

CÓMO FORTALECER LAS INSTITUCIONES PARA MEJORAR LAS APP

El papel de la etapa temprana en la preparación de proyectos

Esta nota fue producida por Iris Infrastructure Advisory Ltd con Andrew Jones para el Servicio de Asesoramiento en Infraestructura Pública y Privada (PPIAF, por su sigla en inglés) y la Práctica Global para Financiamiento de Infraestructura, APP y Garantías (IPG, por su sigla en inglés) con aportes de Bailo Diallo, Jane Jamieson, y Jemima Sy, bajo la dirección de Imad Fakhoury (Director Global – IPG) y Fatouma Toure Ibrahima (Gerente de Práctica - Grupo APP).

Existe un interés sin precedentes entre los países en desarrollo por atraer la inversión privada hacia la infraestructura y los servicios básicos con el fin de satisfacer la creciente demanda nacional. En la actualidad, casi todos los países en desarrollo han introducido con éxito en el mercado una APP en infraestructura. Tras una caída sustancial en la participación privada en infraestructura debido a la pandemia de COVID-19, dicha participación repuntó en 2021¹ y muchos gobiernos recurren al sector privado para ayudar a financiar e invertir en infraestructura, lo que se considera un motor clave para la recuperación tras la pandemia.

El establecimiento de marcos e instituciones sólidos de APP transmite el compromiso de un gobierno hacia las APP y se espera que ello aliente la eficiencia y la rendición de cuentas en su gobernanza y conduzca a transacciones de mayor calidad. Las APP pueden ponerse en marcha de forma excepcional sin un marco jurídico e institucional específico que las respalde. Sin embargo, para satisfacer las necesidades continuas de inversión en infraestructura de los países y generar de “valor por dinero”, deberán ir más allá de los proyectos pioneros y establecer programas de APP que fomenten un mercado activo de licitaciones y financiamiento.

¹ La participación privada en infraestructura (PPI) a nivel global en 2020 fue de 45 mil millones de dólares en 252 proyectos, un 52% menos que en 2019. La inversión en PPI en 2021 fue de 76.2 mil millones de dólares en 240 proyectos - [PPI Database](#).

Para comprender mejor los factores que impulsan el éxito de los programas de APP y la mejor manera en que las agencias de desarrollo pueden ayudar a los gobiernos nacionales a establecer y desarrollar sus programas de APP, el Grupo de Infraestructura, APP y Garantías (IPG, por su sigla en inglés) del Grupo del Banco Mundial y el Servicio de Asesoramiento para Infraestructura Pública y Privada (PPIAF, por su sigla en inglés) crearon el Programa de Desarrollo Institucional de las APP.

El Programa de Desarrollo Institucional de las APP tuvo como objetivo sintetizar la experiencia colectiva del apoyo a las APP en todo el Grupo del Banco Mundial y aprender de otras instituciones y de la experiencia a nivel global. El programa llevó a cabo: i) un análisis e investigación para identificar los factores críticos de éxito y fracaso de los programas de APP y ii) una revisión de las herramientas, recursos y asistencia técnica para desarrollar instituciones de APP. El programa también ofrece apoyo integral para el desarrollo institucional a determinados países financiados por el PPIAF.

Si bien no existe una solución única que garantice el éxito de los programas de APP y los factores que lo impulsan son complejos y multifacéticos, se han identificado hallazgos sobre cómo fomentar el éxito de dichos programas. Estos hallazgos se han agrupado en cinco temas principales: desarrollo de las capacidades, marcos jurídicos e institucionales, preparación de proyectos, financiamiento y gestión de contratos. La presente nota práctica, junto con las notas sobre los otros cuatro temas clave, pretende difundir los hallazgos del programa sobre estos temas específicos. Estas notas se complementan con otro documento en el que se describen las herramientas y los productos utilizados para prestar apoyo institucional a las APP que se examinaron en el marco de la investigación.

Esta nota práctica describe las conclusiones y las lecciones aprendidas en relación con la identificación de posibles proyectos, su selección y la etapa temprana de preparación de proyectos y no se centra en el apoyo a la estructuración de transacciones individuales.

1. ¿Qué papel juega la preparación de proyectos en el éxito de los programas de APP?

La preparación de proyectos abarca varias fases del ciclo de proyectos APP, desde una identificación inicial de proyectos -identificación y priorización- hasta su análisis y estructuración más profunda. En general, este proceso se considera crítico para el desarrollo de proyectos APP rentables y, a su vez, para el éxito de los programas de APP. Sin embargo, es difícil establecer este vínculo directo ya que la duración de la preparación de proyectos varía mucho entre países y dentro de ellos.

La preparación de proyectos puede apoyar el desarrollo de una asignación de riesgos adecuada y un proceso de licitación abierta que son factores que se vinculan con firmeza a los resultados exitosos de los proyectos de APP. En diversos trabajos académicos, una asignación adecuada de riesgos se considera uno de los factores de éxito más importantes de los proyectos de APP, tan o más importante que la factibilidad económica, y tanto como la fortaleza de los socios del sector privado. La competitividad también se observa como un factor de éxito de los proyectos, y el grado de competitividad de los programas de APP se ha vinculado en forma positiva con un aumento en el volumen de transacciones APP. Además, se considera que la preparación de proyectos reduce la incidencia de proyectos de APP que enfrentan dificultades o se cancelan, lo que podría afectar de un modo negativo a los programas de APP².

