

Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión

Public-private partnership as tools of collaborative governance. Notes for discussion and challenges for their management

Ana Verónica Polack 

Universidad Militar Nueva Granada

anapolack@gmail.com

Sergio Martínez Silva 

Universidad Nacional de Colombia

samartinezsilva@gmail.com

Cesar Alejandro Ramírez Chaparro 

Pontificia Universidad Javeriana

cesaler@gmail.com

Resumen

Las asociaciones público-privadas (APP) son instrumentos de acción pública que emergen en el contexto de la introducción de mecanismos de mercado en la gestión pública; sin embargo, en los últimos años han sido resignificadas en términos de la gobernanza colaborativa que implica la discrecionalidad compartida de decisiones y recursos entre gobiernos, actores privados y organizaciones de la sociedad civil. El desafío actual es, por lo tanto, comprender el lugar de las APP en este nuevo contexto del gobierno y reconocer los retos para su gestión relacionados con la complejidad, la transparencia, el rol de los actores gubernamentales, la relación con los actores privados, así como las implicaciones democráticas de su uso.

Palabras clave: Gobernanza colaborativa, asociaciones público-privadas, contratación pública, gestión pública, instrumentos de acción pública.

Abstract

Public-private partnership (PPP) as tools of public action emerges in New Public management reforms. Over the past of decade has emerged collaborative governance to replace managerial modes of policy making this new context reframes this tool. This mode of governance brings multiple Stakeholders together –public agencies, private actors and civil society organizations- in consensus-oriented decision making. The currently challenges are to understand the place of PPP in this new context and aware the risks for their management related with their complexity, transparency, the role of key actors, and the democratic implications in their application.

Keywords: Collaborative governance, public private partnerships, public contracting, public Management, tools of government.

Artículo: Recibido el 27 de septiembre de 2019 y aprobado 14 de noviembre 2019.

Cómo citar este artículo:

Polack, A., Martínez, S., & Ramírez Chaparro, C.A. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión. *Reflexión Política* 21(43), pp. 171-183 doi: 10.29375/01240781.3730

Introducción

En los últimos años se ha observado una tendencia en América Latina hacia la creación de arreglos institucionales para profundizar la cooperación público-privada en procesos de política pública, lo que implica alianzas entre actores gubernamentales, empresas privadas y organizaciones sociales para la construcción de agendas, la toma de decisiones y la gestión de proyectos de interés común, entre otros aspectos.

Entre las posibilidades abiertas por esta cooperación, resaltan los marcos legales definidos en América Latina para la utilización de las Asociaciones público-privadas (APP) como mecanismos para permitir la participación de financiación privada en proyectos de interés colectivo. Estos instrumentos son, en esencia, nuevos mecanismos contractuales que se presentan como una alternativa frente a las falencias de las concesiones tradicionales en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura. Esta solución ofrecería algunas ventajas asociadas a la mayor disponibilidad de recursos –financieros, principalmente-, la capacidad de gestión del sector privado, así como la oportunidad de innovación y una distribución más adecuada de riesgos entre los socios involucrados en el proceso.

En este documento, propondremos que las APP corresponden al tipo de instrumentos de gobierno indirecto que caracterizan las prácticas de gobernanza colaborativa, cuyos principales rasgos analizamos en primera instancia. A continuación, presentaremos las características esenciales y el ciclo de funcionamiento de las APP; y terminaremos con una revisión de los principales hallazgos de la literatura especializada sobre los retos para el proceso de gobierno que sobrevienen de la utilización de este tipo de instrumentos.

Gobernanza colaborativa

El debate teórico sobre gobernanza aparece en el contexto de una agenda interdisciplinaria de investigación sobre orden, desorden, eficiencia y legitimidad, la cual reconoce la tendencia hacia la hibridación de modos de control y coordinación social que caracterizan hoy a los procesos de gobierno (Levi-Faur, 2011). Sociedades y gobiernos enfrentan problemas cuya complejidad y amplitud exceden las capacidades de comunidades, corporaciones e individuos. Los gobiernos pueden afrontar estos asuntos públicos solo si desarrollan capacidades para trabajar colectivamente con otros gobiernos y actores no gubernamentales (Wu, Ramesh, Howlett y Fritzen, 2017).

Esta evolución hacia una gestión plural de asuntos públicos provoca una transformación de los principios que orientan el diseño y gestión de las políticas públicas, que empiezan a caracterizarse por la combinación de principios jerárquicos, mecanismos de mercado y la progresiva extensión de redes de políticas que involucran activamente a prestadores de servicios, academia, organizaciones sociales y ciudadanos en la coproducción y materialización de decisiones públicas.

En este sentido, la colaboración es tanto una necesidad como una oportunidad para transformar procesos de política pública a partir de la incorporación de visiones, recursos y capacidades de estos actores situados fuera de las fronteras del Estado. Este tipo de prácticas pueden caracterizarse como expresiones de “Gobernanza colaborativa”, entendida como la búsqueda de objetivos públicos por medios que incluyen compartir la discrecionalidad y articular esfuerzos con productores fuera del gobierno (Donahue y Zeckhauser, 2011).

La colaboración involucra diferentes dimensiones (Wanna, 2008). Puede implicar cooperación para construir comunidad y alinear actividades entre actores participantes de un proceso. Se refiere igualmente al proceso de negociación que requiere preparación para asumir compromisos y hacer concesiones. La colaboración supone roles de supervisión y coordinación. Involucra poder y coerción



para forzar resultados o imponer las propias preferencias sobre otros, con o sin su aprobación. Hacia el futuro implica la posibilidad de adquirir compromisos, anticipar comportamientos, planear y prepararse para alinear actividades comunes. En el ámbito individual requiere desarrollar motivaciones internas y compromisos personales en torno a proyectos, propósitos organizacionales u objetivos estratégicos.

Sin embargo, estas dimensiones no son necesariamente complementarias; en cambio pueden ser contradictorias, como se observa en la gestión de los instrumentos basados en estos principios de gestión colaborativa. La colaboración no surge espontáneamente y los intereses privados y públicos no siempre están alineados en procesos de política pública. Los instrumentos de gobierno basados en principios colaborativos ofrecen ventajas indudables, al tiempo que plantean complejos retos para su gestión.

