

CÓMO FORTALECER LAS INSTITUCIONES PARA MEJORAR LAS APP

El rol de los marcos de APP

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 el Financiamiento de Infraestructura, PPP 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 PPP).

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 transacciones 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 global en infraestructura (PPI) en 2020 fue de \$ 45 mil millones en 252 proyectos, una caída del 52 por ciento desde 2019. La inversión PPI en 2021 representó \$ 76.2 mil millones en 240 proyectos: [Base de datos del PPI](#).

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 en relación con el papel que juegan los marcos jurídicos e institucionales en el éxito de los programas de APP.

1. ¿Cuál es el papel de los marcos de APP en el desarrollo de las capacidades para impulsar el éxito del programa de APP?

El conjunto de leyes, reglamentos y directrices que se aplican al desarrollo y la implementación de proyectos de APP dentro de un país, definidos en términos generales como marcos de APP, a menudo se consideran un elemento fundamental para favorecer las APP y respaldar estos programas. Sin embargo, existe una amplia gama de modelos legales que sustentan los marcos de APP, desde una legislación muy básica que incluye disposiciones simples que facilitan las APP (normalmente se encuentran fuera de las leyes de APP independientes, a menudo en la legislación sectorial), hasta una legislación específica de APP más completa que refleja el desarrollo del proyecto, los procedimientos, instituciones y otras cuestiones de gobernanza.

Los marcos de APP comparten el objetivo de facilitar y apoyar la implementación de proyectos de APP exitosos. Sin embargo, el vínculo entre los marcos de APP y el crecimiento del programa de APP no es sencillo. Si bien la legislación básica a menudo ha resultado importante para desbloquear las primeras APP dentro de un país -lo que confirma la importancia de un mandato legal explícito para las APP- la adopción de marcos de APP más detallados no necesariamente ha llevado a un aumento en el número de proyectos APP.

La legislación sectorial ha desbloqueado oleadas de proyectos de APP en Jordania (Ley de Energía Renovable), Kenia (Ley de Energía), Nepal (Ley de Energía Hidroeléctrica), Nigeria (Concesiones de Puertos) y Filipinas (Ley BOT).

Leyes independientes de APP, como las que existen en Camerún, Egipto, Nigeria y Rumania, no han desbloqueado proyectos de APP de manera similar, muchas veces debido a la falta de claridad o a la existencia de vías paralelas de desarrollo de proyectos.

Una vez establecidos, los marcos de APP evolucionan casi continuamente, lo que conlleva revisiones frecuentes de las leyes de APP, así como la emisión de reglamentos y/o decretos y otro material orientativo. Sin embargo, es difícil establecer un vínculo entre marcos de APP más profundos y complejos y el crecimiento del programa de APP. Además, en algunos casos, en especial en los mercados de APP menos desarrollados, existe evidencia de que dichos marcos pueden frenar el crecimiento de este tipo de programas.

Estos hallazgos sugieren que se debe tener mucho cuidado en la evaluación y el desarrollo de marcos de APP para garantizar que sean adecuados para su propósito y para el contexto del país y el nivel de desarrollo del programa de APP. En particular, el proceso de evaluación y desarrollo de marcos de APP debe basarse en la experiencia y centrarse en superar los obstáculos que impiden las transacciones de APP. El desarrollo de estos marcos también debe aprovechar el hecho de que evolucionarán con el tiempo, lo que permitirá un desarrollo iterativo basado en la experiencia práctica y en mayores niveles de capacidad. Específicamente, esto sugiere que:

- Es posible que los mercados de APP emergentes deseen centrarse en una legislación menos orientada a los detalles, diseñada para facilitar proyectos y garantizar niveles adecuados de transparencia, y de valor por dinero, pero que aun así brinde espacio para la experimentación que puede facilitar el surgimiento de mejores prácticas a lo largo del tiempo.
- Los mercados de APP en proceso de maduración pueden beneficiarse de un aumento de la exhaustividad de sus marcos de APP al captar problemas más complejos a lo largo del tiempo. Sin embargo, este enfoque no debe centrarse en la adopción generalizada de las mejores prácticas, sino que debe apuntar a abordar los desafíos específicos del contexto del país que enfrenta un programa de APP, con aportes provenientes de la comprensión de la experiencia práctica y la capacidad.

