



---

## Lecturas rápidas sobre financiamiento para infraestructura

---

# INICIATIVAS PRIVADAS ¿POR QUÉ, POR QUÉ NO, EN QUÉ CONDICIONES?

En una época, muchos creían que las asociaciones público-privadas (APP) eran la solución a todos los problemas relacionados con la infraestructura, incluidos la falta de financiamiento, las limitaciones de capacidad y la baja eficiencia. Desde entonces, hemos adquirido suficiente experiencia para entender que las APP pueden generar buenos resultados si están bien planificadas, gestionadas, ejecutadas y supervisadas.

Ahora bien, ¿qué sabemos de las iniciativas privadas (IP) de APP no solicitadas? El Fondo de Asesoría en Infraestructura Público-Privada (PPIAF) publicó un documento detallado al respecto, *Lineamientos para el desarrollo de una política de gestión de iniciativas privadas en proyectos de infraestructura*, y un curso en línea<sup>1</sup> para orientar a Gobiernos y a especialistas, pero a continuación les ofrecemos un resumen con los conceptos básicos. Los lineamientos completos se pueden encontrar en la página web del Laboratorio de Conocimientos sobre APP en inglés, francés y español: [www.pppknowledge.org](http://www.pppknowledge.org).

---

### ¿Qué es una IP?

Definida de manera simple, es una propuesta de proyecto presentada por una entidad privada a un organismo público sin una solicitud expresa de ese organismo. También puede tratarse de una propuesta de idea de proyecto que la entidad privada presenta al organismo público sin solicitud o pedido expreso del organismo, que 1) no figura en el proyecto o en la cartera de APP del Gobierno o 2) propone una solución innovadora a un proyecto listado en la cartera de proyectos del Gobierno. Si bien algunas personas piensan que las IP son acuerdos negociados directamente entre la autoridad pública y el proponente de la IP, la única diferencia material entre las APP iniciadas por el sector público y las del privado se produce en la etapa de inicio del proyecto.

### El Banco Mundial publicó los *Lineamientos para el desarrollo de una política de gestión de iniciativas privadas*. ¿Esto significa que la institución recomienda o promueve estas propuestas?

La respuesta es no. Las APP solicitadas (o iniciadas por el sector público) pueden generar los mismos beneficios que las IP y son más adecuadas a la hora de equilibrar las condiciones de juego para todos los licitantes, garantizar los intereses públicos y la optimización de los recursos, y cumplir con los principios básicos de transparencia.

Los *lineamientos de política* tienen el propósito de cubrir las brechas de conocimientos y orientar a las autoridades públicas si deciden aceptar las IP. Su objetivo es garantizar que los Gobiernos puedan aprovechar las ventajas del sector privado y, al mismo

---

1 <https://olc.worldbank.org/content/policy-guidelines-managing-unsolicited-proposals-infrastructure-projects-self-paced>

tiempo, proteger los intereses públicos haciendo frente a los desafíos relacionados con las IP. Se pueden encontrar alternativas a las IP si lo que se busca es incentivar la innovación del sector privado, como formular enfoques basados en los productos en vez de centrarse en las tecnologías de insumos o favorecer el diálogo y la interacción transparentes entre el organismo público y los licitantes durante el proceso de oferta, de modo que el contrato gane en calidad y esté hecho a la medida de las necesidades del sector público. Cuando se contempla la posibilidad de las IP, estas deben gestionarse y utilizarse con precaución, como una excepción al método de adquisiciones públicas.

## Los proponentes sostienen que las IP plantean ventajas. ¿Cuál es la postura del Banco Mundial?

Analicemos estos argumentos uno por uno.

*“Implementar una IP será más fácil y rápido que implementar un proyecto de APP iniciado por el sector público”.*

Los datos empíricos que se analizaron no demuestran que las IP sean más fáciles o rápidas de implementar. Cuando las IP evitan las regulaciones sobre adquisiciones o se negocian directamente, a menudo las controversias públicas que generan terminan demorando los proyectos. Negociar e implementar un proyecto con el proponente de la IP suele ser más difícil y llevar más tiempo debido a la asimetría de la información y a que la posición de negociación del organismo público es más débil.