Las Asociaciones Público-Privadas como instrumentos de gobernanza colaborativa

La colaboración público-privada puede tomar forma en el marco de arreglos institucionales para la co-producción de decisiones sobre asuntos de interés público, empresas mixtas, o a través de diferentes mecanismos contractuales de largo plazo orientados al financiamiento privado en el desarrollo de infraestructura, entre otras posibilidades. Este último caso, denominado Asociaciones Público-Privadas¹ incluye diferentes modalidades de contratos del tipo DFBO (diseñar, financiar, construir, operar) o BOOT (construir, poseer, operar y transferir); sin embargo, la legislación adoptada en América Latina está basada fundamentalmente en las características de los contratos PFI –Private Finance Initiatives– desarrollados en Gran Bretaña a comienzos de los años 90.

Las APP incorporan financiamiento privado en el desarrollo de infraestructura productiva y social con el propósito de ofrecer una mejora significativa en la calidad de los servicios relacionados, y/o extenderlos hacia zonas con coberturas deficientes.

Pese a las diferencias entre los marcos legales adoptados en la región, los rasgos esenciales de las APP son (Ramírez, 2012; Hinojosa y D’Medina, 2015; De la Torre y Rudolph, 2015):

- A través de un mecanismo contractual de largo plazo; el sector público encarga a un privado el diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y operación de una infraestructura privada o social².
- Los términos de esta relación contractual aseguran una mejor distribución de riesgos que las concesiones “tradicionales”, al transferir al sector privado algunos riesgos antes asumidos por el sector público.
- Las organizaciones públicas contratantes establecen las condiciones y niveles de disponibilidad, y desempeño de los servicios contratados, a partir de los cuales se determina la remuneración a los privados.
- La remuneración de inversiones y el financiamiento de los servicios implicados puede provenir de pagos diferidos por el gobierno, retribuciones de usuarios – por ejemplo, a través de peajes- o una combinación de ambos. En casos de infraestructura productiva, el usuario final suele asumir una parte mayoritaria de los costos, lo que podría suponer una menor carga sobre los contribuyentes (De la Torre y Rudolph, 2015).
- Los privados pueden presentar propuestas no solicitadas, que tendrán procedimientos de aprobación y estructuración diferentes de aquellas de iniciativa pública. Las APP por lo tanto, fomentan la iniciativa privada y generan un margen mayor de discrecionalidad compartida entre sector público y actores privados.

La adopción de Asociaciones Público-Privadas está fundada en el reconocimiento de las ventajas de la participación privada en el desarrollo de proyectos de interés público, particularmente de aquellos relacionados con la construcción de infraestructura pública (Donahue y Zeckhauser, 2011).

El argumento central para su promoción es que permiten incorporar recursos privados que compensan la falta de recursos provenientes de presupuestos públicos. Las APP permiten incrementar los niveles globales de inversión en infraestructura al tiempo que evitan el aumento de la deuda pública, particularmente en proyectos que implican altos niveles de remuneración por los usuarios. Por otra parte, el reconocimiento de una

¹Public-Private Partnership –PPP–.

²En Colombia, el artículo primero de la ley 1508 de 2012 las define como “(...) un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”

mayor productividad del sector privado junto con los términos establecidos en la relación contractual, asegura una mejor distribución de riesgos, así como mayor eficiencia y rapidez en comparación con otras alternativas. Finalmente, las APP están basadas en una distribución más eficiente de roles entre los “socios”. El sector privado tiene mejor información, experiencias y capacidades para el desarrollo y operación de infraestructura, mientras que el sector público conserva las competencias de regulación, se asegura de la selección adecuada de los proyectos que deben desarrollarse bajo esta modalidad y vigila el respeto de los términos contractuales tanto en la construcción como la operación de la infraestructura.

Retos para la gestión de APP

La coproducción de políticas públicas, y en especial la elección de APP como instrumento para gestión de proyectos públicos, tiene la expectativa de transmitir un perfil pragmático y efectivo a los gobiernos contemporáneos, mediante esquemas que buscan sincronizar medios privados, propósitos públicos y efectividad en la acción gubernamental. La promoción de las APP en América Latina, a menudo enfatiza las potencialidades de la participación privada en proyectos públicos, resaltando ventajas comparativas en términos de financiación, eficiencia, calidad y experiencia frente a otras formas de gestión de proyectos de infraestructura pública. No obstante, la gestión de APP implica afrontar distintos tipos de riesgos propios de las relaciones de agencia.

La vida en sociedad se desarrolla a partir de una compleja trama de relaciones que implican dos tipos de participantes: el principal, aquella parte que cuenta con un requerimiento que debe ser atendido, y el agente, quien tiene la tarea de servir ese requerimiento (Donahue & Zeckhauser, 2011). Estas relaciones de delegación o agencia suponen la priorización de los intereses del principal durante su desarrollo, aunque puedan alejarse en mayor o menor medida de los intereses del agente³. En situaciones donde los intereses divergen, el agente cuenta con incentivos para obtener mayor beneficio de la relación, aprovechando su conocimiento y posición privilegiada en el desarrollo del servicio que le ha sido encomendado. En consecuencia,

el principal está en la necesidad de adoptar mecanismos y procesos que le permitan controlar y monitorear las acciones del agente, e incluso así, no siempre estará en la capacidad de determinar cuál es el mejor curso de acción para avanzar de acuerdo con sus intereses (Donahue & Zeckhauser, 2011).

Una APP constituye una relación de agencia en la que el gobierno funge como principal, y el inversor privado es comisionado para el diseño, ejecución y gestión de un proyecto de inversión a largo plazo, transfiriéndole la responsabilidad de entrega de bienes o servicios públicos, vinculando el retorno y utilidad de la inversión al desempeño sostenido y de alta calidad del proyecto. Las características de esta forma contractual exigen diseños institucionales y organizacionales distintos al de formas para provisión de servicios como el outsourcing, o las organizaciones públicas, en las que se enfatiza el control y producción de información sobre insumos y recursos de los operadores (World Bank, 2015).

