ley APP del país podrá prever la creación de la Unidad APP (junto con su rol y funciones). Por creación nos referimos no sólo a la creación de una nueva entidad (ex-novo, por ejemplo, creación de la Secretaría APP de Panamá, la de la Unidad APP de la STP en Paraguay) sino también al otorgamiento de los roles, funciones y autoridad necesarias a una agencia existente (usualmente una agencia central, pero también una agencia independiente, p.ej. la incorporación de los roles y funciones de PROINVERSION en la Ley APP de Perú).

Idealmente, la Ley en cuestión describirá el proceso de revisión y aprobación y el rol específico de la Unidad en cuestión.

En general podemos describir las siguientes situaciones según lo observado en las evidencias del análisis de casos de la región:

a) Creación de una entidad nueva:

- hablamos de los casos de configuración de la UAC como entidad nueva independiente, como es el caso de la Secretaría APP de Panamá por Ley APP (nueva entidad), o
- como entidad nueva dependiente (incorporada dentro de una agencia central existente) como es el caso de la DGAPP de la STP en Paraguay, la UAPP del MEF en Uruguay o la DGPIP del MEF en Perú⁶⁷. En todos estos casos la creación y otorgación de funciones se realizó en la Ley APP.

b) Asignación o ampliación de funciones de una entidad existente: podemos hablar de casos de

- entidades independientes no agencia central (PROESA en El Salvador, reconociendo explícitamente la creación de la Dirección de APPs) o PROINVERSION en Perú, si bien esta última ya ostentaba roles en relación con las APP, pero la última legislación los precisó más o
- asignación de funciones a una entidad dependiente existente como puede ser el caso de la DGIP (ubicada en el Viceministerio de Hacienda de Paraguay), o la DNP en Colombia o la SHCP en México con carácter genérico.

⁶⁷ Sin embargo, esta organización solo tiene mandato al parecer con relación a la definición de políticas y el registro del banco de proyectos.

En estos últimos casos en que los roles en relación con el aseguramiento se asignan a una agencia central existente (p.ej. DNP en Colombia, o SHCP en México y DGIP en Paraguay), el marco legal refrenda ese estatus sin contemplar o describir la necesidad de constitución de un equipo o unidad especializado. Es interesante observar que esto parece correlacionado con situaciones en las que la estrategia y gestión de las APP están incorporadas en la estrategia y gestión de las inversiones públicas (con independencia del modo de contratación), lo cual de por sí es positivo (ver Cuadro 7. Interfase entre el SNIP y el sistema APP). En estos casos, la autoridad en materia de APP está en sede de la organización matriz, lo cual puede restar efectividad a la posible Unidad APP Central cuando esta se desee configurar en dicha agencia central, y hace en todo caso necesario el desarrollo de reglamentación interna para organizar más o menos formalmente la unidad especializada.

Figura 3. Configuración jurídica o forma de establecimiento

El grado de institucionalización de las UAC analizadas es bastante alto, encontrando solo un caso en el que la unidad especializada no tiene mención o cobertura específica en la Ley ni es reconocible en organigrama. Del análisis debajo no estamos incluyendo Chile, al ser un caso muy particular (el de unidad APP integrada en una agencia no central tradicional), pero su grado de institucionalización es también máximo, ni el caso más reciente de Panamá (que no fue objeto de estudio) pero que también es máximo, ya que fue la Secretaría APP fue creada expreso por la Ley APP.



iii. Recursos o plantilla y fondeo

Tamaño de recursos

Es esencial que una Unidad APP cuente con recursos suficientes, conmensurados a la magnitud del alcance de trabajo relativo a las funciones que se hayan definido. En este sentido el alcance de las funciones suele determinar el tamaño de los equipos, más que el propio tamaño de los programas APP (EPEC, 2014).

Pero hay que tener en cuenta algo que no nos dirán las estadísticas, y es que, al margen del tamaño, es necesario un nivel de capacidad técnica elevado en los equipos, habiendo reportado algunas entidades un problema en este sentido, en cuanto a dificultad para incorporar talento (algo que también reportaron varias unidades de la UE en el reporte de EPEC).

También lo contrario, sobredimensionamiento, puede representar un problema grave en forma de descrédito, por lo que el diseño del equipo y su dimensionamiento hay que hacerlo con cautela y de manera escalada / progresiva, basando una parte relevante del mismo en consultores individuales por la flexibilidad que esto genera además de la opción que representa como mecanismo de capacitación/transferencia de conocimiento.

Los tamaños observados se pueden considerar comedidos en la mayor parte de los casos⁶⁸. Incluso escasos en alguna UAC, como la de la DNP en cuanto a personal de planta (la Figura 7 muestra personal de planta vs personal consultor), o la de la UAPP de MH en Costa Rica.

Conviene destacar que es difícil extraer conclusiones de estos datos sin antes analizar el contexto de cada caso en dos aspectos esenciales: el tamaño de las carteras de inversión en cada país, y la amplitud o el foco de las actividades de la Unidad APP de que se trate, la cual tenderá a requerir mayor volumen de recursos cuando desempeña un rol relevante en cuanto a asesoramiento, y más aún si participa en el seguimiento y gestión de los proyectos durante su vida contractual.

En general de los datos observados podemos decir que el tamaño es bastante consistente entre distintas unidades, con 6 unidades de tamaño pequeño o medio (entre 1 y 10 individuos), y 4 de tamaño medio-grande (entre 10 y 25), ver Figura 5. La excepción (equipos mucho más voluminosos) es el caso de PROINVERSIÓN (246 profesionales, si bien se ha normalizado a 50 para mayor claridad gráfica) si bien podría tener explicación en que su foco de actividad es el asesoramiento de transacción, y el hecho de que incluye en sus actividades la gestión / seguimiento de los contratos, además de que está altamente consolidada con una cartera de proyectos bastante relevante.

⁶⁸ No obstante, la media del tamaño de los equipos parece bastante elevada si se computa PROINVERSIÓN, toda vez que es sustancialmente mayor que en la UE (según estudio de EPEC de 2014 ya mencionado): el tamaño medio -si se computa PROINVERSION- es de más del doble que en Europa (31,7 frente a 13,8).

Cuestión distinta podría ser el caso de Dominicana, donde puede llamar la atención que sea la segunda plantilla por tamaño (de las analizadas, con 25) sin aun estar bajo carga de actividad significativa por lo reciente de su estrategia APP.

Figura 4. Dotación de recursos de las Unidades APP en LAC analizadas

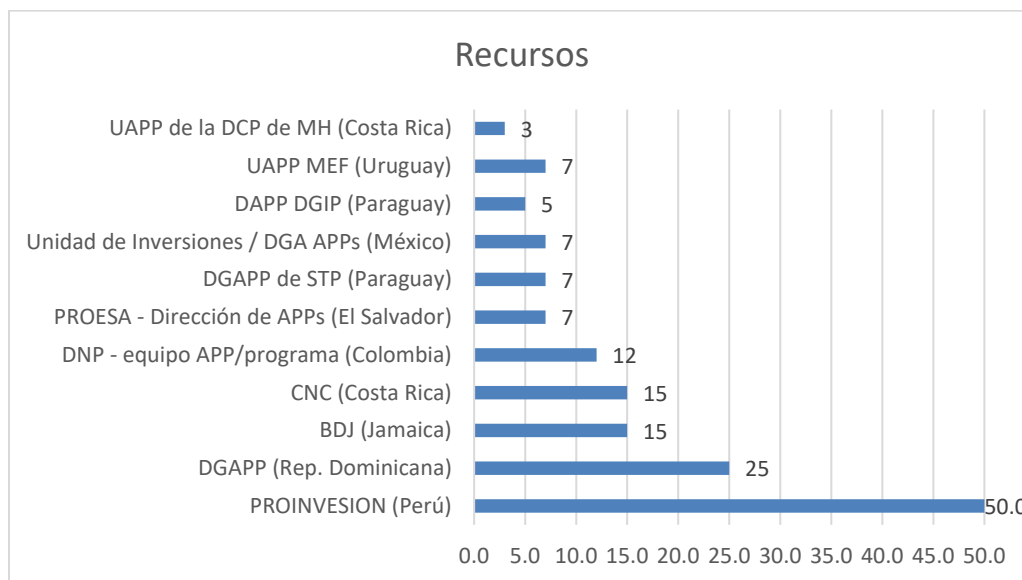
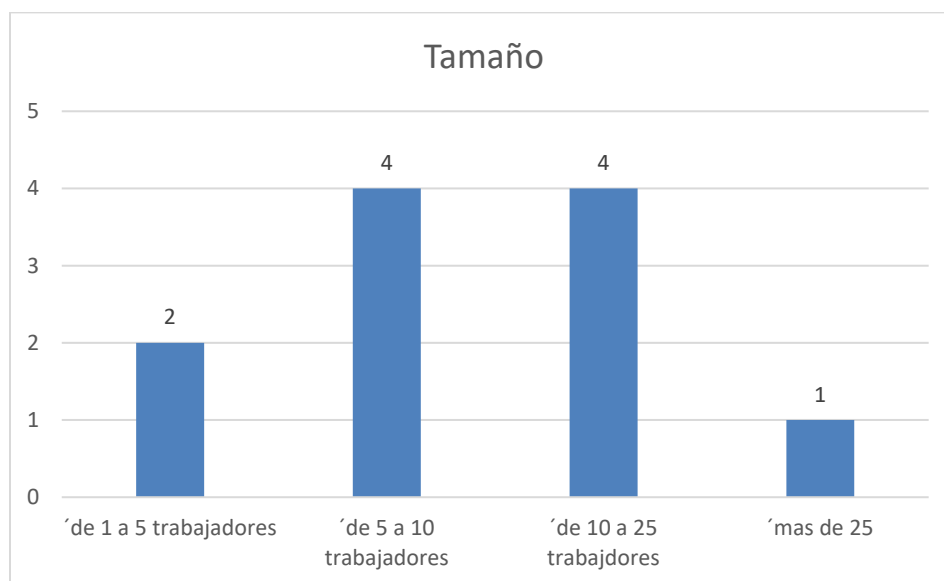


Figura 5. Tamaño de los equipos de las Unidades APP en LAC analizadas



Comparativa con el estudio de EPEC de 2014

A continuación, se muestra una comparativa con los tamaños de los equipos en la UE, según el estudio de 2014 realizado por EPEC, sobre 18 Unidades APP de los países miembro de la UE. Debe

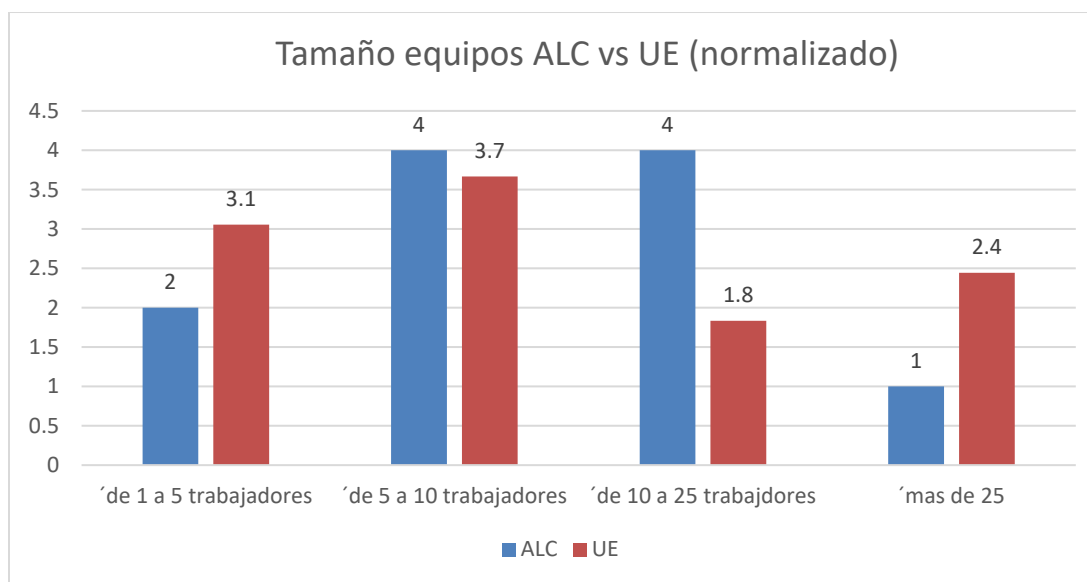
notarse que la estadística de la UE se ha normalizado para que la muestra sea equivalente a la analizada en ALC (normalizando a la base de 11 países analizados en ALC).

La presencia o peso de Unidades de tamaño pequeño o medio-pequeño (de 1 a 5 y de 5 a 10 individuos) es similar, representando algo más de la mitad de los casos/unidades, pero en UE es mayor la presencia de equipos “grandes”, por encima de 25 individuos (2,4 de cada 11, en realidad 4 unidades sobre la muestra de 18 de la UE).

Ahora bien, llama la atención lo siguiente:

- El equipo más grande en la UE (según este estudio, que es recordemos de 2014) es de 50 profesionales. Este equipo es el de Irlanda del Norte, pero hay que tener en cuenta que trabaja también en el ámbito de contratación convencional, no sólo APPs, a efecto de compararlo con las 246 personas de PROINVERSIÓN.
- Equipos de las Unidades de países como Holanda, Reino Unido (Inglaterra), Italia, Croacia, Grecia o Francia, cuentan con entre 10 y 15 profesionales, lejos de los 25 que reporta la República Dominicana.
- Únicamente Alemania, Irlanda y Escocia están por encima de los 15 profesionales con entre 30 y 35 profesionales, además de Irlanda del Norte con 50 como ya hemos comentado.

Figura 6. Comparativa de rangos de tamaños de plantilla de las Unidades APP en LAC v UE



(*) sobre datos de estudio precedente (EPEC, 2014)

El reto de la captura y retención del talento especializado

La dotación de recursos humanos con las capacidades adecuadas en este ámbito es un reto indiscutible, empezando por la selección del cabeza visible de la unidad y el reto de mantener su vinculación a medio o largo plazo⁶⁹.

Sin formar parte del alcance de este estudio entrar en profundidad en esta materia, sabemos que la rotación de personal en el ámbito de Unidades APP es muy elevada, mayor posiblemente que la propia del sector de conocimiento APP en su conjunto, y esto, al nivel del máximo responsable de la unidad, resulta crítico.

Y es que un problema de partida es el rango salarial usual en este mercado especializado, donde los niveles de retribución en el sector privado (promotores, financiadores, consultoría) para posiciones / responsabilidades equivalentes, es mucho más elevado. Con la excepción de algunos casos de Unidades que se han configurado como agencias independientes y que pueden tener un rango de flexibilidad más elevado en la determinación de su marco retributivo, lo que es una motivación que plantean algunos estudios para configurar una Unidad APP como o en una corporación.

Esta es una cuestión esencial que, al margen de las reflexiones sobre la factibilidad o no de discriminar un cuerpo o colectivo determinado en cuanto a carrera y condiciones salariales, debe atenderse también con una planificación adecuada de la sucesión⁷⁰.

Como apreciación de matiz, debe tenerse en cuenta la posible correlación entre la facilidad de contratar a profesionales capacitados y la relevancia de la Unidad APP, que en gran medida depende como ya se ha explicado, de la ubicación de esta, siendo una ventaja en este sentido que este dentro de una agencia decisora o cercana a ella.

Las organizaciones matrices de las UAC (en relación con el máximo o máximos responsables de la UAC) y estas en relación con el conjunto de la plantilla, deben **gestionar proactivamente el talento y los recursos**: manteniendo en niveles adecuados la rotación de sus equipos, contando con planes de sucesión, visualizando planes de carrera para las personas clave y generando en lo posible incentivos para la vinculación a largo plazo de los efectivos clave o con recorrido profesional.

⁶⁹ El perfil profesional de esta persona dependerá de las funciones encomendadas a la UAC, teniendo a estar más orientado a habilidades técnicas especializadas cuando el rol asesor es relevante en la unidad, pero en todo caso, siempre es necesario, o al menos conveniente, una alta dosis de experiencia o conocimiento en relación con el funcionamiento de la administración pública del país.

⁷⁰ Por ejemplo, en los niveles clave de la Unidad, tener previsto provisionalmente y si resulta factible, un sustituto de ente los expertos del equipo. Y desde luego, trabajar intensamente en recopilar y documentar conocimiento (que a ser posible deberá ser difundido en forma de reportes, análisis y manuales prácticos) y procurar ofrecer desde el principio una carrera profesional de cierto recorrido al responsable del equipo, de manera que su posible cambio de ubicación profesional pueda ser dentro de la esfera del sistema institucional del estado.

Origen / naturaleza de los recursos: personal de planta y consultores

En general podemos considerar tres opciones en cuanto a fuente / origen del recurso humano de la Unidad, sin considerar las capacidades externas por proyecto (asesores por proyecto). Nos referimos por tanto a personal experto / dedicado permanente (a tiempo completo, sin adscripción presupuestal a proyectos específicos).

1. Personal de planta fijo
2. Consultores contratados a tiempo completo (pero por un contrato con tiempo limitado, generalmente de 1 a 3 años)
3. “*secondments*” o convenios de cesión de personal de otras unidades o de otras organizaciones incluidas de carácter internacional (p.ej. de un banco multilateral).

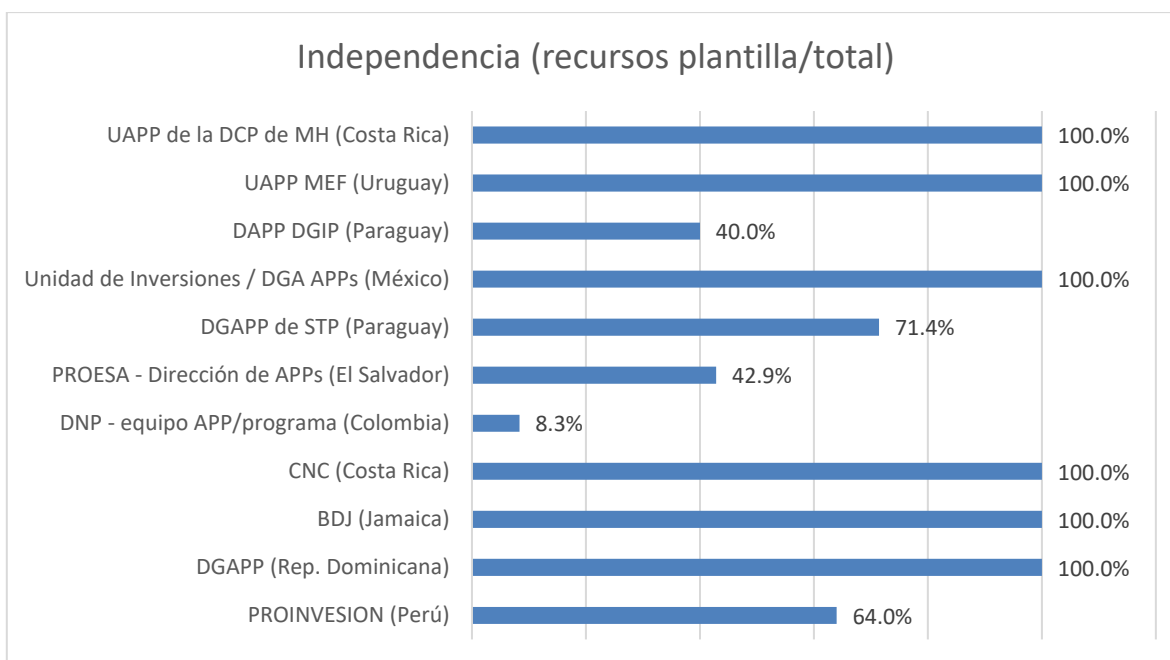
La tercera opción es más rara en la región.

A modo de comparación, se reportaba en relación con Europa un uso significativo de los convenios de cesión como forma de acceder a habilidades especializadas y de cierto grado de experiencia, en especial en los primeros años de las unidades. Si bien el descansar excesivamente en este recurso, tiene el inconveniente a largo plazo de afectar la “memoria institucional” de la organización (EPEC, 2014).

