

# CÓMO FORTALECER LAS INSTITUCIONES PARA MEJORAR LAS APP

## El rol del desarrollo de capacidades



*Esta nota fue elaborada por Iris Infrastructure Advisory Ltd junto a 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 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 2021<sup>1</sup> 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 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 continuas necesidades 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.

Para comprender mejor los factores que impulsan el éxito de los programas de APP y la mejor manera

<sup>1</sup> La participación privada en infraestructura (PPI) en todo el mundo 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](#).

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 mundial. 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. Esta nota práctica, junto con las notas sobre los otros cuatro temas clave, tiene como objetivo difundir los hallazgos del programa sobre estos temas específicos. Estas notas se complementan con otra en la que se describen las herramientas y los productos utilizados para prestar apoyo institucional a las APP analizadas en el marco de la investigación.

Esta nota práctica describe los hallazgos y las lecciones aprendidas con respecto al rol que cumple el desarrollo de capacidades y programas de APP.

## 1. ¿Qué papel desempeñan las instituciones de APP en el desarrollo de capacidades para impulsar el éxito de los programas de APP?

La falta de capacidad para preparar e implementar Asociaciones Público-Privadas es un desafío mencionado en todos los programas de APP y contextos nacionales. Sin embargo, no existe una manera de medir la capacidad, por lo que resulta difícil evaluar cómo se desarrolla dicha capacidad en un programa de APP y el impacto que puede tener en su éxito.

Muchos gobiernos han creado instituciones centrales de APP en un intento de aumentar la capacidad y la transferencia de conocimientos para una mejor preparación e implementación de las APP. Sin embargo, este tipo de asociaciones ha comenzado generalmente antes de la creación de estas instituciones, y la transferencia de conocimiento puede darse inicialmente desde las instituciones sectoriales a las centrales. Los mandatos de estas instituciones suelen ser similares independientemente del nivel de desarrollo del programa de APP y, su creación no parece desempeñar un papel significativo en el impulso de las transacciones de APP a corto plazo.

No obstante, existen ejemplos de instituciones de APP que han contribuido claramente al éxito de los programas mediante el apoyo a la capacidad en APP. Dichas

La Unidad de APP del Ministerio de Finanzas de la **India** dispone de una amplia biblioteca de documentos estandarizados y material de orientación diseñado para desarrollar la capacidad de las instituciones sectoriales. También participa en la evaluación de la documentación del proyecto dentro del ciclo del proyecto de APP.

Las dos unidades de APP del Ministerio de Finanzas de **Jamaica** se reparten la responsabilidad del desarrollo de proyectos, en el marco del Banco Nacional de Desarrollo y del análisis del impacto fiscal.

instituciones suelen tener una experiencia considerable en materia de proyectos, lo que facilita la transferencia de capacidad y de conocimientos. Sin embargo, esta experiencia se aprovecha a través de enfoques institucionales que varían considerablemente en función de los distintos contextos.

Esto sugiere que no existe un enfoque único de "mejores prácticas" sobre la manera en que las instituciones centrales de APP pueden aprovechar mejor la experiencia para apoyar la capacidad de las APP y que, por el contrario, la estructura y la función institucionales<sup>2</sup> deben adaptarse a los requisitos de los programas de APP específicos de cada país, a las capacidades institucionales y a la estructura gubernamental en general.

A pesar de comprender de forma general que la experiencia es fundamental en el desarrollo de la capacidad necesaria para el éxito de los programas de APP, existe una comprensión limitada de cómo las instituciones centrales pueden apoyar el desarrollo práctico de la capacidad. Los datos anecdóticos sugieren que la influencia de una institución de APP en el gobierno es relevante para su efectividad y que en ello influyen factores contextuales del país, en particular: la amplitud esperada de un programa de APP, la naturaleza de la experiencia de APP hasta la fecha y la medida en que la capacidad y los recursos de una institución le permiten cumplir con su mandato legal. Las instituciones de APP que tratan de cumplir funciones para las que no tienen la capacidad interna necesaria pueden socavar su relación con las autoridades contratantes y, por lo tanto, su capacidad para apoyar el desarrollo del programa de APP.

Estos hallazgos sugieren que las instituciones de APP pueden contribuir al éxito de estos programas, probablemente a través del apoyo al desarrollo de la capacidad, pero su contribución depende de su propia capacidad interna y credibilidad, así como del compromiso de los gobiernos y las entidades contratantes. La capacidad interna y otros recursos a los que pueden acceder las instituciones de APP para desempeñar diversas funciones institucionales a lo largo del ciclo del proyecto de APP es, por lo tanto, una base esencial para desarrollar la capacidad en todo un programa de APP.

---

<sup>2</sup> Uno de los pocos puntos en común es que estas instituciones a menudo cuentan con la capacidad de influir en las asignaciones de fondos para proyectos.