2. Hasta el momento ¿de qué manera se ha brindado apoyo a los marcos de APP?

Dada la importancia percibida en relación con los marcos jurídicos e institucionales de las APP, las agencias de desarrollo han dedicado un esfuerzo considerable a evaluarlos y apoyar su desarrollo. Estos esfuerzos incluyen asistencia técnica y productos diseñados en respaldo de los profesionales en APP del gobierno y, en general, se enfocan en: (i) evaluar el marco jurídico, regulatorio e institucional dentro de un país para comprender su impacto en la capacidad de contar con APP; y (ii) apoyar el desarrollo o la mejora de los instrumentos que sustentan estos marcos.

Se llevó a cabo una revisión para identificar brechas y superposiciones en las directrices, herramientas y productos existentes y para comprender de qué manera la asistencia técnica específica puede ser más útil o enfrentar desafíos en apoyo del desarrollo de marcos de APP. Los principales hallazgos de esta revisión se presentan a continuación en dos amplias categorías: (i) orientación sobre mejores prácticas, herramientas y otros productos relacionados con los marcos de APP; y (ii) asistencia técnica proporcionada para evaluar o desarrollar marcos de APP, que pueden o no utilizar herramientas o productos específicos.

2.1 Orientación, herramientas y productos

Las agencias de desarrollo han generado una gran variedad de herramientas y productos relevantes para apoyar la asistencia técnica a fin de delinear los marcos jurídicos e institucionales de las APP. El siguiente cuadro refleja una selección de estas herramientas y productos.

Reseña de herramientas y productos

Herramienta/ Producto	Agencia de Desarrollo
Diagnóstico de Capacidad del país en APP: Evaluación estandarizada de la capacidad de un país para implementar APP a través de una revisión del entorno de APP.	Grupo del Banco Mundial
InfraSAP 2.0: Análisis estandarizado de las restricciones del financiamiento privado para crear una hoja de ruta a fin de aumentar la participación privada en infraestructura sostenible.	Grupo del Banco Mundial
Directrices de política para la gestión de Iniciativas Privadas: Curso de orientación a distancia para ayudar a los profesionales a abordar los desafíos relacionados con las iniciativas privadas.	Grupo del Banco Mundial
Marco de divulgación para las APP: Curso de orientación a distancia sobre diseño de un marco de divulgación para las APP, incluida la preparación de leyes y políticas.	Grupo del Banco Mundial
Guía sobre Marcos Jurídicos para las APP: Orientación sobre disposiciones legales sugeridas para apoyar el desarrollo de un marco jurídico de APP.	Grupo del Banco Mundial
Guía global de participación comunitaria para APP*: Material de orientación para mejorar la comunicación y el compromiso de las partes interesadas en el desarrollo de APP.	Grupo del Banco Mundial
Monitoreo de APP: Herramienta en línea que da seguimiento al desarrollo de un entorno que facilite la existencia de las APP en una serie de países.	Banco Asiático de Desarrollo
Evaluación de la Capacidad de las APP: Análisis estandarizado de áreas clave relevantes para crear un entorno propicio para las APP en un país.	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)
Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública: Análisis estandarizado de procedimientos, herramientas, toma de decisiones y procesos de monitoreo utilizados por los gobiernos durante el ciclo de inversión pública.	FMI

Herramienta de Evaluación de la Capacidad: Análisis estandarizado de áreas clave relevantes para construir el entorno propicio para las APP de un país y objetivos de desarrollo de infraestructura más amplios.	Centro de Excelencia Internacional sobre APP de la CEPE
Guía legislativa sobre APP y disposiciones legislativas modelo: Principios rectores y material sobre el marco jurídico de las APP, adquisiciones y cuestiones contractuales.	Comisión de las Naciones Unidas sobre el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)
Ley Modelo de APP/Concesiones*: Modelo/borrador de contenido de cláusulas comunes en APP/concesiones.	CEPE/Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)

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

Las **herramientas de evaluación** cubren una amplia gama de temas que pueden afectar la capacidad de contar con APP en un país en particular, incluido el clima macroeconómico y de negocios/inversión, el marco jurídico e institucional de APP, la experiencia pasada en APP, la contratación en el marco de las APP y la capacidad. Existe una similitud considerable en la cobertura de estos temas centrales en todas las herramientas de evaluación. Además, la mayoría de estas herramientas también tiene en cuenta la planificación y preparación de proyectos, así como los aspectos financieros. Como resultado de lo antedicho, hay mucha superposición entre estas herramientas, aunque se observa que éstas cubren problemas con diferentes niveles de detalle, y la disponibilidad de algunas de ellas es geográficamente limitada.