En algunos casos observados (p.ej. DNP) llama la atención el peso relativo tan alto de los consultores o personal no de planta.

Véase la Figura 7 para tener una visión del grado de independencia de los recursos humanos, como porcentaje de personal de planta frente a personal consultor, lo que nos da una medida del grado de independencia.

Figura 7. Grado de independencia de recursos



El fondeo y sus opciones

A continuación, se describen las principales opciones para el fondeo de recursos a una Unidad APP, siendo obvio la posibilidad de combinarlas:

1. Dotación presupuesto general
2. Fondeo específico por parte de Banca Multilateral (de BID, BM o CAF mayormente) reembolsable o no reembolsable) o de otras instituciones de ayuda al desarrollo (p.ej. la MCC o BCIE, MDB más acotado a Centroamérica), más habitualmente asociado a la actividad de asesoramiento y en concreto a enfrentar los honorarios de asesores externos para transacciones específicas⁷¹.
3. Cargos por servicios a los beneficiarios / agencias contratantes (esencialmente en el caso de asesoramiento)
4. Fondos de desarrollo/fees a adjudicatarios

Como cabría predecir, en la gran mayoría de los casos el fondeo de las Unidades APP Centrales en la región ALC se realiza contra asignación presupuestaria, cuando menos los relativos a los costes

⁷¹ Con excepción de algún caso donde el fondeo, en forma de préstamo, es a un programa APP, incluyendo posibles actividades de fortalecimiento institucional además de asesoramiento en transacciones.

de estructura de la Unidad. Esto es una evidencia universal como se puede observar en los estudios precedentes y en el análisis de otros casos internacionales.

Y ello es sin perjuicio del acceso a fondos específicos dotados por Banca Multilateral u otras entidades de ayuda al desarrollo, para procesos de evaluación y estructuración (o para actividades de fortalecimiento institucional), en forma de préstamo o de ayuda no reembolsable, destinados a la contratación de asesores externos. Siendo en el segundo caso (no reembolsable) objeto de contratación por parte del Banco Multilateral, en coordinación con el beneficiario de los servicios⁷².

Las excepciones o matices que se extraen de lo revisado son:

- Los cargos por honorarios por parte de la CND de Uruguay en los proyectos que se le encarguen por parte de las autoridades contratantes.
- El origen de los fondos para desarrollo de estudios y actividad de estructuración en el caso de la actividad de PROINVERSION, consistente en un fondo (el Fondo para la Promoción de la inversión privada, FONCEPRI), el cual gestiona la propia entidad, contra el que se sufragan los costos de los asesores externos, y del que puede requerirse reembolso a la entidad de contratación por parte de inversión en algunos casos como medida disuasoria.
- El caso de El Salvador, que se comenta en Cuadro 10 debajo.

Siempre hablando de, esencialmente, la cobertura de costes por proyecto, en relación a asesores externos, llama la atención la ausencia de fondos de desarrollo estructurados. Aunque el caso antes mencionado de FONCEPRI en Perú se asemeja bastante, ya que se suele cargar comisión/costo de la estructuración al adjudicatario exitoso.

Estos fondos se constituyen usualmente con el concurso de un banco multilateral u otra institución de ayuda al desarrollo, y del propio gobierno, y son accesibles para los proyectos que cumplan determinados criterios a evidenciar en una evaluación previa, y suelen ser al menos parcialmente recuperables / reembolsados al fondo por parte de los proyectos exitosos, mediante imposición de un fee compensatorio al adjudicatario.

En todo caso, lo más importante de este factor de diseño, tan relevante para proteger la efectividad de la Unidad APP, es que la dotación de fondos de la Unidad sea suficiente. En este sentido, varias unidades de las entrevistadas en la región ALC han reportado insuficiencia de recursos para poder mantener un equipo con capacidades suficientes, lo cual es consistente con otros estudios precedentes.

Y es que uno de los problemas recurrentes es el del escaso entendimiento por parte de las organizaciones matrices o el gobierno en su conjunto sobre la complejidad de los procesos APP y el grado de necesidad de recursos suficientemente capacitados.

⁷² En algunos casos estos fondos son reembolsables en caso de éxito, irrogando al adjudicatario parte de este, fondos que se usarán para devolver parte o todo el importe de la ayuda recibida del Banco.

Cuadro 10. ¿Se debe cargar honorario por asesoramiento institucional a la entidad contratante?

La mayor parte de la literatura coincide en que lo más conveniente es que los servicios de asesoramiento sean “libres de costo”. Si bien el cargo de honorarios puede tener la ventaja de imponer mayor disciplina en velar por que la prestación de la asistencia sea de calidad, se menciona como el cargo de honorarios puede generar desincentivos a la entidad contratante en su contratación (CP3P Guide, pág. Capítulo 2) y potencialmente crear conflicto de interés en sede de la entidad que presta el asesoramiento institucional (p.ej. forzando de manera sesgada en favor del uso de una solución APP aún cuando no sea la más conveniente (EPEC, 2014)).

El riesgo de conflicto se atempera cuando la participación de la unidad asesora es optativa para la autoridad de contratación (p.ej. CND en Uruguay), ya que el asesor tendrá un incentivo natural para proteger su reputación y confiabilidad, pero lo que prevalece universalmente es la prestación de asesoramiento libre de coste para las autoridades contratantes.

Un caso particular es el de PROESA en El Salvador (su Dirección de APPs, que es la Unidad APP del país), donde una de las fuentes de ingresos de PROESA consiste en el cargo de una comisión a los adjudicatarios: se carga honorario a la entidad contratante por parte de PROESA pero solo en la medida en que el proyecto se concluye, y la entidad contratante recupera los costos mediante cobro de un costo por estudios a la empresa o consorcio adjudicatario. Es decir, paga el proyecto, no la autoridad de contratación.

Esto elimina el desincentivo mencionado de contar con los servicios del asesor, si bien no elimina del todo el riesgo de conflicto, salvo que estos ingresos sean una fuente de fondos del sistema en su conjunto, y que con independencia de la misma, se garantice la suficiencia de fondos a la Unidad APP.

7. Las unidades APP a nivel subnacional

No podemos dejar de aportar algunas ideas o reflexiones al concepto de Unidad APP en el ámbito subnacional.

La primera es la de diferenciar claramente los casos de jurisdicción federal de la de los gobiernos más centralizados, para distinguir en el primero el nivel estatal del nivel local.

a) Nivel estatal en gobiernos federales o asimilables. El caso del Estado de Minas Gerais (Brasil)

En el primer caso (con casos analizados en México y Brasil) partimos de una situación o contexto algo similar a la de los gobiernos centrales del resto de países, ya que el nivel de autonomía en políticas de infraestructura es muy elevado en gobiernos federales, aunque pueda serlo menos que en otros casos notables a nivel global (p.ej. Estados Unidos) donde la reserva de desarrollo / gestión de infraestructura de transporte a nivel de gobierno federal es muy reducida, cuando en los casos re la región (los comentados más Argentina) el gobierno central suele reservarse la gestión de proyectos de interés nacional.

En algunos casos, un proyecto de competencia estatal se puede convertir en uno de competencia nacional y deber ajustarse plenamente a las reglas del marco del gobierno nacional en función de la existencia y nivel de recursos que se puedan requerir al gobierno central (p.ej. México).

Por otro lado, en algunos casos, ciertas cuestiones de marco nacional aplicarán a las APP de gobiernos estatales (y locales), pero esta cuestión es de un detalle que está lejos del alcance de este informe.

Baste decir que a veces aplicará el marco nacional a los proyectos estatales y subnacionales en general.

Pero en el nivel de estado, pueden existir marcos legales propios que llevarán aparejados marcos institucionales y reparto propio de responsabilidades en torno a la gestión de las APP. Y en este sentido, las necesidades de concentración de capacidades y la conveniencia de concentración de funciones ya argumentada, en beneficio de una mayor efectividad de las Unidades APP no es una excepción.

A modo de ejemplo, se analizó el caso del Estado de Minas Gerais en Brasil, con la existencia de una Unidad APP Central muy relevante en presencia e institucionalización.

La Unidad APP (Coordinación Especial de Concesiones y Asociaciones) fue creada al amparo de la Ley Estatal 23.304/2019 (Ley de Establecimiento de la Estructura Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado). Por esta ley se configuró una “Coordinación Especial de Concesiones y Asociaciones”, dentro de la Secretaría de Infraestructuras y Movilidad, que actúa como agencia central en materia

de gestión, apoyo y asesoramiento a otras Secretarías cuanto al tema de desarrollo de APPs y su regulación, sin perjuicio de las prerrogativas reservadas a la Secretaría de Hacienda y la de Planificación. La Coordinación Especial de Concesiones y Asociaciones se divide en dos núcleos. Uno de ellos es el “Núcleo de estructuración de proyectos”, responsable por la conducción de la estructuración de nuevos proyectos de APP y prospección, y el Núcleo de Gestión y Gobernanza, cuya atribución es la gestión de dos fondos pagadores y garantizadores, acompañamiento de los contratos de APP vigentes y asesoramiento de otras Secretarías y partes del gobierno.

La Unidad APP (Coordinación Especial de Concesiones y Asociaciones) actúa como asesor especializado de las entidades contratantes en el proceso de implementación, estructuración y prospección de nuevos proyectos. En cuanto a los contratos vigentes, la Unidad es responsable por el monitoreo, elaboración de orientaciones, dentro otras competencias.

La Unidad APP (Coordinación Especial de Concesiones y Asociaciones), directamente o en conjunto con la entidad contratante, presenta la propuesta del proyecto al Comité Estatal de Desestatización (constituido por las Secretarías de Hacienda, Planificación, Desarrollo Económico, Gobierno Y Infraestructura) que se la aprueba para que haga parte de la Política Estadual de Desestatización (PED).

La podemos considerar como una UAC a nivel subnacional pues además de asesorar las Secretarías o las entidades contratantes de manera preceptiva, participa del proceso de revisiones a nivel de autoridades centrales y aprobación final y tiene rol relevante como asesor en la definición de políticas y difusión de conocimiento/capacitación.

Está dotada con 15 personas (10 de las cuales son funcionarios públicos de carrera, cuyo ingreso ocurrió por medio de oposiciones, y 5 son personas contratadas para cargos de confianza – ingreso sin oposiciones), cuyos costes de estructura se fondean contra el presupuesto general, sin perjuicio de contratación de prestación de servicios con asesores externos para apoyo en la estructuración de algunos proyectos.

b) Nivel de gobiernos provinciales / departamentales y locales. El caso del Municipio de Medellín (Colombia)

El contexto de gobierno local es bien distinto. ¿Por qué? Básicamente por la (en general) menor necesidad de capital de inversión para el desarrollo de los proyectos de su competencia, aunque esto puede tener excepciones, en especial en cuanto a proyectos del ámbito de transporte urbano, y algunos casos de agua y saneamiento, los cuales (sobre todo los primeros), suelen venir cofinanciados por el gobierno central (y/o del Estado en organizaciones federales), cuando no quedar en manos de la gestión del propio gobierno central o estatal.

En todo caso, la evidencia muestra que la necesidad de inversiones y por ende de apelar a las APP para su desarrollo, es menor, y cuando estas son relevantes, son casos esporádicos y puntuales, por lo que en la gran mayoría de los casos no se contará con una Unidad APP institucionalizada y dotada de recursos significativos.

Pero, ¿es esto lo adecuado? La respuesta en nuestra opinión es que no. La estrategia y posible programa APP no debe descansar únicamente en proyectos intensivos en capital, cabiendo espacio para una gestión más eficiente de servicios públicos e infraestructura y dotaciones de equipamiento municipal. Eso sí, la modestia y realismo en cuanto a la ambición (no ya de la relevancia de una Unidad APP sino del programa/estrategia APP en su conjunto) se debe imponer.

Hemos analizado en concreto un caso interesante, como es la ciudad de Medellín y su enfoque institucional de Unidad APP, cuyas características más relevantes se resumen a continuación:

La unidad APP se constituye como la **Subdirección de gestión de Alianzas público-privadas dentro de la Agencia de Gestión de Paisaje, Patrimonio y APP (Agencia APP)**, entidad autónoma adscrita al despacho del alcalde creada a partir del Decreto 1364 de 2012⁷³.

La unidad asesora y acompaña a las entidades contratantes en la preparación de los estudios, estructuración y proceso de aprobaciones y licitación. Su asesoramiento es opcional. Sin embargo, en la práctica no lo es, en el sentido de que es de facto la fuente disponible de recursos para la estructuración. En el caso de que los proyectos requieren aportes presupuestales nacionales, deberán presentarse al Ministerio de Crédito y Hacienda Pública (MCHP). En caso de que el proyecto requiera recursos públicos municipales, el proyecto debe ser presentado a la **Secretaría de Hacienda del municipio** para sus respectivos análisis y aprobaciones fiscales y contingentes.

En ambos casos, los análisis del uso de la modalidad de contratación por APP y los estudios de evaluación socio económico, deben ser presentados al **Departamento Administrativo de Planeación de Medellín** (oficina de planeación) para su revisión y aprobación. Dicho Departamento gestiona el banco de proyectos de inversión pública.

Con las respectivas aprobaciones, se presenta el proyecto frente al **Concejo del municipio** para aprobación de la apropiación futura de los recursos y la entidad contratante proceda a abrir el proceso de licitación.

La agencia emite opinión no vinculante a las autoridades competentes aprobatorias. En el caso de proyectos de iniciativa pública, tiene el rol de coordinación de la preparación de los proyectos, la presentación y coordinación de las aprobaciones frente al MHCP en caso de solicitar aportes

⁷³ Modificada en su estructura mediante el Decreto 883 de 2015.

públicos y/o garantías del presupuesto nacional y las respectivas aprobaciones según la ley en las secretarías de hacienda y planeación municipal.

Para el caso de las propuestas no solicitadas, tiene el rol de revisión y validación de los estudios de los proyectos, para luego proceder con la coordinación del proceso de aprobación correspondiente.

Otras funciones y actividades que desempeña con relación al aseguramiento son:

- Desarrolla las metodologías para la estructuración de los proyectos de asociación público-privada, basado en las metodologías nacionales del DNP
- Centraliza planes de formación y produce productos de conocimiento (como los “comentarios a la Ley Especial de APP”).
- Ejerce de ventanilla única para recepción de proyectos por iniciativa privada y ejerce la secretaría del comité evaluador de prefactibilidad en los proyectos de iniciativa pública.
- Gestiona la base de proyectos de APP, alimentada con los proyectos estructurados por la agencia.

La Agencia se dota con asignación presupuestal fija proveniente del presupuesto de funcionamiento del municipio, y cuenta con 20 personas (2 de planta y 18 contratistas).

8. Análisis de casos regionales. Resumen de los casos analizados en la región ALC

1. Perú: PROINVERSIÓN⁷⁴

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país.

Las entidades contratantes son las encargadas de incluir sus proyectos en la programación multianual de inversión en APP, incluyendo su respectiva justificación de valor por dinero y compromisos fiscales, ser presentados a una primera revisión por el ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Una vez iniciado el proceso, es la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, PROINVERSION⁷⁵, la entidad encargada de preparar los estudios del proyecto y presentar el “proyecto de inversión” y el “informe de evaluación” al MEF para su aprobación.

Una vez se surte esta aprobación, PROINVERSION, o el Órgano de Promoción que corresponda en su caso, continuarán con la estructuración incluyendo el diseño del contrato, asignación de riesgos y definición de la estructura financiera/de retribución, para concluir en un “informe de evaluación integrado⁷⁶”, más detallado que el anterior, junto con la versión inicial del contrato (VIC), todo ello sometido a aprobación de MEF de nuevo.

Aprobada la versión inicial del contrato, se da apertura al proceso de licitación, y previamente a la adjudicación la versión final del contrato debe ser revisada por Contraloría (sobre aspectos que

¹ Entre las funciones del consejo directivo de PROINVERSIÓN está la de “decidir la incorporación y la exclusión de proyectos del proceso de promoción”. No nos queda claro si se supone que esto es un filtro previo de los proyectos antes de opinión explícita de las dependencias del MEF.

² Incluye la profundización y actualización de la información del informe de evaluación incluyendo el sustento de la adecuada asignación de riesgos y de la valuación de contingencias, con proyección de los Compromisos Firmes y Compromisos Contingentes netos de ingresos y análisis de los límites previstos a los compromisos fiscales.

³ Incluye la profundización y actualización de la información del informe de evaluación incluyendo el sustento de la adecuada asignación de riesgos y de la valuación de contingencias, con proyección de los Compromisos Firmes y Compromisos Contingentes netos de ingresos y análisis de los límites previstos a los compromisos fiscales.

comprometan el crédito y capacidad financiera del estado), el organismo regulador del sector en su caso, y MEF (siendo esta la única opinión vinculante).

Otras instituciones que opinan con o sin carácter vinculante

Tal como se mencionó, la Contraloría revisa la versión definitiva del contrato, de manera previa a la adjudicación, haciendo énfasis en capacidad financiera del estado y los compromisos de crédito establecidos. El organismo regulador del sector, en su caso, revisa también el contrato. En ambos casos la opinión no tiene carácter vinculante, si no solo la aprobación del MEF.

Interfase con sistema de inversión pública y cultura de planeación

El país cuenta con el Plan Nacional para de Infraestructura para la Competitividad (PNIC). Este plan recoge las necesidades e inversiones sectoriales y territoriales, incluyendo los proyectos por obra pública, proyectos APP y proyectos en Activos⁷⁷ de manera que incluye los proyectos que serán desarrollados por APP.

La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, determina que todo proyecto que sea ejecutado por entidades y empresas públicas no financieras con recursos públicos debe ser registrado en el SNIP. Los proyectos deberán regirse por las prioridades que establecen los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales.

La inscripción en el banco de proyectos es obligatoria por parte de las entidades públicas y el MEF, a través de la **Oficina de Inversiones**, es el encargado de dictar las normas, métodos y procedimientos que lo rigen, al igual que es el encargado de la evaluación calificar la viabilidad en su fases de prefactibilidad y factibilidad, la evaluación social y declarar la viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública cuya fuente de financiamiento sea operaciones de endeudamiento u otra que conlleve el aval o garantía del Estado.

⁷⁷ proyectos del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) desarrollados bajo la modalidad de concesión sectorial.

2) Ubicación / dependencia de la UAC, forma jurídica de constitución y grado de institucionalización.

La Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN, es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público y autonomía.

Su máximo órgano es el “Consejo directivo”, que está integrado por cinco miembros, uno de ellos es el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo preside, junto con cuatro Ministros de Estado de los sectores cuya cartera de proyectos incorporados al proceso de promoción sea de mayor valor monetario.

Institucionalización máxima: su rol y funciones están descritas en la ley marco de APPs (Decreto 1362 - “Decreto legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos”) y su reglamento de desarrollo como sumo detalle.

3) Rol de la Unidad APP en proceso de aprobación y sus interfases. Coexistencia con otras agencias/organismos revisores.

Es el órgano central encargado, por Ley, de la implementación de los proyectos, quedando a cargo (salvo excepciones) de la elaboración de los estudios y la estructuración y contratación de los proyectos, cuando no está encargado por convenio/solicitud específica de la autoridad contratante.

4) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento.

- *Desarrollo de políticas y lineamientos:*
 - La Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas es el único emisor de los lineamientos que regulan los procesos de promoción de proyectos APP, sin perjuicio que PROINVERSIÓN pueda proponer o actuar como asesor del MEF por encargo.
- *Gestión de conocimiento y capacitación/construcción de capacidades:*
 - Entre sus funciones está la de fortalecimiento / capacitación. Este rol se comparte con la DGPIIP.
- *Asesoramiento en proceso de implementación:*
 - Es el corazón de su actividad, incluyendo labores de “orientación a inversionistas en la gestión de trámites y actividades”
- *Control de calidad/revisiones y opiniones*
 - La revisión/opinión está reservada a las dependencias del MEF

- Lo anterior con excepción de las iniciativas privadas cofinanciadas, PROINVERSION, en coordinación con la entidad o sector correspondiente, se encarga de analizar y declarar de Interés los proyectos cofinanciados.
 - En el proceso de evaluación ex post, PROINVERSION “establece, previa coordinación con el MEF, los objetivos estratégicos institucionales, metas e indicadores vinculados a la promoción y desarrollo de las Asociaciones Público-Privadas y de los Proyectos en Activos, en el marco de la transparencia en la gestión y de la rendición de cuentas. Trimestralmente, el Consejo Directivo publica en el portal institucional de PROINVERSION un informe sobre el avance en el logro de las metas referidas”.
- *Coordinación*
 - Coordina el proceso de preparación, estructuración licitación de proyectos en las entidades públicas, tal como lo establecen sus funciones por ley.