## 2. Hasta la fecha, ¿cómo se ha prestado apoyo al desarrollo de capacidades?

Tanto el Grupo del Banco Mundial como otras agencias de desarrollo se han centrado principalmente en brindar apoyo al desarrollo de capacidades para los programas de APP y las instituciones centrales. Sin embargo, el desarrollo de capacidades es un término que se utiliza de manera bastante amplia y puede abarcar distintos tipos de apoyo, incluidos cursos de capacitación, talleres, productos de conocimiento, estudios de caso, asistencia laboral y otras actividades que brindan asistencia a los profesionales de las APP gubernamentales para que puedan desempeñar sus funciones y desarrollar y ejecutar proyectos de APP. Se examinó este apoyo con la intención de identificar brechas y superposiciones en los lineamientos, las herramientas y los productos que existen y comprender cómo la asistencia técnica específica puede ser más útil, o cómo enfrentar desafíos en las instituciones de APP en el ámbito del desarrollo de las capacidades. Los principales hallazgos de esta revisión se presentan en esta nota divididos en dos amplias categorías: (i) la elaboración de orientaciones 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

Debido al creciente interés en las APP y a la mayor experiencia con ellas, particularmente en varias jurisdicciones como el Reino Unido, Australia, Canadá e India, ha proliferado el volumen de material con lineamientos y programas de capacitación sobre APP. El siguiente cuadro contiene una selección de estas herramientas y productos.

#### Descripción general de herramientas y productos

Herramienta/ Producto	Agencia de desarrollo
<b>Programa de Certificación de APP (CP3P) (PPP Certification Program):</b> Plan de capacitación y programa de certificación que cubre la creación del marco y del ciclo del proyecto de APP.	Grupo del Banco Mundial
<b>Guía de referencia de APP 3.0 (PPP Reference Guide 3.0):</b> Orientación sobre todos los aspectos del desarrollo y la implementación de APP, incluidos los recursos externos/bibliografía.	Grupo del Banco Mundial
<b>Marco Municipal de APP (Municipal PPP Framework):</b> Material de orientación, listas de comprobación y documentos modelo para ayudar a los gobiernos subnacionales/locales a comprender e implementar APP municipales.	Grupo del Banco Mundial
<b>Guía de Lineamientos ahora Guía de APP (Guide to Guidance and PPP Guide):</b> Material con lineamientos y herramienta web que reúne el material y las mejores prácticas de las guías sobre APP de todo el mundo (la versión web de la Guía de lineamientos, renombrada como Guía de APP de EPEC, está disponible en <a href="http://www.eib.org/epec/g2g/index.htm">www.eib.org/epec/g2g/index.htm</a> ).	Centro Europeo de Expertos en APP
<b>Guía de APP (PPP Guidebook):</b> Material con lineamientos que cubren todas las etapas del ciclo del proyecto de APP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
<b>Ciclo de aprendizaje a distancia sobre APP (PPP E-Learning Series):</b> Módulos de capacitación a distancia para apoyar el aprendizaje en todas las fases del ciclo del proyecto de APP.	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico

<b>Curso básico de infraestructura (<i>Infrastructure Foundation Course</i>):</b> Capacitación que abarca todas las etapas del ciclo del proyecto de APP.	Autoridad en Infraestructura y Proyectos
<b>Programa de becas de infraestructura de África (<i>Africa Infrastructure Fellowship Program</i>):</b> Serie de actividades de capacitación, desarrollo de capacidades, adscripciones, etc. diseñadas para establecer relaciones entre los sectores público y privado.	<i>Global Infrastructure Hub</i> (Centro de Infraestructura Global)

El **material de orientación** disponible tiende a incluir aspectos de buenas prácticas o políticas, ya sea sobre una variedad de temas de APP o sobre un tema específico. Si bien existen coincidencias en el material, ya que gran parte es orientativo y se basa en las mejores prácticas, también existen algunas diferencias en el nivel de detalle de la documentación y en la medida en que se tratan cuestiones especialmente relevantes para los países en desarrollo.

**Las capacitaciones** suelen utilizarse para fomentar más directamente el desarrollo de capacidades y son ofrecidas por los sectores público y privado. La capacitación básica en materia de APP parece estar bien cubierta, con opciones de estudio asincrónicas o de capacitación presencial, que es más o menos exhaustiva en función de las necesidades del gobierno. Aunque pueden existir algunas brechas con respecto a la falta de programas de capacitación estandarizados para responsables políticos de alto nivel o de capacitación más avanzada para profesionales, también se ofrecen cursos personalizados diseñados para cubrir temas concretos para un grupo específico de participantes. A pesar del alcance de estos programas, el acceso a ellos puede ser un problema para los profesionales en entornos con poca capacidad donde el autoaprendizaje puede ser difícil y la capacitación en el país menos accesible.

Aunque existe un reconocimiento general de que el **aprendizaje práctico** es extremadamente importante para las APP, esto hace referencia en gran medida a una capacitación basada en ejemplos de proyectos o estudios de caso, en contraposición a las herramientas utilizadas en el trabajo que podrían contribuir al desarrollo de las capacidades. En consecuencia, no se ha identificado ninguna herramienta que actualmente apoye la transferencia de conocimientos en el trabajo. Dichas herramientas podrían incluir el aprovechamiento específico de la experiencia en APP a través de adscripciones, programas de hermanamiento o redes de profesionales.