El programa 2005-06 de concesión de puertos en Nigeria en el marco de la modalidad APP comprendió proyectos preparados con el respaldo de la reforma del sector. Ello condujo a una exitosa entrega en concesión de 26 puertos, para los que se recibieron más de 100 Expresiones de Interés y 59 ofertas.

Las principales instituciones de APP se centran más en las etapas iniciales de la preparación del proyecto, lo que incluye la identificación, selección y priorización. En muchos países, las etapas tempranas en la preparación de proyectos son importantes para elegir proyectos idóneos y asignar luego recursos humanos y financieros para su preparación. En entornos en los que los recursos para la preparación de proyectos son especialmente escasos, la selección y priorización de posibles proyectos APP en una etapa temprana puede resultar decisivo para no gastar recursos en una evaluación más detallada de un proyecto que no resulta adecuado para una APP.

En Egipto, una lista de posibles proyectos de 12–15 Productores Independientes de Energía Eléctrica (IPP) motivó una fuerte competencia para su primer IPP con 50 empresas que presentaron Expresiones de Interés, lo que resultó en el menor precio para la electricidad en un país en desarrollo en ese momento.

Los posibles proyectos APP, que habitualmente se desarrollan y gestionan a través de instituciones centrales para APP (en coordinación con las autoridades contratantes) reflejan el resultado de una preparación de proyectos temprana y un trabajo de selección. En general, el uso de listas de posibles proyectos de APP y las herramientas de selección no parecen alentar un aumento en transacciones de APP ya que sirven principalmente para priorizar proyectos que ya han sido previamente identificados para constituir una APP. A pesar de la falta de

impacto directo sobre el aumento de programas APP, las listas de posibles proyectos alientan la competencia que, como se ha mencionado ya, puede contribuir al éxito de los Proyectos de APP y, en última instancia, de los programas de APP.

Además, en programas más pequeños o menos desarrollados de APP, las listas de posibles proyectos tienden a centrarse en un menor número de proyectos de APP prioritarios y a menudo incluyen

² La medición de las dificultades en los proyectos está negativamente correlacionada con la inversión de las APP y los proyectos APP; sin embargo, esta relación no parece ser causal.

objetivos específicos como, por ejemplo, iniciar un programa de APP, ayudar a un programa de APP a institucionalizar nuevos procedimientos para el desarrollo de proyectos y/o facilitar una interacción temprana con Instituciones Financieras para el Desarrollo (DFI, por su sigla en inglés). En programas APP más establecidos, aun cuando el objetivo general de asignar recursos a los proyectos sea similar, hay una mayor focalización sobre la evaluación rigurosa de posibles proyectos en apoyo de la preparación y las decisiones de asignación de financiamiento.

2. Hasta el momento ¿de qué manera se ha brindado asistencia técnica en preparación de proyectos a las instituciones de APP?

Una mayor estandarización de la identificación, preparación y documentación de los proyectos de APP puede ayudar a los gobiernos a implementar proyectos adecuados y bien preparados que satisfagan las necesidades públicas y puedan atraer la inversión pública. En reconocimiento de ello, las agencias de desarrollo han dedicado una cantidad considerable de recursos en apoyo de la preparación de proyectos a través de lo siguiente: (i) desarrollo de herramientas y productos en respaldo de una evaluación cualitativa y cuantitativa de las necesidades de infraestructura y selección/preparación de proyectos, que abarca una o varias etapas del ciclo de proyectos de APP, y (ii) la asistencia técnica a gobiernos en apoyo de las diferentes etapas de preparación de proyectos de APP, que pueden o no utilizar herramientas o productos específicos. Se ha analizado el apoyo a la preparación de proyectos con la intención de identificar brechas y superposiciones en los lineamientos, herramientas y productos que existen, y en el entendimiento de qué manera la asistencia técnica específica puede ser más útil o enfrentarse a desafíos para respaldar a las instituciones de APP. A continuación, se presentan los principales hallazgos de este análisis.

2.1 Lineamientos, Herramientas y Productos.

Las herramientas de preparación de proyectos de APP generalmente cubren la evaluación de la viabilidad estratégica, económica, comercial, financiera, fiscal y de gestión de un proyecto para respaldar la toma de decisiones del gobierno a medida que avanza el ciclo del proyecto de APP. También pueden servir para mejorar y estandarizar los datos de preparación de proyectos desarrollados por los profesionales de APP del gobierno a lo largo del ciclo del proyecto. Las agencias de desarrollo han confeccionado una amplia gama de herramientas y productos que se utilizan en apoyo de los diferentes enfoques para la preparación de proyectos, una selección de los cuales se presentan a continuación.