5) Fondos y recursos.

Fondos

La entidad cuenta con recursos directamente recaudados, donaciones y transferencias. Los recursos directamente recaudados corresponden a las retribuciones del Fondo de Promoción de la Inversión (FOPRI) por la adjudicación de proyectos de promoción privada y el reembolso de gastos pagados por las empresas adjudicatarias de los proyectos de promoción de la inversión privada.

En las donaciones y transferencias se encuentran las donaciones por importes que se indican en las Resoluciones de la Dirección de Servicios al Inversionista, por la distribución de fondos pagados por la concesión de los proyectos mineros y usufructo de la Central Hidroeléctrica de Yucán.

Empleados/recursos

Según el último informe de transferencia de gestión del 24 de octubre de 2019, PROINVERSION contaba con 157 colaboradores, bajo la modalidad del decreto legislativo No 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (contrato de trabajo a plazo indefinido), y 89 colaboradores bajo contrato administrativo de servicios (contratos a máximo un año)⁷⁸.

6) Otros comentarios o información relevante : Dirección General de Promoción de la Inversión Privada del MEF

La Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada y su pieza clave,

⁷⁸ Es una modalidad contractual de la Administración Pública, privativa del Estado, que permite vincular a una entidad pública con una persona natural que preste servicios de manera no autónoma, siendo contratos a plazo determinado, máximo de 1 año

junto con PROINVERSION, sin perjuicio de las unidades orgánicas del MEF en lo que respecta a control de impacto fiscal, y revisión de los estudios y bases/contrato con opinión vinculante.

Actúa como ente responsable de la interpretación del marco legal y de su desarrollo por medio de la emisión de lineamientos, así como de la gestión del registro de inversiones en APP.

Su configuración y calidad de ente rector del sistema se establece por la Ley APP. Pero nótese que no cuenta con rol aprobatorio de los proyectos. Sin embargo, esta al cargo de la evaluación ex post del cumplimiento e impacto de la política de promoción de la inversión privada y de las APP.

Entre sus posibles funciones está también la de fortalecimiento / capacitación de todos los partícipes del Sistema nacional de Promoción de Inversión Privada, compartiendo este rol se comparte con PROINVERSION.

No asesora en promoción/transacción, de eso se encarga PROINVERSION, pero sí puede asesorar en la fase de Ejecución (i.e. durante la vida del contrato).

2. Colombia: Departamento Nacional de Planeación (y su equipo especializado APP bajo el Programa para la Participación Privada en Infraestructura (PAPP))⁷⁹

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país.

Para los proyectos de orden nacional, las entidades contratantes, sea directamente a través del ministerio de ramo o una entidad pública adscrita, son las encargadas de seleccionar sus proyectos y decidir la preparación de los mismos. Esta preparación de estudios y estructuración, la pueden contratar directamente, contratarla con otras entidades públicas que asesoran en la implementación o solicitarle al DNP que los asesore en la implementación de los estudios.

El ministerio de ramo es el encargado de priorizar estratégicamente el proyecto en caso de necesitar apropiaciones presupuestales y administrar el cupo APP que haya sido asignado previamente a su sector. Dicho cupo es un cupo anual máximo para apropiación plurianual de recursos futuros para respaldo de proyectos APP que queda definido, como agregado total y como cupo para cada sector, por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)⁸⁰, sobre la base de una aprobación o concepto previos elaborado por Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS)⁸¹.

La **oficina de planeación del sector** es la encargada de emitir concepto favorable respecto a la adecuación de los riesgos del proyecto y su adecuación con la política de riesgos contractual, según los lineamientos de política pública, al igual que el uso del cupo sectorial de APP, para así presentar el proyecto a las instancias aprobadoras.

Los proyectos son presentados al **Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)**, para que la **Dirección de Crédito Público, a través de la subdirección de Asociaciones Público-Privadas**, de la no objeción sobre las condiciones financieras y cláusulas contractuales y la aprobación a las

⁷⁹ Existe una segunda Unidad considerable como UAC si bien no se ha tenido ocasión de analizar en detalle la misma por falta de información, que es la Subdirección de Asociaciones Público-Privadas, dentro de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al final de este resumen se expone brevemente sus principales rasgos.

⁸⁰ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es dirigido por el Presidente de la República y compuesto por todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias.

⁸¹ El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) está conformado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el consejero económico de la Presidencia de la República, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de impuestos y Aduanas.

obligaciones contingentes y de riesgos para los proyectos de orden nacional que soliciten presupuesto público de orden nacional.

Una vez surtido los trámites frente a MHCP, el proyecto se presenta al **Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través del Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP)**, para la justificación del mecanismo de contratación bajo la figura de APP y el ministerio de ramo debe incluir el proyecto en el Banco de proyectos de inversión, para que la Dirección Sectorial correspondiente del DNP realice la evaluación de los impactos económicos de proyecto mediante un CBA.

Ambas instancias emiten opiniones vinculantes, la cuales son necesarias para continuar con el proceso y finalmente entrar a la aprobación del **(CONFIS)** para la apropiación de los recursos públicos futuros para el proyecto específico, la cual es vinculante e indispensable para abrir proceso de selección para los proyectos de APP que requieren recursos Nación.

Otras instituciones que opinan con o sin carácter vinculante

Cuando se trata de APP de edificios públicos administrativos, se debe contar con el concepto previo de aprobación de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco para iniciar el proceso de aprobaciones.

Interfase con sistema de inversión pública y cultura de planeación

El SNIP es administrado por el DNP, a través del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). Las entidades públicas contratantes de proyectos de orden nacional sean proyectos que se vayan a ejecutar por obra pública o APP, deben registrar sus proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), de tal forma que las respectivas direcciones del DNP, según el sector de la entidad que registra el proyecto, lo revisan y da un concepto desde el punto de vista de impacto económico. Por tanto, los de APP están incluidos en el SNIP.

2) Ubicación / dependencia de la UAC analizada, forma jurídica de constitución y grado de institucionalización.

El Programa para la Participación Privada en Infraestructura (PAPP) es un equipo especializado en la subdirección sectorial del del Departamento Nacional de Planeación, el cual es la entidad pública que coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión.

El PAPP ejecuta sus funciones desde el año 1996, con el objeto de impulsar la participación privada en infraestructura. A partir de la ley de APP (1508/12), el DNP tiene las competencias de aprobar el uso del mecanismo de APP en proyectos de infraestructura, usando la metodología del Comparador Público Privado (CPP); así mismo se encarga de la administración del Registro Único de Asociaciones

Público-Privadas (RUAPP), en donde se recopilan la información sobre el estado de los proyectos APP escala nacional y territorial.

3) Rol de la Unidad APP en proceso de aprobación y sus interfases. Coexistencia con otras agencias/organismos revisores.

Con respecto al concepto del impacto económico, el **DNP (a través de sus direcciones técnicas sectoriales, no a través del PAPP)** emite concepto previo sobre los proyectos de inversión (no solo APPs) registrados en el BPIN, que incluyen las evaluaciones socioeconómicas de los mismos.

El DNP conceptúa sobre los proyectos de orden nacional. El rol del DNP en los proyectos subnacionales es ejercicio por la secretaría de planeación respectiva del ente territorial.

El DNP, a través del PAPP, conceptúa la pertinencia del proyecto en prefactibilidad: analiza sobre el cumplimiento del proyecto con respecto a las políticas sectoriales, planes de mediano y largo plazo del sector, y a la priorización de proyectos y en general a las condiciones necesarias para ser desarrollado bajo el esquema APP, según los lineamientos de la resolución 1464 de 2016.

Luego en la fase de factibilidad, la DNP; a y través del PAPP revisa y conceptúa sobre la justificación de la modalidad de ejecución del proyecto APP bajo la metodología del Comparador Público Privado establecida en Colombia en la resolución 3656 de 2012⁸².

Otros organismos revisores: Su opinión debe concurrir con la revisión de la Subdirección de Asociaciones Público-Privadas de la Dirección de Crédito Público (Ministerio de Hacienda), que debe otorgar dos opiniones vinculantes: la no objeción sobre las condiciones financieras y cláusulas contractuales y la aprobación a las obligaciones contingentes y de riesgos y cronograma de plan de aportes para los proyectos de orden nacional que soliciten presupuesto público de orden nacional.

4) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento.

- *Desarrollo de políticas y lineamientos:*
 - El DNP (con el concurso asesor de PAPP) tiene rol de desarrollo normativo reglamentario y el diseño y redacción de guías y políticas:
 - Está encargada de desarrollo directo de normatividad vinculante en materia de APPs. Algunos ejemplos:
 - Resolución 3652 de 2012 sobre Metodología del Comparador Público Privado”
 - Resolución 1464 de 2016 sobre “Evaluación y priorización de proyectos APP”

⁸² A la fecha de este informe esta metodología se encontraba en revisión/actualización

- Lidera el desarrollo de lineamientos / políticas de CONPES (p.ej. políticas de manejo de riesgos).
- *Gestión de conocimiento y capacitación/construcción de capacidades:* El PAPP tiene el rol de gestión y difusión de conocimiento sobre los temas de APP a nivel nacional y territorial
 - Organiza/contrata e imparte cursos de formación y seminarios de difusión/compartición de experiencias. A modo de ejemplo se tienen las cinco (5) versiones del MOOC “Massive Open Online Course APP Colombia-Directrices para su implementación”
 - Elabora productos de conocimiento, como guías y manuales no vinculantes (los vinculantes se consideran “desarrollo de políticas”): por ejemplo El ABeCé de las Asociaciones Público Privadas, La Guía de Asociaciones Público Privadas, El Concepto de Valor Por Dinero (VPD) y el Comparador Público Privado (CPP) – Nota Técnica, El Manual Multicriterio para la selección de Proyectos de APP – Nota Técnica, Lineamientos de medición de los niveles de servicio, estándares de calidad y criterios ambientales para los proyectos de infraestructura en diferentes sectores que se desarrollen bajo el esquema de Asociación Público Privada, con su respectiva batería de indicadores.
 - Difunde internamente el uso de las APP
- *Asesoramiento en proceso de implementación:*
 - Presta servicio de asesoramiento o implementación de proyectos (preparación, estructuración y acompañamiento en licitación) a las entidades públicas que lo soliciten, con recursos de banca multilateral, su participación como asesor es optativa.
 - Emite opinión no vinculante sobre proyectos de participación privada que se les solicite a nivel nacional y subnacional
 - Apoya además en la promoción de los proyectos atendiendo a los inversionistas interesados en los proyectos.
- *Control de calidad/revisiones y opiniones*
 - Emite opinión vinculante sobre la justificación de la modalidad de contratación por APP y sobre el impacto socio económico. (El DNP; a través de su Director General).
 - Opiniones no vinculantes sobre el contrato y bases de licitación.
 - El PAPP realiza y apoya en evaluaciones ex post de programas y proyectos, a través de consultorías externas que evalúen el impacto de los proyectos. En la actualidad adelantan una con respecto al programa vial 4G.

5) Fondos y recursos.

Fondo

El Programa es financiado con recursos de crédito del BID y son utilizados para el funcionamiento del personal contratado y para los honorarios de los estudios de preparación de proyectos que se prioricen.

Empleados/recursos

Cuenta con un (1) personal de planta y 11 contratistas a tiempo completo

6) Otros comentarios o información relevante: sobre la Subdirección de Asociaciones Público-Privadas, de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La subdirección de Asociaciones Público-Privadas, en la dirección de crédito público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se creó en el 2015, a través del Decreto 2384 de 2015.

Además de tener rol asesor de apoyo / acompañamiento en el proceso, emite lineamientos y metodologías vinculantes en relación con aspectos financieros y de riesgos (metodología para la evaluación de los pasivos contingentes) y evalúa, analiza y hace seguimiento a las obligaciones contingentes asociadas a los esquemas de participación privada.

Hace parte del proceso de opiniones vinculantes junto con la DNP; en relación con la no objeción sobre las condiciones financieras y cláusulas contractuales y la aprobación a las obligaciones contingentes y de riesgos y cronograma de plan de aportes para los proyectos de orden nacional que soliciten presupuesto público de orden nacional.

Se le supone menor actividad que DNP en cuanto a gestión de conocimiento y capacitación.

3. Uruguay: Unidad de PPP⁸³ (UPPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país

Las entidades contratantes son las encargadas de realizar los estudios de evaluación y preparación de los proyectos, así como las bases y contratos. Estos estudios los realizan a través de una comisión técnica encargada de la formulación de los estudios, los cuales pueden ser realizados por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) o por asesores externos. El concurso de la CND es necesario siempre en el caso de iniciativas privadas para realizar una revisión previa de los estudios requeridos al iniciador -normalmente a nivel prefactibilidad.

Los estudios y las correspondientes etapas de evaluación y revisión son:

- Elegibilidad (a revisar por MEF – UPPP). Se podrá prescindir de este estudio si así lo decide el MEF.
- Prefactibilidad o Factibilidad (según defina la OPP, que es quien está al cargo de revisar/informar).
- Documento de evaluación (a revisar por MEF – UPPP) que incluye VPD, análisis /modelización financiera para determinar factibilidad o nivel de pagos por gobierno, y análisis de “consistencia de los desembolsos futuros con las previsiones presupuestales” de la entidad contratante

Los estudios son presentados a la Unidad de APP (UPPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y a la Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP) para sus respectivas revisiones y aprobaciones.

Ambas entidades (UPPP y OPP) deben recibir simultáneamente en cada momento los tres estudios y ambas recibirán y aprobarán las bases de contratación y borrador del contrato (que se puede presentar con el documento de evaluación o posteriormente). Ambas entidades deben coordinarse para lo que “podrán” constituir un comité de coordinación de evaluación.

El foco de la revisión de Unidad APP de MEF es amplio, ocupando todos los estudios financieros (esto es, Valor por Dinero, evaluación y distribución de riesgos, evaluación presupuestaria y factibilidad comercial) así como los borradores de bases y contrato.

El foco de la revisión por la Oficina de Planeación y Presupuestación es la evaluación socioeconómica, como ente rector del SNIP), además de la aprobación los borradores de bases y contrato.

⁸³ Nótese que el término APP (Asociación Público-Privada) no se usa en Uruguay sino el de PPP (Participación Público-Privada).

Durante la ejecución de los contratos, las agencias centrales deberán revisar y aprobar los posibles cambios contractuales y las modificaciones solo podrán darse con la aprobación de la OPP. La UPPP tiene un rol de registro de los proyectos APP y seguimiento a los mismos, para lo cual las entidades contratantes deben informar semestralmente su desempeño y cualquier alteración sustancial.

Otras instituciones que opinan con o sin carácter vinculante

Previo a la adjudicación (pre-adjudicación) con la aprobación/informe favorable sobre evaluación y bases/contrato por la Unidad APP de MEF y de la OPP, se traslada el expediente al Tribunal de Cuentas (cuyo silencio administrativo se considera pronunciamiento favorable). El foco de su revisión es la legalidad del gasto.

Interfase con sistema de inversión pública y cultura de planeación

El país cuenta con un Sistema de Inversión Pública (SNIP) que gestiona la OPP, y cuenta con una profunda metodología de análisis costo beneficio. Todos los proyectos APP están integradas en el SNIP por cuanto los proyectos PPP deben de ser aprobados por la OPP, dentro su revisión de evaluación socioeconómica

Actualmente se cuenta con un enfoque de planes generales de infraestructura, sin embargo, no existe un enfoque reconocido de planes o programas de APP, sin perjuicio de la revisión del marco institucional que se está acometiendo actualmente (ver “otros comentarios”).

2) Ubicación / dependencia de la UAC, forma jurídica de constitución y grado de institucionalización.

La UPPP está ubicada en el MEF y está institucionalizada por la Ley APP y sus desarrollos reglamentarios.

Quedo formalmente constituida en Dirección General de Secretaría (DGS) del Ministerio de Economía y Finanzas. La DGS es la Unidad ejecutora dentro de las que están unidades como la Unidad de Gestión de la Deuda, la Asesoría Macroeconómica, la Asesoraría tributaria, la Unidad APP, entre otras.

La Ley APP le confiere la autoridad necesaria y prescribe el concurso preceptivo de la UPPP en el proceso de revisión y aprobación de los proyectos, sin existir un órgano superior o comité más allá de la necesidad de concurrir la aprobación de la OPP en alguno de los estudios.

3) Rol de la Unidad APP en proceso de aprobación y sus interfases. Coexistencia con otras agencias/organismos revisores.

Emite informe aprobatorio de los proyectos, informando sobre elegibilidad (a modo de evaluación preliminar/básica), y en especial sobre el estudio final de evaluación (previa aprobación por la OPP del estudio anterior, considerado como prefactibilidad o factibilidad según se decida) previa o simultáneamente a la revisión de las bases y proyecto de contrato (donde debe concurrir informe favorable de la OPP).

Tiene la última palabra / prevalece su opinión en todas las materias financiero-fiscales incluido VpD, asignación de riesgos, factibilidad financiera y asequibilidad/impacto fiscal (materias de las que actúa como ente rector con la emisión de los correspondientes lineamientos).

Se coordina con la OPP en el proceso de aprobaciones.

4) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento.

- *Desarrollo de políticas y lineamientos:*
 - Lidera el desarrollo de guías y metodologías vinculantes, las cuales son aprobadas por MEF, contado con una profusa producción a la fecha en todas las materias relevantes.
- *Gestión de conocimiento y capacitación/construcción de capacidades:*
 - Organiza/contrata e imparte cursos de formación y seminarios de difusión/compartición de experiencias. Por ejemplo: Curso taller de calificación de riesgo de proyectos estilo Project Finance, junto a FIXSCR; evento de Capacitación Interinstitucional sobre Control y Seguimiento de Contratos APP; taller de Difusión de APP en Infraestructura Educativa con el objetivo de capacitar al sector privado
 - Elabora productos de conocimiento, como guías y manuales (no vinculantes, los vinculantes se consideran “desarrollo de políticas”. Por ejemplo, Guía para la elaboración de informes de cumplimiento de contrato, Guía para Tope de los Pasivos Firms y Contingentes, Guía Metodológica para evaluar pasivos contingentes, entre otras. Se puede acceder en el siguiente link: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/guia-mejores-practicas-recomendadas>
 - Difunde internamente a nivel todo y gobierno el uso de las APP.
- *Asesoramiento en proceso de implementación:*
 - N/A. NOTA: este rol lo ejerce a opción de las administraciones contratantes y por encargo, la CND, de manera retribuida
- *Control de calidad/revisiones y opiniones*
 - Da opinión o informa sobre la elegibilidad del proyecto.
 - Emite opinión vinculante sobre el conjunto de estudios del informe de evaluación final y contrato/bases.
 - La OPP da opinión vinculante a los estudios de prefactibilidad o de factibilidad, previo a la aprobación de la UPPP. Igualmente, la OPP da aprobación a las evaluaciones de impacto socio económico.

- Tribunal de Cuentas de manera previa a adjudicación definitiva da opinión no vinculante con respecto a la legalidad del gasto
- *Coordinación*
 - Se debe procurar coordinación eficiente entre UPP de MEF y la OPP en el proceso de revisiones

5) Fondeo y recursos.

Fondeo

Asignación presupuestaria general fija.

Empleados/recursos

Cuenta con un equipo de 7 personas actualmente. Dos abogados, 3 economistas, 1 coordinador administrativo y la Directora de la Unidad (economista).

De los cuales el 100% son plantilla fija (funcionarios del Estado)

No se cuenta con consultores externos.

