

CÓMO FORTALECER LAS INSTITUCIONES PARA MEJORAR LAS APP

El rol de la gestión de contratos

Esta nota ha sido elaborada 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 el Grupo 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 de 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 de la participación privada en infraestructura debido a la pandemia de COVID-19, dicha participación se recuperó en 2021¹ y muchos gobiernos recurren al sector privado para ayudar a financiar e invertir en infraestructura, lo que se considera un factor 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 transacciones de “valor por dinero”, deberán ir más allá de los proyectos pioneros y establecer programas de APP que fomenten

¹ La participación privada mundial en infraestructura (PPI) 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 - [Base de datos del PPI](#).

un mercado activo de licitaciones y financiamiento.

Para comprender mejor los factores que impulsan el éxito de los programas de APP y la mejor forma 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 en 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 los hallazgos y las lecciones aprendidas con respecto al rol que cumple la gestión de contratos en el éxito de los programas de APP.

1. ¿Qué papel desempeña la gestión de contratos en el éxito de los programas de APP?

La implementación de proyectos de APP y la obtención de inversión privada es solo un aspecto del éxito de estos programas. Igual de importante es que los proyectos realizados cumplan los objetivos gubernamentales a lo largo de su vida operativa. Si bien un contrato regula la implementación de proyectos de APP, los acontecimientos futuros, previstos o no, y el comportamiento de las partes que gestionan el contrato, pueden generar diferencias en el valor que los gobiernos obtienen de los proyectos de APP en comparación con lo esperado al momento de la firma del contrato.

Como resultado de ello, a menudo se considera que la gestión eficaz de los contratos es tan importante como el propio contrato de APP, especialmente dada la frecuencia con la que los equipos de gestión tienen que considerar (y, a veces, renegociar) cuestiones que pueden alterar sustancialmente la asignación de riesgos de los proyectos de APP. En América Latina, la investigación sobre el tema ha indicado que las renegociaciones en el sector del transporte se han producido en más del 70 por ciento de los proyectos.²

En un estudio realizado en **México** se observó que las renegociaciones solían dar lugar a cambios en el alcance de los proyectos, incluida la duración de los contratos y el plazo de las inversiones, siendo habituales los aumentos de tarifas y los pagos adicionales.

Si bien la gestión de contratos se considera fundamental para garantizar que los proyectos de APP ofrezcan calidad y valor y cumplan con sus objetivos, los datos disponibles sobre las prácticas reales de gestión de contratos en los países en desarrollo son muy limitados. Por lo tanto, los hallazgos identificados bajo el Programa de Fortalecimiento Institucional de APP (*PPP Institutions Building Program*) se centran en las lecciones que se pueden extraer de los estudios existentes en esta área, que a menudo se enfocan en la experiencia de los países desarrollados y en información más general sobre las funciones y responsabilidades típicas de las instituciones. La revisión más exhaustiva de la experiencia es la Herramienta de Gestión de Contratos de APP (*PPP Contract Management Tool*) del *Global Infrastructure Hub*, que incluye lecciones aprendidas de 250 estudios de caso en todo el mundo.

Una de las principales conclusiones de la mayoría de los trabajos centrados en la gestión de contratos es que se necesita una gran capacidad para gestionar y renegociar contratos de APP de manera eficaz. Las dificultades mencionadas para obtener esta capacidad en los países desarrollados probablemente indican que los países en desarrollo corren el riesgo de no contar con la capacidad necesaria para garantizar que las APP cumplan con éxito los objetivos del gobierno. Un factor clave que contribuye a la falta de capacidad para la gestión de contratos es la pérdida de conocimientos sobre el proyecto después de su cierre financiero, cuando muchos equipos de proyecto gubernamentales se reducen y los asesores externos, que a menudo son esenciales en el desarrollo del proyecto y la redacción del contrato, ya no se encuentran disponibles.

La resolución de estas cuestiones suele estar a cargo de las autoridades contratantes, que generalmente son las principales responsables de la gestión de contratos. Si bien las instituciones centrales de APP han apoyado la gestión de contratos al proporcionar conocimientos técnicos a las autoridades contratantes y preparar material de orientación sobre cuestiones específicas, no está claro cuán eficaces han sido estos enfoques a la hora de proteger el valor que los gobiernos obtienen de los proyectos de APP.

² Gausch et al. 2014.

2. Hasta la fecha, ¿de qué manera las agencias de desarrollo han prestado apoyo a la gestión de contratos?

A pesar de la importancia que se percibe respecto de la gestión de contratos para proyectos y programas de APP exitosos, las agencias de desarrollo no han centrado gran parte de su apoyo a las instituciones de APP. Dicho apoyo se ha revisado con la intención de identificar brechas y superposiciones en los lineamientos, las herramientas y los productos, y de comprender la manera en que la asistencia técnica específica puede ser más útil, o la forma en que se pueden enfrentar los desafíos de gestión de contratos en las instituciones de APP. Los principales hallazgos de esta revisión se presentan divididos en dos amplias categorías: (i) la elaboración de lineamientos sobre mejores prácticas, herramientas y otros productos destinados a complementar la capacidad; y (ii) la asistencia técnica brindada para desarrollar la capacidad, que puede o no aprovechar herramientas o productos específicos.

2.1 Lineamientos, Herramientas y Productos

Muchas guías generales de APP incluyen una sección sobre gestión de contratos. En muchos casos, estas secciones ofrecen poca orientación detallada que pueda ayudar a los profesionales. Las publicaciones más recientes incluyen cada vez más contenido sobre gestión de contratos y, además, como indica el cuadro a continuación, existen algunos recursos dedicados exclusivamente a este tipo de gestión. No obstante, las instituciones de APP disponen de muchos menos recursos sobre gestión de contratos que sobre otras cuestiones de APP.