Aunque la capacidad se tiene en cuenta en la mayoría de las herramientas de evaluación, se limita en gran medida a resaltar si las instituciones actuales están bien posicionadas para emprender las actividades típicas requeridas para el desarrollo e implementación de APP. Podría ser necesaria una evaluación más profunda de áreas específicas donde la capacidad puede ser débil para analizar la manera en que dichas debilidades están afectando el desarrollo de un programa de APP, a fin de aportar a las recomendaciones que tienen como objetivo desarrollar un marco jurídico adecuado para este propósito.

Una serie de productos también respaldan el **desarrollo de marcos para las APP**, y éstos tienden a ser de naturaleza más práctica, centrados en disposiciones legislativas generales o en orientación sobre áreas temáticas relevantes para los marcos de APP. Parece haber una superposición considerable entre los productos que cubren el desarrollo del marco jurídico general de las APP. Sin embargo, gran parte de este contenido no se centra específicamente en los países en desarrollo y proporciona más que nada una biblioteca de disposiciones y recomendaciones de mejores prácticas. Ninguno de los productos analizados considera el nivel de madurez o la capacidad institucional en el país en el que se está desarrollando un marco de APP.

2.2 Asistencia Técnica para Marcos APP

2.2.1 Evaluación de marcos para las APP

Las evaluaciones de los marcos jurídicos e institucionales de las APP, y de los programas de APP en general, a veces se llevan a cabo antes de brindar apoyo para la preparación o revisión de estos marcos y en diferentes puntos del desarrollo de los programas de APP. Las evaluaciones a menudo se utilizan, o se pretende que se utilicen, como un trampolín para el diseño de asistencia técnica más específica a través de recomendaciones hechas a medida sobre la base de los hallazgos de la evaluación. Sin embargo, no queda claro si estas herramientas de evaluación siempre brindan aportes a la asistencia técnica, ya que en algunos casos ésta no se produce, lo que conlleva a un impacto limitado.

A fin de garantizar que las evaluaciones de APP tengan el valor previsto, es importante fomentar la

asistencia técnica de seguimiento siempre que sea posible. Dos factores parecen haber aumentado la probabilidad de seguimiento en la asistencia técnica que se revisó:

- Garantizar una fuerte participación y apropiación de la evaluación del marco de APP por parte de los profesionales de APP del gobierno. Desarrollar y mantener esta apropiación puede contribuir a proporcionar la voluntad política necesaria para implementar las recomendaciones y reformas que se proponen en la evaluación. Además, un fuerte compromiso puede facilitar la preparación de recomendaciones apropiadas dentro de la evaluación a través de una comprensión más precisa de los obstáculos, así como de la capacidad institucional en APP.
- Identificar el apoyo para una posible asistencia técnica de seguimiento antes de realizar una evaluación del marco de APP. Esto es más factible cuando existen relaciones sólidas entre las agencias de desarrollo y los profesionales de APP del gobierno, y donde existe o se está considerando un programa amplio de apoyo a las APP para el país. Hay un número significativo de actores activos en el desarrollo de marcos de APP, y se debe interactuar en una etapa temprana con estos actores (antes, durante y después de la evaluación, según sea necesario) para facilitar la implementación de las recomendaciones de la evaluación.

En Sri Lanka, se llevó a cabo una evaluación del marco antes de desarrollar una cartera de posibles proyectos y se diseñó de manera tal que contribuya tanto al desarrollo de cartera como a la preparación de proyectos de APP.

Las evaluaciones de APP son de naturaleza amplia y abarcan temas relacionados con el entorno macroeconómico, la experiencia en APP, la participación de las partes interesadas, el marco jurídico e institucional, el apoyo del gobierno y el riesgo fiscal, el acceso a la financiación y la divulgación. Sin embargo, no está claro si suelen recibir aportes a través de una comprensión profunda de la experiencia de transacción en el país. Reflejar esta experiencia facilitaría la identificación de cuellos de botella y limitaciones específicas para la implementación de proyectos de APP que son fundamentales para abordar la asistencia técnica de seguimiento. Esto se puede lograr mediante una interacción más estrecha con los profesionales de APP del gobierno, o mediante la realización de evaluaciones de APP en paralelo con otra asistencia técnica enfocada en el desarrollo de carteras o de proyectos de APP. Ello puede facilitar la inclusión de experiencia práctica en la evaluación del marco en tiempo real para garantizar que cualquier recomendación refleje con precisión el contexto y la capacidad del país, así como los obstáculos que inhiben el crecimiento del programa de APP y que cualquier marco intentaría superar.