6) Otros comentarios o información relevante.

La reciente Ley N° 19.889 busca desarrollar un Plan estratégico de Infraestructura en el país.

En ese marco, se está considerando la posibilidad de reestructurar / ajustar el marco institucional, con la creación de una agencia centralizada de concesiones y APP.

Esta redefinición se encomienda a OPP, MEF (Unidad APP) y MTOP.

4. Paraguay: Dirección General de PPP⁸⁴ (de la SCT) y Departamento de APPs de la Dirección General de Inversión Pública (Ministerio de Hacienda)

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país.

Las administraciones contratantes son los ministerios de ramo y son los encargados de identificar, preparar, evaluar y estructurar los proyectos, sea con sus propios equipos, asesores externos o con el asesoramiento de la Dirección General de Proyectos de Participación Público-Privada (DGPPP), la cual está en la Secretaría Técnica de Planeación (STP).

Los estudios en prefactibilidad y en factibilidad deben ser presentados a la DGPPP y el Departamento de Alianzas Público-Privadas (DAPP) de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) dentro del Viceministerio de Economía (Ministerio de Hacienda - MH), unidad que se enfoca en los estudios financieros y de impacto económico, para sus respectivas revisiones y aprobaciones vinculantes. Ambas entidades dan su opinión, lo cual cubre el posible conflicto de interés, en el caso que la DGPPP o la DGIP hayan adelantado el asesoramiento a la entidad contratante.

La decisión de aprobación final la toma el poder ejecutivo, una vez aprobados todos los estudios de factibilidad, a través de un comité interministerial sobre la base de los informes preceptivos de la administración contratante (en las iniciativas privadas) y de las dos unidades, DGPP de la STP y de la DAPP de la DGIP, para iniciativas privadas y públicas.

La decisión ocurre en el marco del Equipo Económico Nacional (EEN), del cual forman parte el Ministro de Hacienda, quien lo preside; Ministro de Industria y Comercio; Ministro de Agricultura y Ganadería; Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones; Ministro de Relaciones Exteriores; Presidente del Banco Central del Paraguay; Ministro - Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y Ministro – Secretario General de la Presidencia de la República, sin existir un comité exclusivo de APP. Una vez se cuente con la aprobación final, se procede a la emisión del Decreto que aprueba el Proyecto y autoriza la licitación.

Finalmente, en el marco de la licitación, se conforma el comité de Evaluación de Ofertas, el cual actúa como cuerpo colegiado independiente (emite por su cuenta sus comunicaciones, dictámenes e informes), y está integrado por representantes de la respectiva Administración Contratante, la STP y el MH.

⁸⁴ Nótese que el término APP (Asociación Público-Privada) no siempre se usa en Paraguay sino a veces, y en concreto al nombrar esta Unidad, se usa el de PPP (Participación Público-Privada).

Otras instituciones que opinan con o sin carácter vinculante

Previo al inicio del proceso de licitación, se debe tener contar con un informe preceptivo de la Procuraduría, dando su opinión vinculante con relación a los Pliegos de Bases y Condiciones, y la proforma del contrato con respecto a cualquier circunstancia que comprometa o pueda comprometer directamente los recursos del Estado.

Interfase con sistema de inversión pública y cultura de planeación

En el país existe un enfoque de planes y programas de infraestructura, con planes sectoriales, así como un enfoque de programa APP o de construcción de pipeline, en donde se identifican previamente los proyectos APP.

Igualmente, existe un SNIP que es gestionado por el ministerio de Hacienda, a través de la DGIP, en donde los proyectos APP deben ser incorporados previamente y cumplir con las condiciones generales para un proyecto de inversión tradicional, las cuales serán revisadas y corroboradas por el DSIP. El proceso del SNIP se trabaja en conjunto con la STP.

2) Ubicación / dependencia de la UAC, forma jurídica de constitución y grado de institucionalización.

La DGPPP es una unidad especializada configurada como una Dirección General dentro de una agencia central, STP, que a su vez depende de la Presidencia de la República. Sus funciones y autoridad fueron conferidas en la creación de la ley APP en el año 2013

El Departamento de Alianzas Público-Privadas (DAPP) de la Dirección del General de Inversión Pública (DGIP) se encuentra ubicada en el ministerio de Hacienda y aunque la ley no contempla explícitamente la creación de la Unidad, esta sanciona los roles y prerrogativas de la DGIP en relación con las APP.

3) Rol de la Unidad APP en proceso de aprobación y sus interfases. Coexistencia con otras agencias/organismos revisores.

La DGPPP tiene el rol de revisión y emisión de opinión vinculante con respecto a los estudios de prefactibilidad y factibilidad y pueden ser asesores de la preparación de y estructuración del proyecto en el caso que se les solicite.

La DAPP igualmente tiene un rol aprobatorio, enfocándose en la revisión y aprobación estudios financieros y de impacto económicos, lo cual blindará el proceso de aprobación en caso de que la

DGPPP haya actuado como asesor del proceso. Ambas entidades revisan y opinan sobre la totalidad de los estudios y su revisión y opinión es prescriptiva.

4) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento.

DGPPP STP

- *Desarrollo de políticas y lineamientos:*
 - Lidera el desarrollo de guías y metodologías, las cuales deben ser aprobadas por la STP.
- *Gestión de conocimiento y capacitación/construcción de capacidades:*
 - Organiza e imparte cursos de formación y seminarios de difusión/compartición de experiencias.
 - Elabora productos de conocimiento, como guías y manuales (no vinculantes, los vinculantes se consideran “desarrollo de políticas”: por ejemplo, Manuales y Guías para la formulación y evaluación de Iniciativas Públicas, Privadas, y diversas tipologías de proyectos, contenidas en el Registro Público de Participación Público-Privada.
 - Difunde internamente el uso de las APP.
- *Asesoramiento en proceso de implementación:*
 - Actualmente ha asesorado en el contrato vigente de Rutas 2 y 7, y en varias iniciativas públicas y privadas.
 - su concurso en este sentido no es obligatorio
 - Hay agencias de contratación o ministerios de línea con sus propias unidades especializadas, que se encargan de implementar el proyecto (realización de estudios, estructuración) ellas mismas: por ejemplo, la Dirección de Proyectos Estratégicos (DIPE), dependiente del MOPC.
 - Apoya en la promoción de los proyectos: gestiona la difusión / reporte de la situación y evolución del pipeline de proyectos APP a través de su página web
 - Apoyo en fase de gestión de contrato: DGPPP participa en todas las modificaciones contractuales mediante dictámenes, al igual que solicita informes periódicos a las administraciones contratantes sobre la ejecución contractual.
- *Control de calidad/revisiones y opiniones*
 - Revisa por ley los estudios de prefactibilidad y los de factibilidad y emitir opinión vinculante
 - Este rol es compartido con Hacienda a través de la unidad APP de DSIP.
- *Coordinación*
 - Ejerce de ventanilla única para presentación de estudios para aprobación. Recibe las iniciativas privadas del proponente privado y las iniciativas públicas de las Administraciones Contratantes. En ambos casos, después de su dictamen, los remiten a la DAPP en la DGIP en MH.
 - Registro de proyectos APP en el banco de proyectos PPP
 - *La DGPP es el conducto oficial de comunicación de todos los actos emitidos por todos los participantes en el marco de la evaluación en todas las etapas del proyecto (prefactibilidad, factibilidad).*

DAPP DGIP

- *Desarrollo de políticas y lineamientos:*
 - El Departamento APP de la DGIP del MH fue uno de los principales impulsores de la ley APP y su decreto.
 - Lidera el desarrollo de guías y metodologías vinculantes, las cuales deben ser aprobadas por la DGIP: Por ejemplo, el Manual de Impacto Fiscal de las APP en Paraguay (en elaboración).
- *Gestión de conocimiento y capacitación/construcción de capacidades:*
 - Organiza e imparte cursos de formación y seminarios de difusión/compartición de experiencias: Por ejemplo, cursos de Project Finance y Modelos Financieros y cursos de Gestión Fiscal y Contabilidad de las APP.
 - Elabora productos de conocimiento, como guías y manuales (no vinculantes, los vinculantes se consideran “desarrollo de políticas”: el Manual de socialización de las APP.
 - Difunde internamente el uso de las APP, por ejemplo, cursos y talleres a Entidades y Organismos del Estado (OEE) con interés en APP.
- *Asesoramiento en proceso de implementación: (i.e. identificación/evaluación previa, preparación, estudios evaluación, estructuración, licitación):*
 - Orienta a la Administración Contratante sobre las características de los estudios previos en los aspectos que serán objeto de evaluación por parte del Ministerio de Hacienda conforme a la Ley, sin que ello condicione el dictamen de evaluación.
- *Control de calidad/revisiones y opiniones*
 - Revisar por ley los estudios de prefactibilidad y los de factibilidad y emitir opinión vinculante (ver “proceso”).
 - Este rol es compartido con STP a través de la DGAPP
- *Coordinación*
 - No ejerce de ventanilla única para presentación de estudios para aprobación, sin embargo, la DAPP coordina los aspectos de las APP al interior del MH (política macro-fiscal, endeudamiento, tesoro, entre otros).

5) Fondéo y recursos.

Fondéo

Asignación presupuestaria general fija.

Empleados/recursos

DGAPP STP

Cuenta con un equipo de 7 personas actualmente, de los cuales:

- Personal de planta: 5
- Consultores a tiempo completo: 2

DAPP DGIP

Cuenta con un equipo de 5 personas actualmente, de los cuales:

- Personal de planta: 2
- Consultores a tiempo completo: 3

6) Otros comentarios o información relevante

N/A

5. Salvador: PROESA

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país.

Las Entidades contratantes deben contar asesoramiento a la Unidad APP analizada a la hora de implementar los proyectos. Si bien hay rol para asesores externos, estos son contratados usualmente por las entidades contratantes pero supervisados por PROESA⁸⁵.

Las entidades/agencias que intervienen en la revisión y proceso de aprobaciones son: la Unidad APP (la Dirección APP de PROESA) y el Ministerio de Hacienda esencialmente través de la Unidad de Riesgos Fiscales (ubicada en la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda -MH).

La primera con un enfoque amplio en relación con la totalidad de estudios y la segunda específicamente en relación con la evaluación del impacto fiscal.

PROESA expide un informe vinculante y recaba la opinión de Hacienda, sobre cuyas bases se pronuncia formalmente el Consejo Directivo de PROESA, que está conformado por los Ministerios de Presidencia, Ministro de Economía, Ministro de Hacienda, Ministro de Obras Públicas y Transporte, Secretario Técnico, Sector Académico y Sector Privado.⁸⁶

Otras instituciones que opinan con o sin carácter vinculante

Son reguladores sectoriales si existiesen como AAC (Autoridad de Aviación Civil), AMP (Autoridad Marítimo-Portuaria), además de la Superintendencia de Competencia y el OFAPP (Organismo Fiscalizador de APPs) en el caso que no exista regulador en ese sector dónde el proyecto se llevará a cabo. Opinan sin carácter vinculante y de manera restringida a su ámbito de actuación, que es la fiscalización técnica de los proyectos.

Además, es necesario una aprobación previa a la firma del contrato de la legislatura para ciertos casos.

Interfase con sistema de inversión pública y cultura de planeación

No se Cuenta con un Sistema de Inversión Pública organizado (SNIP).

La labor de la Dirección APP de PROESA en parte consiste en hacer hasta cierto punto la labor de un Ministerio de Planificación en el sentido de evaluar los impactos económicos del proyecto mediante un CBA.

⁸⁵ Cuando nos referimos a PROESA nos referimos a la corporación como tal, más en concreto a la Dirección de APPs que es la que ejerce los roles en relación con las APP según normativa de organización de la empresa, sin perjuicio del organismo de control de la misma que es su Consejo Directivo, y que es el que formalmente toma decisiones.

⁸⁶ El Consejo Directivo es de facto una comisión ministerial, con lo que de esta manera la sede de la decisión última se asemeja a la mayor parte de los países.

Existe un enfoque de planes y programas de infraestructura y de programa APP o de construcción de pipeline. Los proyectos APP han sido identificados previamente en un plan de infraestructuras general y se les aplican mismos requisitos que los proyectos convencionales, aunque no exista un SNIP conformado oficialmente.

2) Ubicación / dependencia de la UAC, forma jurídica de constitución y grado de institucionalización.

Se trata de un equipo / unidad especializada configurada como dirección dentro de una corporación previamente existente (la Dirección de APPs).

PROESA es una entidad autónoma (agencia independiente) adscrita a la Presidencia de la República, dedicada a promoción de inversión extranjera.

La Ley APP establece que es PROESA la encargada de realizar todas las actividades relacionadas a proyectos APP y además la Ley de PROESA le entrega las facultades pertinentes) a la Dirección de APP, y este rol / dirección APP está creada específicamente por la ley APP. Por ello su grado de institucionalización es máximo. El establecimiento de PROESA como unidad APP central y sus funciones se establecen por Ley APP.

Su autoridad queda conferida por la sanción de la propia Ley, además de ser la única unidad APP central reconocida

Está controlada de manera natural a su Consejo Directivo, que lo conforman los Ministerios de Presidencia, Ministro de Economía, Ministro de Hacienda, Ministro de Obras Públicas y Transporte, Secretario Técnico, Sector Académico y Sector Privado.

3) Rol de la Unidad APP en proceso de aprobación y sus interfases. Coexistencia con otras agencias/organismos revisores.

Emite opinión vinculante sobre el conjunto de estudios y coordina el resto de las aprobaciones / opiniones (con carácter vinculante únicamente la de la Unidad de riesgos de MEF) para aprobación formal Por el Consejo Directivo de PROESA, que tiene la facultad de aprobar cualquier APP por recomendación de la Dirección APP.

4) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento.

- *Desarrollo de políticas y lineamientos:*
 - Lidera el desarrollo de guías y metodologías vinculantes, las cuales deben ser aprobadas por el Consejo Directivo de PROESA. por ejemplo: Metodología de Evaluación de Proyectos de APP y Comentarios a la Ley APP.
- *Gestión de conocimiento y capacitación/construcción de capacidades:*

- Organiza/contrata e imparte cursos de formación y seminarios de difusión/compartición de experiencias. (No hay ejemplos significativos recientes).
- Elabora productos de conocimiento, como guías y manuales (no vinculantes, los vinculantes se consideran “desarrollo de políticas”): por ejemplo, los “comentarios a la Ley Especial de APP”
- Difunde activamente el uso de las APP a nivel interno.
- *Asesoramiento en proceso de implementación:*
 - Coordina y supervisa los trabajos de los asesores externos en relación con los proyectos, que pueden ser contratados por la entidad contratante o por la misma Dirección APP de PROESA. Su participación en este sentido es obligatoria.
 - Potencialmente lidera / dirige la estructuración y la escritura de bases de licitación.
 - No existen en el país unidades especializadas en las entidades contratantes, que se encarguen de implementar los estudios el proyecto (realización de estudios, estructuración).
 - Apoya además en la promoción de los proyectos: gestiona la difusión de la situación y evolución del pipeline de proyectos APP.
 - Apoyo en fase de gestión de contrato: apoya en caso de negociaciones por cambios contractuales y reequilibrios. Debe revisar / aprobar impacto en VpD y CBA. No efectuado hasta ahora por lo reciente de los proyectos / programa APP.
- *Control de calidad/revisiones y opiniones*
 - Se emite opinión vinculante sobre el conjunto de estudios y contrato/bases (ver “proceso”).
 - MH debe opinar sobre impacto fiscal, bajo coordinación de PROESA
 - Revisión opinión ocupa todos los estudios
- *Coordinación*
 - Ejerce de ventanilla única para presentación de estudios para aprobación y se encarga de recabar opinión de Hacienda y de la OFAPP/organismos reguladores sectoriales

5) Fondos y recursos

Fondo

Asignación presupuestaria general fija.

Más cargo de horario / gastos a la autoridad contratante que es quien dota presupuesto de estudios: Se cobra un valor del 1% del valor de contrato a la institución contratante del Estado (ICE); a su vez la ICE repercute el cobro al ofertante ganador vía bases de licitación

Empleados/recursos

Rango de 5-10.

Cuenta con un equipo de 7 personas actualmente.

De los cuales son plantilla fija / personal de planta 3 y consultores Externos a tiempo completo 4.

6) Otros comentarios o información relevante

N/A

6. México Gobierno Federal: Unidad de Inversiones de la SHCP (y su Dirección General Adjunta para APP)

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) son las responsables de llevar a cabo la preparación y estructuración de los proyectos, los cuales, en el caso de necesitar aportes de presupuesto público, debe ser presentada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Dirección General de APP de la Unidad de Inversiones.

La Unidad de Inversiones (a través de su DGA APP) verifica:

- lo cabal de los estudios de viabilidad,
- la adecuada aplicación de los lineamientos correspondientes,
- evalúa impacto económico y conveniencia de modalidad APP (a través de otra DGA cuya revisión es integrada por la DGA de APP).

Adicionalmente, sobre visto bueno previo de la Unidad de Inversiones, se debe evaluar la suficiencia presupuestaria en coordinación con la **Unidad de Política y Control Presupuestal y la Dirección General de Programación y Presupuesto**, todas ellas áreas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

Luego de la revisión del cumplimiento de los lineamientos, se incorporan a la cartera de inversiones los proyectos que se consideren procedentes, y la SHCP presenta el proyecto para su autorización por la **Comisión Intersecretarial de gasto público, financiamiento y desincorporación** que se emite en base a informe de SHCP en relación especialmente a la **capacidad de gasto agregado de proyectos APP** que estima la SCHP (art 24 de la Ley APP).

Una vez autorizado por la Comisión, se remite a la **Cámara de Diputados (Comisión de Presupuestos)** para su resolución (en el entendido de que es un proyecto que requiere recursos presupuestarios de la Nación).

Este proceso aplica solo para los proyectos que requieran apoyo presupuestario. El apoyo de la SHCP en los proyectos autosostenibles, así como en las iniciativas privadas (propuestas no solicitadas), solo se da en los casos que se le solicite expresamente por la entidad contratante.

Otras instituciones que opinan con o sin carácter vinculante

Como se ha adelantado, sobre visto bueno previo de la Unidad de Inversiones, se debe evaluar la suficiencia presupuestaria en coordinación con la **Unidad de Política y Control Presupuestal y la**

Dirección General de Programación y Presupuesto, todas ellas áreas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

Interfase con sistema de inversión pública y cultura de planeación

El país cuenta con un SNIP cuya manifestación registral es el “banco de inversiones” donde se deben registrar todos los proyectos APP; salvo los que se consideren autosustentables en base a cargos de usuario.

La Unidad de Inversiones, a través de la DG APP, gestiona el banco y evalúa la viabilidad socioeconómica y la conveniencia del uso de APP en cada proyecto, por lo tanto, todos los proyectos APP deben cumplir con los requisitos de proyectos convencionales en cuanto a oportunidad e impacto.

Existen distintos planes sectoriales, si bien no existe una planificación específica de las APP, aunque está en marcha la construcción de un pipeline en ese sentido.

2) Ubicación / dependencia de la UAC, forma jurídica de constitución y grado de institucionalización

La Unidad APP se puede entender que la configura la Unidad de Inversiones de la SHCP; que en ese sentido entiende de todos los proyectos de infraestructura y no solo de los de APP.

Cuenta con un equipo / unidad especializada en APP configurada como Dirección General Adjunta.

El grado de institucionalización: es la SCHP la que cuenta con las prerrogativas / autoridad reconocida expresamente por Ley APP y su reglamento de desarrollo, no estando institucionalizado expresamente a ese nivel la Unidad de Inversiones o la propia Unidad especializada en APP. No obstante, la Unidad de Inversiones tiene capacidad plena para la emisión de las políticas relevantes.

3) Rol de la Unidad APP en proceso de aprobación y sus interfases. Coexistencia con otras agencias/organismos revisores.

A nivel Unidad de inversiones revisa y emite opinión vinculante sobre el conjunto de estudios, siendo aquellos relativos a aprobación de conveniencia APP informados por la DG Adjunta de APPs.