*“Las IP tienen más probabilidades de lograr acceso al financiamiento que los proyectos iniciados por el sector público”.*

Lo que mejora las posibilidades de un proyecto de acceder a fondos y aumentar la viabilidad financiera es una mejor preparación, nada más. No hay pruebas que indiquen que las IP logren acceso a financiamiento que no se podría obtener a través de un proceso bien estructurado iniciado por el sector público. Las dificultades para obtener financiamiento suelen deberse a las deficiencias de estructuración del proyecto en lo que respecta a diseño, ingresos, respaldo del Gobierno o apoyo al crédito, entre otras cosas. La solución real a largo plazo es que los Gobiernos mejoren su capacidad técnica en materia de preparación de proyectos o que contraten asesores que los ayuden a formular proyectos con posibilidades de obtener fondos.

*“Las IP ayudan a los Gobiernos a superar una falta de capacidad técnica para preparar e implementar APP y para llevar a cabo las adquisiciones respectivas”.*

Las IP no son una solución para superar las limitaciones de capacidad. De hecho, para obtener buenos resultados a partir de una IP se requiere aún más capacidad que en el caso de un proyecto de APP iniciado por el sector público, como se señaló anteriormente. Es poco probable

que los Gobiernos que carecen de capacidad suficiente puedan negociar un acuerdo de APP que garantice los intereses públicos y la optimización de los recursos, por lo que aumentan las posibilidades de que las IP sean un mal negocio para la sociedad.

*“Las IP permiten a los Gobiernos aprovechar la innovación del sector privado, lo que genera eficiencia en la creación de infraestructura”.*

La mayoría de las IP presentadas y aceptadas por los Gobiernos no constituyen verdaderas innovaciones. Muy pocos estudios de IP incluían nuevas tecnologías o conceptos únicos, ya que la mayor parte eran simplemente proyectos ferroviarios o de autopistas que los organismos públicos no habían identificado (o los habían identificado pero aún no los habían implementado). Los supuestos argumentos de los proponentes de IP sobre medidas innovadoras o propiedad intelectual conducen a una falta de transparencia y dificultan la tarea de nivelar las condiciones para que las adquisiciones sean competitivas. La innovación se puede lograr por otros medios, como una competencia de ideas, procesos de adquisiciones en varias etapas o especificaciones basadas en los productos.

## ¿Las IP dan lugar a prácticas de corrupción o nepotismo?

Una de las motivaciones que destacan las partes interesadas que entrevistamos para preparar los lineamientos de política se relaciona con el posible uso indebido de las IP en prácticas corruptas y nepóticas, especialmente cuando se evita la competencia. Las IP negociadas directamente pueden favorecer estas prácticas, en parte debido a que facilitan la posibilidad de esconder los actos de corrupción y nepotismo. Asimismo, debido a la ausencia de transparencia o de adquisiciones competitivas, las IP suelen percibirse como prácticas corruptas, aunque no sea el caso. Esto a menudo conduce a dificultades legales y políticas, y retrasa los proyectos. La pregunta principal es qué soluciones de políticas podrían ayudar a los Gobiernos a borrar la percepción de corrupción que se asocia con las IP. Ciertos elementos, como adoptar una política clara para las IP y aplicar una política de divulgación en determinados pasos del proceso, forman parte de la solución.

## ¿Qué recomienda el Banco Mundial? ¿Los Gobiernos deberían permitir las IP o no?

Los Gobiernos deberán sopesar cuidadosamente las ventajas y desventajas de las IP y considerar los factores específicos de cada país antes de tomar esta decisión. Deberán pensar en aceptar la IP solo si están en condiciones de 1) proteger los intereses públicos durante la evaluación, el desarrollo y las

adquisiciones de los proyectos, y 2) garantizar la transparencia y la rendición de cuentas durante todo el proceso de la IP.

La postura del Gobierno al respecto debe ser coherente y estar adecuadamente divulgada. Además, esta postura no tiene por qué ser permanente. Puede cambiar con el tiempo, a medida que evolucionan la capacidad, la experiencia y los intereses del sector privado, pero debe continuar siendo clara.