En Angola, se preparó una evaluación marco en paralelo con el trabajo de desarrollo del proyecto, que resultó útil para identificar cuellos de botella prácticos para el desarrollo de proyectos como, por ejemplo, inconsistencias entre el sector energético y las regulaciones de APP.

2.2.2 Desarrollo de marcos para APP

El desarrollo de marcos de APP ha sido un componente central de la asistencia técnica de las agencias de desarrollo en una variedad de programas de APP, independientemente de la capacidad en relación con las APP o la profundidad de la experiencia en APP del país en cuestión. Con frecuencia, esto ha implicado la promulgación o revisión de la legislación pertinente que facilita los programas de APP y establece instituciones centrales de APP. Sin embargo, hay pruebas limitadas de

En Afganistán, se brindó apoyo institucional para la promulgación de la legislación de APP, la creación de una institución central de APP y el desarrollo de una cartera de APP. A pesar de esto, la implementación fue lenta, obstaculizada por la baja capacidad y el apoyo sectorial inconsistente.

que la asistencia técnica para el desarrollo de marcos de APP haya tenido un impacto significativo en el volumen de transacciones de APP, ya que la implementación de proyectos después de la nueva legislación a menudo se ha mantenido en un nivel bajo. Esto ocurre especialmente en entornos de menor capacidad y con experiencia limitada en APP. Además, en ciertas ocasiones, los nuevos marcos de APP se han revisado con relativa rapidez, lo que genera más preguntas sobre la manera en que la asistencia técnica para el desarrollo del marco de APP puede respaldar mejor el crecimiento del programa de APP.

La mayor parte de la asistencia técnica para el desarrollo del marco de APP sigue un enfoque similar que implica una revisión documental que compara los marcos existentes y las mejores prácticas, seguido del desarrollo de una legislación para alinear ambos. Este enfoque para el desarrollo del marco jurídico puede alentar la expansión del marco de APP de un país para abordar una amplia variedad de temas. Sin embargo, como se ha

Jordania adoptó un enfoque gradual para el desarrollo de su marco de APP, promulgando legislación sobre APP y de sectores específicos a lo largo del tiempo. En tiempos más recientes, el país revisó la Ley de APP y estableció marcos de Gestión de la Inversión Pública (PIM) y FCCL.

señalado anteriormente, existen ejemplos en los que los marcos de APP desarrollados a través de este enfoque no han resultado en el aumento de las transacciones de APP. En la mayoría de los casos, parece haber poca evaluación de los problemas contextuales específicos del país que pueden estar impidiendo la realización de proyectos de APP. Aún si se comprendiesen tales desafíos, no queda claro si la asistencia técnica se centra más en cómo hacer las cosas, ni si mejorar el marco de APP permitirá superar los desafíos. Por lo tanto, es posible que parte del apoyo al desarrollo del marco sea prematuro, y ello parece ser más probable cuando la capacidad para usar elementos del marco propuesto es limitada, y destaca la importancia de introducir cambios graduales en el marco de APP para que coincida con la experiencia y la capacidad de implementación de los países.

Hay algunos ejemplos en los que el desarrollo del marco de APP ha sido apoyado a través de diferentes enfoques que pueden ser útiles para guiar el apoyo futuro a los marcos jurídicos e institucionales de APP. Éstos incluyen lo siguiente:

- **Poner a prueba nuevos procesos marco antes de reflejarlos en una legislación integral.** En Vietnam, se utilizó un marco piloto flexible para la implementación de proyectos antes de formalizarlo dentro de una ley. Las lecciones aprendidas del proceso piloto pueden luego incorporarse al marco de APP.
- **Proporcionar aportes específicos para el desarrollo de marcos de APP.** En Senegal, Sudáfrica y Vietnam, las agencias de desarrollo revisaron y comentaron sobre la legislación existente y/o los proyectos de ley. Este enfoque faculta a los profesionales de las APP del gobierno para mantener el control del proceso de redacción legislativa.
- **Brindar apoyo a la puesta en marcha para abordar los desafíos en la implementación con marcos de APP.** En Indonesia y Kenia, la asistencia técnica brindada para operacionalizar los nuevos marcos de APP ha incluido la preparación de directrices y/o de documentación procedimental que respalda la instrumentación diaria de la legislación primaria. Esto es relevante en especial para la implementación de nuevos procesos y procedimientos.