Posteriormente se coordina a la Unidad de Política y Control Presupuestal y la Dirección General de Programación y Presupuesto para que revisen / informen sobre suficiencia presupuestaria.

No concurren más revisiones a salvo de la subsiguiente autorización de la Comisión Intersecretarial de gasto público, financiamiento y desincorporación y posterior refrendo del Congreso, siempre en los casos de proyectos APP con aporte público.

4) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento.

- *Desarrollo de políticas y lineamientos:*
 - La unidad matriz (Unidad de Inversiones) lidera el desarrollo de guías y metodologías vinculantes, las cuales son aprobadas por la Unidad de Inversiones (relativas tanto a impacto económico como a evaluación de impacto fiscal y coste-efectividad de APP -i.e. VpD), elaboradas con el asesoramiento del equipo especializado de la DGA de APPs: Por ejemplo, el Manual con las disposiciones para determinar la rentabilidad social y la conveniencia de llevar a cabo un proyecto APP.
- *Gestión de conocimiento y capacitación/construcción de capacidades:*
 - Organiza e imparte cursos de formación y seminarios de difusión de experiencias. Por ejemplo: El Seminario Franco-Mexicano de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas.
 - No hay evidencias de actividad en productos de conocimiento guías y manuales no vinculantes) o de actividad de difusión interna.
- *Asesoramiento en proceso de implementación:*
 - Es un proceso de interacción continua. La Unidad de Inversiones se encarga de hacer revisiones, recomendaciones y observaciones a los estudios para irlos perfeccionando a modo de “acompañamiento dirigido”
- *Control de calidad/revisiones y opiniones:*
 - La Unidad de Inversiones emite opinión vinculante sobre el conjunto de estudios y contrato/bases con especial foco en impacto económico, y conveniencia APP), descansando en distintas áreas de la Subsecretaría de Egresos además de en el equipo especializado APP
 - Otras dependencias de la SHCP revisan y opinan en relación con el impacto fiscal, tal como la Unidad de Política y Control Presupuestal y la Dirección General de Programación y Presupuesto.
- *Coordinación*
 - Todos los estudios se vehiculan a través de la Unidad por lo que de facto coordina todo el proceso y actúa de secretaria del Comisión Intersecretarial.

5) Fondos y recursos.

Fondo

Asignación presupuestaria general fija.

Empleados/recursos (del equipo especializado en APP/DG adjunta)

Cuenta con un equipo de 7 personas actualmente.

(No obstante, se cuenta con recursos de otras Direcciones Generales Adjuntas en especial para la verificación del Costo Beneficio).

6) Otros comentarios o información relevante

Quedan fuera del sistema de aprobaciones preceptivas los proyectos autosustentables y los de iniciativa privada.

7. República Dominicana: Dirección General de Alianzas Público-Privadas (DGAPP)

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país.

Los proyectos de iniciativa pública son preparados y estructurados por el ministerio de ramo y presentados para **evaluación de la Dirección General de Alianzas Público-Privadas (DGAPP)**. En el caso de las iniciativas privadas, estas llegan a la DGAPP y allí son asignadas al ministerio correspondiente para su correspondiente evaluación previa.

La DGAPP tiene el rol de evaluar y emitir opinión vinculante correspondiente a cada uno de los proyectos presentados por los ministerios correspondientes, teniendo en cuenta la evaluación técnica, económica, legal y medioambiental, al igual que consolida las opiniones técnicas de las distintas entidades públicas que participan en el Consejo Nacional de Alianzas Publico Privadas, en donde actúa como secretario del Consejo.

Para cada proyecto, el **Ministerio de Hacienda** da opinión técnica vinculante con respecto a los compromisos financieros públicos, firmes o contingentes y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo da opinión técnica vinculante sobre la viabilidad financiera y económica de cada una de las iniciativas, incluyendo el análisis del Valor por Dinero. La **Dirección General de Contratación Pública** emite opinión vinculante con respecto al diseño y estructuración del contrato.

Todas las opiniones son presentadas al **Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas (CNAPP)**, compuesto por los Ministerios de la Presidencia, Hacienda, Economía y otros, y es la instancia que tiene la responsabilidad a aprobar en primera instancia los proyectos que serán licitados y en una segunda instancia, previo a la firma del contrato de la mano con el Ministerio de ramo, emite el veredicto recomendando a la autoridad contratante la firma de este.

Otras instituciones que opinan con o sin carácter vinculante

N/A

Interfase con sistema de inversión pública y cultura de planeación

El país cuenta con el Sistema Nacional de Planificación e Inversión pública. Dentro del SNPIP se encuentra el Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública. Con respecto a las APP, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo debe evaluar la correspondencia de cada una de las iniciativas APP con el SNPIP.

2) Ubicación / dependencia de la UAC, forma jurídica de constitución y grado de institucionalización.

La Dirección General de Alianzas Público-Privadas es una entidad **autónoma** y descentralizada del Estado, investida de personalidad jurídica patrimonio propio, autonomía administrativa, jurisdiccional, financiera y técnica, **adscrita al Ministerio de la Presidencia**.

Fue creada con la ley No 47-20, del año 2020, Ley de Alianzas Público-Privadas, y entre sus roles actúa como secretaría del Consejo Nacional de Alianzas Publico Privadas, entidad que aprueba la licitación de los proyectos y recomienda la firma de los contratos.

3) Rol de la Unidad APP en proceso de aprobación y sus interfases. Coexistencia con otras agencias/organismos revisores.

La DGAPP tiene el rol de emitir una opinión vinculante correspondiente a cada una de las propuestas de proyectos presentados, teniendo en cuenta la evaluación técnica, económica, legal y medioambiental, así como de consolidar las opiniones técnicas de los miembros del Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas, gestionando y coordinando los procesos de para la presentación y aprobación de los proyectos de APP por parte del CNAPP.

Actúa como secretaría del Consejo Nacional, consolidando las opiniones de los ministerios de Hacienda, Economía y de la Dirección general de contratación. Para cada proyecto, el Ministerio de Hacienda da opinión técnica vinculante con respecto a los compromisos financieros públicos, firmes o contingentes y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo da opinión técnica vinculante sobre la viabilidad financiera y económica de cada una de las iniciativas, incluyendo el análisis del Valor por Dinero. La Dirección General de Contratación Pública emite opinión vinculante con respecto al diseño y estructuración del contrato.

4) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento.

- *Desarrollo de políticas y lineamientos:*
 - N/A
- *Gestión de conocimiento y capacitación/construcción de capacidades:*
 - Tiene el rol de gestión y difusión de conocimiento mediante a elaboración de guías, manuales e instructivos para facilitar el conocimiento del esquema de alianzas Público-Privadas.
- *Asesoramiento en proceso de implementación:*
 - En caso de solicitud por parte de los ministerios de ramo, prepara y estructura los proyectos para tramitar su aprobación en el CNAPP.
 - Ocupa el rol de asesor de promoción de los programas de APP de entre potenciales financiadores, inversionistas nacionales e internacionales, así como de la comunidad en general
- *Control de calidad/revisiones y opiniones*

- Revisa y emite opinión vinculante sobre los estudios técnicos, económicos, legales y medioambientales de los proyectos
- Desde punto de vista ex post, se contempla que implemente la política de rendición de cuentas con respecto a las APP.
- *Coordinación*
 - Consolida las opiniones vinculantes del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía y Dirección General de contratación.
 - Actúa como secretaria del CNAPP
 - Sirve como ventanilla única para recibir los proyectos de iniciativa privada y referir al ministerio de ramo correspondiente para su evaluación previa.
 - se encarga de crear y mantener banco de proyectos APP.

5) Fondos y recursos.

Fondos

La financiación de la Dirección proviene de recursos provenientes del presupuesto general del Estado, recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable y aportes en virtud del artículo 66 de la ley APP que establece que cada contrato suscrito de APP destinará hasta un máximo de 0,5% del monto total del gasto de capital del proyecto.

Empleados/recursos

Cuenta con un equipo de 25 personas de planta

6) Otros comentarios o información relevante

N/A

8. Costa Rica: Consejo Nacional de Concesiones y Unidad APP de la Dirección de Crédito Público (Ministerio de Hacienda)

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país.

Las administraciones concedentes, sean ministerio o entidades descentralizadas, son las encargadas de identificar y priorizar sus proyectos para inscribirlos en el Sistema Nacional de Planificación, sistema gestionado por el Ministerio de Planificación, el cual se encarga de revisar y evaluar que el proyecto sea consistente con los planes y prioridades del gobierno y genere el impacto socioeconómico esperado de un proyecto público.

Sin perjuicio de la necesaria participación del Ministerio de Planificación, existen dos vías o marcos establecidos para la implementación de APPs:

- A. Dentro del alcance de la Ley No. 7762 (Ley General de Obras Públicas y su desarrollo por Reglamento de Concesiones) los proyectos de orden nacional, salvo excepciones de la Ley, o en caso de que una administración descentralizada mediante convenio, el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) es la entidad encargada de preparar los estudios de factibilidad, estructurar los pliegos de licitación y acompañar a la entidad contratante en la promoción y licitación del proyecto. El CNC, a través de su junta directiva, tiene la capacidad de aprobar proyectos para abrir proceso de licitación, con la votación de dos terceras partes de sus miembros, de donde hace parte el ministerio de Hacienda.
- B. Pero los proyectos también pueden ser tramitados a través de la Ley No. 7494 (Ley de Contratación Administrativa), directamente desarrollados por la administración dueña de los proyectos como la entidad encargada de preparar los estudios de factibilidad, estructurar los pliegos de licitación y licitación del proyecto. En estos casos parece estar más claro que resulte necesario la aprobación previa de Hacienda previo informe de la Dirección de Crédito Público (DCP), merced a lo previsto en su Reglamento No. 39965 (Reglamento para los Contratos de Colaboración Público-Privada).

En este sentido, en relación al visto de Hacienda, dentro del alcance que define el Decreto No. 41042, Procedimiento para la determinación de riesgos fiscales y de contingencia fiscales en proyectos de APP, el Ministerio de Hacienda, en la Dirección de Crédito Público (DCP), cuenta con la Unidad de Asociaciones Público Privadas (UAPP), la cual se encarga de analizar y conceptuar sobre los compromisos fiscales de los contratos de APP en ambos marcos normativos, realizar los análisis cualitativos con respecto a identificación y asignación de riesgos, al igual que revisión de criterios cualitativos de elegibilidad para determinar la pertinencia del uso del mecanismo de APP como método contractual. La DCP, con los análisis de la UAPP, genera una recomendación a la Dirección y al Ministro de Hacienda, para que él expida una opinión vinculante con respecto al proyecto⁸⁷.

⁸⁷ En realidad, el alcance de este decreto abarca todo proyecto. Sin embargo, resulta poco clara la necesidad de contar con el visto bueno explícito de Hacienda y de la opinión de la DCP sobre análisis previo de la UAPP según las

Podemos decir que existen pues dos UAC en Costa Rica: la CNC y la UAPP de la DCP del Ministerio de Hacienda.

Otras instituciones que opinan con o sin carácter vinculante

La Contraloría General de la República (CGR) es el responsable de atender los recursos de objeción del cartel de licitación, en caso de que se presenten, y de refrendar la firma del contrato previo a su firma.

La Autoridad Reguladora de Servicio Públicos (ARESEP) es la entidad responsable de aprobar las estructuras tarifarias dentro de los contratos de los proyectos de APP que generen servicios públicos regulados, por lo que se requiere de su intervención o aprobación previa de los contratos en este respecto.

Interfase con sistema de inversión pública y cultura de planeación

El Ministerio de Planificación mediante Ley No. 5525 vela porque los programas de inversión pública, del Gobierno Central y de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Igualmente, es la entidad que administra el banco de proyectos de inversión pública y aprueba la formulación del proyecto que incluye entre otros la evaluación del impacto social del proyecto, a través de sus direcciones técnicas sectoriales. Todos los proyectos deben estar inscritos en el SNIP y contar con la aprobación de la formulación del proyecto por el Ministerio de Planificación para continuar con el proceso de aprobaciones y poder abrir el proceso de licitación, una vez cumpla con los demás requisitos.

2) Ubicación / dependencia de la UAC, forma jurídica de constitución y grado de institucionalización.

El CNC

El Consejo es una entidad con personería jurídica instrumental de máxima desconcentración adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Fue creado a través de la Ley No. 7762 Ley General de Obras Públicas con Servicio Público y su rol reglamentado mediante el Reglamento general concesión de obra pública con servicio público N°27098-MOPT. Cuenta con una Junta

fuentes consultadas, haciéndose necesario en Costa Rica una mayor claridad en cuanto al proceso a seguir para la aprobación de todos los proyectos, siendo evidente la existencia en este sentido de cierta falta de consistencia.

Directiva presidida por el Ministro de Obras Públicas y Transportes e integrada por el ministro de Hacienda, el ministro de Planificación, y otros organismos⁸⁸.

La UAPP de DCP/Ministerio de Hacienda

Está ubicada dentro del Departamento de inversión pública, el cual hace parte de la Dirección de Crédito Público, creada por el decreto 38305-H en el 2014 y tiene la función de realizar los análisis de impacto fiscal y riesgos para la DCP.

3) Rol de la Unidad APP en proceso de aprobación y sus interfases. Coexistencia con otras agencias/organismos revisores.

Para los proyectos de orden nacional el CNC es el encargado de realizar y acompañar en los procesos de preparación de estudios, estructuración del contrato y pliegos de licitación, promover y acompañar el proceso de adjudicación de la concesión. Igualmente, el CNC puede actuar como administrador de los contratos de concesión, en nombre de la administración contratante, si así se le encarga. Las entidades descentralizadas igualmente pueden acceder a la CNC a través de convenios que le encarguen la preparación y licitación de los proyectos.

La Junta Directiva tiene la capacidad de aprobar la licitación de proyectos APP, con la votación de dos terceras partes de sus miembros, de la cual hace parte el ministro de Hacienda y es el ministro del ramo quien firma el contrato de concesión.

La UAPP tiene el rol de revelar los compromisos fiscales, los riesgos contingentes y el uso del mecanismo contractual de APP.

4) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento.

EL CNC

- *Desarrollo de políticas y lineamientos:*
 - No Aplica, no tiene rol en políticas y lineamientos.
- *Asesoramiento en proceso de implementación:*

⁸⁸ Presidente del Banco Central, un representante de las cámaras empresariales, un representante de las confederaciones sindicales, solidaristas y cooperativas, y un representante de la Federación de Colegios Profesionales.

- Presta los servicios de preparación y estructuración para los proyectos de APP del poder ejecutivo y las entidades adscritas que firmen convenios con la CNC. Esto incluye los estudios técnicos y la confección de la propuesta de cartel.
- *Control de calidad/revisiones y opiniones*
 - La Junta Directiva de la CNC tiene la capacidad de aprobar la apertura de licitaciones de proyectos APP, con la votación de dos terceras partes de sus miembros, junta en la cual participa el ministro de Hacienda
- *Coordinación*
 - Ejecuta los requisitos previos para la adquisición y expropiaciones de bienes necesarios para los contratos de concesión que estén dentro de sus competencias
 - Promueve y divulga los proyectos por concesionar
 - En caso de solicitarlo, por parte de las entidades contratantes, el CNC puede actuar como administrador concedente de proyectos.

La UAPP

- *Desarrollo de políticas y lineamientos:*

Las lineamientos y guías metodológicas del país son desarrolladas por el la UAPP para el análisis de las solicitudes de proyectos de inversión con esquemas de APP, entre esos se tiene;

- Guía N°1: Criterio iniciales para la identificación de potenciales proyectos a desarrollar por esquemas de APP.
- Guía N° 2: Lineamientos para aplicación de criterios de elegibilidad de los proyectos de app,
- *Capacitación*
 - N/A
- *Asesoramiento en proceso de implementación:*
 - Brinda asesoramiento optativo a las instituciones para la identificación de potenciales proyectos de APP, con alcance en la Ley 7762 o la 7494.
 - Acompaña a la administración concedente / entidad contratante durante el proceso de preparación e implementación de los proyectos, incluyendo la coordinación / supervisión de los trabajos de los asesores externos en relación con los proyectos de manera opcional
- *Control de calidad/revisiones y opiniones*
 - La DCP emite opinión vinculante, previo informe de la UAPP el cual tiene en cuenta la opinión previa del Ministerio de Planificación, sobre el análisis cualitativo con respecto a identificación y asignación de riesgos, al igual que revisión de criterios cualitativos de elegibilidad para determinar la pertinencia del uso del mecanismo de APP como método contractual.
- *Coordinación*
 - Ejerce⁸⁹ de ventanilla única para la identificación de proyectos de APP, asesora a las instituciones sobre los elementos técnicos que debe considerar para desarrollar un

⁸⁹ Como ya hemos comentado, parece que en la práctica esto no sucede en todos los proyectos, esencialmente aquellos de los que se encarga de implementar y aprobar el CNC.

proyecto por APP, también informa a las instituciones de la normativa vigente para llevar adelante los procesos de licitación y contratación.

5) Fondeo y recursos.

Fondeo

El Consejo Nacional de Concesiones, tiene personería cuenta personería jurídica instrumental, lo que, lo cual le da permite tener presupuesto propio, para su funcionamiento y para la elaboración de estudios, promoción y ejecución de procesos de licitación y, también para la administración de contratos de concesión cuando lo requieran.

La UAPP es una dependencia del ministerio de Hacienda y hace parte de los gastos de funcionamiento del ministerio de Hacienda.

Empleados/recursos

El CNC cuenta con 15 profesionales de planta

La UAPP cuenta con un 3 profesionales personal de planta.

6) Otros comentarios o información relevante

N/A

9. Jamaica: Unidad de APP de DBJ⁹⁰

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país.

¿Cómo es el proceso de aprobación?

Los proyectos de APP tienen que ser aprobados primero por el PIMC (**Comité de Gestión de Inversiones Públicas**), un subcomité del Gabinete, después de una selección (**etapa de identificación**). Sólo los proyectos seleccionados satisfactoriamente formarán parte de la "**lista de APP**" de candidatos a proyectos que se evaluarán y, si se evalúan y aprueban satisfactoriamente, se desarrollarán más adelante con un "Business Case" realizado y licitado. Para la selección, PIMSec (**la Secretaría de Gestión de la Inversión Pública**) examinará el proyecto, si se trata de una posible APP, solicitará observaciones a las Unidades de APP y emitirá una recomendación a PIMC.

Obsérvese que los proyectos entran en el Sistema de Gestión de la Inversión Pública (SGIP) a través de la Secretaría, generalmente primero como un Concepto de Proyecto. Cuando el concepto inicial es aprobado por el Comité de Gestión de la Inversión Pública (PIMC), el proyecto se desarrolla luego en una propuesta del Ministerio, Departamento u Organismo y se vuelve a presentar para su aprobación final. Con la aprobación de la propuesta de proyecto por el PIMC, el proyecto puede entonces obtener la aprobación del Gabinete, buscando espacio presupuestario fiscal y la entrada en el Programa de Inversiones en el Sector Público (PSIP). Cuando cualquiera de los proyectos se va a desarrollar como APP, entonces el DBJ gestiona el desarrollo del Business Case.

Todos los proyectos incluidos en la "Lista de APP" deben ser **aprobados por el Gabinete en dos etapas**: Caso comercial (es decir, después de la evaluación completa) y antes de la firma del contrato. En el primer caso, esto se basa en una recomendación del PIMC (basada en la evaluación realizada por el PIMSec) de acuerdo con la Ley de la FAA ⁹¹.

La aprobación del Business Case es necesaria antes de que la transacción se lleve a cabo (lo que incluye la redacción de los documentos del contrato y la licitación y la gestión del proceso de calificación y selección) y se ejecute (seguida de negociaciones en algunos casos). La aprobación del Business Case implica que el proyecto se incluye en el Programa de Inversiones del Sector Público (PSIP⁹², que incluye todos los proyectos de inversión pública, ya sean contratos convencionales o APP).