## 2.2 Asistencia Técnica para el Desarrollo de Capacidades

El desarrollo de capacidades está presente de alguna forma en casi toda asistencia técnica a las instituciones de APP que se ha revisado, lo que indica que se cree en la importancia de tal desarrollo. Esto coincide con las opiniones de las agencias de desarrollo, que reconocen la falta de capacidad en todas las actividades de los programas de APP y los desafíos asociados al desarrollo de dicha capacidad.

Dado el importante apoyo al desarrollo de capacidades que se ha prestado a las instituciones de APP, se desprenden una serie de hallazgos a partir de la revisión de la asistencia técnica en este ámbito. Estos se dividen en tres subsecciones que abarcan: (i) cómo se evalúa y valora la capacidad; (ii) cómo se aplican los métodos presenciales de desarrollo de las capacidades; y (iii) otros métodos y herramientas que pueden ser relevantes a la hora de apoyar el desarrollo de las capacidades de las APP.

### 2.2.1 Evaluación de las Capacidades

La habilidad de valorar y evaluar la capacidad de los profesionales e instituciones de APP puede servir de base para el diseño y desarrollo de capacidades y otros tipos de apoyo institucional a las APP, así como para evaluar la eficacia de las distintas actividades de desarrollo. Sin embargo, no existe un método común para evaluar la capacidad de las APP, ni antes ni después del apoyo brindado para el desarrollo de las capacidades. Esto impide una buena comprensión de la eficacia de la prestación de apoyo al desarrollo de capacidades.

En algunos casos, se han llevado a cabo evaluaciones formales de capacidad para fundamentar una capacitación específica o un plan de capacitación a largo plazo. Estas evaluaciones variaron mucho en cuanto a su método, ya que a veces se recurrió a debates *ad hoc* con sólo unas pocas contrapartes gubernamentales o se siguieron métodos más estructurados, que incluyeron: i) cuestionarios simples

para que los profesionales de APP puedan autoevaluar su capacidad y compartan los resultados; y ii) cuestionarios más exhaustivos administrados externamente, y procesos de entrevistas destinados a una variedad más amplia de profesionales. La justificación de las evaluaciones y la forma en que se utilizaron los resultados también variaron considerablemente.

La capacidad no solo se evalúa a través de ejercicios formales, sino que también de manera informal cuando las partes que desempeñan un papel en el desarrollo de capacidades de las APP han tenido la oportunidad previa de trabajar con los profesionales en APP del gobierno. La evidencia anecdótica ha demostrado que las capacitaciones impartidas por personas que conocen el contexto del país han sido particularmente eficaces. Aprovechar mejor este conocimiento informal de la capacidad puede, por lo tanto, mejorar la eficacia del desarrollo de capacidades. Para crear oportunidades de evaluación informal de las capacidades, la asistencia técnica para el desarrollo de capacidades podría organizarse de forma que se disponga de tiempo para comprender el contexto del país a través de otra asistencia técnica o involucrar a personas que ya posean tal conocimiento. Sin embargo, en los casos en que se han presentado oportunidades para esta evaluación informal, ha sido difícil determinar si dicha evaluación ha influido en el diseño del apoyo al desarrollo de las capacidades.

*Caribbean Boot Camp, un programa de capacitación regional impartido por personal del Grupo del Banco Mundial con un gran conocimiento del contexto del país y estrechas relaciones con los funcionarios gubernamentales, recibió comentarios muy positivos de los participantes.*

Entre los principales hallazgos con respecto a la evaluación de las capacidades se incluyen:

- Las evaluaciones de capacidad, tanto formales como informales, que señalan constantemente la falta de capacidad como un problema. Sin embargo, no existe un concepto común de capacidad, y su inexistencia se describe de manera similar en una amplia gama de programas de APP durante las distintas etapas de desarrollo.
- A pesar de la constatación sistemática de la falta de capacidad, no existe una metodología común para evaluar esta falta y, a menudo, se ofrecen pocos detalles con respecto a las limitaciones específicas de la capacidad, como el nivel de desarrollo de determinados conjuntos de aptitudes o carencias específicas en las habilidades.
- Las evaluaciones de capacidad realizadas para dar forma a cursos puntuales no parecen afectar la capacitación que finalmente se imparte. Esto es particularmente cierto cuando las capacitaciones se enfocan en temas generales de APP en entornos de menor capacidad.

### **2.2.2 Enfoque de aula para el desarrollo de capacidades**

#### **Descripción general de los Enfoques de Aula**

Los enfoques de aula dominan el apoyo al desarrollo de capacidades para las instituciones de APP que se han revisado, y comprenden una combinación de cursos de capacitación personalizados y apoyo para completar el plan de estudios y el programa de certificación estandarizados de CP3P.

Las clases de capacitación personalizadas, diseñadas e impartidas en el país por empresas de consultoría, son el principal vehículo de desarrollo de las capacidades utilizado actualmente en el apoyo institucional de APP que se reseñaron para este documento. Las capacitaciones en APP tipo 101 continúan siendo la modalidad más habitual de formación personalizada, que suele impartirse tanto a las instituciones centrales de APP como a las sectoriales. Estas capacitaciones suelen abarcar todo el proceso de desarrollo e implementación de proyectos, pero pueden durar entre dos y cinco días, por lo que su nivel de detalle varía considerablemente. En algunos casos, esta formación se impartió en varias sesiones espaciadas en el tiempo y, en algunas ocasiones, también incluía apoyo para generar conciencia o capacitaciones específicas del sector.