Por sus características, las APP son instrumentos de política de larga duración, complejos institucionalmente, con alto grado de visibilidad y poca automaticidad en su implementación. Lograr de manera efectiva que el inversionista privado asuma riesgos y responsabilidades durante el desarrollo del proyecto exige el desarrollo y consolidación de capacidades que permitan la coordinación y negociación entre intereses de los actores involucrados: gobierno, inversionistas privados, y usuarios actuales y futuros (De la Torre & Rudolph, 2015), monitoreo sobre calidad de los productos y resultados esperados, y la gerencia sobre garantías de cumplimiento (World Bank, 2015).

Al observar en la gráfica 1, la experiencia regional frente a la estructuración e implementación de proyectos APP, se puede notar cómo en la última década se han estructurado más de 100 iniciativas de este tipo al año, con una inversión no menor a los 15 billones de dólares por año (World Bank Group, 2019). En este mismo sentido, el BID sostiene que “las inversiones en infraestructura mediante asociaciones público-privadas aumentaron sustancialmente en América Latina y el Caribe —pasando de US\$8.000 millones en 2005 a US\$39.000 millones en 2015” (BID, 2017, pág. 6) .

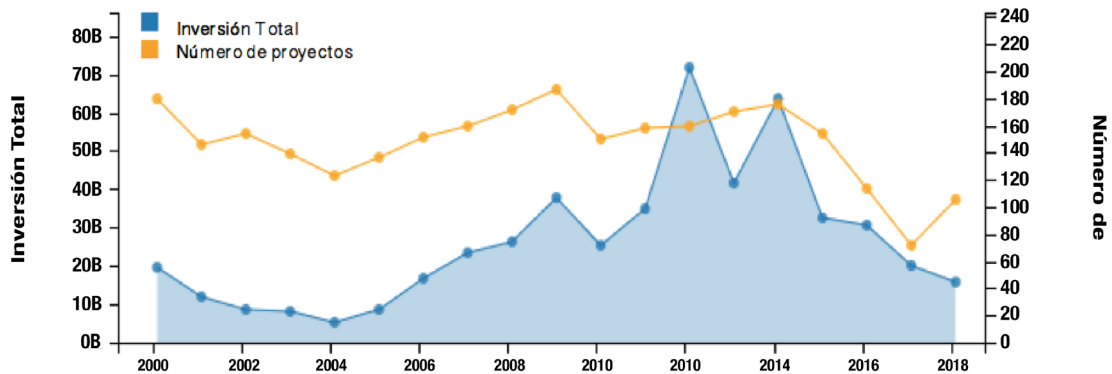
³Estas relaciones se extienden a diferentes ámbitos de las relaciones sociales. Un turista querría, por ejemplo, obtener la ruta más rápida y económica entre su hotel y la playa, aunque el conductor de taxi que lo transporta podría preferir dejar que el taxímetro aumente su medición dando algunas vueltas por la ciudad.



Después de revisar las variables de inversión y número de proyectos APP por países, se encuentra que cada vez más países con economías emergentes aumentan el número de proyectos APP estructurados y consecuentemente los niveles de inversión dedicados a su financiamiento.

El caso colombiano permite ejemplificar este comportamiento. En Colombia se han implementado 181 iniciativas APP entre 2000 y 2018. Al revisar la inversión, se puede notar cómo entre el año 2000 y 2009 el total invertido anualmente fluctuaba entre US\$ 60.000 millones

Gráfica 1: Inversión y número de proyectos APP en América Latina y el Caribe (2000-2018)



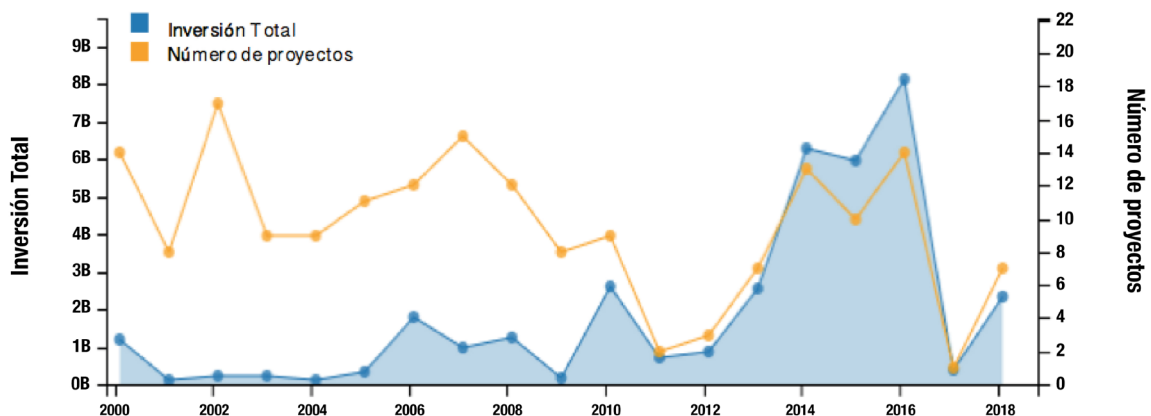
Fuente: Elaboración a partir de datos PPI Project Database (World Bank Group, 2019)

y el billón de dólares, pero partir de 2010 este rubro se incrementa considerablemente, teniendo inversiones anuales superiores al billón de dólares y alcanzado más de 5 billones US\$ en inversión entre 2014 y 2016 (World Bank Group, 2019).

En este mismo sentido, al revisar el registro único de Asociación Público – Privada (RUAPP) se evidencia el aumento nominal en el registro de

proyectos APP. Durante el segundo trimestre de 2019 se registraron 15 proyectos nuevos, lo que representa el 2% de los proyectos inscritos en el RUAPP, situación que, a su vez, mantiene la dinámica positiva en la generación de iniciativas de proyectos de infraestructura bajo el esquema de asociación público - privada en el país (RUAPP, 2019).