⁹⁰ La Unidad de APP del Ministerio de Hacienda es la otra unidad especializada en APP descrita en la Política de APP, y es responsable de la evaluación de la relación calidad-precio (VFM) y del impacto fiscal de los proyectos de APP. El último punto (#6) describe brevemente sus funciones y su papel en el proceso.

⁹¹ La Ley de Administración Financiera y Auditoría.

⁹² Es un plan rotativo de 5 años aprobado por el Gabinete. El PIMC recomienda los proyectos a incluir y el MOFPS gestiona y supervisa la evolución del programa. El programa es para todos los proyectos de inversión pública, independientemente de la modalidad de adquisición o financiera.

La segunda aprobación del Gabinete viene antes de la ejecución del contrato. Para ello, no es necesario obtener la aprobación del PIMC a menos que se hayan llevado a cabo negociaciones y se hayan modificado los parámetros clave del Business Case aprobado anteriormente.

El Comité de Gestión de la Inversión Pública (PIMC) es un órgano creado por ley en virtud de la Ley de la FAA, y tiene la responsabilidad de examinar todos los proyectos (bajo cualquier modalidad contractual), evaluar/revisar su viabilidad, establecer prioridades (para su inclusión en el PSIP - Programa de Inversiones en el Sector Público) y examinar y supervisar el rendimiento y los riesgos de los proyectos a lo largo de su vida contractual. El PIMC emite sus opiniones recomendando o no proceder con los proyectos (o ajustarlos o modificarlos) al Gabinete cuando se requiere la aprobación del Gabinete en el marco de la Política de APP - véase más abajo. Y el PIMC lo hace sobre la base del trabajo realizado por su brazo operativo, el PIMSec, que elabora las evaluaciones correspondientes antes de recomendar al PIMC.

- ¿Quién conforma el PIMC? El Ministro de Finanzas y Planificación
- Ministro de Transporte, Obras Públicas y Vivienda
- Ministro de Salud
- Secretario de Finanzas
- Director General del Instituto de Planificación de Jamaica
- Director Gerente del Banco de Desarrollo de Jamaica
- Director General de la Corporación de Desarrollo Urbano
- El Director General del Organismo Nacional de Medio Ambiente y Planificación
- Representante de la Oficina del Primer Ministro

La Secretaría de Gestión de la Inversión Pública (PIMSec) es el brazo operativo del PIMC: lleva a cabo la evaluación del proyecto (selección y valoración) y asesora al PIMC, que también se está creando en el marco de la FAA. Se encarga de realizar las evaluaciones necesarias y de asesorar al PIMC en la toma de decisiones. El PIMSec está presidido por el MOFPS y es el único punto de contacto del Ministerio del ramo durante el proceso de evaluación. PIMSEC solicita la revisión/opinión de las Unidades de APP dentro de DBJ y MOFPS APP antes de informar/asesorar al PIMC.

El PIMSec cuenta con un equipo técnico que depende del Ministerio de Finanzas y del Servicio Público. PIMSec es la Unidad/equipo que se encargará de la evaluación de las propuestas de proyectos presentadas para su examen y evaluación, y de prestar apoyo técnico y asesoramiento al PIMC para facilitar su toma de decisiones.

¿Quién se encarga del proceso de implementación?

La primera propuesta de proyecto es elaborada por la autoridad adquisidora que presenta un "Resumen del concepto del proyecto" (PCS) a PIMSec.

Una vez que el proyecto haya sido aprobado para su evaluación completa (en este caso, en el marco de un plan de colaboración entre los sectores público y privado), el Ministerio, Departamento u Organismo se encargará de su ejecución (elaboración de todos los estudios y documentos y presentación de la propuesta de proyecto en las distintas etapas) y la volverá a presentar para su aprobación definitiva. Se designa un equipo de empresa para que supervise la transacción de la APP.

El Equipo de Empresa es nombrado por el Gabinete en base a las recomendaciones de la Unidad de APP del DBJ si es necesario. Consistirá siempre en la presencia del Ministerio del tema, la Fiscalía General (AGC), el DBJ y el MOFPS.

El trabajo diario de la implementación es realizado por un **Equipo de Proyecto** bajo la dirección del Equipo de Empresa. La **Unidad de APP de DBJ lidera el Equipo del Proyecto** y recomienda al Equipo de la Empresa quién debe estar en el Equipo del Proyecto⁹³. El ET y DBJ guía el desarrollo del Business Case, los estudios pertinentes y recomienda la estructura óptima para la participación de la inversión privada y el logro de los objetivos del GOJ. Una vez que el Gabinete aprueba la estructura de la transacción, el DBJ también gestiona el proceso de licitación y la recepción y evaluación de las ofertas. El licitador preferido y las condiciones finales del contrato son aprobados por el Gabinete.

Después del cierre financiero, el equipo de gestión de contratos se establece⁹⁴.

Función de la Unidad de APP evaluada en el proceso de aprobación y sus interfaces

En lo que respecta al proceso de aprobaciones de la APP, la Unidad de APP del DBJ actúa más como gestor de transacciones para garantizar que el proyecto se desarrolle de acuerdo con las políticas del GOJ (asesorando principalmente a los organismos/autoridades de ejecución, pero también apoyando al PIMC y al PIMSec) que como organismo de aprobación. Sin embargo:

- Puede dar su opinión y asesoramiento para ayudar al PIMSec a conformar sus evaluaciones y emitir sus recomendaciones al PIMC en algunas etapas.
- Es responsable de garantizar que los proyectos se examinen debidamente con arreglo a los criterios establecidos en la política de la APP y que las presentaciones del gabinete incluyan toda la información requerida según la política de la APP.

En su función de gestión de transacciones para los organismos de ejecución, la Unidad de APP del DBJ se encarga de hecho de orientar el desarrollo del estudio de viabilidad y la fase de transacción de las APP.

⁹³ Por lo general, los miembros del equipo del proyecto incluirán funcionarios del Ministerio u organismo competente, el Ministerio de Hacienda y la Administración Pública, el Banco de Desarrollo de Jamaica, la Fiscalía General y consultores debidamente cualificados.

⁹⁴ El Equipo de Gestión de Contratos será nombrado por la Unidad de APP en consulta con el Ministerio/Agencia del tema, con la responsabilidad del contrato de APP. La Unidad de APP tendrá la supervisión del Equipo de Administración de Contratos.

En su función dentro de los procesos de examen y aprobación, es concurrente con la Unidad de APP del Ministerio de Hacienda que es responsable de la evaluación de la relación calidad-precio (VFM) y el impacto fiscal de los proyectos de APP.

Pero el principal órgano de revisión es el PIMC basado en el apoyo y asesoramiento del PIMSec, y el último órgano de aprobación es el propio Gabinete.

Otras entidades que emiten opiniones (vinculantes o no vinculantes)

La Oficina del Fiscal General, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el DBJ

Interfaces con el Sistema de Gestión de la Inversión Pública (PIMS)

Jamaica cuenta con un Sistema de Gestión de la Inversión Pública (PIMS) consolidado, del que forman parte las asociaciones público-privadas. Como se establece en el Acuerdo de Asociación Financiera, "el PIMS se ha establecido para proporcionar un marco común para la preparación, evaluación, aprobación y gestión de todas las inversiones públicas en Jamaica, independientemente de la fuente de financiación o las modalidades de adquisición y ejecución".

El PIMS es administrado por el PIMC.

Los proyectos deben ser examinados primero por el PIMSec y aprobados por el PIMC para su posterior evaluación. Tras una evaluación satisfactoria, el proyecto se incorporará al Programa de Inversiones en el Sector Público (PSIP), como se ha descrito anteriormente, y los que hayan sido aprobados como adecuados para ser desarrollados como APP pasarán a la etapa de transacción.

El Ministerio de Finanzas y el Servicio Público se encarga de la gestión y el control del PSIP.

Jamaica goza de una verdadera integración de las PPA en el PIMS y, además, cabe destacar que el tratamiento contable de las PPA (el gobierno paga las PPA) es en esencia similar al de una inversión en un proyecto convencional, lo que hace que todos los tipos de proyectos compitan por los mismos recursos y disminuye o incluso elimina el sesgo de las PPA.

2) Ubicación / dependencia de la UAC. Organización jurídico-administrativa y grado de institucionalización

La Unidad de APP del DBJ está constituida como una división dentro del DBJ (la división de APP y Privatización). El DBJ es una institución autónoma de propiedad exclusiva del Contador General.

La política de APP establece sus papeles y funciones, por lo que podemos concluir que está altamente institucionalizada como una Unidad de APP, al igual que la Unidad de APP del MOFPS.

NOTA: la Unidad de APP no sólo gestiona las transacciones de APP sino también las privatizaciones / ventas de activos.

3) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento

- *Orientación normativa / marco operacional*
 - El DBJ lleva a cabo las actividades de elaboración de políticas de APP. El gabinete aprobaría cualquier enmienda a la política de APP.
 - *Gestión de los conocimientos y creación de capacidad*
 - Actúa como el depósito central de conocimientos según lo establecido en la política de APP, incluyendo el registro / informe de las lecciones aprendidas
 - La creación de capacidad no está incluida específicamente en sus funciones descritas, sin embargo, la Unidad es muy relevante "de facto" a este respecto y desarrolla, supervisa e informa específicamente de programas de capacitación de APP bastante relevantes.
 - Es fundamental para asegurar cualquier financiación, incluidos los fondos de terceros o de instituciones en desarrollo para la creación de capacidad.
 - Concretamente, se menciona que tiene la responsabilidad central de "sensibilizar" al Programa de la APP con todos los interesados pertinentes
 - Elabora directrices y manuales para el usuario como, por ejemplo, los Procedimientos Operativos Estándar para todos los aspectos del proceso de evaluación emprendido por la Unidad en el proceso de desarrollo de proyectos.
- *Apoyo técnico a los organismos de contratación en la ejecución del proyecto*
 - Es el núcleo de su actividad y su papel para asegurar la buena práctica y la calidad
 - Incluye todas las facetas de la gestión de las transacciones, entre ellas la coordinación de las aportaciones y la labor de todas las partes, la gestión de los consultores, la coordinación de las comunicaciones y el desempeño de las funciones de secretaría y de gestión de las transacciones de los MDA y los "equipos de empresas" propietarios, incluida la preparación de los informes necesarios.
 - Su función de gestión de las transacciones está prescrita en la política.
 - Encargado de la identificación y gestión de fondos para el desarrollo y la preparación de los proyectos de la APP
 - Papel muy relevante en el asesoramiento / apoyo a los equipos de Gestión de Contratos en la gestión de los contratos de APP, incluyendo la supervisión del Equipo de Gestión de Contratos.
- *Control de calidad / Revisión*
 - Implicación limitada en el examen/opinión además de ser responsable de la aplicación y estructuración de los proyectos de APP:
 - Opinión / comentarios a PIMSec en la proyección
 - responsable general de la coherencia e idoneidad del proceso de examen y de la exhaustividad de las presentaciones de proyectos al Gabinete
 - Tiene un papel en la evaluación ex post, recogiendo y analizando la información ex post para extraer las lecciones aprendidas
- *Coordinación*
 - No hay ningún papel específico que no sea el que implica el papel de un gestor de transacciones.
 - El PIMC tiene su propia oficina de coordinación y secretaría que es el PIMSec.

4) Fondos y recursos

Financiación

La Unidad de APP de DBJ cobra honorarios de MDA, MOFPS a través de la Cuenta de Depósito en Plica de Desinversión ("DEA") y los ingresos de las transacciones. El fondo de la DEA es rotatorio hasta cierto punto.

El Banco apoya algunos de los costos de las unidades si es necesario. Sin embargo, el DBJ cubre los déficits que puedan producirse cuando los cobros se retrasan debido a demoras en las transacciones.

Además, sobre todo para cubrir los gastos de asesoramiento de terceros, existe un fondo específico / dedicado a financiar los costos de transacción que es el Servicio de Preparación de Proyectos (administrado por el Instituto de Planificación de Jamaica) en el marco del Proyecto de Fundamentos para la Competitividad y el Crecimiento y la Cuenta de Garantía bloqueada de Desinversión.

Recursos

La Unidad de APP de DBJ cuenta actualmente con 15 empleados. También tiene un consultor a tiempo completo.

5) Otros comentarios e información: La Unidad APP del MOF

Además de la Unidad de APP del DBJ, la FAA y la Política de APP establece otra Unidad especializada en APP dentro del MOFPS.

La Unidad de APP del Ministerio de Hacienda es responsable de la evaluación de la relación calidad-precio (VFM) y del impacto fiscal de los proyectos de APP. Participará en el apoyo/asesoramiento de PIMSec en la etapa de selección bajo esta perspectiva, y en la evaluación del VFM y el impacto fiscal durante la evaluación, incluyendo la cuantificación del riesgo.

La Unidad de APP del Ministerio de Hacienda se mantendrá en contacto y coordinará con otras partes interesadas dentro del Ministerio de Hacienda (principalmente la Unidad de Gestión de la Deuda y la División de Gasto Público) en lo que respecta a la interacción con el Equipo de Empresa, se asegurará de que las APP se presupuesten, consignent y notifiquen adecuadamente.

Durante la gestión de los contratos, la Dependencia de APP del Ministerio de Hacienda supervisará el riesgo fiscal de los proyectos y la cartera de APP (control de la exposición fiscal agregada de APP).

9. Análisis de casos internacionales: Europa y Asia-Oceanía

a) Análisis de Unidades APP en Europa. Algunos datos del estudio de EPEC del año 2014

Se analizaron los 24 marcos / países miembros de la EPEC. 18 de ellos contaban con una unidad APP Central.

En general, las conclusiones de este estudio en cuanto a diseño de las UAC comparan bien con los casos analizados en la región, mostrando, como era de esperar, el mismo grado de diversidad en cuanto a ubicación y configuración (con más de presencia en cuanto a unidades configuradas como corporación), unas dotaciones de personal razonablemente similares (excepción hecha como hemos comentado ya del caso de PROINVERSIÓN, cuyo tamaño no tiene precedente en Europa).

Lo más destacable, en positivo, es que en general las Unidades en ALC han mostrado un grado más elevado de concentración de funciones y por lo tanto de relevancia.

A continuación, resumimos algunas de las evidencias más interesantes de ese estudio.

Funciones

- Sólo 1/3 de las unidades desarrollaban las tres áreas de actividades con cierta significatividad, cuando en la muestra analizada en ALC la presencia de unidades con alto índice de concentración es del 50%.
- De esta muestra de 18 Unidades:
 - Aproximadamente la mitad ejercían un rol relevante de control de calidad/aprobaciones. Nótese que en el caso de las UAC analizadas en ALC el 90% tienen rol en control de calidad.
 - Dos tercios eran responsables o apoyaban significativamente la emisión de políticas. Esto resulta consistente con lo evidenciado en ALC.
 - Aproximadamente la mitad ejercía rol asesor (incluyendo como tal apoyo de alto nivel y apoyo en contratación de asesores externos), lo cual nuevamente resulta consistente con los casos analizados en la región.

- Aproximadamente la mitad de las unidades lideran o poyan actividades de formación, siendo en el caso de ALC algo superior la presencia en este ámbito (en torno a 75%).

Ubicación y dependencia

- 1/3 de las unidades estaban ubicadas en MEF/Hacienda, con un 50% si añadimos las de agencias independientes adscritas a MEF.
- Del resto, excepción hecha de una unidad que está adscrita a Presidencia, el resto son corporaciones independientes (un total de 4 de los 18 casos), lo cual llama la atención por lo elevado del número.

Recursos

- Como ya se ha expuesto en la sección 6 iii los tamaños de los equipos en UE no comparan mal en general con los casos analizados en ALC, aunque pueden evidenciar que en algún caso en ALC podrían estar algo sobredimensionadas (en todo caso esto es difícil de concluir sin un análisis más detallado). En todo caso, la media del tamaño de los equipos en UE es menor que la de los países analizados en ALC, cuyo tamaño medio -si se computa PROINVERSION- es de más del doble que en Europa (13,8 frente a 31,7).
- Una cuestión diferencial en Europa es que un 25% de las unidades utilizan de manera material recurso de *secondment*.

b) Análisis de tres casos actuales de unidades APP relevantes en Asia - Oceanía

A continuación, presentamos el resumen de tres casos de Asia-Oceanía (Estado de Vitoria en Australia, Bangladesh y Filipinas) que han sido objeto de estudio para contar con una descripción reciente del enfoque de UAC de países terceros de una región distinta, que pueda servir de contrapunto al análisis de casos de la región ALC.

Estos tres casos han sido seleccionados en el entendido de que muestran una variedad en el enfoque de diseño institucional de Unidades APP Centrales en países que tienen un recorrido significativo en APPs, incluyendo un caso que es representativo de los países más avanzados en materia de gestión de APPs (Australia).

Estos tres casos reflejan tres de las ubicaciones y configuraciones más habituales: equipo alojado en Finanzas (Unidad APP de Vitoria, en este caso en el Departamento del Tesoro), Unidad independiente adscrita a Presidencia (Bangladesh), y Unidad independiente adscrita a Planeación (Filipinas).

¿Qué resulta interesante de estos casos para el estudio de la región ALC?

Destacaríamos las siguientes cuestiones:

- Australia/Vitoria
 - Llama la atención y debería hacernos pensar, como un estado con un programa tan relevante de APPs, y con un proceso estándar de licitación muy largo y sofisticado, cuenta con una dimensión de equipo APP de “sólo” 15 personas.
 - Es un caso de alta concentración de funciones, con presencia relevante en todas las facetas: políticas, como cuerpo asesor del Tesoro, asesoramiento de tipo acompañamiento, rol en ciclo de decisión como asesor de una de las dos agencias que definen la aprobación, liderazgo indiscutible y centralizado en capacitación.
 - Es un ejemplo de país desarrollado de UAC incorporada en Finanzas, con amplio espectro de funciones.
 - El ciclo de aprobaciones es de resaltar como benchmark por la dramática separación temporal o en fases, de la decisión de inversión (el proyecto es una buena inversión pública) de la decisión de modo de contratación (¿es mejor hacerlo como APP?). Ello viene motivado por un tratamiento contable no sesgado, bajo aplicación de IPSAS.
- Filipinas
 - Contrariamente al caso australiano, cuenta con más de 100 profesionales en su plantilla (de manera similar quizás a Perú / PROINVERSION), lo que en parte puede justificarse por su rol de asesor de estructuración / transacción.
 - Al igual quizás que PROINVERSION, su foco está en asesoramiento, y no tiene rol relevante en ciclo de aprobaciones ni parece relevante en políticas (sí en capacitación).
- Bangladesh
 - Con (actualmente) 19 personas, la autoridad APP no parece tener un tamaño desmedido habida cuenta de lo amplio de su alcance de actuación (asesoramiento a nivel políticas y proyectos, capacitación, fuerte presencia en coordinación de aprobaciones) pero dicha dotación, siendo un país de bajo nivel de desarrollo, hace pensar si en algunos casos en ALC no haya infradotación de recursos.
 - El grado de relevancia es muy elevado, con presencia relevante en los tres ámbitos de aseguramiento descritos), siendo prácticamente inexistente ninguna otra organización o equipo especializado, lo que puede explicar su dotación de recursos elevada comparativamente con algunos países ALC.

1. Australia – Estado de Vitoria: Partnerships Vitoria

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país.

El proceso de APP en Victoria está integrado en el Marco de Gestión de Inversiones y Alto Valor / Alto Riesgo del Estado, que se aplica a todos los proyectos (APP y no APP).

Todas las decisiones de aprobación clave las toma un Subcomité del Gabinete⁹⁵ que incluye al Primer Ministro y al Tesorero⁹⁶ (el Ministro responsable del Marco de APP).⁹⁷ En algunos subcomités el Ministro del ramo atiende como invitado, en otros como miembro con voz y voto.