Estos cursos también se estructuraron en torno a la entrega de otros productos de trabajo, aunque en estos casos, la naturaleza de la capacitación impartida abarcó una serie de métodos diferentes, y no suele disponerse de información sobre su duración o profundidad. Estos métodos incluyeron:

- Talleres individuales para involucrar a los profesionales del gobierno en la implementación de productos de trabajo, con frecuencia para obtener la aprobación de entregables clave, como las herramientas de selección de proyectos.
- El apoyo a la operacionalización, que suele seguir a la entrega de productos de trabajo y está diseñado para respaldar su implementación, se ha proporcionado en ocasiones, como parte de la asistencia técnica a más largo plazo. Otras agencias de desarrollo también han señalado la intención de centrar el apoyo al desarrollo de capacidades en torno a las actividades de operacionalización.
- Una serie de capacitaciones a lo largo del tiempo que se desarrollaron paralelamente a la elaboración de un conjunto de herramientas centradas en diferentes aspectos del ciclo del proyecto de APP.

En los programas a largo plazo del Banco Mundial en Kenia y Uganda, se prestó apoyo a la puesta en práctica de las políticas de Compromisos Fiscales y Pasivos Contingentes y de Gestión de la Inversión Pública, respectivamente.

Además de la capacitación a medida, el apoyo al desarrollo de capacidades brindado por el Grupo del Banco Mundial también ha incluido la participación del gobierno en el programa de Certificación CP3P.

En Afganistán, Etiopía, Indonesia, Vietnam, Kenia y Sri Lanka, se prestó apoyo a funcionarios gubernamentales para que participaran en el programa de Certificación CP3P. Esta capacitación fue complementaria y se impartió después o en paralelo a otras formaciones generales a medida que se ofrecían a instituciones de APP en esos países.

En general, esta capacitación ha sido complementaria de otras capacitaciones generales a medida impartidas a instituciones de APP, con frecuencia a continuación o en paralelo. En raras ocasiones, el programa de certificación CP3P se utiliza no sólo para desarrollar la capacidad individual del personal, sino también como herramienta de ayuda a la gestión del desarrollo de las capacidades en todo el programa de APP, una parte importante del mandato de las instituciones centrales de este tipo. Esto difiere de la experiencia de otros programas en los que los puntos de certificación CP3P pueden ser más limitados.

Una revisión de los resultados de todos los exámenes realizados a participantes de un determinado país ofrece una idea de la utilización de la herramienta CP3P en países que se encuentran en distintas fases de desarrollo de programas de APP. Los datos obtenidos sugieren que el uso de la herramienta es mayor en promedio en los países más desarrollados y que las personas que viven en estos países tienen tasas de aprobación más altas. Esto sugiere que:

- En programas de APP menos maduros y dada la complejidad incluso de los conceptos introductorios de APP, es útil que los asistentes tengan alguna experiencia o formación previa sobre APP antes del CP3P para poder integrar mejor el material y obtener el certificado.
- En programas de APP más maduros, el CP3P puede servir mejor de apoyo al personal relativamente nuevo o de nivel inicial que haya tenido algún contacto con las APP y esté aprendiendo en paralelo mientras trabaja en proyectos activos.
- El programa CP3P también puede servir para ayudar a las instituciones centrales a cumplir su función de desarrollo de las capacidades. El componente de certificación permite medir el desarrollo del personal y puede ayudar a garantizar una comprensión mínima o coherente en todas las funciones.

## Eficacia y Eficiencia de los Enfoques de Aula

Independientemente de la naturaleza de las capacitaciones, se dispone de muy poca información sobre el impacto que estas pueden haber tenido en la capacidad de los participantes o de los programas de APP. Las revisiones *ex-post* sobre la asistencia técnica sugieren que se ha desarrollado la capacidad en las áreas cubiertas por la capacitación, pero no aportan datos que justifiquen esa valoración. En los casos en que se dispone de comentarios de los participantes posteriores al taller, éstos no comunican qué elementos de la formación han tenido más resonancia entre ellos. Esta ausencia de datos, combinada con la falta de una metodología común para evaluar la capacidad, hace imposible establecer un vínculo entre las capacitaciones y los avances en el desarrollo de las capacidades. Esto plantea interrogantes sobre la mejor manera de utilizar la capacitación, dada la incapacidad de medir su eficacia.