Gráfica 2: Inversión y número de proyectos APP en Colombia (2000-2019)



Fuente: Elaboración a partir de datos PPI Project Database (World Bank Group, 2019)

Esta tendencia se presenta de manera similar en otros países con economías emergentes en la región. En Perú se desarrollaron 119 iniciativas APP entre 2000 y 2016, y las inversiones superaron el billón de dólares solo a partir de 2009, alcanzando en 2015 un valor cercano a US\$ 9. En México se estructuraron más de 10 proyectos APP al año entre 2012 y 2018 con una inversión anual superior a los 3 billones de dólares. Por su parte, en Brasil se constatan aumentos en la inversión a partir de 2010, no obstante el total invertido es considerablemente mayor; la inversión anual durante el periodo 2010 a 2018 fluctuó entre los US\$ 6 billones y US\$ 56 billones, para el desarrollo de entre 20 y 120 proyectos (World Bank Group, 2019).

El aumento en la inversión en APP en la región se ha acentuado a partir de 2010, alcanzando picos en 2012 y 2014 como resultado de la caída en los precios de los commodities, el aumento del déficit fiscal, las deficiencias de conectividad y cobertura de servicios básicos, y el desarrollo y mejoramiento de reglamentaciones y marcos institucionales específicos para APP en distintos países (BID, 2017). No obstante, el grado de desarrollo e implementación de este tipo de iniciativas en América Latina y el Caribe aún se encuentra altamente concentrado en pocos países:

- El nivel de preparación para el establecimiento de APP varía mucho entre los distintos países de la región. La evaluación de entorno para las Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe de 2019, indicó que dentro de los 21 países evaluados ninguno puede considerarse maduro de acuerdo con el indicador compuesto Infrascopes, que determina la capacidad para llevar a cabo APP sostenibles y eficientes en infraestructura. No obstante, 14 países entre los que se encuentran Chile, Colombia, Perú, Brasil y México se catalogan como desarrollados, mientras que los demás países considerados en la evaluación se clasifican con capacidad emergente [6] o naciente [1] (The Economist Intelligence Unit, 2019).
- Más del 94% del total de la inversión realizada en la región a través de APP entre 2005 y 2015 se ejecutó en tan

solo cinco países: Brasil (65%), México (11%), Colombia (7%), Perú (6,4%) y Chile (5,3%) (BID, 2017).

La necesidad de inversión y desarrollo de proyectos en infraestructura y servicios sociales en la región es evidente, así como el reconocimiento del potencial y ventajas que pueden ofrecer las APP frente a otras formas de ejecución de proyectos públicos de infraestructura, lo cual permitiría prever aún mayor incidencia de esta forma contractual en el futuro. Sin embargo, la concentración de la inversión, y los aún incipientes esfuerzos para consolidar escenarios propicios en términos de desarrollo institucional, reglamentación, experiencia y financiación para el establecimiento APP, invitan a analizar distintas experiencias que han tenido las APP implementadas en la región con el propósito de reconocer algunos retos para su gestión.

Retos para la gestión

Las APP como proyectos de inversión involucran riesgos operativos, técnicos, ambientales, sociales y de fuerza mayor. Adicionalmente, relacionan distintos tipos de incentivos e intereses, a través de mecanismos de monitoreo, cooperación y gestión estratégica en escenarios de acción de largo plazo para los distintos actores involucrados. Por estas razones, la gestión de estos instrumentos complejos implica grandes desafíos de gestión, que discutiremos a continuación (Greve y Hodges, 2010).

- a. Las APP son acuerdos complejos que involucran aspectos políticos, jurídicos, técnicos y económicos que a menudo convierten su diseño y negociación en ámbitos de participación exclusiva de expertos, difíciles de entender por el ciudadano. Son a menudo discutidos en instancias aisladas del debate público, lo cual introduce déficits de transparencia que afecta la legitimidad de las iniciativas.

La adopción de mecanismos APP requiere de profundos ajustes institucionales que incluyen tanto la creación de agencias especializadas como el desarrollo de nuevos marcos legales. Estos ajustes deben realizarse en el nivel nacional y en los niveles subnacionales de gobierno, particularmente en Estados Federales como Brasil –donde las APP a nivel Estadual alcanzan el 85% del total de proyectos del país- o México –con un 40% de proyectos en el nivel subnacional- (The Economist, 2015).



A diferencia del caso colombiano, en el que algunos gobiernos locales y entidades del nivel nacional crearon sus propias unidades para temas de APP, diversos estudios señalan que es preferible una única agencia gubernamental especializada y profesionalizada que genere credibilidad en la gestión de cualquier proyecto independientemente del sector administrativo o nivel de gobierno implicado. Dicha unidad APP debería asesorar a los Ministerios sobre los proyectos viables, colaborar en la estructuración financiera y jurídica de los contratos, además de facilitar la coordinación entre los niveles de gobierno.

Dado lo anterior, cobra relevancia la definición y el marco regulatorio aplicable a las iniciativas en APP desarrollado por los distintos países, siendo deseable la existencia de coherencia de las leyes y sus reglamentaciones, así como claridad respecto de la asignación de responsabilidades y mecanismos de supervisión, transferencia de riesgo y sistemas de compensación. Espelt (2015) ha identificado una serie de buenas prácticas aplicadas en Latinoamérica dentro de la definición de marcos legales y regulatorios, dentro de las que se destacan:

1. La estabilización de definiciones amplias respecto de lo que se debe entender por una APP, con el fin de desarrollar iniciativas de este tipo en distintos sectores.
2. La transferencia de riesgo del sector público al privado como el elemento esencial y característica fundamental de los proyectos APP.
3. Establecimiento de cláusulas de pago en función de la disponibilidad y calidad de los servicios comisionados.
4. Criterios claros sobre condiciones de renegociación de contratos e instancias de conciliación y arbitraje.
5. Requisitos para la estructuración de proyectos que contemplen viabilidad técnica y económica, comparación de inversión pública/privada y relación precio-calidad.
6. Regulación detallada de los procesos de licitación y adjudicación de proyectos.
7. Criterios que permitan la recepción y evaluación de iniciativas propuestas desde el sector privado que aseguren transparencia y permitan competencia.
8. Sujeción a límites sobre compromisos presupuestarios que pueden adquirir los gobiernos.

