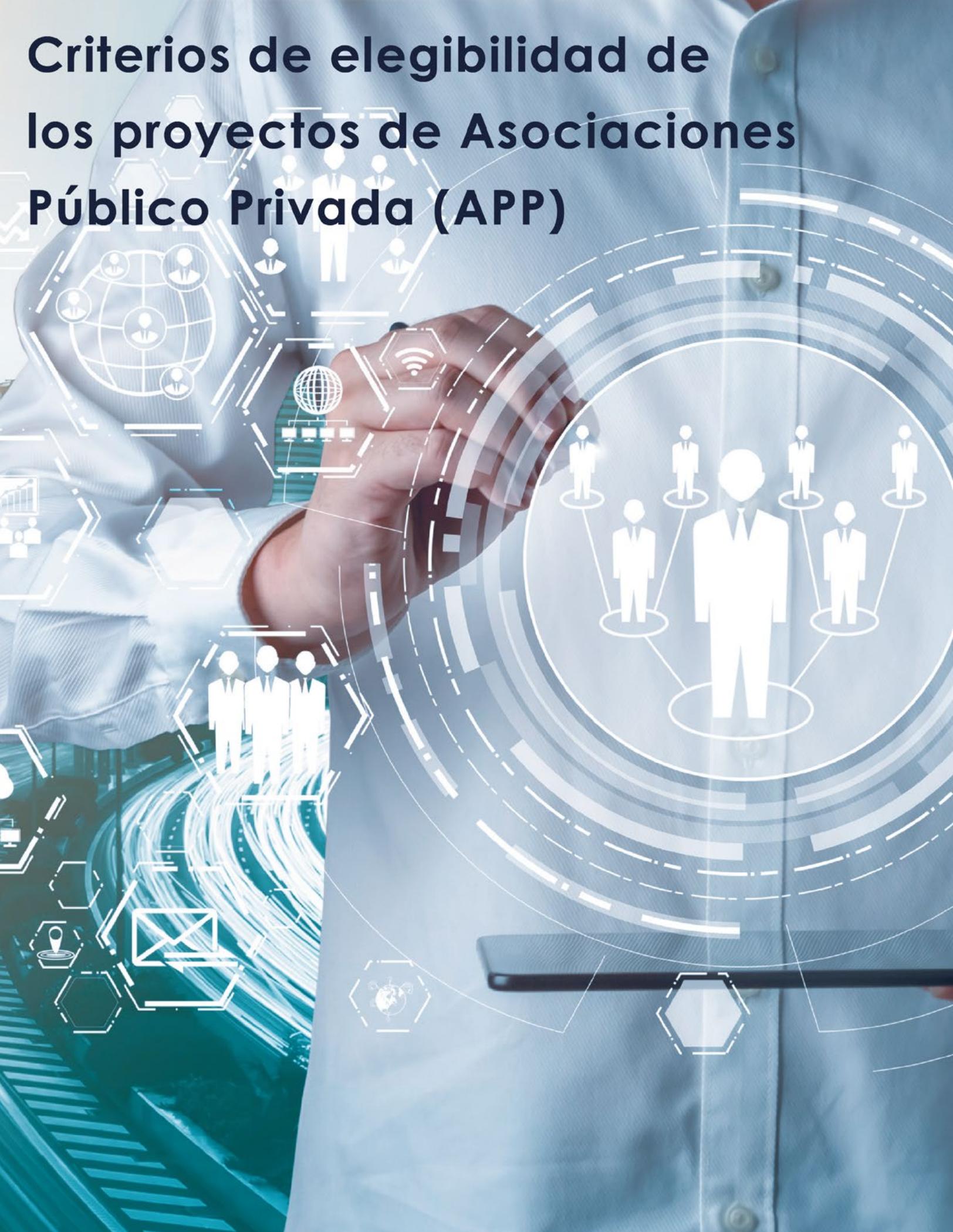


# **Criterios de elegibilidad de los proyectos de Asociaciones Público Privada (APP)**



# Criterios de Elegibilidad de los proyectos de Asociaciones Público Privada (APP)

**Investigadora: Paola Benavides Chaves<sup>1</sup>,  
Investigadora Independiente**

## Resumen

Los proyectos de Asociaciones Público-Privadas pueden generar ganancias de eficiencia en los niveles de servicio a la ciudadanía, asimismo los Gobiernos pueden crear u optimizar los activos con que cuentan acompañado de una adecuada operación y mantenimiento.