Junto a los debates sobre la eficacia y la eficiencia, también se plantean otras cuestiones relacionadas con la implementación de la capacitación, como la posible duplicación de la misma dada su financiación y prestación por parte de una amplia variedad de agencias de desarrollo, y la pérdida de capacidad por la rotación de personal. Sin embargo, en general, los profesionales de las Instituciones Financieras de Desarrollo (DFI, por su sigla en inglés) han mencionado la necesidad de adoptar una visión a más largo plazo en lo que respecta al desarrollo de las capacidades, señalando que la incapacidad de medir lo que puede ser más eficaz se debe considerar teniendo en cuenta el alcance de las necesidades de desarrollo de las capacidades, en concreto:

- La duplicación no se considera una preocupación importante para muchas actividades de desarrollo de las capacidades, ya que el aprendizaje de materias complejas puede verse beneficiado por la repetición y diferentes aspectos de capacitaciones similares resuenan de manera diferente en los participantes a lo largo del tiempo.
- La rotación de personal también puede considerarse como una dispersión de la capacidad hacia el sector privado u otras instituciones gubernamentales o de la sociedad civil no específicamente relacionadas con las APP, que pueden seguir apoyando la actividad de las APP en un determinado país. Si bien esto puede plantear desafíos a corto plazo para las instituciones de APP, a largo plazo puede aumentar la probabilidad de que un gobierno apoye las APP y esté bien posicionado para respaldar su desarrollo e implementación.

En Afganistán, se produjo una superposición en el apoyo al desarrollo de capacidades prestado por múltiples DFI. Sin embargo, se determinó que esto podría haber mejorado la asimilación del material formativo.

Aunque poco se puede decir con respecto al impacto de los diferentes métodos de capacitación en el desarrollo de las capacidades, la información disponible en los documentos del proyecto, combinada con la opinión de los profesionales de las DFI, sugiere que los siguientes aspectos de las capacitaciones pueden ser relevantes a la hora de mejorar el compromiso de los profesionales del gobierno y, a su vez, la eficacia o eficiencia de la capacitación:

- Garantizar un enfoque en contenidos prácticos que requieran una participación activa. Esto parece más fácil de conseguir si se vincula a la capacitación con el desarrollo o la puesta en marcha de otro tipo de asistencia técnica.
- La repetición de las sesiones a lo largo de un período de tiempo más prolongado parece ayudar a los funcionarios gubernamentales a asimilar el material, siempre que se garantice la participación de las mismas personas en todas las sesiones.
- La participación de personas de diferentes instituciones/países parece mejorar el compromiso de los participantes al aprovechar una mayor variedad de experiencias y exposición en los debates, además de apoyar la creación de redes de profesionales de APP. Esto podría incluir:

autoridades contratantes que no sean de las instituciones clave, organismos de evaluación/aprobación, organismos de supervisión/planificación/presupuestación y empresas o instituciones financieras del sector privado.

### 2.2.3 Otros Métodos para el Desarrollo de las Capacidades

Si bien la capacitación y los talleres son, sin duda, el tipo dominante de desarrollo de capacidades, las agencias de desarrollo también han utilizado otras actividades. En muchos casos, estas actividades brindan acceso a conocimientos especializados adicionales, que las instituciones de APP y los profesionales de APP gubernamentales pueden aprovechar para cumplir con sus roles y funciones. Este tipo de métodos pueden permitir a los profesionales acceder a buen material y, al mismo tiempo, retener mejor su contenido, dada su aplicación directa a un problema específico. Su uso puede reflejar los hallazgos que indican que la experiencia es el motor clave de la capacidad y que la capacitación "en el trabajo" o la capacitación "práctica" probablemente aumenten las posibilidades de éxito del desarrollo de las capacidades.

Si bien no hay evidencia suficiente para recomendar el uso de estos métodos con el fin de apoyar a las instituciones de APP en diferentes contextos, a continuación, se presenta una descripción general de los mismos y dónde parecen ser más relevantes:

- **La inyección de capacidad** se refiere al uso de expertos externos para aumentar la capacidad de las instituciones y los profesionales de las APP. Esto puede ser a través de asesores integrados dentro de las instituciones que pasan un tiempo significativo en el país para apoyar la capacitación, o a través de un mayor asesoramiento a demanda que esté disponible para los profesionales en el momento oportuno. En los casos en que el Grupo del Banco Mundial ha apoyado la inyección de capacidad, a menudo lo ha hecho junto con programas de asistencia técnica de mayor envergadura que se desarrollaron durante varios años<sup>3</sup>. Otras agencias de desarrollo también han recurrido tanto a expertos a demanda como a asesores integrados para prestar apoyo a fin de reforzar las capacidades. A pesar de las conclusiones generales sobre la utilidad de la inyección de capacidad externa para desarrollar la capacidad institucional de las APP a corto plazo, a menudo no se dispone de información detallada sobre las actividades reales de dichos asesores. Por consiguiente, no existe una base objetiva para indicar dónde o cuándo puede ser de mayor utilidad el uso de la inyección de capacidad, ni sobre las consecuencias a largo plazo de su empleo. Las lecciones extraídas de la evidencia anecdótica sugieren que:
  - Los asesores integrados pueden ser especialmente útiles para ayudar a las instituciones de APP a aplicar políticas y procedimientos de buenas prácticas y a abordar de otro modo las cuestiones cotidianas relacionadas con la implementación de programas de APP.
  - Los asesores a demanda se suelen utilizar para prestar apoyo en tareas específicas, como análisis sectoriales o apoyo a un proyecto concreto. Una característica común del empleo de asesores a demanda es la necesidad de un coordinador que seleccione las solicitudes de apoyo y facilite la contratación o gestione la prestación de estos servicios.
- **Los enfoques de red** para apoyar el desarrollo de capacidades hacen hincapié en el desarrollo de redes profesionales para fomentar el intercambio de conocimientos entre los profesionales

En Filipinas, el Banco Asiático de Desarrollo y Australia han apoyado al Centro de APP con asesores integrados y a demanda. Los primeros han sido principalmente generalistas en materia de APP con una formación jurídica o financiera. El desarrollo y la puesta a prueba de políticas ha sido uno de los principales objetivos de trabajo que han apoyado.