El proceso se puede resumir de la siguiente manera:

1. La agencia contratante (a través de un "equipo de proyecto") prepara la documentación pertinente (el "caso de negocio", la invitación para manifestaciones de interés, la solicitud de propuestas, etc.) que se presentará después, con una recomendación del Ministro de línea, al subcomité del gabinete. Antes de presentárselo, los documentos se socializan con el "Comité Directivo de Proyecto" (*steering committee*) para recibir comentarios y respaldo, los comentarios se incorporan y se pasa finalmente al ministro de línea.
 - El equipo del proyecto incluye un representante del equipo de *Partnerships*, quienes brindan asesoramiento en todas las actividades realizadas por el equipo del proyecto (incluida la revisión de los documentos a lo largo de su desarrollo y proporciona retroalimentación al equipo del proyecto) y trabaja en estrecha colaboración con los asesores externos.
2. La documentación es revisada y avalada por el "Comité Directivo del Proyecto", que incluye representantes de la agencia contratante y de las dos agencias centrales (el Departamento del Tesoro y Finanzas, y el Departamento de Premier y Gabinete).
 - Un representante senior del equipo de *Partnerships* Victoria representa al Tesoro en este Comité.
3. El equipo del proyecto finaliza los documentos basándose en los comentarios del comité directivo del proyecto y el Ministro de la cartera correspondiente los presenta formalmente al Gabinete (el proyecto ingresa formalmente en el proceso del Subcomité del Gabinete), con copias de la presentación y la documentación adjunta proporcionada a las dos agencias centrales.

⁹⁵ El ejecutivo (representado usualmente en su consejo de Ministros).

⁹⁶ Podemos asumir que sería el equivalente a un Ministro de Hacienda o de Finanzas.

⁹⁷ Para algunos proyectos, las aprobaciones las realiza un grupo delegado de Ministros, que incluye al Tesorero, el Ministro de línea y en algunos casos puede incluir al Premier

4. Antes de que el Subcomité del Gabinete se reúna para considerar la aprobación, las dos Agencias Centrales preparan un informe para su respectivo Ministro (el Premier, y el Tesorero). Las dos agencias centrales se consultan entre sí para preparar sus informes.
 - El Departamento del Tesoro y Finanzas prepara un informe para el Tesorero en el que se exponen los consejos y recomendaciones del Departamento. Para proyectos de APP, la Unidad de APP dirige la preparación de este informe al Tesorero.
 - Al mismo tiempo, el Departamento de Premier y Gabinete prepara un informe para el Premier, exponiendo sus propios consejos y recomendaciones.
5. El Subcomité de Gabinete se reúne para considerar las aprobaciones. El Subcomité del Gabinete tiene amplia discreción para realizar las aprobaciones, no está sujeto a los términos de la presentación del organismo contratante ni a los informes de los organismos centrales y puede imponer sus propias condiciones y requisitos.

La Unidad de APP (*Partnerships Victoria*) desempeña un papel principal en informar al Tesorero en relación con estas decisiones y, por lo tanto, brinda asesoramiento a los tomadores de decisiones.

Algunas aprobaciones específicas, como la aprobación de cualquier derogación del modelo de contrato de APP del gobierno, son otorgadas por la Unidad de APP.

Otras instituciones que opinan con/sin carácter vinculante

N/A

Interfase con sistema de inversión pública

Existe un único Sistema de Inversión (“Marco de Gestión de Inversiones y Alto Valor / Alto Riesgo del Estado”). El proceso de APP en Victoria está integrado en el mismo.

Todos los proyectos se consideran primeramente como una inversión pública y solo después de ser aprobados como inversión pública (decisión de inversión) se toma la decisión de modo de contratación (si será o no contratado como APP).

2) Ubicación / dependencia de la UAC, forma jurídica de constitución y grado de institucionalización.

La Unidad de APP (*Partnerships Victoria*) es un equipo dentro del Departamento del Tesoro y Finanzas.

Aunque la Política y el Marco de *Partnerships Victoria* se introdujeron recién en 2000, el equipo de *Partnerships Victoria* es el sucesor de un equipo similar que existió en el Departamento del Tesoro y Finanzas durante la década de 1990.

Su grado de institucionalización es muy elevado, por la vía de los hechos, ya que la relevancia de la Unidad como UAC es altamente reconocida dentro y fuera del gobierno, ejerciendo de facto un rol central en todo el proceso⁹⁸.

3) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento.

- Orientación política / marco operativo
 - Asesora al Tesorero con respecto a cambios o desarrollos del marco de políticas.
- Gestión del conocimiento y desarrollo de capacidades
 - Coordina los programas de capacitación en APP y organiza formación directa para las autoridades contratantes.
 - Difunde conocimiento acerca de APP dentro del gobierno.
- Soporte técnico / asesoría a agencias contratantes en la implementación del proyecto
 - Asesora a la autoridad contratante durante la implementación del proyecto, a través del equipo del proyecto y el comité de dirección del proyecto.
 - Apoya en la promoción del proyecto al mercado.
 - También asesora durante la vida del contrato.
- Control / revisión de calidad:
 - Brinda asesoramiento al Gabinete y Subcomités de Gabinete en relación con las aprobaciones.
 - Otorga aprobaciones directamente en relación con algunas cuestiones específicas, como la aprobación de cualquier derogación del modelo de contrato de APP del gobierno.
 - Supervisa y asesora de forma independiente al Tesorero y al Gobierno sobre cuestiones importantes de APP.
- Coordinación
 - N/A

4) Fondos y recursos.

Fondos

Asignación de presupuestaria.

Recursos

La Unidad de Partnerships Victoria consta actualmente de 15 empleados a tiempo completo. En el pasado, la unidad se ha complementado ocasionalmente con colaboradores de otros equipos del Departamento o consultores externos.

5) Otros comentarios o información relevante

N/A

⁹⁸ Se debe recordar que Australia es un país de “common law” donde la dinámica administrativa es diferente y no requiere tanto de jerarquías formales.

2. Filipinas: PPP Center

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país.

Las administraciones contratantes (“agencias implementadoras”) son las responsables de realizar los estudios de factibilidad y elaborar demás documentación requerida de sus proyectos, sea con la asistencia de asesores externos o con el apoyo del “servicio de Desarrollo y Gestión de Proyectos” del Centro de APP de la República de Filipinas.

Los proyectos deben de ser aprobados por el **Comité de Coordinación de inversiones (*Investment Coordination Committee - ICC*)**, más en concreto por su “Comité de Gabinete” donde están representadas las principales secretarías que conforman el poder ejecutivo del país, incluyendo la responsable de Planeación (**NEDA, Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo**⁹⁹). Para proyectos de importe superior a Ph300 millones (aproximadamente 6-7 millones de US\$) es necesario una aprobación explícita de NEDA además de la del propio ICC.

El proceso se describe a continuación.

Una vez realizados los estudios requeridos la agencia implementadora remite en los mismos a la **Secretaría del Comité de Coordinación de inversiones (*Investment Coordination Committee - ICC*)**.

La secretaría revisa lo completo de los estudios y documentación y la remite al **Consejo Técnico (*technical board*) del ICC (ICC-TB)** que realiza la evaluación de los estudios y emite un **reporte de evaluación del proyecto** con sus respectivo hallazgos y recomendaciones junto con los de la secretaría. A results de esta evaluación y reporte el Consejo Técnico¹⁰⁰ de ICC puede dar consejo a la agencia implementadora sobre cómo mejorar la propuesta de proyecto.

Si el proyecto propuesto se considera viable los miembros del Consejo Técnico de ICC lo respaldan y remiten al **Comité de Gabinete de la ICC (ICC-CC)**. para aprobación.

El Consejo Técnico de ICC junto con la agencia implementadora, presentan el proyecto al Comité de Gabinete de ICC (ICC – CC)¹⁰¹, el cual podrá pedir nuevas revisiones o podrá aprobarlo, sujeto a

⁹⁹ National Economic and Development Authority.

¹⁰⁰ El consejo técnico (*Technical board*) de ICC está compuesto por representantes Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo (NEDA), Oficina del Presidente, y los departamentos de Finanzas, Presupuesto, Energía, Comercio, Agricultura, Medioambiente, así como del Banco Central y un representante de el “Servicio de Evaluación del Centro APP”, que es un equipo separado de el del “Servicio de Desarrollo y Gestión”, el cual ha podido asesorar a la agencia implementadora.

¹⁰¹ Los miembros del ICC-CC son el Secretario de Finanzas, el Secretario de Planeación socio económica (NEDA), Secretario de Presupuesto, Secretario Ejecutivo, Secretario de Gabinete y secretarios de otros departamentos.

confirmación de la junta de la **Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo (NEDA)**¹⁰² para los proyectos superiores a PHP300 millones (así como para cualquier proyecto de procedimiento negociado).

Una vez pasa a la NEDA, la junta puede invitar o excluir la participación de otros jefes de departamentos y agencias según lo considere necesario.

La confirmación de la Junta de NEDA sobre la aprobación previa de ICC-CC, incluidas otras condiciones y cambios solicitados, se refleja en una resolución de la Junta de NEDA. El cumplimiento de las condiciones es monitoreado e informado por la Secretaría de la Junta de NEDA a la ICC.

Las decisiones posteriores durante el proceso de licitación las toma un Comité de Precalificación, Licitaciones y Adjudicaciones establecido por la agencia implementadora. Un representante del Centro de APP es un miembro observador sin derecho a voto de dicho Comité.

Otras entidades que emiten opinión (vinculantes o no vinculantes)

Antes de emitir el borrador final del contrato a los licitadores, se somete a las siguientes agencias para su opinión: La Oficina del Asesor Jurídico Corporativo del Gobierno, la Oficina del Procurador General o cualquier otra entidad prescrita por la ley como el asesor legal de las Corporaciones de Propiedad y Controladas por el Gobierno y Unidades del Gobierno Local, y si es necesario, el Departamento de Finanzas.

Finalmente, la decisión de adjudicar el contrato la toma el director del organismo de ejecución.

Interfaces con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Se entiende por los autores proyectos APP se consideran parte del sistema de inversión pública.

El ente rector del SNIP es la propia NEDA lo que garantiza la buena integración de las APP en el sistema de inversión pública.

2) Ubicación / dependencia de la UAC, forma jurídica de constitución y grado de institucionalización.

El Centro APP es una agencia independiente, adjunta/adscrita a la Autoridad Nacional de Desarrollo Económico, creado en el año 2010 como sucesor del anterior BOT Center (creada en 1993).

¹⁰² Los miembros de la junta del NEDA son el Presidente de la República, el Secretario de Planeación socioeconómica, el Secretario ejecutivo, el Secretario del Gabinete, el Secretario de Presupuesto, el Secretario de Finanzas, de Energía, el de Obras Públicas y Carreteras, el de Comercio e industria, el de Transporte, el Vicegobernador del Banco Central y el Presidente de la Autoridad de Desarrollo de Mindanao.

El Centro APP es el principal impulsor del programa APP. Sirve como la agencia central de coordinación y seguimiento de todos los proyectos de APP en Filipinas. Lidera el programa de APP del país habilitando a las agencias ejecutoras en todos los aspectos de la preparación de proyectos, administrando el servicio de monitoreo y desarrollo de proyectos (PDMF), brindando servicios de asesoría y facilitación de proyectos, monitoreando y empoderando a las agencias a través de diversas actividades de desarrollo de capacidades.

3) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento.

- Desarrollo de políticas y marco operativo
 - Asesora / recomienda.
- Gestión del conocimiento y desarrollo de capacidades
 - Brinda servicios de capacitaciones y desarrollo de capacidades a las agencias implementadoras y demás agentes del sistema.
- Soporte técnico / Asesoría a agencias contratantes en la implementación del proyecto
 - Brinda servicios de asesoría, asistencia técnica en la preparación y desarrollo de proyectos de APP.
 - Maneja y administra un fondo rotatorio que se conoce como el Servicio de Monitoreo y Desarrollo de Proyectos para la preparación de casos de negocios, estudios de prefactibilidad y factibilidad y documentos de licitación de programas y proyectos de APP.
- Promoción de proyectos APP (interna y / o externa)
- Control / revisión de calidad:
 - Acompaña en la revisión de los proyectos en factibilidad en el consejo técnico del ICC.
- Coordinación
 - Establece y administra la base de datos central de proyectos de APP

4) Fondos y recursos

Fondos

Asignación de presupuestaria fija.

También recibe asistencia técnica y/o subvenciones de socios de desarrollo (ADB, DFAT- Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia, AfD – Agencia Francesa de Ayuda al Desarrollo, entre otros.)

Recursos

El Centro APP tiene aproximadamente 119 empleados a tiempo completo, junto con 27 consultores.

5) Otros comentarios o información relevante

En el 2013, se creó además el Consejo de Gobierno de las APP (*PPP Governing Board*) para proporcionar orientación normativa y de políticas.

3. Bangladesh: (PPP Authority)

1) Proceso de implementación y aprobación de los proyectos en el país.

El trabajo a lo largo del proceso está dirigido por la Autoridad Contratante, que es asistido por asesores externos. Cuando existe un déficit presupuestario para cubrir el costo de los asesores externos, la Autoridad Contratante puede solicitar financiamiento del Fondo de Asistencia Técnica de APP, administrado por la Autoridad de Alianzas Público-Privadas (*PPP Authority*, PPPAPPA). La Autoridad de Asociaciones Público-Privadas designa a los asesores externos.

El organismo de aprobación principal en el proceso de APP en Bangladesh es el **Comité del Gabinete para Asuntos Económicos (CCEA¹⁰³)**. El proceso de aprobación incluye dos aprobaciones a nivel de Gabinete otorgadas por el Comité del Gabinete de Asuntos Económicos (CCEA), una después de la identificación del proyecto y otra previa a la adjudicación del contrato.

- Para la primera aprobación del CCEA (“In-principle approval” o aprobación previa), la Autoridad Contratante presenta primero la propuesta de proyecto de APP a la PPPA para su evaluación o revisión previa. La PPPA puede rechazar el proyecto o respaldarlo (o solicitar una nueva presentación).
La presentación formal a el CCEA de la propuesta de proyecto de APP la realiza el Ministerio de Línea junto con la opinión de la PPPA y otros documentos relevantes a la CCEA para su aprobación previa o de principio.
- Tras la aprobación de principio por el CCEA
 - o La Autoridad Contratante prepara el estudio de Factibilidad y lo presenta a la PPPA para su revisión y opinión,¹⁰⁴ la cual la Autoridad Contratante “deberá tener en cuenta”¹⁰⁵. PPPA
 - o Después de concluir y aprobar el Estudio de Factibilidad sobre la base de los comentarios de la PPPA, internamente la Autoridad Contratante aprueba continuar con el proceso y prepara los documentos de licitación y el borrador del contrato y presenta un borrador para su revisión y comentarios por la PPPA, comentarios que “deben ser tomados en cuenta” por la Autoridad Contratante. El ministerio de línea puede hacer igualmente sus respectivos comentarios. PPPA. Con base a lo cual la Autoridad Contratante finaliza y emite los documentos de licitación y el borrador contrato.

¹⁰³ *Cabinet Committee on Economic Affairs.*

¹⁰⁴ Para esta revisión y la revisión de los documentos de licitación, PPPA establece el Comité de Evaluación del Proyecto para el proyecto respectivo. Este Comité está presidido por el Director General de la PPPA, o su delegado. El Comité de Evaluación de Proyectos incluye un secretario miembro de la PPPA, un miembro del Ministerio de Línea correspondiente y dos miembros de la Autoridad Contratante.

¹⁰⁵ La PPPA en este punto no puede “parar” un proyecto o exigir que se implanten sus peticiones de cambios, pero hay una obligación de “tenerlos en cuenta”. Lo podríamos entender como una opinión “casi vinculante”.

- Después de que la Autoridad Contratante selecciona al licitador preferido (en base a la evaluación realizada por el Comité de Evaluación de propuestas¹⁰⁶, el Ministerio de Línea debe presentar el Contrato de APP a la CCEA para su Aprobación Definitiva.

Otras entidades que emiten opinión (vinculantes o no vinculantes)

Antes de la firma, el contrato debe ser examinado legalmente por el “Ministerio de Derecho, Justicia y Asuntos Parlamentarios”, o debe basarse en una plantilla previamente examinada, antes de que la Autoridad Contratante pueda emitir la carta de adjudicación al licitador preferido, invitándolo a firmar el Contrato APP.

Interfaces con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

2) Ubicación / dependencia de la UAC, forma jurídica de constitución y grado de institucionalización.

La Autoridad de Asociación Público-Privada es una entidad autónoma independiente adjunta a la Oficina del Primer Ministro.

La Autoridad de Alianzas Público-Privadas se creó por la Ley APP de 2015 (*The PPP Act*) como sucesora de la anterior Oficina de Alianzas Público-Privadas, que se había creado en 2010.

3) Funciones desempeñadas en relación con el aseguramiento.

- Orientación política / marco operativo
 - Produce directamente documentos de políticas (por ejemplo, el Manual de selección de APP).
- Gestión del conocimiento y desarrollo de capacidades
 - Centraliza los programas de capacidad de APP y proporciona formación directa a las autoridades contratantes
- Soporte técnico / Asesoramiento a las autoridades contratantes en la implementación del proyecto
 - Asesora a la autoridad contratante durante la viabilidad y la estructuración / redacción de los documentos de licitación.
 - Asesora / participa en la evaluación de propuestas para seleccionar el oferente a través de su participación en el comité de evaluación

¹⁰⁶ PPPA participa en estos comités con algunos miembros.

- Apoya en la promoción del proyecto al mercado
- Control / revisión de calidad:
 - Revisa la Propuesta de Proyecto APP y todos los estudios relacionados (dictamen prescrito y vinculante) para su “aprobación de principio” por parte de la CCEA
 - Revisa y opina sobre los documentos de licitación y contrato (sin carácter vinculante, pero se entiende que “deben ser tomados en cuenta”)
 - Ninguna otra entidad revisa aparte del Ministerio de Línea y el Comité y la revisión/examen del Ministerio de Derecho, Justicia y Asuntos Parlamentarios antes de la firma del contrato.
 - Supervisa y monitorea la marcha del programa APP, con base en los informes generados por las Autoridades Contratantes.
- Coordinación
 - La PPPA coordina de manera amplia en el gobierno los procesos de APP, asegurándose de la coherencia y consistencia de las diferentes Autoridades Contratantes.

4) Fondos y recursos.

Fondos

La principal fuente de financiación de la Autoridad de Asociación Público-Privada es el presupuesto del gobierno.

Los montos del Fondo de Asistencia Técnica de APP gastados por la Autoridad de Asociaciones Público-Privadas para contratar asesores externos se recuperan del postor seleccionado en los casos de éxito.

Recursos

La Autoridad de Asociaciones Público-Privadas tiene aproximadamente 19 empleados a tiempo completo, junto con 4 consultores individuales (el número de consultores individuales varía según necesidades)

5) Otros comentarios o información relevante

N/A

10. Resumen de conclusiones y recomendaciones

a) Resumen de conclusiones y recomendaciones

Conclusiones de lo observado

El análisis realizado muestra, como cabía esperar, **de manera consistente con estudios previos en la materia, un elevado grado de variabilidad en cuanto al diseño de las Unidades**, en concreto en cuanto a su ubicación y configuración, predominando aquellas ubicadas en agencia central decisora, pero sin ser despreciable el número de las que se configuran como agencia independiente, normalmente adscrita a Finanzas o Planeación, pero también a Presidencia.

Los tamaños de los equipos observados parecen comedidos, con alguna excepción, incluso reducidos en algunos casos.

El **grado de concentración de funciones observado, resulta elevado en general**, si se compara con el evidenciado en otros estudios como por ejemplo el de las Unidades APP de UE realizado por EPEC en 2014.

No obstante, en algunos casos se ha observado **puntos de mejora de la arquitectura institucional**:

- Falta de acceso claro a fondos que garanticen recursos de calidad y sostenibles.
- Defecto de institucionalización / reconocibilidad de la UAC en algunos casos y falta de claridad de funciones en especial en revisión/aprobación.
- Redundancia de funciones en algunos casos.
- En alguno de tales casos, ausencia de función coordinadora o de claro liderazgo en cuanto a la gestión de los procesos de revisión y aprobaciones.
- Falta de liderazgo claro central en muchos casos, en relación con la función de capacitación/formación.