### ¿Cómo incorporará el Gobierno la política de IP en las regulaciones actuales sobre APP y de otro tipo?

Los Gobiernos deberán garantizar la coherencia entre los marcos y procedimientos de APP y de IP, y la forma más eficaz de hacerlo puede ser incorporar los procedimientos de IP en el documento de políticas sobre APP. Las jurisdicciones que no posean una política de APP sólida pueden aprovechar la oportunidad para reforzarla e incluir un procedimiento de IP en ella. Otra opción es formular una política de IP independiente hasta que se produzca la integración. Los marcos de las IP deben ser los mismos en los modelos de prestación de APP y de otro tipo, para evitar el arbitraje regulatorio.

### ¿Cuáles son los propósitos de una política de IP? ¿Cómo puede mejorar la gestión de las IP?

Una política de IP establece las reglas del juego porque garantiza la claridad, la previsibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas para los organismos públicos y las entidades privadas. Proporciona los siguientes beneficios para la gestión de las IP:

- Claridad para los proponentes en lo que respecta a los procedimientos y el tratamiento de las IP, lo que ayuda a fomentar y mantener el interés del sector privado en el programa de APP.
- Orientaciones a los oficiales públicos, que ayudan a procesar las IP eficazmente y a utilizar con eficiencia procedimientos coherentes y transparentes, así como reglas que se pueden tomar como referencia. De acuerdo con las experiencias del Banco Mundial, cuando no existe una política de IP o cuando esta es muy general, los funcionarios tienen dificultades para manejar las propuestas del sector privado porque no saben cómo proceder; cómo gestionar la confidencialidad, los derechos de propiedad intelectual y los posibles reclamos, y cómo rechazar la propuesta si no es pertinente o no está suficientemente documentada.
- Los mecanismos de seguro que presentaron las IP están en consonancia con las prioridades de infraestructura y los planes de desarrollo del Gobierno.

### ¿Existen principios rectores en los que se debe basar una política de IP?

Utilizamos seis principios rectores:

*Intereses públicos:* Un proyecto de IP debe alinearse con las prioridades de infraestructura nacionales y cubrir una necesidad social y económica real.

*Optimización de los recursos:* Los Gobiernos solo deben estructurar proyectos de IP como APP si se prevé que esto generará una mayor optimización de los recursos en el marco de la APP respecto de los tipos de prestación convencionales.

*Asequibilidad:* Los Gobiernos deben entender el impacto de la IP en las finanzas públicas, en particular, si los costos fiscales son aceptables y si los riesgos se pueden gestionar adecuadamente.

*Precios de mercado justos:* Los Gobiernos deben asegurarse de que los contratos de APP derivados de las IP reflejen los precios de mercado, no generen un rendimiento privado excesivo e incluyan mecanismos de distribución de riesgos adecuados para el sector público.

*Transparencia y rendición de cuentas:* Los Gobiernos deben dar a conocer toda la información pertinente de los proyectos.

*Alineación de los procedimientos de las APP y las IP:* Los Gobiernos deben alinear las políticas de APP e IP para incrementar el respaldo de las partes interesadas, mejorar el interés de los mercados y garantizar la coherencia en la toma de decisiones del sector público.

### ¿Cuáles son las mejores prácticas para generar competencia durante las adquisiciones?

Se ha comprobado el funcionamiento de cinco tipos de mejores prácticas:

*El organismo público lidera el desarrollo del proyecto:* Cuando el organismo público toma las riendas del proyecto poco después de la presentación de la IP —liderando el desarrollo del proyecto, incluidos los estudios de factibilidad y la preparación de los documentos de adquisiciones—, reduce la ventaja estratégica del proponente de la IP y ayuda a equilibrar las condiciones de juego.

*Transparencia y acceso a la información:* Todos los licitantes deben tener acceso a la misma información. Se debe divulgar la misma documentación —o incluso más— que en los proyectos de APP iniciados por el sector público. Las reglas deben ser claras para todos y deben especificar qué incentivos o ventajas se ofrecen al proponente de la IP.

*Cuestionamiento de los incentivos:* El evitar la negociación directa y los beneficios considerables para los proponentes de la IP (por ejemplo, el derecho a igualar propuestas más altas o una puntuación significativamente más elevada durante la evaluación de las propuestas) ayuda a equiparar las condiciones de licitación.