<sup>3</sup> Particularmente donde el GBM ha brindado apoyo similar a los PDF para programas de APP (para más detalles, consulte la Nota orientativa sobre financiación)

de las APP gubernamentales. Aunque se ha prestado cierto apoyo a la creación de esas redes, no está muy claro si realmente respaldan el desarrollo de capacidades o si son aprovechadas sistemáticamente para satisfacer necesidades *ad hoc* de los profesionales de las APP. No obstante, está claro que, para que los enfoques de red sean eficaces, requieren del compromiso activo de los participantes. Es probable que ese compromiso resulte más fácil de conseguir si se apoya en las relaciones existentes entre los participantes. Igualmente, para mantenerlo, seguirá siendo necesaria una coordinación activa y el desarrollo de contenidos.

- **El aprendizaje in situ a través de proyectos**, como los viajes de estudio o los programas de hermanamiento, también es un método utilizado para desarrollar capacidades. Sin embargo, los programas de hermanamiento suelen contar con el apoyo de unidades de APP con una experiencia significativa a nivel bilateral, y los ejemplos concretos sobre cómo las agencias de desarrollo pueden apoyar este método son limitados. Si bien la información disponible no es concluyente, sugiere que la colaboración con instituciones de APP más experimentadas favorece el desarrollo de capacidades al permitir la exposición a conocimientos prácticos que pueden ser difíciles de adquirir mediante métodos puramente basados en el aula. Esto podría ser especialmente útil para las nuevas instituciones de APP que están comprendiendo mejor su función, o para los programas de APP más maduros que plantean cambios en sus políticas y procedimientos. Una relación a más largo plazo permite una mayor profundidad y transferencia de conocimientos, pero también es mucho más difícil de establecer y, por lo tanto, es probable que sea apropiada cuando exista un fuerte apoyo bilateral y que ocurra en programas más maduros, donde los beneficios del compromiso en una serie de cuestiones complejas puedan ser asimilados más fácilmente. En todos los casos, es importante la selección de contrapartes gubernamentales adecuadas para aprovechar mejor estas experiencias, idealmente candidatos con roles importantes en organismos que estén bien posicionados para dirigir nuevas APP que den lugar a una mayor concientización y a una mejor implementación de los proyectos.
- **Apoyo a la función de desarrollo de las capacidades de las instituciones de APP.** Muchas instituciones de APP tienen el mandato de apoyar el desarrollo de capacidades en todo su programa de APP. El apoyo para que las instituciones emergentes puedan desarrollar eficazmente sus capacidades dentro de un país podría, en caso de tener éxito, producir un efecto multiplicador en términos de la capacidad del programa de APP. Aunque a menudo se brinda asistencia técnica para establecer unidades de APP, que puede incluir la elaboración de descripciones básicas de puestos de trabajo u organigramas, hubo muy poco apoyo institucional a estas asociaciones dirigido al fortalecimiento de la función de desarrollo de las capacidades de una institución de APP.

### 3. ¿Cómo pueden reforzarse los métodos de desarrollo de las capacidades?

***Dado el alcance de los requisitos en relación con las capacidades, un método para su desarrollo seguirá siendo esencial para mejorar las instituciones de APP, independientemente de su grado de desarrollo.***

Debe prestarse atención a garantizar que, siempre que sea posible, se incorporen elementos de desarrollo de las capacidades en la asistencia técnica para la creación de instituciones, aunque no exista ningún componente específico relacionado con dicho desarrollo como, por ejemplo, la capacitación.

Especialmente en los programas menos desarrollados, habrá que asegurarse de que la asistencia técnica para el desarrollo de capacidades se base en la elaboración de un producto de trabajo. Esto puede incluir:

- Talleres adicionales al inicio de una interacción para volver a tratar temas generales relevantes de las APP que puedan contribuir a una participación eficaz del gobierno.
- Talleres de media jornada o jornada completa, en lugar de simples reuniones a lo largo del apoyo institucional, que incluyan contenidos generales relevantes sobre las APP.
- Involucrar, cuando proceda, a un mayor número de participantes que el estrictamente necesario para apoyar la elaboración de este producto.

#### **3.1 Consideraciones al llevar adelante un programa de desarrollo de las capacidades**

***Las evaluaciones de capacidad exhaustivas no deben realizarse de forma rutinaria para las capacitaciones generales en APP.***

Sin embargo, las evaluaciones merecen tenerse en cuenta:

- Cuando se centren en comprender si existen requisitos previos específicos para el desarrollo de capacidades avanzadas o especializadas. En este caso, es esencial la flexibilidad para adaptar el apoyo institucional propuesto (presupuesto y alcance) a fin de tener en cuenta los resultados de la evaluación.
- Como parte del apoyo orientado a la creación de una función de desarrollo de las capacidades dentro de una institución central. Probablemente, dicho apoyo haría hincapié en cómo medir/evaluar la capacidad de los actores clave del programa de APP a lo largo de un periodo de tiempo prolongado, y podría incluir también la elaboración de un plan de desarrollo de las capacidades.