Resumen de Herramientas y Productos

Herramienta/ Producto	Agencia de desarrollo
Lineamientos respecto de las cláusulas contractuales de APP: Contenido sugerido para las principales cláusulas contractuales de APP, incluidas las directrices y los ejemplos de estudios de casos.	Grupo del Banco Mundial
Marco de Priorización de Infraestructura: Trabajo de investigación y marco cuantitativo para guiar la selección y priorización de proyectos de infraestructura.	Grupo del Banco Mundial
Herramienta de identificación de APP y Herramienta de evaluación de APP: Herramienta cuantitativa para evaluar la idoneidad y determinar la priorización de posibles proyectos.	Grupo del Banco Mundial
Herramienta de evaluación de la capacidad del proyecto del Mecanismo Mundial de Financiamiento de la Infraestructura (GIF, por su sigla en inglés): Herramienta cuantitativa para evaluar la capacidad de los proyectos y apoyar la toma de decisiones sobre la provisión de asistencia del GIF.	Grupo del Banco Mundial

Herramienta del estado de preparación de proyectos de APP: Herramienta cuantitativa para evaluar la idoneidad y capacidad de APP.	Centro Europeo de Expertos en APP
Kit de herramientas cuantitativo de valor por dinero: Herramienta cuantitativa para apoyar la identificación y selección de proyectos APP adecuados.	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)
Procesos gubernamentales que facilitan la herramienta de preparación de proyectos de infraestructura: Los lineamientos sobre el entorno propicio para las APP deben respaldar los procesos de preparación de proyectos y de toma de decisiones.	Centro de infraestructura global
Herramienta de asignación de riesgos: Ejemplos de matrices para apoyar la decisión del gobierno sobre la asignación de riesgos en una variedad de temas para proyectos.	Centro de infraestructura global
Modelo de Cinco Casos: Herramienta estandarizada y material de orientación para preparar, evaluar y aprobar propuestas de inversión.	Autoridad de Infraestructura y proyectos en el Reino Unido

Hoja de ruta para el inicio del proyecto: Enfoque estandarizado para evaluar y mejorar la capacidad pública para iniciar e implementar proyectos de APP.	Autoridad de Infraestructura y proyectos en el Reino Unido
Herramienta general de toma de decisiones*: Herramienta cuantitativa <i>upstream</i> para apoyar la toma de decisiones sobre consideraciones de contratación pública versus APP.	Foro Económico Mundial
Herramienta de Planificación Estratégica de Infraestructura: Evaluación estandarizada de la capacidad y necesidades del país en relación con la infraestructura.	Foro Económico Mundial
Plantillas estandarizadas de Preparación de Proyectos: Plantillas en una variedad de sectores para estandarizar los requisitos de datos y respaldar la toma de decisiones para proyectos.	Plataforma multilateral para una infraestructura sostenible (FUENTE)

* Se refiere a herramientas o productos que aún están en desarrollo/en espera de publicación.

Hay una serie de herramientas que se centran únicamente en el análisis de las primeras etapas, mientras que otras incluyen apoyo para el análisis de las primeras etapas, así como para las fases posteriores del ciclo del proyecto de APP. Aunque existe una superposición natural en el alcance de las herramientas que ofrecen soporte para análisis en etapas tempranas debido al enfoque similar que adoptan, existe cierta diferenciación entre ellas. Algunas herramientas se centran en la evaluación cuantitativa de la viabilidad e idoneidad en las primeras etapas de los posibles proyectos de APP mediante el ingreso de datos disponibles de los proyectos, mientras que otras utilizan un enfoque más cualitativo y brindan orientación basada en las mejores prácticas en los países en vías de desarrollo. Las herramientas más cualitativas se centran en la capacidad del proyecto y en los requisitos del entorno propicio y requieren datos específicos del proyecto, aunque menos detallados que en las herramientas cuantitativas. Por lo tanto, el uso de herramientas cuantitativas puede ser un desafío cuando los proyectos no se han estudiado lo suficiente como para desarrollar un nivel mínimo de datos.

Dada la naturaleza específica de la preparación detallada del proyecto, hay menos herramientas que se centren de un modo explícito en esta etapa del desarrollo del proyecto. Las herramientas que cubren esta área brindan orientación que va desde listas básicas de verificación hasta los enfoques conceptuales detallados para la preparación de proyectos. Las herramientas en forma de lista de verificación son especialmente útiles para constatar que las metas estándar de preparación se hayan cumplido en forma adecuada. Los enfoques más detallados tienen como objetivo mejorar y estandarizar los datos de preparación del proyecto desarrollados a lo largo del ciclo del proyecto, lo que permite a los clientes del gobierno ver dónde pueden estar las brechas de información. A pesar de la orientación disponible sobre el proceso de preparación detallado de proyectos y los datos requeridos, no se

identificaron herramientas que apoyen directamente a los gobiernos en el uso de datos de proyectos para aportar a la toma de decisiones del gobierno.

Más allá de la etapa de preparación detallada del proyecto, también existen algunas herramientas que se centran en el desarrollo del contrato y respaldan la asignación de riesgos y la redacción del contrato resultante. Estas herramientas cubren una variedad de riesgos y problemas típicos e incluyen algunas disposiciones contractuales modelo. Sin embargo, no cubren en detalle los riesgos específicos del sector.

2.2 Asistencia Técnica para la Preparación de Proyectos

La asistencia técnica para apoyar el desarrollo de proyectos de APP ha sido un enfoque clave de las agencias de desarrollo, aunque la naturaleza de esta asistencia técnica varía según la etapa de desarrollo del proyecto a la que se dirige. A menudo brinda apoyo a las instituciones centrales de APP durante la etapa inicial de la preparación de proyectos mediante el análisis de todos los sectores para identificar, seleccionar y priorizar proyectos en una cartera de APP. Una vez que se han priorizado los proyectos, también se brinda apoyo adicional a las instituciones centrales de APP y a las autoridades contratantes relevantes para la preparación del proyecto a través de un análisis adicional específico del mismo³.