Recomendaciones generales

- Hay que entender que las UAC **son una pieza más del sistema de aseguramiento de calidad, buenas prácticas y coordinación. Por sí solas no pueden operar milagros.**
- Las UAC, **para ser efectivas, deben estar dotadas de la debida autoridad y de un alto grado de institucionalización que le confiera relevancia.**
- Las Unidades APP Centrales, para ser efectivas, **deben de estar bien encajadas en la arquitectura institucional existente** en el país, especialmente en relación con el ciclo de aprobación y registro de toda la inversión pública (es decir, que las **APP formen parte del Sistema Nacional de Inversión Pública**)
- La **definición de las funciones**, así como la ubicación de la UAC debe **partir de un diagnóstico meditado de las carencias y necesidades en relación con el marco institucional y gobernanza relativa a la gestión del programa y proyectos APP.**

- **La concentración de funciones facilita la mayor capacidad y relevancia por retroalimentación entre los distintos roles y la efectividad por reducción de redundancias y mayor coordinación.**
- **No hay ubicación buena o mala.** Es la definición de las funciones junto con la definición de las interfases de la UAC con el resto de las organizaciones con autoridad en la gestión de proyectos y programas la que nos indicará donde debe estar ubicada: si en una agencia central existente o en o como agencia o corporación independiente.
- **No hay funciones buenas o malas pero cuantas más funciones se concentren en la UAC, mejor.** Las UAC deben concentrar en lo posible funciones del arco funcional relativo al aseguramiento de calidad y buenas prácticas para generar mayor relevancia y retroalimentar sus capacidades y conocimiento. Siempre con el límite que marque la presencia inamovible de actores preexistentes.
- **Se debe prestar mucha más atención a la función de capacitación, con una estrategia clara y planes identificables, en especial cuando predomina la UAC con rol de asesor integral.**
- **Si no hay un compromiso político sostenido,** siendo sensible entre otros a la necesidad de recursos suficientes y de talento y por ende de fondo presupuestario adecuado, **el mejor diseño de UAC sobre el papel, fracasará.**
- **Se debe trabajar más en la creación de mecanismos que generen suficiencia de recursos para la actividad de las UAC y sobre todo para la preparación e implementación de los proyectos en general.**
- Las organizaciones matrices de las UAC (en relación con el máximo o máximos responsables de la UAC) y estas en relación con el conjunto de la plantilla, deben **gestionar proactivamente el talento y los recursos.**
- **Se debe instaurar una práctica de revisión del diseño de la UAC y de la arquitectura institucional y marco operativo con cierta frecuencia (ya que las necesidades y las propias instituciones cambian),** aceptando que puede resultar conveniente introducir ajustes cada cierto tiempo.
- Ligado a lo anterior, **se deben desarrollar sistemas de evaluación de desempeño de las UAC y/o mecanismos de transparencia de su actividad¹⁰⁷, pero también del desempeño del sistema de aseguramiento en su conjunto.** Lo primero, para incorporar la rendición de cuentas debida a nivel de organización matriz y a nivel gobierno. Lo segundo porque nos dirá en qué cosas falla la UAC (su gestión, y/o su configuración y diseño) o en cuales fallan otras piezas del sistema, en el objetivo último de desarrollar más y mejores proyectos.

Cuadro 11. Puntos clave en la evaluación del desempeño del sistema de aseguramiento

<p>Se trataría de una evaluación ex -post del programa APP desde la perspectiva del sistema de aseguramiento, para tratar de determinar fallas o puntos de mejora en el mismo, que pueden estar asociados a problemas o defectos de la UAC (de su diseño, o directamente de su mal desempeño como organización) pero también pueden hablarnos de fallas en las políticas (en</p>
--

¹⁰⁷ Por ejemplo, marcar objetivos de su función de capacitación y monitorizar su cumplimiento. O marcar objetivos de rotación de plantilla, o de difusión de la estrategia y programas APP (p.ej. número de artículos en medios especializados, colaboraciones en papeles de investigación, etc.).

especial las que rigen los criterios de aprobación o la confección de los estudios), de fallas en el diseño del proceso de aprobaciones en su conjunto o de otros defectos en el sistema de aseguramiento de calidad (empezando por el problema de la falta de capacidad de las entidades contratantes que no esté siendo debidamente solventada por capacitación, asesoramiento o acceso a equipos externos especializados).

Sin perjuicio de que la conclusión podría exceder el marco de análisis del sistema de aseguramiento para hablarnos potencialmente de fallas del marco APP a alto nivel (principios fundamentales de la ley o de los procesos de licitación).

Un posible enfoque metodológico de evaluación podría estar basado en las siguientes preguntas:

A. ¿No se generan proyectos en grado suficiente o material (no se proponen proyectos)? ¿Cuáles son las posibles causas?

Esto puede ser debido a:

- Falta de compromiso político con la estrategia APP.
- Falta de difusión de la modalidad APP. Que puede ser achacable a mal desempeño de una UAC, o a problemas en su diseño por no generar los incentivos adecuados.
- Falta de planificación/programación de proyectos APP. Asociable a falta de compromiso político con la modalidad APP y a la propia falta de difusión adecuada.
- Falta de capacidad de las entidades contratantes a mínimo nivel. Que puede apuntar un fallo en la necesaria función de fomento/construcción de capacidades, incluyendo ausencia de una estrategia de formación y ausencia de manuales y guías prácticas, o que puede ser solucionable con el asesoramiento integral central desde una UAC.
- Falta de fondos / presupuesto para acometer los estudios y procesos de preparación por las autoridades contratantes (que a su vez liga potencialmente con falta de compromiso político).
- Rechazo de las entidades contratantes por percepción (o realidad) de exceso de complejidad en el proceso de revisiones y aprobaciones y miedo a los cuellos de botella. Que claramente nos hablaría de la necesidad de reformar el proceso y fortalecer a una UAC en el rol de revisión con coordinación/integración de opiniones.

B. ¿Los proyectos se demoran mucho en su desarrollo hasta su licitación?

La demora puede en primera instancia deberse:

- A la propia entidad contratante: por falta de capacidad, pero también falta de claridad en las políticas en cuanto a estudios necesarios y criterios de evaluación de los proyectos, con proyectos que deben ser reformulados o rediseñados varias veces para su revisión con opinión satisfactoria.
- Al proceso de revisiones, por falta de capacidad de las entidades revisoras, por defectos o falta de claridad en las políticas/lineamientos, o por una arquitectura institucional defectuosa, con redundancias en las opiniones y/o gran dispersión en las mismas.
- Específicamente a la falta de integración adecuada del proceso de gestión de impacto fiscal en la planificación de los programas o pipelines APP (tardar

demasiado tiempo en darse cuenta de que el proyecto no tiene espacio fiscal).

- Al proceso de aprobación final, potencialmente por lo complejo de los mecanismos de funcionamiento del proceso (configuración no deseable del comité o comisión o de sus reglas de funcionamiento, o fallas en la incorporación de terceras opiniones vinculantes o no previas a la aprobación para la licitación), pero también por falta de compromiso político con el mecanismo de contratación APP o conflictos oportunistas entre agencias.
- Al cambio de prioridades, que denota falta de rigor en la planificación o falta de consistencia en la definición de programas APP (o falta de un programa APP).

C. ¿Los proyectos licitados no están bien preparados?

Hablamos de evidencias de fracaso en el proceso de promoción, que pueden tener causa en la falta de preparación de los proyectos junto con el mal funcionamiento de los mecanismos de control de calidad. Este fracaso puede evidenciarse en distintos momentos:

- Ausencia de ofertas
- No firma de contrato o no cierre financiero en tiempo
- Retraso inicio construcción
- Otros fallos o fracasos del proyecto evidenciados ya durante la vida del contrato

Todos estos pueden traer causa en:

- Fallos / defectos de políticas o de marco legal en cuanto a una defectuosa definición de criterios o de estudios para sustentar el proyecto, que dejan hueco por ejemplo al riesgo de que estos no se definan con un modelo financiero/caso de negocio viable financiera o comercialmente (p. ej. no bancables).
- Defectos en el diseño de los procesos de licitación que no protegen efectivamente el acceso a una concurrencia notable y de empresas debidamente capacitadas (lo que puede ser fallo de falta o defectos en lineamientos relativos al diseño de las bases de licitación).
- Mala gestión de facto del proceso de licitación y selección (asociable a brecha de capacidades y a falta de coordinación de las agencias decisoras o mal diseño del proceso de selección).
- Falta de capacidades de las entidades contratantes para la buena preparación y desarrollo de los proyectos, pero unida a fallos en el sistema de control de calidad que no supo detectar los defectos del proyecto en cuanto a viabilidad financiera, legal o técnica, o en cuanto a la falta de preparación del proyecto en cuanto a actividades o condiciones precedentes (p.ej. avance en expropiaciones).

Recomendaciones en relación con algunas funciones

- La función de asesoramiento integral a las autoridades contratantes (de la implementación y estructuración de los proyectos en especial), de implantarse, debe hacerse con la cautela de

procurar transferencia real de conocimiento y capacitación a largo plazo, pues de lo contrario se generará una isla de conocimiento.

- La función de centro de conocimiento, en especial de gestión de capacidades/capacitación al conjunto del gobierno y en especial a las autoridades contratantes, merece mucha más atención (e institucionalización) alojando su liderazgo pleno y claro en una UAC y generando incentivos o responsabilidades para su verdadera implementación mediante planes y programas de formación.
- La función o rol de control de calidad / revisión de una UAC requiere de mecanismos de mitigación o eliminación del riesgo de conflicto de interés con las labores deseables de asesoramiento de alto nivel o cuando menos de acompañamiento, siendo solo una opción que concurren estos roles cuando hay segunda opinión de otro agente o se adoptan estructuras de comité para las decisiones.

b) Esbozo del proceso de diseño de una UAC o del proceso de revisión y posible ajuste/reconfiguración de una UAC.

Resulta conveniente reevaluar lo adecuado del diseño de la UAC a sus propósitos cada cierto tiempo (EPEC, 2014). Pero nosotros consideramos que el diseño de una UAC (o su evaluación posterior) pasa por analizar el conjunto del sistema de aseguramiento, ya que lo que puede fallar no es la UAC en sí misma, sino la falta de ajuste del conjunto del marco institucional o los procesos a la naturaleza de la opción de contratación APP y los desafíos que conlleva (o a los cambios que se irán produciendo en el ecosistema en el que la UAC opera).

1. Análisis del marco institucional y operacional que configura el sistema de aseguramiento. Identificar quién hace qué y quién puede hacer qué en el marco actual

Quien o quienes participan ...

- ¿en la función de emisión de Políticas?
- ¿en la función de capacitación y asesoramiento?
- ¿en la función de control de calidad y coordinación de proceso de aprobaciones?

Y ¿cuál es su nivel de autoridad?

¿Ejecuta realmente esas funciones, con qué grado de relevancia?

¿Qué otras entidades podrían ejercer un rol en dichas funciones?

Este análisis nos debe dar un **mapa de instituciones**, sus responsabilidades actuales y sus responsabilidades posibles, en el marco del sistema de aseguramiento de calidad y coordinación

para aprobaciones. Incluyendo funciones y actividades de las que son responsables las entidades y de las que tienen prerrogativas o facultades para participar. De ahí se puede extraer una lista de posibles candidatos a ser la UAC, o una lista de entidades que pueden entrar en conflicto o redundancia con la UAC.

Por ejemplo:

- Si quien implementa los proyectos es una agencia central de contratación, ese es un candidato lógico para ser UAC (sin rol de revisión).
- Una agencia determinada que tiene rol en revisión de un aspecto determinado, ¿podría ampliar sus funciones para integrar o coordinar la opción de otras organizaciones?
- Cuando hay una agencia que integra la responsabilidad de gestionar el SNIP (aprobación de proyectos como inversión pública necesaria y conveniente para su incorporación al banco de proyectos de inversión pública) y tiene rol relevante también en la revisión/aprobación de los proyectos los APP, es un buen candidato para albergar la UAC.

En particular, se debería describir el proceso de **preparación, evaluación y revisión** de los estudios y documentación contractual, visualizando en que momentos toman parte las entidades con algún rol en la revisión y emisión de opinión y en la coordinación del proceso de propuesta del proyecto para su aprobación, con las distintas etapas de aprobaciones progresivas que puedan existir en su caso.

El sistema de aprobación debe ser descrito, incluyendo el rol que en el juegan las agencias centrales y otros revisores o entidades con opinión en especial vinculante.

2. Diagnóstico del sistema de aseguramiento

A. Análisis de capacidades técnicas y evaluación de existencia de falta/gap de conocimiento y capacidades

Por ejemplo, un grado elevado de capacidad/experiencia en las autoridades contratantes sugiere menos relevancia o necesidad de rol asesor de transacción.

Una baja capacidad técnica de los actores intervinientes en el proceso de revisiones sugiere que hay que concentrar/integrar al máximo en una determinada unidad para mejor garantía de un mínimo de capacidad en dicho proceso.

Una alta capacidad técnica en una unidad determinada del proceso de revisiones sugiere que es un candidato para ampliar y reforzar su rol en dicho proceso coordinando

Como parte de este análisis, se debería incorporar un **análisis de posibilidades para solventar la falta de capacidad**: Para completar el análisis de capacidades de los distintos agentes participantes o con potencial de participar, se analizaría la factibilidad de dotar efectivamente de capacidad a las mismas, y el grado de coste-efectividad en cada caso.

Desde el punto de vista de entidades contratantes dirimir si es necesario contar con asesoramiento central transaccional, y si este debiera ser preceptivo u opcional, integral o de alto nivel.

Desde el punto de vista de las instituciones a albergar potencialmente la UAC (como agencias centrales existentes), la mayor capacidad o factibilidad de capacitarlas es un grado a la hora de elegir quién o dónde debe ejercer de UAC, combinando este análisis con el descrito debajo.

B. Análisis de ineficiencias o carencias en el proceso de revisiones y aprobaciones

Se trata de observar y juzgar si hay cuellos de botella, dispersión de opiniones que podría minimizarse con la debida coordinación o incluso integración de estas, o redundancias evitables.

Este análisis apunta a detectar posibilidades de simplificar el proceso de revisiones y aprobaciones o al menos dotarlo de mayor fluidez por mecanismos de coordinación, siendo posible que una entidad actuando como UAC, concentre, coordine o refuerce su rol en ese sentido si ya lo ejerce en alguna medida. Las carencias de capacidades en algunas entidades o las dificultades para obtenerlas antes mencionadas redundarían en la conveniencia de concentración.

Se debe además juzgar el esquema adoptado o por adoptar de toma de decisión/aprobación. Si es una comisión o comité, necesitará normalmente de una secretaria técnica que centralice los informes y opiniones de los revisores, que usualmente será un buen candidato para ser la UAC. Pero otros esquemas son posibles, por ejemplo, con cada agencia o entidad decisora presente en el comité teniendo su propio asesor, unidad o dependencia ubicada en su seno.

3. Definir la ubicación de la UAC

A. ¿Puede una entidad central existente (con rol en políticas o con rol en revisiones) liderar ser la pieza central del sistema concentrando funciones, y el sistema adaptarse al liderazgo de esta? Es decir, ¿es la ubicación idónea de la UAC en una agencia central existente? ¿Y en cuál?

Buscamos saber si es opción idónea el que una UAC a ubicarse en una agencia central pueda de manera eficiente concentrar funciones (liderar o ser parte esencial en el proceso de emisión y

mejora de políticas, y coordinar cuando no integrar revisiones de otras dependencias e incluso de otras agencias).

Si el sistema requiere de una unidad central asesora potente que actúe de manera preceptiva en todos los proyectos, esta (en agencia central con rol en revisión) no deberá ser su ubicación. O se deberá analizar lo suficiente que puede resultar (si es factible) que la UAC en agencia central preste asesoramiento de alto nivel o de acompañamiento con gestión o solución factible para evitar conflictos de interés.

B. ¿O es mejor que la UAC sea independiente de las agencias centrales?

Es decir, que resida en una nueva agencia o corporación (o se configure como agencia o corporación nueva), o se incorpore en una entidad existente (lo que otorga la ventaja de dotarse desde inicio con una plataforma ya operativa) pero independiente de las agencias centrales.

Esto podrá ser así cuando la falta de capacidad a nivel agencias centrales es manifiesta y poco solucionable, o las posibilidades de coordinación o de integración de funciones son escasas o impracticables.

En este caso la UAC y la agencia independiente deberán incorporar de manera eficaz a las agencias centrales que tengan rol de revisión/decisión. Por ejemplo, la revisión de los aspectos especializados de APP puede quedar en sede de la UAC (viabilidad financiera/definición de caso de negocio, valor por dinero, revisión de lo adecuado de la asignación de riesgos) e incorporar la opinión puntual de otras agencias cuando esta sea preceptiva y con natural al ejercicio de las mismas (típicamente revisión de impacto fiscal/espacio presupuestario y quizás impacto económico cuando hay una agencia que lidera la aprobación y registro de los proyectos en el SNIP o banco de todos los proyectos de inversión).

En ambos casos hay que definir el mayor alcance posible de funciones o la participación más amplia posible en el arco de funciones de aseguramiento.

Cuando se decide que el corazón o foco de la actividad de la UAC debe ser el asesoramiento integral, debe garantizarse que la UAC se carga de responsabilidad y la ejerce, en relación con la capacitación de todos los actores del sistema, es el punto central de conocimiento aplicado a la emisión y mejora permanente de las políticas, y que las agencias centrales dotadas del rol de revisión y capacidad de opinión se involucran desde etapas tempranas en el proceso de preparación de los proyectos.

4. **Sobre la base de la posible ubicación y revisando de nuevo el Institucional, afinar el alcance de funciones de la UAC**
5. **De manera simultánea al punto 4, acomodar/ajustar las funciones y papel del resto de los actores, a la vez que definimos un proceso nuevo o ajustado de implementación, revisión y aprobación**

4 y 5 deben realizarse a la vista de los objetivos siguientes:

- Minimizar redundancias y maximizar coordinación y fluidez de todo el proceso, en especial de revisiones y aprobaciones.
- Minimizar y controlar el riesgo de conflicto si la UAC está situada en una agencia central y asesora de alguna manera (lo que es deseable) en el proceso de preparación, aunque sea bajo el concepto de asesoramiento de acompañamiento.
- Garantizar la relevancia de la UAC en todas las faceta o línea de acción (políticas, capacitación/asesoramiento, revisión).
- Cuando una agencia existente tiene y mantiene su rol relevante bien en políticas o bien en revisión de proyectos, coexistiendo con la UAC, debe de garantizarse un mínimo, pero sólido nivel de capacidades y recursos especializados (en este sentido se podría hablar de **Nodos de APP** en lugar de unidades APP, pero la inercia del uso del concepto unidad APP parece ya demasiado extendida).

6. Implantar la definición del nuevo marco institucional y de procesos

Como resultado tendremos un nuevo marco (punto 1) de instituciones y proceso (el sistema de aseguramiento) que deberemos implantar en los documentos pertinentes, dotando a la UAC de la autonomía necesaria, así como de la autoridad suficiente.

Referencias

- AsDB, EBRD, IDB, IsDB, WBG and PPIAF. (2016). *CP3P Guide, Chapter 2: Stablishing PPP Frameworks*.
- AsDB, EBRD, IDB, IsDB, WBG and PPIAF. (2016). *The PPP Certification Program Guide*.
- AsDB, EBRD, IDB, IsDB, WBG and PPIAF. (n.d.). *CP3P Guide, Chapter 1: Introduction and overview*.
- AsDB, EBRD, IDB, IsDB, WBG and PPIAF. (n.d.). *CP3P Guide, Chapter 4: Appraising and Preparing PPP Projects*.
- EPEC. (2014). *Establishing and Reforming PPP Units. Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt*. EPEC.
- OECD. (2010). *Dedicated Public-Private Partnership Units. A survey of Institutional and Government structures*.
- WBG. (n.d.). *PPP Knowledge Lab*. Retrieved septiembre 17, 2020, from PPP Knowledge Lab website: <https://pppknowledgelab.org/>
- World Bank and PPIAF. (2007). *Public-Private Partnerhip Units. Lessons for their design and use in infrastructure*.