***Deben fomentarse las oportunidades para evaluar la capacidad de manera informal o aprovechar los conocimientos específicos existentes en el país antes de emprender actividades de desarrollo de las capacidades.***

Esto permitiría diseñar actividades de desarrollo de las capacidades basadas en la comprensión del contexto y la capacidad del país, en particular los desafíos específicos a los que se enfrenta un programa de APP. Esto se lograría principalmente al garantizar que los grandes componentes de desarrollo de las capacidades dentro de la asistencia técnica a las instituciones de APP se produzcan después del compromiso inicial del gobierno y se diseñen basándose en esa interacción. Para ello sería necesario:

- El uso del mismo consultor en el componente de desarrollo de las capacidades y en otros

componentes de la asistencia técnica, o un mecanismo claro para garantizar que los consultores que elaboren/realicen una actividad de desarrollo de las capacidades puedan acceder a personas que conozcan bien un programa de APP y a sus profesionales.

- La flexibilidad para adaptar la asistencia técnica propuesta (presupuesto y alcance) a fin de tener en cuenta la información obtenida a través de la interacción con los profesionales gubernamentales.

### **3.2 Consideraciones para el uso de Programas de Capacitación**

***Las capacitaciones y la concientización en el aula y “hechas a medida” deben continuar como componentes clave del apoyo institucional a las APP.***

Este tipo de capacitación puede desempeñar un papel importante en la exposición a los conceptos de APP tanto generales como avanzados, sobre todo cuando el diseño de dicha capacitación se basa en el nivel general de experiencia/capacidad de un programa de APP. Dada la relativa facilidad con la que se puede impartir dicha capacitación, debería seguir utilizándose en la asistencia técnica a las instituciones de APP, teniendo en cuenta la madurez general del programa de APP en cuestión:

- Es probable que los programas menos desarrollados se beneficien de frecuentes capacitaciones generales sobre temas de APP Tipo 101 que puedan ayudar a establecer una amplia comprensión teórica. Normalmente, esto debería incluirse en la mayor parte del apoyo a los programas menos desarrollados.
- Es probable que los programas más maduros también se beneficien de la formación general para el personal nuevo o para aumentar la amplitud del programa de APP y reforzar los conocimientos. No obstante, las capacitaciones especializadas/avanzadas deberían tener un rol cada vez más importante. Estas capacitaciones deberían estar impulsadas por la demanda y ser coherentes con el entendimiento de los desafíos a los que se enfrenta el programa de APP.

***Siempre que sea posible, se deben considerar los pasos prácticos que pueden mejorar la eficacia de las capacitaciones ‘hechas a medida’.***

Estos pasos están ligados en gran medida al aprovechamiento de otros elementos de los programas de asistencia técnica y pueden incluir:

- Capacitaciones tras el compromiso inicial del gobierno en un trabajo paralelo o secuenciado, de modo que el contenido pueda diseñarse teniendo en cuenta el contexto del país y la capacidad del gobierno en materia de APP. En el caso de programas de capacitación más exhaustivos, se debe considerar la posibilidad de ofrecer flexibilidad para permitir que el contenido y el alcance de la capacitación se centren en los desafíos específicos del programa de APP identificados.
- Sesiones adicionales de capacitación o concientización en el ámbito laboral para consultores contratados para entregar otros productos de trabajo y que se espera que viajen para reunirse con los gobiernos. Estas sesiones podrían impartirse a lo largo de un periodo de tiempo más prolongado para facilitar la asimilación de material complejo.
- El contenido de la formación se complementa con sesiones vinculadas a la entrega u operacionalización de otros productos y con sesiones de contenido más general pero conexas.

Además, siempre que sea factible, se ampliará el número de participantes en las capacitaciones para incluir a un mayor número de funcionarios públicos, posibles participantes del sector privado y/o profesionales de países vecinos, con el fin de mejorar las oportunidades de participación y creación de redes.

***La certificación CP3P de APP debe utilizarse para complementar, en lugar de sustituir, otras capacitaciones presenciales en el aula.***

El modo en que se utilice dependerá probablemente de los objetivos del gobierno, así como del nivel de desarrollo del programa de APP:

- En los programas de APP menos maduros, se utilizará el CP3P para apoyar la adquisición de conceptos de APP estándar de nivel introductorio, una vez que se haya ofrecido suficiente capacitación personalizada sobre APP.
- En programas de APP más maduros, el CP3P puede estar orientado al personal relativamente nuevo o de nivel inicial, que ha tenido cierta exposición a las APP y está aprendiendo en paralelo mientras trabaja en proyectos activos.
- En los casos en que las instituciones centrales estén considerando el uso de la certificación CP3P como herramienta para apoyar un desarrollo de capacidades más amplio, puede ser de utilidad un apoyo adicional para ayudar a las instituciones a incorporar esta herramienta en programas de desarrollo de capacidades más amplios.