Generar adecuadas estructuraciones y buenos contratos en el marco de una visión integral de desarrollo, requiere de un esfuerzo en los países de la región centroamericana ante las limitaciones fiscales y la disminución de brechas en inversión.

## Palabras claves:

Asociaciones Público Privadas, Valor por Dinero, Criterios de elegibilidad, Niveles de servicio, Cartera de proyectos, Estructuración de Proyectos

## Abstract

The PPP Projects can increase efficiency of services provided to communities, also, governments could create more assets, aswell as improving the ones all ready own, backing it up with the best operation and maintenance possible.

In order to have appropriate structuring and good contracts within a comprehensive development vision, countries all across the Central American Region should join efforts to overcome fiscal limitations and reduce the gap in investment.

## Key words:

Public Private Partnerships, Value for Money, Eligibility Criteria, Service levels Pipeline projects, Project Finance

**Recibido:** 02 de setiembre de 2020

**Aceptado:** 21 de octubre de 2020

**DOI:** 10.3645/rcap79\_2

<sup>1</sup> Investigadora y Profesora Universitaria. Además Senior Manager, Infrastructure Advisory I Strategy & Transactions para Ernst & Young (EY) Central America, Panamá & Dominican Republic

## 1- Introducción

Los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP) se presentan en América Latina como un mecanismo para el desarrollo de infraestructura y aumento de los niveles de servicio público a sus usuarios, sin embargo, lograr que las propuestas culminen en contratos de APP parece no estar al ritmo de las necesidades que se presentan para los Gobiernos, cada día la presión social por exigir a los Gobiernos resultados más oportunos es creciente y esto puede verse traducido en contratos débiles.

Como ya se ha mencionado en otros contextos -foros, artículos de opinión o investigaciones-, las APP presentan algunos elementos vitales para su materialización:

- *Visión de desarrollo integral:* Cuando miramos la experiencia internacional es posible evidenciar que en algunos países de la región latinoamericana, como Chile, Perú y Colombia han intensificado las acciones para desarrollar proyectos por este mecanismo, parte de su estrategia inicia con la definición de una cartera de proyectos en donde algunos de ellos se encuentran en etapa de identificación, otros se están estructurando y otros ya en proceso de licitación, esto de manera permanente.
- *Normativa que habilite la generación de contratos:* Es vital que el país cuente con la normativa que permita la generación de contratos, sin embargo, este elemento se debe acompañar de capacidades técnicas para la estructuración de los proyectos, es decir, contar con la normativa puede dar como resultado tener instrumentos que no se utilizan.
- *Recursos para apoyar a los equipos técnicos de las instituciones del Estado:* Contar con recursos económicos y humanos es importante para el avance de las propuestas, los procesos de gestión estandarizados son un buen elemento para que los proyectos cuenten con una trazabilidad que no dependa de las personas sino de las reglas ya definidas e institucionalizadas, sino se resguarda la memoria institucional se puede caer en el

problema de reiniciar esfuerzos de manera constante.