Descripción General de las Herramientas y Productos

Herramienta/ Producto	Agencia de desarrollo
Cuestiones emergentes en la Gestión de Contratos* : Herramienta web para recopilar y consolidar la información de los contratos de APP a fin de apoyar el monitoreo de la cartera.	Banco Mundial
Gestión de las APP durante la vigencia de su contrato (<i>Managing PPPs During Their Contract Life</i>) : Orientaciones y lecciones aprendidas sobre estrategias para gestionar actividades y procesos clave a lo largo del proceso de adquisiciones y ejecución de contratos.	Centro Europeo de Expertos en APP
Herramienta de gestión de contratos de APP (<i>PPP Contract Management Tool</i>) : Material orientativo sobre la gestión de APP tras el cierre financiero, que incluye las lecciones aprendidas a partir de 250 estudios de caso en todo el mundo.	Global Infrastructure Hub

*Hace referencia a herramientas o productos que aún están en desarrollo/en espera de publicación.

Los documentos existentes con lineamientos generales cubren muchos temas clave a un alto nivel, como las aptitudes necesarias para la gestión de contratos y la importancia de la gestión de la información y los desafíos asociados con la pérdida de memoria institucional. Además, incluyen las buenas prácticas de los países desarrollados, con estudios de caso procedentes de países con gran experiencia en APP (por ejemplo, el Reino Unido, Francia y Australia) y están diseñados para poner de relieve cuestiones importantes que el gobierno debe tener en cuenta a la hora de planificar la gestión de contratos. Sin embargo, actualmente existe poca orientación para asistir a las instituciones en los aspectos cotidianos de la gestión de contratos.

Además de la relativa ausencia de lineamientos sobre la gestión de contratos, no parece que las herramientas de evaluación de las APP recojan de forma rutinaria las prácticas o capacidades de gestión

de contratos.

2.2 Asistencia técnica en materia de gestión de contratos

La gestión de contratos no es un tema que se trate con frecuencia en la asistencia técnica prestada a las instituciones de APP, y el apoyo suele ofrecerse de forma *ad hoc* cuando surgen problemas durante la ejecución de los contratos. Aunque la asistencia técnica enfocada en el desarrollo de capacidades generalmente menciona el tema, no suele tratarse en profundidad. Además, las evaluaciones de la experiencia de las APP tienden a incluir una revisión anecdótica de proyectos específicos, pero no ofrecen una visión general, ni evalúan la eficacia de las prácticas de gobernanza y gestión de contratos posteriores a la adjudicación del proyecto en curso, ya sea con respecto a proyectos individuales o al programa de APP en su conjunto.

A menudo, la asistencia técnica que se ha brindado en el área de gestión de contratos se ha centrado en la revisión de contratos operativos, focalizándose en un riesgo específico o en un proyecto concreto que experimenta dificultades en su implementación. Si bien es probable que una revisión de proyectos específicos sea muy relevante para las autoridades contratantes en cuestión, las revisiones de las carteras de proyectos son aún más relevantes a la hora de apoyar el desarrollo de la capacidad de gestión de contratos de la institución central y del programa de APP.

En Côte d'Ivoire, se revisaron varios contratos existentes haciendo hincapié en la comprensión de los riesgos fiscales.

La asistencia técnica en el ámbito de la gestión de contratos ha ido en aumento por petición de determinados gobiernos debido al impacto de la COVID-19 en los proyectos de APP. Esto representa una oportunidad para reunir las lecciones aprendidas que podrían aportar al apoyo futuro que se brinde a las instituciones de APP sobre gestión de contratos. Por ejemplo, el Programa de respuesta rápida a la COVID-19 del Banco Mundial, que brinda apoyo a corto plazo a los gobiernos en relación con el impacto de COVID-19 en su programa de APP, se encargó de difundir las lecciones aprendidas a un público más amplio a través de [una serie de notas prácticas](#).

3. ¿De qué manera se puede reforzar la gestión de contratos?

La práctica de gestión de contratos debe revisarse de forma rutinaria al evaluar los programas de APP.

La comprensión de cómo se gestionan los contratos dentro de un programa de APP, incluidos los problemas interinstitucionales, debería sustentar la mayor parte de la asistencia técnica prestada a las instituciones de APP y, en particular, la asistencia técnica centrada en abordar las limitaciones específicas de la gestión de contratos.

Entre las medidas concretas que pueden adoptarse figuran las siguientes:

- Incluir sistemáticamente información sobre la gobernanza posterior a la adjudicación del proyecto y las prácticas de gestión de contratos en las evaluaciones de la experiencia de un país en materia de APP.
- Garantizar que el desarrollo del marco de las APP se base en la comprensión de la gobernanza real de los proyectos con posterioridad a su adjudicación y en la práctica de la gestión de contratos para contribuir a la claridad de las funciones institucionales en todas las fases del ciclo de vida de los proyectos de APP.
- Garantizar que las actividades de desarrollo de capacidades aborden las cuestiones relativas a la gestión de contratos y que los conocimientos se transfieran a la autoridad contratante de forma adecuada, teniendo en cuenta las prácticas actuales del país y las funciones y responsabilidades institucionales.
- Considerar la posibilidad de centrarse más en la evaluación de la capacidad de gestión de contratos durante los ejercicios para posibles proyectos con el fin de realizar aportes sobre los recursos necesarios asociados al programa de APP.

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 fines de información general y no constituye asesoramiento jurídico en ningún sentido. Dicho material no pretende ser ni exhaustivo ni prescriptivo y en ningún caso debe interpretarse como, ni sustituir el asesoramiento financiero, técnico o jurídico profesional adecuado sobre cualquier proyecto o programa de APP.