2.2.1 Ejercicios para posibles proyectos

El desarrollo de la cartera de posibles APP es uno de los componentes más comunes de la asistencia técnica a las instituciones centrales de APP. Estos ejercicios suelen utilizar una metodología relativamente similar para seleccionar y priorizar proyectos, que generalmente involucra un proceso de selección de múltiples etapas para colocar a los proyectos en una lista larga y en una lista corta sobre la base de criterios estándar para proyectos. Los criterios utilizados en la mayoría de los ejercicios cubren la factibilidad técnica y financiera, la facilidad de su implementación, la adecuación a las prioridades de desarrollo, los impactos ambientales y sociales, el atractivo para el sector privado, los requisitos de apoyo del gobierno y la disponibilidad de información sobre el proyecto, aunque hubo alguna varianza en la profundidad de la cobertura de estos temas, en especial con relación al atractivo para el sector privado. Además, los ejercicios para confeccionar la cartera de posibles proyectos utilizan con frecuencia una herramienta cuantitativa para ayudar a puntuar, clasificar y priorizar proyectos. Sin embargo, y a pesar de la disponibilidad de múltiples herramientas de selección desarrolladas por las agencias de desarrollo, gran parte de la asistencia técnica se ha basado en el desarrollo de herramientas a medida para priorizar proyectos.

Los ejercicios para definir la cartera de posibles proyectos a menudo se llevan a cabo varias veces en la misma jurisdicción para refinar o actualizar la cartera a medida que cambian o evolucionan las prioridades del gobierno o las necesidades de infraestructura. Estos ejercicios a veces están vinculados al apoyo paralelo que se brinda a las instituciones centrales. Sin embargo, en diversos casos como, por ejemplo, en Afganistán, Etiopía y Senegal, los ejercicios de definición de las carteras se han llevado a cabo en la misma jurisdicción con uno o dos años de diferencia. No está claro que la frecuencia con la que se llevan a cabo los ejercicios de cartera de posibles proyectos de APP sea un enfoque eficiente para apoyar a las instituciones de APP.

³ El Programa de Creación de Instituciones de APP se ha centrado en una revisión de la asistencia técnica proporcionada para crear estas instituciones. Como resultado de ello, se centra en el apoyo a la preparación de proyectos en una etapa relativamente temprana que se puede proporcionar a las instituciones centrales y no en el trabajo de desarrollo de proyectos más detallado que normalmente gestionan las autoridades contratantes.

En **Burkina Faso**, se desarrolló la cartera de proyectos, pero, en última instancia, los proyectos que no estaban en cartera avanzaron mediante negociación directa.

En **Etiopía, Lesoto y Senegal**, los proyectos que avanzaron después de haber sido identificados en un proceso de selección ya habían sido identificados por las agencias de desarrollo antes del ejercicio para confeccionar una cartera de posibles proyectos.

El objetivo principal, y con frecuencia el único, de estos ejercicios de confección de una cartera de posibles proyectos ha sido identificar proyectos pioneros adecuados que puedan pasar a una etapa de preparación de proyecto más integral. Sin embargo, no está claro que estos ejercicios impulsen de manera confiable la selección y el desarrollo de proyectos que finalmente pasarán a la fase de preparación. En muchos casos, estos ejercicios no identificaron ningún proyecto que pudiera avanzar hacia una preparación de proyecto más detallada y, a menudo, los proyectos que se estudiaron más a fondo fueron los que ya formaban parte de la asistencia técnica brindada por alguna agencia de desarrollo.

Aunque la naturaleza dinámica de las carteras de posibles proyectos de APP puede explicar parcialmente la incapacidad de cualquier ejercicio individual para constituir una cartera de posibles proyectos a fin de lograr objetivos relacionados con transacciones estrictamente acotadas, también se han identificado una serie de desafíos que probablemente también sean relevantes y que incluyen lo siguiente:

- **Falta de capacidad:** Por lo general, los ejercicios para constituir una cartera de posibles proyectos dependen de las autoridades contratantes para identificar proyectos y proporcionar datos sobre los mismos. Sin embargo, las autoridades contratantes pueden carecer de conocimientos suficientes sobre las APP para identificar proyectos adecuados y comprender los requisitos de datos, especialmente en entornos de menor capacidad.
- **Recopilación de datos:** La disponibilidad de datos es un desafío frecuente para los ejercicios de creación de una cartera de posibles proyectos, ya que en muchos casos los posibles proyectos no se han estudiado lo suficiente y los datos del proyecto consisten solo en un concepto general. En entornos frágiles, la falta de acceso físico para recopilar datos y visitar los sitios del proyecto puede ser un desafío adicional. La falta de información limita el análisis cuantitativo de los proyectos e inhibe la capacidad de los ejercicios de constitución de la cartera de posibles proyectos para realizar aportes confiables al proceso de selección.
- **Silos Institucionales:** Debido a la naturaleza a menudo multisectorial de las revisiones de cartera de posibles proyectos, es habitual que se implementen a través de instituciones centrales de APP. Sin embargo, estas instituciones dependen de las autoridades contratantes para los datos, la identificación y la selección de proyectos, lo que puede plantear un desafío para las instituciones centrales de APP nuevas o sin experiencia que pueden no haber desarrollado relaciones suficientemente sólidas con las autoridades contratantes.
- **Falta de consideración de las Iniciativas Privadas:** Con frecuencia, los ejercicios de armado de una cartera de posibles proyectos se centran únicamente en proyectos que se originan en los funcionarios técnicos de las autoridades contratantes. Sin embargo, y en especial en los programas de APP incipientes, los proyectos pioneros a menudo son iniciativas privadas o que se negocian directamente y se originan a través de conexiones políticas de alto nivel y/o cuentan con un alto compromiso político. La exclusión de estos proyectos puede limitar la calidad de la cartera de posibles proyectos.
- **Compromiso político:** La evaluación de la prioridad del gobierno o el apoyo del sector público para proyectos dentro de los ejercicios de constitución de la cartera se basa habitualmente en la documentación de planificación para el desarrollo existente. Es posible que esto no refleje de un modo adecuado el compromiso político con el desarrollo de programas de APP o posibles proyectos en la cartera, lo que socava la relevancia de éstos últimos.