- *Generación de Valor por Dinero:* Los criterios de elegibilidad cumplen un importante rol para la determinación del *Valor por Dinero*, ya que nos conduce a una adecuada identificación y asignación de riesgos y los costos de transacción, además de permitirnos comparar el desarrollo del proyecto por APP o por Obra Pública Tradicional, ambos tomando como base los costos técnicos del proyecto.
- *Desarrollo del Project Finance:* La metodología del Project Finance se presenta en proyectos cuya duración ronda en su mayoría los 15 a 35 años, que el periodo sea de largo plazo se motiva en la misma estructura de los proyectos que involucra integralmente los costos de capital, su operación/ mantenimiento, la administración de los riesgos y los costos de administración. Por lo tanto, no es de extrañar que los montos de los proyectos que se desarrollan a través de APP determinen valores mayores en comparación de los valores de contratos por obra pública tradicional, lo cual sin duda se puede ver compensado por el evaluación económica y social y una adecuada calidad de los activos.
- *Tener presente las contingencias fiscales:* Los compromisos fiscales en los contratos de Asociaciones Público Privada son uno de los elementos más importantes en esta nueva era de contratos para la región centroamericana, ya que complementa el desarrollo de los proyectos con las previsiones oportunas para atender compromisos adquiridos y que en caso de que los riesgos se materialicen se cuenten con las gestiones presupuestarias para atenderlos, este elemento ha llevado a que los Ministerios de Hacienda analicen y revelen estos compromisos de previo a licitar. Aunado a este elemento, debe ser fortalecida la transparencia fiscal mediante un adecuado registro contable.
- *Definición de indicadores para la medición de los niveles de servicio:* Para contar con buenos contratos es valioso de considerar los mecanismos de evaluación,

este elemento involucra un cambio de paradigma en la gestión de proyectos, ya que en las etapas de ejecución los contratos de APP normalmente deben concentrar su atención en los niveles de servicio siendo entonces que el contrato se convierte en un medio y no un fin en sí mismo.

Es importante mencionar que los proyectos de APP no se preparan porque no se tienen los recursos en los presupuestos nacionales, los costos asociados en tiempo y recursos nos llevan a realizar un análisis previo importante, en el caso de Costa Rica se ha creado desde al año 2018 criterios de elegibilidad elaborados por el Ministerio de Hacienda.

## 2. Criterios de Elegibilidad

En el año 2018, se establecen a través del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, una serie de criterios mínimos que los proyectos de inversión pública en general, se deben cumplir:

*i. Estrategia: el proyecto debe ser consistente con las políticas públicas, el compromiso político e institucional y los planes de desarrollo nacionales, sectoriales o estratégicos del sector o del país. Los proyectos deben apoyar a cerrar brechas de infraestructura y mejorar la prestación de servicios públicos del país.*

*ii. Responsabilidad Presupuestaria Sectorial: El proyecto, debe contar con espacio presupuestario y no poner en riesgo la situación presupuestaria sectorial por encima de los límites establecidos o prácticas internacionales.*

*iii. Potencial técnico: El proyecto debe tener el potencial de ser técnica, económica, financiera, social y ambientalmente viable.*

*iv. Interesados: La selección del proyecto debiera considerar la existencia de grupos de interés públicos o privados que van a influenciar a favor o en contra del proyecto en cualquiera de sus etapas.*

*v. La viabilidad legal: El proyecto y la institución deben tener viabilidad legal para que la obra o el servicio pueda ser transferido al privado según objeto del contrato*

Específicamente para los proyectos de APP, es importante valorar:

- Investigación y documentación de proyectos similares ejecutados con APP

Este elemento es sumamente importante para desarrollar proyectos de APP, a nivel internacional se cuenta con algunas fuentes como el Global Infrastructure Hub<sup>2</sup>, o bien a través de estudios de caso o análisis específicos desarrollados por los Organismos Internacionales tales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), esto permite al equipo técnico del sector público conocer mayor detalle de si existe un sector privado con experiencia e interesado, si existen mediciones de la calidad del servicio o que riesgos el sector financiero ha considerado financiar.

Por lo tanto, estos elementos pueden dar un primer acercamiento valioso a las instituciones sobre su proyecto y la opción de desarrollarlo a través de un esquema de APP.