A pesar de su importancia, los marcos de APP por sí solos no impulsan la actividad de APP. Por lo tanto, además de considerar enfoques alternativos para el desarrollo de marcos de APP, la asistencia técnica también debe considerar la posibilidad de ayudar a abordar la implementación y los desafíos prácticos que afectan la capacidad de un programa de APP para implementar proyectos de esta índole. A continuación, se enumeran los desafíos prácticos más comúnmente identificados que enfrentan los programas de APP reflejados en la documentación sobre la asistencia técnica para el desarrollo del marco de APP. Estos desafíos pueden requerir un apoyo diferenciado más allá o en lugar de una mayor

revisión/desarrollo del marco de APP. Éstos incluyen lo siguiente:

- **Claridad de las funciones/responsabilidades institucionales.** Es habitual dentro de la legislación sobre APP establecer nuevas instituciones o expandir las instituciones existentes para crear un marco institucional que establezca las funciones/responsabilidades que deben desempeñar las diversas instituciones gubernamentales. Sin embargo, uno de los desafíos más habituales que enfrentan los programas de APP se relaciona con la falta de claridad en torno a las funciones y responsabilidades institucionales. Estos problemas pueden surgir de la falta de claridad en los propios marcos de las APP, pero de igual modo parecen surgir de la falta de operacionalización exitosa de los marcos institucionales existentes.
- **Falta de proyectos financiables.** Esto puede ser el resultado de una variedad de problemas, incluidos los desafíos de procedimiento, la mala preparación de proyectos, la dependencia de iniciativas privadas (USP, por su sigla en inglés), una capacidad deficiente, o falta de planificación de inversiones del sector, así como otros factores fuera del control del gobierno, como el tamaño del país. En última instancia, es posible que se requieran revisiones del marco jurídico e institucional para resolver los problemas de procedimiento, pero la capacidad subyacente más amplia u otros problemas que conducen a un desarrollo deficiente del proyecto o una prevalencia de las USP pueden abordarse mejor sin implementar un nuevo marco de APP.
- **Restricciones fiscales/financieras.** Aunque no son tan frecuentes como los problemas anteriores, se observan obstáculos fiscales y financieros en la asistencia técnica a los marcos de APP. Estos obstáculos pueden incluir problemas relacionados con la convertibilidad de divisas en ausencia de financiamiento en moneda local, o la necesidad de garantías gubernamentales u otro apoyo financiero. Estas limitaciones seguirán afectando el desarrollo del programa de APP, independientemente del apoyo a los marcos correspondientes. Por lo tanto, la asistencia técnica puede respaldar mejor el desarrollo de programas de APP al abordar directamente estos problemas o al centrarse en el desarrollo de proyectos que pueden implementarse a pesar de estas limitaciones.

En Côte d'Ivoire se diseñó un programa de comunicación para mejorar la coordinación entre la institución central de APP y las autoridades contratantes, a fin de evitar que la institución central de APP quede al margen durante el proceso de desarrollo del proyecto de APP.

3. ¿De qué manera pueden fortalecerse los enfoques de marcos jurídicos e institucionales para las APP?

3.1 Consideraciones al brindar apoyo para la evaluación del marco de APP

Incorporar una mayor comprensión de la capacidad del país y los desafíos que enfrentan las transacciones en las evaluaciones del marco de APP.