La evaluación de entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe indicó que, en términos de marcos legales y regulatorios, la región ha avanzado en la conformación de marcos específicos que generan sistemas estables, destacándose los consolidados en Chile y Colombia, aunque apunta que en algunos casos no se han reglamentado mecanismos para la rendición de cuentas, afectando la legitimidad de los proyectos (The Economist Intelligence Unit, 2019).

A este respecto, el BID (2017) ha encontrado que la divulgación de información sobre las APP presenta beneficios para todos los actores involucrados. Desde el punto de vista de inversores y administración, las prácticas de transparencia y acceso a la información estandarizadas pueden reducir el riesgo de corrupción y renegociación, así como el de incurrir en análisis deficientes sobre el valor del financiamiento. Por su parte, se ha encontrado evidencia que este tipo de prácticas genera aceptación y apoyo para los proyectos en la ciudadanía, mientras que la falta de transparencia puede generar retrasos y dificultades en la ejecución (BID, 2017).

- b.** Los actores gubernamentales deben asumir diversos roles durante las distintas etapas del ciclo de las APP; además de promover su uso, están en la obligación de velar por los intereses y los recursos públicos, dentro de procesos en los que estas dos actividades pueden entrar en contradicción. El gobierno se encuentra dentro de múltiples conflictos de interés, pues actúa como promotor de políticas, desarrollador de la economía, administrador de recursos públicos, representante electo para la toma de decisiones, socio comercial en los contratos y responsable de la planeación pública (Greve & Hodge, 2010, p. 154, Traducción propia).

Dentro de este reto, la labor de las unidades APP pueden adquirir especial importancia de acuerdo al nivel de independencia y recursos con que sean dotadas. Las funciones de las unidades APP les permiten actuar sobre prácticas y comportamientos nocivos en los que pueden incurrir los gobiernos, tales como:

- Generación de garantías excesivas que pervierten la selección o calidad de

los proyectos, comprometen futuras administraciones y trasladan costos a los beneficiarios (De la Torre & Rudolph, 2015). La agencia APP debe enfatizar que en principio los proyectos APP como iniciativas no requieren de garantías para su ejecución por parte del estado y, en este sentido, se debe actuar como catalizador de la iniciativa privada. Así mismo, en los casos que sea necesario conceder garantías la unidad debe defender el interés de los contribuyentes y los usuarios actuales y futuros.

- No aprovechar ventajas comparativas, más aún cuando se afirma que “una sólida política de APP debe involucrar esfuerzos conscientes del gobierno para tomar ventaja del mercado” (De la Torre & Rudolph, 2015, pág. 3). En este sentido, las unidades APP deben estudiar y aprovechar las ventajas comparativas respecto de la selección y seguimiento de proyectos que tiene el sector privado. Así, aseguran la inversión, se tienen garantías de cumplimiento y se pueden estructurar mejores criterios para la selección y evaluación de proyectos.
- Balcanización respecto del análisis y selección de proyectos. Dentro de los gobiernos, casi cualquier ministerio puede iniciar y asignar proyectos APP, o como ocurre en el caso Colombiano, también entes territoriales tienen competencia en esta materia, lo cual, en opinión de De la Torre y Rudolph (2015), puede generar poca coordinación, duplicidad de funciones y actuaciones ineficientes, y aunque aún es temprano para saber los efectos de esta tendencia sobre la gestión de APP's, puede ser deseable centralizar las actividades de análisis en una sola unidad, que aplique y desarrolle metodologías y lineamientos estables, proporcionando solidez a la acción pública, lo que desarrolla proceso de aprendizaje que mejora la eficiencia del gobierno.
- Sobredimensión de las capacidades y beneficios de inversores privados. A menudo se suele asumir que los fondos de pensión o las constructoras son los financiadores institucionales más adecuados para proyectos APP; sin embargo, las unidades APP deben analizar en detalle la capacidad y vocación de inversión a largo plazo de los privados, con lo cual puede ser deseable la replicación de

preclasificación de oferentes de acuerdo con habilidades, gobierno corporativo y estructura de capital (De la Torre & Rudolph, 2015).

c. ¿Cuándo elegir APP por sobre otras alternativas para la provisión de servicios - organizaciones públicas, outsourcing, redes de políticas-? A priori, la respuesta estaría relacionada con la definición de criterios y uso de metodologías –cuantitativas o cualitativas- que permitieran comparar entre las opciones posibles; no obstante, existen distintas razones que pueden ser tenidas en cuenta en esta materia. Algunos países toman esta decisión empleando metodologías cuantitativas, para otros, los proyectos APP deben incluirse como prioridad dentro de Estrategias Nacionales de Desarrollo, y otros se reservan la facultad de selección con base a criterios de conveniencia (Ramírez, 2012).

De cualquier modo, este proceso debe iniciar con la identificación preliminar del proyecto y de un análisis de pre-factibilidad que determine su viabilidad técnica y económica. Este proceso a menudo lo realizan las unidades contratantes de cada país o unidades APP con responsabilidades de promoción. Una vez definido el interés y la factibilidad técnica y legal del proyecto de APP procede un estudio más detallado que en opinión de Prats (2016), debe contemplar tres niveles:

Análisis de valor por dinero: busca estimar la ganancia cuantitativa que tendría el sector público producto de la implementación del proyecto. Este análisis presenta las distintas opciones respecto de riesgos retenidos y transferidos, evidenciando aquellas que generarían mayor valor por dinero, complementando el análisis con criterios cualitativos que presenten un debate más amplio al momento de la decisión (Prats, 2016).

Análisis Costo-Beneficio: Esta es una valoración sobre el aporte económico y social (positivo o negativo) de la APP visto en perspectiva de mediano y largo plazo.