- Investigación y documentación de proyectos similares ejecutados como Obra Pública Tradicional - OPT

Le experiencia desarrollada en las instituciones públicas de proyectos de inversión por obra pública tradicional es muy valiosa, a través de los años se ha generado mucha información sobre los costos de capital y los costos de operación y mantenimiento del activo, es importante tomar acciones a que dicha información se encuentre disponible para ser gestionada y brindar el aporte necesario a los análisis de riesgos asociados a los proyectos y determinar el potencial de que un proyecto o grupo de proyectos se desarrolle por APP. La combinación de la experiencia internacional con la nacional ya debería empezar a generar algunos elementos interesantes.

<sup>2</sup> <https://www.gihub.org/infrastructure-knowledge-exchange/?search=train>

- Liderazgo y capacidad de la entidad pública contratante

Como mínimo común en todas las etapas de los proyectos debe existir una persona que lidere las etapas con capacidad técnica y de gestión adecuada, esto permitirá sobre pasar todas las situaciones que se presentan durante el plazo contractual e identificar las soluciones necesarias para no afectar la ruta crítica del proceso.

Tal y como lo señala la guía metodológica “un factor de éxito para el desarrollo de un proyecto de APP es que la entidad pública contratante cuente con un equipo técnico sólido (ingeniería, finanzas, legal, etc.) o que esté dispuesto a delegar esas funciones en instituciones o consultoras con alta reputación y excelencia técnica.”

- Viabilidad legal para que el objeto contractual sea transferido a un privado

Para el caso de Costa Rica, de previo algunas instituciones tienen restricciones para transferir el objeto contractual a un tercero, lo cual, lleva al analista a validar de previo si el marco normativo de competencia genera estas condiciones.

- Nivel de transferencia de riesgos

El análisis de los riesgos se presenta como uno de los elementos centrales para el desarrollo de un proyecto por APP, sin duda para su análisis uno de los factores de éxito corresponde a su identificación y clara asignación (público, privado o compartido)” (Unidad de Asociaciones Público-Privadas, 2018)

Dicha guía estableció además al menos tener en consideración los siguientes riesgos:

**Cuadro 1. Tipo de Riesgos identificados en contratos de APP**

Tipo de Riesgo	Detalle conceptual
Diseño	Riesgos de errores o deficiencias en el diseño que repercuten en el costo o la calidad de la infraestructura, nivel de servicio y/o pueden provocar retrasos en la ejecución de la obra o variar las especificaciones establecidas por la Administración. Es importante que todos aquellos proyectos que requieran elementos de resiliencia al Cambio Climático deban de ser abordados desde estas etapas.
Construcción	Riesgos que tienen relación con todos los eventos que generan sobre costos y/o sobre plazos durante el periodo de construcción.
Expropiación de terrenos	Riesgo de encarecimiento o no disponibilidad del predio donde construir la infraestructura provoque retrasos en el comienzo de las obras y sobre costos en la ejecución de las mismas.
Geológico/Geotécnico	Riesgo geológico/geotécnico identifica las condiciones previstas en los estudios de la fase de formulación y/o estructuración que redunde en sobre costos o ampliación de plazos de construcción de la infraestructura.
Interferencias/servicios afectados	Riesgos causados por una deficiente descripción y cuantificación de las interferencias o servicios públicos afectados y que estos no hayan sido transferidos al sector privado que se traduce en la posibilidad de sobre costos y/o sobre plazos de construcción.
Ambiental	Riesgos de incumplimiento de la normativa ambiental y demora por subsanar las medidas definidas en la aprobación de los estudios ambientales. El primer efecto derivado del incumplimiento de la normativa ambiental es el propio daño ambiental pero adicionalmente ocasionará paralizaciones de la obra con los consiguientes sobre costos y demoras, así como penalidades y sanciones, y en último caso resolución del contrato.
Arqueológico	Riesgos en hallazgos de restos arqueológicos que generen la interrupción del normal desarrollo de las obras de acuerdo con los plazos establecidos en el contrato o sobre costos en la ejecución de estas.