Con vistas a aumentar su eficacia para la asistencia técnica a las instituciones de APP, las evaluaciones del marco de APP deben considerar lo siguiente:

- **Centrarse en los obstáculos explícitos a las transacciones de APP, según la experiencia práctica.** Conforme la solidez de la experiencia en transacciones dentro de un país, se podrá necesitar más tiempo para lograr una mayor interacción con los profesionales de APP del gobierno de lo que es habitual en la actualidad en los ejercicios de evaluación de APP para explorar estos temas. La evaluación debe basarse en recomendaciones para abordar los problemas que afectan la capacidad de realizar las transacciones.
- **Incluir rutinariamente una revisión de los desafíos específicos del programa que tal vez no impidan el desarrollo inicial del proyecto de APP,** pero que pueden exponer los programas de APP a un riesgo considerable que llegue a socavar su desarrollo. Esto puede incluir:
 - Las restricciones fiscales de un país y las prácticas generales de gestión fiscal (incluida la capacidad existente para gestionar las limitaciones), así como la legislación pertinente.
 - La gobernanza de proyectos con posterioridad a la adjudicación y la práctica de gestión de contratos.
 - La legislación y la práctica con respecto a la aceptación y el tratamiento de iniciativas privadas (USP, por su sigla en inglés).
- **Tener más en cuenta la capacidad de los profesionales de APP del gobierno** en el diseño de las recomendaciones que emanan de la evaluación del marco de APP. Estas recomendaciones deben reflejar e incorporar el contexto y la capacidad del país y centrarse en cuestiones prioritarias que sean realistas e implementables.

La asistencia técnica que utiliza herramientas de evaluación del marco de APP debe incorporar características de diseño que fomenten el trabajo a futuro.

Las evaluaciones del marco de APP requieren apoyo a futuro para ser efectivas. En este contexto, podría resultar útil considerar las siguientes características de diseño:

- **Las evaluaciones del marco de APP deben ser parte de programas más amplios de asistencia técnica** para apoyar la implementación de las recomendaciones.
- **Debe alentarse una mayor interacción con los profesionales de APP del gobierno** para desarrollar recomendaciones que generen consenso y compromiso para su implementación. Esto es particularmente relevante en entornos de menor capacidad.
- **Considere la preparación de una evaluación del marco de APP en paralelo con el trabajo de desarrollo de la cartera/de los proyectos,** dado que esto ayudará a identificar problemas

prácticos de desarrollo de proyectos/transacciones y cuellos de botella.

3.2 Consideraciones para desarrollar el marco de APP

Determinar si los obstáculos clave para el crecimiento del programa de APP pueden abordarse mediante otras intervenciones antes de embarcarse en el desarrollo de nuevos instrumentos legales.

Otras opciones a considerar cuando corresponda y según la naturaleza de los obstáculos clave del programa de APP incluyen concientización, el desarrollo de capacidades, o el apoyo a políticas o su operacionalización. Los obstáculos clave que pueden abordarse mejor a través de intervenciones no legislativas incluyen lo siguiente:

- **Claridad de las funciones y responsabilidades institucionales** – La concientización y el desarrollo de capacidades o el apoyo a la operacionalización deben considerarse como un primer paso en el que los instrumentos legales son en general claros. Cuando sea necesaria una revisión del marco jurídico, se debe tener en cuenta la sensibilización, el desarrollo de las capacidades o el apoyo a la operacionalización junto con la intervención legislativa para apoyar la implementación del cambio institucional.
- **Falta de proyectos financiables** – Tanto los desafíos procedimentales como la falta de capacidad pueden resultar en el desarrollo de proyectos no viables. Cuando los procedimientos contemplados en la ley son en líneas generales apropiados, podría ser más útil la asistencia técnica para el desarrollo de la cartera de proyectos/prefactibilidad de proyectos o el desarrollo de capacidades para las autoridades contratantes en torno al desarrollo de proyectos.
- **Marco de inversión o cuestiones de financiación** – Es posible que estos problemas deban abordarse de manera mucho más amplia que en los instrumentos marco de APP y algunos problemas, como la escasez de divisas, pueden no ser abordables en la legislación. En estos casos, considere centrarse en el desarrollo de proyectos que puedan implementarse a pesar de las limitaciones.

La asistencia técnica respecto del marco jurídico e institucional debe diseñarse para abordar los obstáculos específicos del programa de APP que se presenten y adoptar un enfoque más iterativo para el desarrollo del marco de APP.