Análisis de Contingencias: Constituye la estimación fiscal de los riesgos retenidos y transferidos por un proyecto; “analiza el cumplimiento con los límites a los gastos en APP que pudieran existir, que derivan de las leyes de responsabilidad fiscal o de la propia regulación de APP” (Prats, 2016).

Para el Banco Mundial (2016), el análisis y evaluación de proyectos debe hacerse con relación



a cuatro criterios principales: viabilidad económica (incluida su viabilidad financiera), relación costo-beneficio, responsabilidad fiscal y viabilidad comercial. Como se puede apreciar, los tres primeros se relacionan con los niveles propuestos por Prats, pero se adiciona una evaluación de mercado que oriente a los inversores respecto del potencial de la iniciativa. De manera adicional, se consideran favorables la conformación de estudios de identificación, la evaluación y la asignación de riesgos (World Bank, 2015).

d. Los déficits de capacidad de gestión contractual. El uso creciente de contratos para la prestación de servicios públicos no ha ido de la mano con un aumento de la capacidad de gestión contractual del sector público. Esto se evidencia en la trayectoria negativa de algunos países en la gestión de las concesiones, así como algunas experiencias internacionales en materia de APP (Kettl, 2010).

Aunque no es su principal propósito, las APP pueden ofrecer a los gobiernos soluciones rápidas a problemas de liquidez, lo que podría conducirlos a brindar garantías excesivas a los privados o realizar procesos contractuales deficientes que distorsionen la selección de proyectos, aumenten la carga fiscal transferida a futuros gobiernos, o encarezcan los servicios para los usuarios finales sin mejor calidad en comparación con otras alternativas (Rudolph y De la Torre, 2015).

Los actores privados pueden rentabilizar las deficiencias en la estructuración y gestión de contratos. Por ello, es necesario evitar los problemas de “inconsistencia temporal”, esto es, incentivos para que proponentes o licitantes presenten ofertas con tarifas más reducidas o plazos de concesión más cortos a fin de obtener el contrato y presionar posteriormente una renegociación que les permita incrementar sus ganancias al nivel esperado y retransferir riesgos al gobierno (Rudolph y De la Torre, 2015).

Asimismo, un concesionario que goza de excesivas garantías puede reducir su esfuerzo o asumir riesgos excesivos. Por ello, el financiamiento público no debe cubrir la totalidad de necesidades del proyecto ni debe otorgarse garantía pública del 100% de los diferentes riesgos asociados.

Las deficiencias en la gestión contractual se reflejan en los datos sobre renegociaciones. Al

respecto, el BID señala que durante los últimos veinte años en América Latina y el Caribe han debido renegociarse casi un 70% de las APP en infraestructura, como consecuencia de la preparación deficiente de los proyectos, cálculos equivocados sobre el valor de financiamiento, contratos fragmentados y reglamentaciones deficientes (BID, 2017). Por ejemplo, en Colombia los contratos para el desarrollo de infraestructura vial durante 1993 y 2010 presentaron siete veces más renegociaciones que en Chile o Perú, esto en parte “asociado a inversiones adicionales en infraestructura que no estaban incluidas en el contrato original de PPP” (Guasch, Benitez, Portabales, & Flor, 2014, pág. 6), lo que sugiere mala preparación de los proyectos, deficiente gestión del contrato y oportunismo consentido, teniendo como resultado mayor impacto fiscal y reducción de la relación costo/beneficio estimada en los contratos originales (Guasch, Benitez, Portabales, & Flor, 2014).

Para mejorar la gestión contractual de las APP, Kettl (2010) propone enfocarse sobre el desempeño y los resultados, en lugar de sobre el proceso de contratación. Recomienda, igualmente, desarrollar capital humano especializado dentro de las agencias públicas implicadas –o “cooptarlo” del sector privado-, con capacidad para negociar y supervisar contratos; así como sistemas de información más precisos y transparentes.

e. ¿Cómo manejar las relaciones con inversores privados que tienen una agenda estratégica propia? Se ha enfatizado la necesidad de consolidar capacidades para para orientar las APP, particularmente en escenarios donde no existen suficientes antecedentes en el manejo de las concesiones, o los resultados obtenidos demuestran deficiencias en la actividad gubernamental. La respuesta a este interrogante estaría dada por aplicar enfoques basados en el desempeño y los resultados de la contratación, más que sobre el proceso de contratación, igualmente se debe desarrollar capital humano dentro de las agencias públicas encargadas de los procesos con capacidad para negociar y supervisar los contratos. Finalmente, deben proyectarse sistemas de información y mecanismos de rendición de cuentas que permitan retroalimentación.

Un componente importante de este reto se presenta durante la licitación y adjudicación de los proyectos, pues en estos momentos se expresan con mayor visibilidad las características políticas presentes en las iniciativas de APP, ya que son momentos de toma y estabilización de las decisiones que distribuyen ejecutores, responsabilidades, garantías, poblaciones objetivo, vigencias y mecanismos de supervisión y vigilancia.

Si bien no se puede eliminar el carácter político de esta fase, es recomendable, como primera medida, separar las funciones de adjudicación y monitoreo de la APP, en otras palabras: la agencia adjudicadora debe separarse de la acción de supervisión de la ejecución del contrato, ya que esto reduce riesgos por conflicto de interés (De la Torre & Rudolph, 2015). Otra acción recomendable es la de dotar con autoridad sancionatoria significativa a las agencias supervisoras, lo cual genera incentivos para respetar los acuerdos contractuales. Así mismo, los contratos deben considerar mecanismos de resolución de controversias, teniendo en cuenta que pueden presentarse dificultades por factores no considerados o anticipados por el contrato como consecuencia de cambios tecnológicos, catástrofes o mala apreciación del riesgo (De la Torre & Rudolph, 2015).