### **3.3 Consideraciones para el uso de otras herramientas de desarrollo de las capacidades**

***Las opciones de capacitación en el trabajo deben ser apoyadas siempre que sea posible, para lo cual habrá que aprovechar oportunamente los programas de asistencia técnica a más largo plazo e investigar el uso de nuevos métodos.***

En la medida de lo posible, se debe apoyar a los asesores integrados, aunque es probable que la naturaleza a largo plazo de este tipo de apoyo dependa de un programa de asistencia técnica más amplio y a más largo plazo y, por lo tanto, deberá ser de naturaleza oportunista. Cuando no sea posible recurrir a estos asesores integrados, deberán explorarse otras oportunidades para brindar un apoyo inmediato a la capacidad institucional de las APP. Entre los enfoques a considerar se incluyen:

- Incorporar apoyo de seguimiento: Los hallazgos en otras notas orientativas pertenecientes a esta serie han destacado el apoyo al seguimiento, ya que este puede ayudar a los gobiernos a aprovechar mejor el asesoramiento y los productos obtenidos. Para ello habría que prestar apoyo adicional a los gobiernos tras la entrega del producto de trabajo final. Este apoyo puede consistir en seguimientos formales, como talleres programados después de un cierto plazo para reforzar los mensajes clave y explorar desafíos, así como tiempo adicional para atender consultas *ad hoc* de los profesionales gubernamentales.
- El aprendizaje in situ a través de viajes de estudio u otros compromisos con unidades de APP más experimentadas puede ser útil para apoyar a los gobiernos cuando exista un objetivo de aprendizaje claro, en particular cuando se estén desarrollando nuevas políticas/procedimientos, y cuando sea posible una selección cuidadosa de los participantes gubernamentales adecuados.
- Las plataformas de red, como la Comunidad de Prácticas del Banco Mundial, deben ser aprovechadas siempre que sea posible para apoyar a los profesionales de APP del gobierno que buscan orientación *ad hoc*.

## 4. Lista de verificación para la asistencia técnica en el desarrollo de las capacidades

Esta nota ha recopilado una serie de recomendaciones que son aplicables al diseño del apoyo al desarrollo de las capacidades de las instituciones de APP. Estas recomendaciones se pueden agrupar en categorías relevantes para su consideración en las distintas 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 ser apropiados ciertos tipos de apoyo teniendo en cuenta otros componentes de un programa de asistencia técnica.
- Herramientas: Qué herramientas o productos pueden ser particularmente relevantes y en qué casos.
- Diseño: Sugerencias para mejorar la eficiencia o eficacia en la prestación de apoyo.

<b>Selección</b>	<p><b>Incorporar la capacitación presencial en aulas a la asistencia técnica siempre que sea posible:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En los programas de APP menos maduros, se debe hacer hincapié principalmente en la capacitación general a medida y en la concientización.</li> <li>▪ En los programas de APP de madurez media a alta, se debe hacer hincapié en las capacitaciones especializadas/avanzadas, si bien la formación general para el nuevo personal/entidades continúa siendo importante.</li> </ul>
<b>Secuenciación</b>	<p><b>Apoyar las oportunidades de evaluación informal de las capacidades:</b> Cuando se implementen capacitaciones de mayor envergadura, se debe retrasar su realización hasta después del compromiso inicial del gobierno, para permitir una mejor comprensión de las capacidades y necesidades. Además, se considerará la manera de aprovechar mejor el conocimiento sobre la capacidad del gobierno y el contexto específico del país para apoyar a los proveedores de la capacitación.</p>
<b>Herramientas</b>	<p><b>Aprovechar la herramienta CP3P para complementar la capacitación a medida:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esta herramienta debe implementarse en programas de APP menos maduros, después de que se haya creado cierta capacidad de base.</li> </ul>
<b>Principales consideraciones sobre el diseño</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. No se deben incluir sistemáticamente evaluaciones formales de capacidad en el ámbito del componente de capacitación. Se considerará principalmente en los casos en que:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Se requiera para evaluar los prerrequisitos para la capacitación avanzada.</li> <li>b. Apoye la función más amplia de desarrollo de las capacidades de una institución de APP.</li> </ol> </li> <li><b>2. Aprovechar otros elementos de la asistencia técnica para:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Distribuir las sesiones de capacitación en el transcurso de programas de asistencia técnica más largos.</li> <li>b. Complementar el contenido general de la capacitación con sesiones sobre la entrega o implementación de otros productos del trabajo.</li> </ol> </li> </ol>
<b>Otras consideraciones sobre el diseño</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliar el número de participantes en las capacitaciones cuando resulte práctico.</li> <li>▪ En capacitaciones generales, asegurarse de que se traten temas clave, basándose en la comprensión del contexto del país, como los compromisos fiscales y los pasivos contingentes, las iniciativas privadas, la gestión de contratos, etc., para ayudar a construir una base para futuros compromisos de los clientes sobre el tema.</li> <li>▪ Llevar a cabo sesiones de capacitación de mayor duración, con tiempo entre sesiones, para aumentar la asimilación del contenido.</li> <li>▪ Considerar el uso de asesores integrados u otro tipo de apoyo permanente como parte de la asistencia técnica a más largo plazo, cuando el presupuesto así lo permita.</li> </ul>

**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 legal en ningún aspecto. 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.