A pesar de estos desafíos y del desempeño variado de los ejercicios de constitución de una cartera para

apoyar la identificación de proyectos de APP que pasan a la etapa de preparación de proyectos, estos ejercicios a menudo han servido para otros propósitos que son relevantes para el desarrollo de instituciones de APP. En particular, pueden ayudar a:

- **Desarrollar capacidad práctica y relaciones institucionales:** Los ejercicios de constitución de cartera de posibles proyectos pueden ser una forma práctica de presentar los conceptos básicos de APP a los profesionales de APP del gobierno y de adquirir experiencia en la implementación de procesos de desarrollo de la cartera mediante el uso de sus proyectos propios. También facilitan la comunicación directa y la construcción de relaciones institucionales entre la institución central de APP y las autoridades contratantes, quienes deben trabajar juntos para identificar y seleccionar proyectos.

En **Afganistán**, el proceso de preparación de la cartera ayudó a adquirir experiencia en el uso de nuevos procesos marco de APP, tanto dentro de la nueva institución central de APP como en los órganos de contratación.

En **Indonesia**, la revisión de la cartera proporcionó aportes en relación con los requisitos de recursos para el desarrollo de un fondo de garantía.

- **Comprender el potencial del programa de APP de un país:** Los ejercicios de creación de una cartera pueden ayudar a entender el posible tamaño del programa de APP de un país. Esto puede ayudar a determinar la financiación del programa de APP y los requisitos de financiación e identificar las limitaciones que son fundamentales para el desarrollo de dicho programa.
- **Bloquear proyectos inadecuados:** Los ejercicios de constitución de una cartera de posibles proyectos pueden ayudar a bloquear o rediseñar proyectos con poco valor y priorizar aquellos con características de APP más adecuadas. Esto puede ayudar a evitar el gasto de los escasos recursos de desarrollo de proyectos en proyectos que probablemente no constituyan APP exitosas.

2.2.2 Preparación de proyectos

Si bien la mayor parte de la asistencia técnica para la preparación de proyectos que se brinda a las instituciones centrales de APP se centra en el trabajo de identificación y selección de proyectos que se capta en los ejercicios de creación de carteras, a veces se necesita asistencia técnica adicional para permitir que el gobierno tome decisiones respecto de invertir o no los recursos necesarios para la preparación completa del proyecto. Este es particularmente el caso cuando no se dispone de suficientes datos antes de los ejercicios de constitución de la cartera de posibles proyectos. En muchas ocasiones, esta asistencia técnica se lleva a cabo como un segundo paso de un ejercicio de establecimiento de una cartera e incluye un análisis de seguimiento o un estudio de prefactibilidad de un pequeño número de proyectos priorizados. Esto puede ser especialmente útil en entornos de baja capacidad donde la disponibilidad de datos es con frecuencia un impedimento para los objetivos de preparación de proyectos, y también puede dar tiempo para construir o comprender el compromiso político para proyectos específicos.

En **Afganistán, Burkina Faso y Sri Lanka**, se incorporó al diseño de la asistencia técnica, la entrega de un pequeño número de estudios de prefactibilidad para proyectos que surgieron de los ejercicios de creación de la cartera. Sin embargo, hasta la fecha ninguno de los proyectos seleccionados para el estudio de prefactibilidad ha pasado a la etapa de ejecución. En Afganistán y Sri Lanka, los cambios de gobierno llevaron a que se retire el apoyo del Grupo del Banco Mundial para la preparación de proyectos.

A pesar de que los estudios de prefactibilidad representan un paso posterior en el proceso de desarrollo del proyecto después de los ejercicios de constitución de una cartera de posibles proyectos, algunos de los principales hallazgos y desafíos asociados con los ejercicios también se aplican a los estudios de prefactibilidad. En particular, los proyectos seleccionados para el estudio de prefactibilidad no necesariamente proceden de una forma coherente a la etapa de preparación y compras del proyecto completo. Además, a menudo hay una diferenciación significativa en el formato, la profundidad y el alcance de los estudios de prefactibilidad realizados para apoyar a las instituciones de APP. En algunas circunstancias, pueden carecer de información suficiente o adecuada para permitir una toma de decisiones gubernamental efectiva.

En **Etiopía**, luego de un ejercicio inicial de constitución de una posible cartera de APP, la asistencia técnica adicional apoyó el perfeccionamiento del mecanismo de selección para fomentar una cobertura más uniforme y de mayor calidad de los temas relevantes dentro de los estudios de prefactibilidad.

3. ¿De qué manera se puede fortalecer la asistencia técnica en apoyo a la preparación de proyectos?