Una experiencia valiosa en términos de la relación con inversores privados resulta del análisis de resultados de proyectos APP, de servicios hospitalarios en América Latina, la cual evidencia la importancia de los proyectos adelantados por iniciativa pública, pues han demostrado configurar licitatorios más transparentes y competitivos. Se ha documentado que los proyectos adjudicados que se solicitan por iniciativa pública han contado con varios oferentes, y en proyectos realizados en México y Chile, se lograron adjudicaciones por debajo del precio disponible. En contraste, en los proyectos APP licitados bajo iniciativa privada, no se presentó competencia, y la adjudicación siempre resultó por la totalidad del precio de pago disponible (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016).

Otra experiencia importante que se obtiene del análisis sobre la adjudicación de APP en salud en la región señala que los procesos licitatorios que incluyen precalificación de oferentes y propuestas arquitectónicas que deben ser aprobadas por el demandante, toman más tiempo en realizarse (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016), lo cual es un aspecto a tener en cuenta

durante esta fase, ya que aumenta el riesgo de sufrir interferencias políticas. La evidencia sugiere que proyectos APP no adjudicados pueden sufrir reducción de prioridad durante cambios de gobierno y estar más expuestos al debate político, teniendo mayor riesgo de no continuar (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016).

Por su parte, los defensores de las exigencias de requisitos de precalificación como ocurre en Chile, señalan que es una forma de ampliar el debate público y generar garantías de calidad durante la operación; no obstante, además de alargar los procesos de adjudicación, este tipo de estudios generan costos que puede desincentivar la participación en el proceso, motivo por el cual se contemplan cláusulas para la recuperación de costos por pre-inversión de acuerdo con la calidad de las propuestas presentadas por los oferentes (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016).

Otro aspecto relevante durante la adjudicación de los proyectos que modifica y ayuda a orientar la relación con los inversores, se encuentra en los criterios de selección, ya que estos inducen incentivos que modifican el comportamiento. Formalmente pueden identificarse dos tipos de factores que constituyen los criterios de selección: técnicos y financieros, en donde la ponderación que se le da a cada uno de estos es definida por el demandante. Por ejemplo, para el caso de APP en salud, la experiencia peruana no tiene en cuenta la valoración de componentes técnicos durante la adjudicación, dejando la calidad como una exigencia contractual y fijándose exclusivamente en los aspectos financieros. Por su parte en México, Chile y Brasil se tienen en cuenta los dos factores; no obstante, solo en México tiene mayor peso los criterios técnicos que los financieros (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016).

Finalmente, es recomendable contar con criterios de licitación pragmáticos, que reduzcan los incentivos para presentar ofertas bajas, obtener la concesión, y posteriormente incurrir en renegociaciones que retrotraigan riesgos. Frente a lo cual se debe fortalecer la capacidad de valoración técnica de las propuestas y utilizar contratos de duración flexible (De la Torre & Rudolph, 2015).

e. La operación de las APP contempla el pago por el proyecto y los rendimientos del mismo durante un largo periodo. Al ser adjudicadas, las APP introducen disciplina al sistema en razón al monto de inversión y compromiso adquirido, pese



a esto resulta casi imposible prever la totalidad de factores que pueden influenciar el entorno de gestión durante la vigencia del contrato, y se dificulta tanto la comparación respecto de otras formas de prestación de servicios como la evaluación de su efectividad.

Existen reportes que señalan la duración de los contratos como factor que problematiza la evaluación de las APP debido a la ausencia de competencia para los servicios comisionados, lo cual dificulta el empleo de mecanismos comparativos que permitan valorar los impactos de los proyectos (Ramirez, 2012). Sin embargo, se ha señalado que una adecuada gestión de contrato estaría dada por el establecimiento de mecanismos de evaluación de resultados e impacto de tipo participativo (Devlin & Moguillansky, 2009).

En cuanto a los pagos de la APP, estos solo deben realizarse una vez entra en operación, contemplando transferencias por inversión y por operación. Existen dos maneras de realizar estos desembolsos.

La primera consiste en pagos integrados, efectuados durante la duración del contrato y que unifican los rubros de inversión y de operación, lo cual supondría la optimización de la ejecución en tanto los inversores tenderían a desarrollar la APP a través de equipamientos con mayores costos de inversión y menor mantenimiento. De otro lado, se presenta una modalidad de pago diferenciado que implica diferentes formas, cronogramas y plazos de desembolso; uno para inversión que se realizaría durante los ocho primeros años de ejecución y otro para la operación que se efectuaría durante toda la vigencia del contrato, generando dos modelos de negocio dentro de una APP -construcción y operación-, lo cual, de acuerdo con la experiencia Chilena en servicios de salud y carcelarios, permite una mejor bancarización de los proyectos (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016). Adicionalmente, estos pagos deben contemplar derechos fijos y variables en función de la calidad del servicio, y esquemas de sanción o reconocimiento como multas, deducciones o incentivos. Lo anterior exige el diseño y mantenimiento de esquemas organizativos que cumplan estas responsabilidades durante la vida del contrato.

Finalmente, se debe considerar que el amplio horizonte de funcionamiento de las APP supone escenarios de adecuación. Todos los contratos cuentan con mecanismos de ajuste automáticos en

función de la inflación, población adscrita, tipo de cambio, o el costo de factores de funcionamiento específico, etc. Pero también se deben contemplar mecanismos de ajuste por revisión que contemplen la composición de la contraprestación, revisión de pagos y servicios, y la posibilidad de nuevas inversiones o servicios a futuro. Es posible que durante el término del contrato, tanto el sector público como el privado, se presenten motivaciones para renegociar algunas condiciones. No obstante, se ha señalado que en la medida de lo posible las renegociaciones deben ser limitadas, estableciendo dentro del contrato y el marco regulatorio aplicable, dispositivos para el control de las expectativas de las partes y condiciones y límites a la renegociación (World Bank, 2015).