Este enfoque utiliza el proceso de desarrollo continuo e iterativo del marco de APP para aprovechar la experiencia práctica y centrarse en compromisos de marco de APP más acotados y específicos cuando sea posible. También debería ayudar a reducir el riesgo asociado con la introducción de legislación que pueda plantear desafíos de implementación. A continuación, se mencionan las características del diseño de la asistencia técnica que siguen este enfoque:

- **Garantizar que la experiencia y la capacidad del programa de APP se tengan en cuenta durante el desarrollo de marcos jurídicos e institucionales.** Es probable que esto requiera una interacción considerable con los profesionales de APP del gobierno en torno a las implicancias de los procedimientos y procesos propuestos en el transcurso de la asistencia técnica.
- **Secuenciar la asistencia técnica según la necesidad a través de intervenciones muy específicas.** Cuando sea factible, considere el desarrollo de una guía o política como un primer paso, o pruebas piloto para abordar los obstáculos del programa de APP antes de desarrollar instrumentos legales.
- **En mercados más maduros, centrar la asistencia técnica en ayudar a identificar impedimentos legales clave** que pueden constituir obstáculos para el programa de APP, y las formas en que podrían abordarse. La asistencia técnica para la redacción de legislación puede beneficiarse si se

centra en una serie más limitada de temas esenciales, en lugar de recomendar una serie más amplia de mejores prácticas.

- **Incorporar soporte subsiguiente** para ayudar con la puesta en práctica de marcos nuevos o revisados siempre que sea posible.

4. Lista de verificación para la asistencia en relación con los marcos jurídicos e institucionales

Esta nota ha recopilado una serie de recomendaciones que son aplicables al diseño y desarrollo del apoyo jurídico e institucional a 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 del apoyo institucional. Las categorías clave incluyen hallazgos relacionados con:

- Selección: Qué tipo de apoyo es el indicado de acuerdo a las circunstancias u objetivos específicos.
- Secuenciación: Cuándo pueden resultar apropiados ciertos tipos de apoyo teniendo en cuenta otros componentes de un programa de asistencia técnica.
- Uso de herramientas: Qué herramientas o productos pueden ser particularmente relevantes y en qué casos.
- Diseño: Sugerencias para mejorar la eficiencia o eficacia del apoyo brindado.

Las recomendaciones que figuran a continuación se dividen entre la evaluación del marco de APP y el desarrollo de dicho marco.

Evaluación de marcos para APP

Selección	Considerar cuando es necesaria una revisión integral de un programa de APP para aportar a interacciones futuras. Confirmar que las agencias de desarrollo no hayan realizado revisiones exhaustivas recientes, o si sería más práctico un enfoque específico.
Secuenciación	Secuenciar una evaluación al comienzo de un programa de asistencia técnica por etapas. Otros elementos que pueden ser útiles para considerar su entrega en paralelo incluyen los siguientes: <ul style="list-style-type: none">▪ Capacitación en el aula, en especial capacitaciones generales de APP en programas menos maduros.▪ Desarrollo de cartera/proyectos que puede ayudar a identificar los obstáculos de las APP que deben detectarse en una evaluación.
Uso de herramientas	Apoyar en forma rutinaria el uso de herramientas de evaluación estandarizadas cuando se necesita realizar una evaluación como parte de la asistencia técnica.
Consideraciones clave sobre el diseño	<ol style="list-style-type: none">1. Identificar obstáculos específicos para las transacciones de APP en la evaluación del marco.<p>Esto debe ir más allá de la identificación de proyectos de APP anteriores y una revisión de los marcos de APP en comparación con las mejores prácticas para explorar los desafíos prácticos que experimenta un programa de APP en relación con el desarrollo y la implementación de proyectos. El objetivo debe ser identificar y llegar a un consenso respecto de los obstáculos explícitos a las transacciones de APP, lo que luego constituye la base para el desarrollo del plan de acción.</p>2. Garantizar que la asistencia técnica respecto del marco esté diseñada para fomentar el apoyo a futuro. Estas características podrían incluir:<ol style="list-style-type: none">a. Una mayor participación del gobierno para crear consenso y compromiso en torno a las recomendaciones de la evaluación.b. Una mayor coordinación con las agencias de desarrollo a fin de garantizar que las intervenciones complementarias se consideren e incorporen en forma adecuada.

Otras consideraciones sobre el diseño

Incluir lo siguiente en forma rutinaria en diagnósticos y evaluaciones a fin de identificar desafíos específicos del programa que tal vez no impidan el desarrollo inicial del proyecto de APP, pero que pueden exponer los programas de APP a un riesgo considerable que puede socavar su desarrollo.