3.1 Consideraciones para el desarrollo de carteras de posibles proyectos

La asistencia técnica para el desarrollo de estas carteras debe diseñarse con vistas a centrarse en objetivos más allá de la mera identificación de proyectos, cuando sea pertinente.

Los ejercicios de desarrollo de la cartera deben basarse en una comprensión clara de la gama de objetivos que tales ejercicios pueden respaldar. Más allá de la identificación del proyecto, existen otros objetivos que son muy significativos para construir instituciones de APP que pueden ser especialmente relevantes en mercados menos desarrollados, donde la experiencia y capacidad de contar con APP es menor. Estos objetivos incluyen: desarrollar la capacidad práctica para identificar proyectos APP adecuados; construir relaciones institucionales en todo el gobierno; desarrollar procesos y procedimientos para la identificación y selección de proyectos; evaluar el potencial del programa de APP, incluida la identificación de sectores de alta prioridad y probables requisitos de financiamiento; y eliminar proyectos que probablemente no tengan éxito para evitar desperdiciar los escasos recursos de preparación de proyectos.

La naturaleza de los ejercicios de desarrollo de la cartera de posibles proyectos que se llevarán a cabo debe basarse en una evaluación de posibles datos disponibles, que deben evaluarse antes de emprender cualquier análisis de desarrollo de cartera.

La falta de suficientes datos sobre el proyecto es un problema que ha afectado a una serie de ejercicios de constitución de cartera y que puede socavar la utilidad de un ejercicio detallado de selección y priorización. En esta situación, una verificación de datos preliminar debería informar el tipo de ejercicio que puede ser más apropiado. Cuando se espera que el trabajo básico de prefactibilidad de proyectos esté disponible para muchos proyectos, puede ser apropiado un ejercicio completo de selección y priorización. Sin embargo, cuando los datos sobre proyectos son limitados, un ejercicio más específico de identificación cualitativa puede ser más adecuado. Esto puede diferir de un ejercicio completo de selección y priorización al:

- Centrarse inicialmente en evaluar un pequeño subconjunto de proyectos de mayor potencial en lugar de buscar identificar una gran cantidad de posibles proyectos.
- Seleccionar un grupo de unos pocos proyectos prioritarios, en lugar de una lista priorizada más larga, a través de una evaluación informal de las características de los proyectos y el compromiso político.

Sin embargo, si la asistencia técnica tiene otros objetivos no relacionados con transacciones, podría ameritarse una evaluación y priorización completas, pero su diseño y los resultados esperados deben adaptarse en consecuencia, como se indica a continuación.

El diseño de un ejercicio de desarrollo de una cartera de posibles proyectos debe adaptarse a sus objetivos.

Las consideraciones de diseño relevantes para varios objetivos importantes en los ejercicios de desarrollo de carteras incluyen lo siguiente:

Objetivos relacionados con la transacción: Para aumentar la probabilidad de identificar proyectos que finalmente se lleven a cabo en la modalidad APP, los ejercicios de desarrollo de la cartera deben diseñarse para incorporar:

- Una gama más amplia de información a fin de mejorar la capacidad de identificar proyectos que tienen apoyo político. Esto debería incluir específicamente una mayor comprensión de las prioridades de desarrollo de infraestructura de un gobierno y el compromiso político para proyectos específicos. También puede ser útil considerar la posibilidad de otorgar un mayor peso al compromiso político dentro de una metodología de puntuación.
- Proyectos que hayan sido aceptados como Iniciativas Privadas o que estén siendo considerados para una negociación directa.

Objetivos de desarrollo de las capacidades: Los ejercicios de creación de carteras pueden servir como base práctica para el desarrollo de capacidades; sin embargo, esto probablemente requerirá un ejercicio más largo para dar tiempo a una participación más exhaustiva de las partes interesadas, el desarrollo de relaciones institucionales y la prestación de apoyo práctico (tanto para las instituciones centrales de APP como para las autoridades contratantes). En las jurisdicciones menos desarrolladas esto debería incluir talleres que se realicen con frecuencia en el país y el uso de enfoques de selección simplificados.

Desarrollo del proceso: Ayudar a institucionalizar un proceso de desarrollo de cartera dentro de un programa de APP puede permitir a los gobiernos administrar mejor las carteras dinámicas de proyectos y reducir la necesidad de ejercicios frecuentes de cartera con apoyo externo. Los ejercicios de constitución de cartera deben diseñarse para brindar apoyo a la puesta en funcionamiento de los procedimientos concordantes con el marco de APP, o deben respaldar el desarrollo de estos procedimientos en ausencia de un marco de APP.

Las restricciones del programa de APP deben evaluarse de forma rutinaria como parte de los ejercicios completos de selección y priorización para gestionar las expectativas de crecimiento del programa de APP y guiar el desarrollo de apoyo en seguimiento del proceso.

Las restricciones que se deben considerar incluyen:

- Costos de preparación del proyecto: Para proyectos priorizados o para proyectos clave de alto potencial, se deben estimar estos costos y, cuando sea factible, se deben identificar las posibles fuentes de financiamiento.
- Requisitos de apoyo del gobierno: Las estimaciones generales de la necesidad potencial de apoyo gubernamental⁴ deben determinarse y considerarse a la luz del espacio fiscal disponible para brindar dicho apoyo.
- Restricciones de financiación: Cuando existan restricciones de financiamiento particularmente severas, por ejemplo, en el caso de un acceso extremadamente limitado a la moneda extranjera, habrá que asegurarse de que se entiendan dichas limitaciones.
- Restricciones de capacidad y recursos: Se debe considerar el nivel de capacidad de las instituciones que participarán en el desarrollo de los posibles proyectos identificados en una cartera, así como los recursos de personal disponibles para apoyar el proceso.