Reflexiones finales

Las Asociaciones público-privadas están convirtiéndose en el mecanismo contractual más utilizado por los gobiernos de América Latina y el Caribe en los programas de desarrollo de infraestructura y en una expresión del giro hacia un paradigma de gobierno basado en prácticas de gobernanza colaborativa. Estos instrumentos se basan en las ventajas potenciales de la participación privada en proyectos de infraestructura de interés público: incremento de niveles de inversión; expansión del número de proyectos y, consecuentemente, reducción de las brechas de infraestructura productiva y social; apertura a la iniciativa privada en la identificación de posibles proyectos y una mejor estructura de riesgos en favor del sector público. A partir del análisis de la experiencia de la región, la evidencia sugiere que algunas de estas promesas -en particular las relacionadas con el incremento de niveles de inversión, del número de proyectos y el fomento de la iniciativa privada- son cumplidas en los programas de infraestructura pública a nivel regional y especialmente en el caso colombiano en donde, por ejemplo, un 91,2% de los proyectos incluidos en el registro de APP's a junio de 2019 corresponde a iniciativas privadas (DNP, 2019).

La cuestión sigue siendo que las APP son instrumentos de gobierno indirecto; por ende, el aprovechamiento de sus ventajas depende de afrontar adecuadamente los retos que plantea su gestión. La iniciativa privada, por ejemplo, depende de cálculos de rentabilidad, de forma que solamente

preferirán invertir en aquellos proyectos que generen mayores retornos por su inversión. Esta distorsión de la agenda podría profundizarse dada la preferencia del sector público por la selección de proyectos que implican mayoritariamente que el costo sea asumido por los usuarios finales y una menor o nula carga sobre el presupuesto público. En el caso colombiano, el 78% de los proyectos registrados en el RUAPP a junio de 2019 corresponden a iniciativas privadas sin fondos públicos y un 56% de los proyectos corresponde a infraestructura de transporte como vías financiadas mediante recaudación por peajes.

El sector público debe desarrollar capacidades para la adecuada selección de los proyectos y la gestión contractual de forma que garantice una alineación de intereses entre la búsqueda de rentabilidad por los privados y las necesidades de infraestructura pública. Deben combinarse con otros mecanismos contractuales que permitan que el Estado continúe desarrollando la infraestructura necesaria en los casos en que la baja rentabilidad desincentive el financiamiento privado, como en el caso de municipios con poca población, rutas poco transitadas o infraestructura social. En otras palabras, las APP deben ser un instrumento para alcanzar fines públicos y no para generar oportunidades de negocio para el sector privado.

Los desafíos de gestión que hemos discutido previamente, asociados a los retos de gobierno indirecto, constituyen en sí mismos una agenda de investigación de interés, tanto académico como político y administrativo. Se hace necesario desarrollar modelos de análisis y gestión adecuados para estas nuevas prácticas de gobierno, evaluar y construir capacidades institucionales a nivel nacional y subnacional para la gestión de la cooperación público-privada y comprender los desafíos democráticos que implica su utilización.

Referencias

- Astorga, Ignacio. Alonso, Paloma. Pinto, Diana M. Freddi, Jazmin. Corredera Silván, Martín (2016). 10 años de Asociaciones Público-Privadas (APP). En salud en América Latina: ¿Qué hemos aprendido?, (9-22) New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2017). Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- De la Torre, August. Rudolph, Heinz (2015). Los siete pecados de Alianzas Público-privadas deficientes. Documento de trabajo, Grupo Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23595/102050Sp.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Consultado el 8 de julio de 2016.
- Devlin, Robert. Moguillansky, Graciela. (2009). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo, Revista CEPAL No 97. (97-116) Santiago de Chile: CEPAL.
- Donahue, J. & Zeckhauser, R. (2011). Collaborative governance. New Jersey: Princeton University Press.
- Espelt, R. (2015). Lecciones aprendidas y mejores prácticas en proyectos de asociación público-privada. New York: Grupo BID.
- Greve, C. & Hodge, G. (2010). Public-private partnership and public governance challenges. En Osborne, S., The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, (pp. 149-162) New York: Routledge.
- Guasch, J. I., Benitez, D., Portabales, I., & Flor, L. (2014). The Renegotiation of PPP Contracts: An Overview of its Recent Evolution in Latin America. Paris: International Transport Forum/OECD.
- Hinojosa, S. & D'Medina, E. (2016). Asociaciones público-privadas e Ideología: Hasta donde importa la tendencia política gubernamental en América Latina. Working Paper, Programa para el impulso de Asociaciones Público-Privadas. Consultado el 8 de julio de 2016. <http://www.piappem.org/file.php?id=511>
- Kettl, D. (2010). Governance, contract and management. En Osborne, S., The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, (pp. 239-254) New York: Routledge.
- Levi-Faur, D. (2011). From big government to big governance. Jerusalem Papers on Regulation & Governance, Paper No. 35, Jerusalem: The Hebrew University
- Osborne, Stephen (2010). Introduction. The (New) public governance: a suitable case for treatment? En Osborne, S., The new public governance?. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, (pp. 1-16) New York : Routledge.
- Prats, J. (2016). La gobernanza de las alianzas público-privadas. BID.
- Ramírez, C. (2012). "Las Asociaciones publico-privadas en América Latina", ponencia presentada en



- el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012 <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/ramircha.pdf>
- Salamon, Lester (2002). *The tools of government*. New York: Oxford University Press.
- The Economist Intelligence Unit. (2015). *Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: el Infrascopio 2015*. EIU, Nueva York (NY).
- The Economist Intelligence Unit. (2017). *Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: el Infrascopio 2017*. EIU, Nueva York (NY).
- The Economist Intelligence Unit. (2019). *Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: el Infrascopio 2019*. EIU, Nueva York (NY).
- Torfing, Jacob y Triantafyllou, Peter (2013). *What's in a Name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system*. Paper Presented at the ECPR General Conference in Bordeaux, 4-7. September.
- Wanna, J. (2008). *Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes* en O'Flynn, J. ; Wanna, J. *Collaborative governance : a new era of public policy in Australia? Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG)*, Canberra.
- World Bank. (2015). *Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2015*. Washington: World Bank Group.
- World Bank Group. (15 de octubre de 2019). Obtenido de Private Participation in Infrastructure Database: <http://ppi.worldbank.org/>
- Wu, X., Ramesh, M., Fritzen, S., & Howlett, M. (2017). *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*.