- Una revisión de las restricciones fiscales de un país y de las prácticas generales de gestión fiscal (Incluida la capacidad del cliente para gestionar las limitaciones), así como la legislación pertinente.
- Una revisión de la gobernanza de proyectos con posterioridad a la adjudicación y de la práctica de gestión de contratos.
- Una revisión de las leyes y la práctica con respecto a las Iniciativas Privadas (USP, por su sigla en inglés).

Desarrollo de marcos para APP

Selección

Exigir que los problemas contextuales del país que impactan la actividad del programa de APP y que se van a abordar en la asistencia técnica para el desarrollo del marco de APP se entiendan claramente. El diseño de la asistencia técnica debe adaptarse a fin de centrarse en superar los obstáculos específicos del país para la implementación del proyecto de APP, o los riesgos significativos del programa de APP (como los relacionados con los FCCL, USP, transparencia, gestión de contratos, etc.)

Secuenciación

Evaluar si los obstáculos clave para el crecimiento del programa de APP se pueden abordar mejor a través de otra asistencia técnica antes de embarcarse en el desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos. Los obstáculos clave identificados en este trabajo que pueden abordarse mejor a través de las diferentes intervenciones incluyen lo siguiente:

- **Claridad de las funciones y responsabilidades institucionales** – La concientización y el desarrollo de capacidades o el apoyo a la operacionalización deben considerarse como un primer paso. Cuando sea necesaria una revisión del marco jurídico, se deben considerar estos componentes para apoyar la implementación de los cambios institucionales.
- **Falta de proyectos financiables** – Cuando los procedimientos contemplados en la ley sean en líneas generales apropiados, se debe considerar el apoyo al desarrollo de la cartera de proyectos/prefactibilidad de proyecto y el desarrollo de capacidades en torno al desarrollo del proyecto.
- **Marco de inversión o cuestiones de financiación** – Es posible que estos problemas deban abordarse de manera mucho más amplia que en los instrumentos marco de APP y algunos problemas, como la escasez de divisas, pueden no ser abordables en la legislación. Centrarse en el desarrollo de proyectos que puedan implementarse a pesar de las limitaciones.

Uso de herramientas

Aprovechar la guía de mejores prácticas al desarrollar marcos de APP, pero centrándose en aspectos relacionados con las mejores prácticas que son relevantes para abordar los obstáculos específicos de cada país.

Consideraciones clave sobre el diseño

El apoyo al marco jurídico e institucional debe estar diseñado para abordar los obstáculos específicos del programa APP, en lugar de adoptar de manera integral las "mejores prácticas". Además, deben adaptarse a la madurez del mercado.

Este enfoque aprovecha el proceso de desarrollo continuo e iterativo del marco para centrarse en mejoras graduales no tan significativas de los marcos de APP. Las características del diseño que respaldan este enfoque incluyen lo siguiente:

- **Aumentar la interacción con los profesionales de APP del gobierno** a lo largo del proceso de desarrollo del marco para comprender mejor los procedimientos y procesos que la experiencia y la capacidad del programa de APP pueden respaldar. Ello es especialmente importante para garantizar la claridad de los roles y responsabilidades institucionales.
- **Secuenciar el apoyo a los marcos jurídicos e institucionales de APP según la necesidad, a través de intervenciones muy específicas.** Cuando sea factible, considere el desarrollo de una guía o política como primer paso de una prueba piloto para abordar los obstáculos del programa de APP antes de desarrollar instrumentos jurídicos.
- **Centrarse en la identificación de enfoques para abordar los principales impedimentos jurídicos** que pueden generar obstáculos al programa de APP, y asegurar que los borradores de los marcos de APP capten los problemas esenciales.
- **Incorporar asistencia técnica futura** para apoyar la puesta en práctica de marcos nuevos o revisados a fin de efectuar aportes a futuras intervenciones.

Otras consideraciones sobre el diseño

- Asegúrese de que el desarrollo del marco jurídico e institucional reciba aportes que impliquen una comprensión de la gobernanza real del proyecto con posterioridad a la adjudicación y una práctica de gestión de contratos para ayudar a respaldar la claridad en torno a los roles institucionales en todas las etapas del ciclo de vida del proyecto APP.
- El aprendizaje in situ a través de viajes de estudio u otras interacciones con unidades de APP más experimentadas puede ser especialmente útil para apoyar el desarrollo de nuevas políticas/procedimientos, cuando existe un objetivo de aprendizaje claro y donde sea posible una selección cuidadosa de los profesionales gubernamentales apropiados.

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.