⁴ Los gobiernos brindan apoyo diverso a las APP durante la fase de implementación del proyecto, tanto a través de medidas directas (p. ej., subsidios de capital y pagos por disponibilidad) como indirectas (p. ej., garantías).

3.2 Consideraciones para la preparación del anteproyecto

Se debe incluir un tiempo para evaluar el apoyo político y el potencial de financiamiento para los proyectos priorizados antes de emprender los estudios de prefactibilidad.

Para aumentar la probabilidad de que los proyectos que reciben financiamiento para estudios de prefactibilidad den como resultado proyectos que posteriormente se preparan como APP, puede ser útil incorporar tiempo adicional entre la selección del proyecto y el comienzo de los estudios de prefactibilidad. Este período se utilizaría para celebrar:

- Consultas detalladas y específicas sobre el proyecto con altos funcionarios del gobierno y la autoridad contratante pertinente para medir el compromiso (en lugar de confiar principalmente en el sistema de puntuación de selección de proyectos o en las opiniones del personal de la institución central de la APP), incluido un debate específico sobre las posibles necesidades de apoyo por parte del gobierno para implementar el proyecto.
- Conversaciones con las agencias de desarrollo que pueden apoyar la preparación detallada del proyecto a fin de garantizar que exista un compromiso probable en caso de que se evalúe en forma positiva su factibilidad.

Considerar métodos para aumentar el desarrollo de las capacidades durante la preparación preliminar del proyecto.

Los estudios de prefactibilidad pueden servir de base práctica para el desarrollo de capacidades basado en estudios de caso en torno al desarrollo y la evaluación de proyectos en etapas iniciales. Esto requiere una coordinación más estructurada entre la firma consultora que realiza el trabajo de prefactibilidad, la autoridad contratante y las instituciones centrales de APP de lo que se necesitaría si solo se realizase el trabajo de prefactibilidad. También puede ser útil considerar, cuando correspondiese, la posibilidad de incluir a otras autoridades contratantes con proyectos de alto potencial o de realizar sesiones separadas con responsables de la toma de decisiones de alto nivel.

4. Lista de verificación para la asistencia técnica en la preparación de proyectos

Esta nota ha captado una serie de recomendaciones diferentes que son aplicables al diseño y desarrollo de la preparación de proyectos para las instituciones de APP. Estas recomendaciones se pueden agrupar en categorías que son relevantes para su consideración en diferentes etapas del desarrollo, diseño e implementación de la asistencia técnica. Las categorías clave incluyen hallazgos relacionados con:

- Selección: Qué tipo de apoyo es apropiado dadas las circunstancias u objetivos específicos.
- Secuenciación: Cuándo ciertos tipos de apoyo pueden ser apropiados dados los otros componentes de un programa de asistencia técnica.
- Uso de herramientas: Qué herramientas o productos pueden ser especialmente relevantes y cuándo.
- Diseño: Sugerencias para mejorar la eficiencia o eficacia de la manera en que se brinda el apoyo.

Las recomendaciones a continuación también se dividen entre los ejercicios de selección de proyectos de APP y la preparación preliminar del proyecto.

Ejercicios de selección de proyectos de APP

Selección	<p>Considerar cuidadosamente si los ejercicios propuestos para el desarrollo de la cartera de posibles proyectos tienen una alta probabilidad de lograr los objetivos relacionados con la transacción antes de su aprobación.</p> <p>Esto puede verse favorecido por la identificación de fondos para realizar el seguimiento del desarrollo de proyectos. De lo contrario, debería considerarse si un ejercicio de identificación de proyectos cualitativos y específicos puede ser más apropiado a fin de lograr los objetivos relacionados con la transacción que un ejercicio de selección y priorización de proyectos más completo, a menos que haya objetivos adicionales que puedan justificar un ejercicio de desarrollo de cartera de proyectos formal.</p>
Secuenciación	<p>Solicitar una evaluación de la disponibilidad de datos típicos del proyecto antes de diseñar los ejercicios de selección de la cartera de posibles proyectos</p> <p>Además, la identificación de una cartera de posibles proyectos puede ser útil:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ En paralelo con las evaluaciones del marco de APP, para ayudar a identificar los desafíos y obstáculos específicos del programa de APP.▪ Antes de respaldar el desarrollo de proyectos o fondos de inversión, apoyar una evaluación realista de la financiación del proyecto y de los requisitos de financiamiento.▪ Cuando va seguida de un período de revisión, para dar tiempo a que un gobierno decida sobre las prioridades de sus proyectos, antes del inicio de cualquier estudio de prefactibilidad.
Uso de herramientas	<ul style="list-style-type: none">▪ Alentar el uso de las herramientas existentes, aunque adaptadas a las prioridades específicas del país, cuando se está llevando a cabo un ejercicio más completo de selección y priorización a fin de reducir los costos asociados con el desarrollo de una herramienta a medida.
Consideraciones clave de diseño	<ol style="list-style-type: none">1. La naturaleza de un ejercicio de desarrollo de cartera debe basarse en una evaluación de posibles datos disponibles <p>La disponibilidad de datos es un desafío constante. Si se dispone de un trabajo de factibilidad de proyecto limitado, considere un ejercicio de identificación de proyectos cualitativo más específico. Tal ejercicio puede diferir de uno más completo de selección y priorización según se explica a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none">a. Al centrarse inicialmente en evaluar un pequeño subconjunto de proyectos de mayor potencial en lugar de buscar identificar una gran cantidad de posibles proyectos.

b. Al seleccionar un grupo de unos pocos proyectos prioritarios, en lugar de una lista priorizada más larga, a través de una evaluación informal de las características del proyecto y del compromiso político.