*Tiempo de preparación de la licitación:* Se debe asignar suficiente tiempo para preparar una licitación, en especial en los proyectos más grandes y complejos.

*Ventaja estratégica:* Los organismos públicos pueden rechazar o reestructurar los proyectos de IP cuando el proponente posea una ventaja comparativa que los demás licitantes probablemente no puedan superar (como propiedad sobre la tierra, prórrogas de contratos o tecnología propia). Como alternativa, pueden realizar ejercicios de comparación con parámetros de referencia y pruebas de mercado antes de negociar directamente con el proponente de la IP.

### Los organismos públicos se enfrentan a desafíos de gestión de muchas IP de baja calidad. ¿Qué opciones se pueden aplicar?

Algunos de los mecanismos que permiten a los Gobiernos recibir menos propuestas de IP pero de mayor calidad son la inclusión de requisitos de presentación y una lista de cumplimiento, la introducción de cargos por revisión de las IP y la centralización del proceso de presentación de propuestas.

### Los Gobiernos que carecen de la capacidad técnica y financiera para implementar proyectos se enfrentan a desafíos adicionales con las IP. ¿Qué debe hacerse en este caso?

Aquí se produce una paradoja: algunas autoridades utilizan las IP precisamente para superar su falta de capacidad, cuando en realidad estas propuestas requieren una mayor capacidad por parte del Gobierno. Se pueden aplicar dos estrategias en este caso:

*Los Gobiernos deciden no permitir las IP.* Incluso aunque algunos piensan que esto daría lugar a una limitación en el número de proyectos ejecutados en jurisdicciones con baja capacidad, hay motivos de peso para no aceptar directamente las IP en los casos en que los Gobiernos se encontrarían con un flujo enorme e inmanejable de presentaciones o cuando no hay recursos del sector público para evaluarlas.

*Los Gobiernos permiten las IP una vez que cuentan con una política de IP sólida y transparente.* Luego, contratan a asesores externos para formular y estructurar los proyectos. Contratar a asesores no solo aporta confianza al mercado y ayuda a

equilibrar las condiciones de licitación: también maximiza las posibilidades del Gobierno de llegar a un trato justo que contribuya a la optimización de los recursos, idealmente a través de un proceso competitivo.

### ¿El Banco Mundial puede aceptar financiar IP?<sup>2</sup>

El Banco puede acceder a financiar proyectos de APP iniciados a partir de propuestas no solicitadas (IP). En todos esos casos, el prestatario deberá definir claramente el procedimiento que se utilizará para evaluar y determinar el enfoque que mejor se adecue a los fines previstos y permita optimizar los recursos a los efectos de adjudicar un contrato iniciado a partir de una propuesta no solicitada.

Cuando se deba someter una propuesta no solicitada a un mecanismo de selección competitiva, el prestatario podrá utilizar uno de los siguientes enfoques para permitir que la empresa que presentó la propuesta no solicitada participe en el proceso:

- El prestatario no otorga ventaja alguna a la empresa en el proceso. El prestatario puede compensar por separado a la empresa si esta medida está permitida en su marco regulatorio aplicable.
- Se otorga una ventaja a la empresa en el proceso de selección, como una bonificación de puntos en la evaluación o el acceso garantizado a la segunda etapa en un proceso de dos etapas. Esta ventaja se difundirá en el documento de solicitud de ofertas/propuestas como método de selección y se definirá de un modo que no impida una competencia eficaz.

<sup>2</sup> Regulaciones de adquisiciones para prestatarios en proyectos de inversión (*The World Bank Procurement Regulations for IPF Borrowers - Spanish*), anexo XIV, párrafos 5.3-5.4.



**Junglim Hahm** es especialista *senior* en infraestructura del Grupo de Financiamiento para Infraestructura, APP y Garantías del Banco Mundial.  
**Philippe Neves** es especialista *senior* en infraestructura del Fondo de Asesoría en Infraestructura Público-Privada (PPIAF).



11/2019

La serie *Lecturas rápidas sobre financiamiento para infraestructura* es un producto del Grupo de Financiamiento para Infraestructura, APP y Garantías del Banco Mundial.