2. Garantizar que el diseño de un ejercicio de selección de cartera de proyectos se adapte a sus objetivos, que pueden ir más allá de la identificación de proyectos que se desarrollarán como APP.

Los objetivos y las implicancias de diseño asociadas incluyen lo siguiente:

- a. Objetivos relacionados con la transacción:
 - i. Realizar una mejor evaluación del apoyo político para proyectos individuales a través de una mayor participación del cliente.
 - ii. Considerar la posibilidad de aumentar las ponderaciones asociadas con el apoyo político en los ejercicios completos de selección y priorización.
 - iii. Incorporar un entendimiento de la manera en que podrían las Iniciativas Privadas y los enfoques de negociación directa tener un impacto en las carteras de posibles proyectos.
 - iv. Incluir un debate con posibles financiadores para realizar el seguimiento del desarrollo de proyectos (agencias de desarrollo) para aumentar las oportunidades de financiación que le siguen.
- b. Objetivos de desarrollo de las capacidades: Organizar talleres y capacitaciones basados en las características de los buenos proyectos de APP, la información requerida respecto de los proyectos y el proceso de desarrollo de los mismos.
- c. Desarrollo u operacionalización de procesos: incorporar participación adicional del cliente para:
 - i. Evaluar los procedimientos de planificación de proyectos y los procesos de aprobación para respaldar el desarrollo de procesos de proyectos de APP, o
 - ii. Proporcionar la concientización, capacitación y orientación en apoyo de la puesta en marcha del proceso de APP.

3. Garantizar que las posibles limitaciones del programa de APP se evalúen y consideren de forma rutinaria en el desarrollo de ejercicios formales de priorización de proyectos

a fin de administrar las expectativas de crecimiento del programa de APP, facilitar las conversaciones con el cliente sobre las formas de abordar las limitaciones y apoyar el desarrollo del trabajo a futuro. Las restricciones que se deben considerar incluyen:

- a. Costos de preparación del proyecto: Se deben estimar los costos y, cuando sea factible, identificar posibles fuentes de financiamiento.
- b. Requisitos de apoyo del gobierno: Las estimaciones generales de la necesidad potencial de apoyo financiero del gobierno deben determinarse y considerarse a la luz del espacio fiscal disponible para proporcionar dicho apoyo.
- c. Restricciones de financiación: Cuando existan restricciones de financiamiento especialmente severas, por ejemplo, en el caso de un acceso extremadamente limitado a moneda extranjera, hay que asegurarse de que ello se tome en cuenta.
- d. Restricciones de capacidad y recursos: El nivel de capacidad del gobierno y los recursos de personal disponibles para apoyar el desarrollo del proyecto.

b.

Otras consideraciones de diseño

- Considerar la posibilidad de apoyar las revisiones de proyectos de sectores específicos con mayor frecuencia para fomentar un compromiso más profundo con las autoridades contratantes en sectores de alto potencial.
- Considerar un mayor enfoque en la evaluación de la capacidad de gestión de contratos en los ejercicios de desarrollo de carteras de posibles proyectos para informar los requisitos de recursos del programa APP asociado.

Preparación preliminar de proyectos

Selección El apoyo político y las opciones de financiación posteriores deben evaluarse en detalle antes de prestar asistencia técnica para la preparación preliminar de proyectos

Secuenciación Si se realiza después de un ejercicio de selección de proyectos, se debe incorporar tiempo para permitir que el gobierno revise el ejercicio de selección antes del inicio de los estudios de prefactibilidad. Esto también debe incluir conversaciones con agencias de desarrollo que puedan apoyar la financiación del desarrollo de proyectos.

Además, la preparación preliminar del proyecto puede complementar las evaluaciones del marco de APP al ayudar a identificar los desafíos y obstáculos específicos del programa de APP.

Considerar métodos para aumentar el desarrollo de capacidades junto con la preparación preliminar del proyecto.

Consideraciones

Clave de diseño

- a. Fomentar la inclusión de una coordinación más estructurada entre los consultores, la autoridad contratante y las instituciones centrales de APP a lo largo del proyecto, que abarque tanto lo relacionado con el proyecto, así como los temas generales relevantes para las APP.
- b. Incluir a otras autoridades contratantes con proyectos de alto potencial en sesiones más generales y llevar a cabo sesiones separadas con responsables de la toma de decisiones de alto nivel, cuando corresponda.

Descargo de responsabilidad: Este documento es un producto del personal del Banco Mundial con contribuciones de fuentes externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo o los gobiernos que representan.

El material contenido en este documento está destinado únicamente a los fines de brindar información general y no constituye asesoramiento legal en ningún sentido. Dicho material no pretende ser exhaustivo ni prescriptivo y en ningún caso debe interpretarse como, ni sustituir el asesoramiento financiero, técnico o legal profesional adecuado sobre cualquier proyecto o programa de APP.