Permisos y Licencias	Riesgos que se producen por autorizaciones de las instituciones públicas distintas a la Administración y que es necesario obtener por parte del privado antes del inicio de las obras de construcción. Entre otras, se pueden mencionar, licencias ambientales, plan de desvíos, los permisos de los proveedores de servicios para las afectaciones que resulten necesarias (y la obligada coordinación con ellos), etc.
Infraestructura existente transferida al privado	Riesgos en la infraestructura de proyectos de ampliación o mejora de infraestructuras existentes inherentes a la calidad de las mismas y al posible incremento del costo de inversión, respecto a lo inicialmente considerado, cuya situación conlleve a realizar mejoras necesarias para alcanzar el estándar exigido.
Inversiones adicionales	Una vez aprobado el diseño final por parte de la Administración, cualquier modificación, adición o aprobada que implique modificaciones en la inversión o en las obras podrán implicar un sobre costo de obra o un plazo a los establecidos.
Financiamiento	El riesgo de financiamiento consiste en la imposibilidad de negociación y firma de un contrato de financiamiento del proyecto en el plazo previsto en el contrato.
Tasa de interés	Es habitual en los contratos APP que se puedan producir variaciones en el tipo de interés al cual está referenciado el financiamiento. En particular, en la fase de construcción de una infraestructura, un incremento en el tipo de interés redundará en mayores necesidades de financiamiento y por tanto en un sobre costo de construcción para el privado.
Ingresos	Dependiendo del mecanismo de pago que se configure en el proceso de estructuración del proyecto se pueden generar distintos escenarios en cuanto a los ingresos a percibir por el privado durante la fase de explotación de la infraestructura.
Sobre costos de explotación	Este riesgo, además de las variables inherentes a los costos de operación y mantenimiento, también puede ser generado por deficiencias en el diseño y calidad de la infraestructura.
Subestimación de costos de mantenimiento extraordinarios o mantenimiento mayor	Estos riesgos asociados pueden ser debido a una mala evaluación de las intervenciones requeridas por una subestimación vinculada al incremento del costo de las intervenciones de reposición y a sus dimensiones reales.
Terminación anticipada del contrato	<p>El riesgo por terminación anticipada se subdivide en tres tipos de riesgo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Riesgo de terminación anticipada por incumplimiento de la Administración o resolución unilateral de éste: Este riesgo es asumido por la Administración, el privado tiene derecho a una indemnización el cual está regulado contractualmente, con base en el derecho.</li> <li>ii. Riesgo de terminación anticipada por incumplimiento del privado: El riesgo de incumplimiento de las obligaciones contractuales está totalmente transferido al privado, ya que aparte de la aplicación de penalidades y sanciones, llevaría en su extremo a la terminación del contrato.</li> </ol> <p>Sin embargo, se debe tener en cuenta que, independientemente de su origen, la ocurrencia de este evento siempre impactará directamente a la Administración ya que éste tiene hacer frente a las demoras, a la disponibilidad de la infraestructura en las condiciones y plazos esperados, a la re-licitación del proyecto y al costo social relacionado con la prestación de los servicios públicos asociados.</p>

	<p>Adicionalmente, este riesgo impacta en los financistas del proyecto (por la posible insuficiencia de la liquidación del contrato, para hacer frente a los costos de ruptura de los contratos de financiamiento con sus acreedores permitidos), ya que esta circunstancia influye en las posibilidades del proyecto de obtener financiamiento en los mercados.</p> <p>iii. Terminación anticipada por causas de fuerza mayor, caso en el que se aplicarán las reglas explicadas en el apartado correspondiente a este riesgo.</p>
Tipo de cambio	<p>El riesgo cambiario se define como las potenciales pérdidas o ganancias derivadas de la exposición a variaciones en la tasa de cambio entre dos monedas. Este riesgo de tipo de cambio durante la fase de construcción se manifiesta, o se genera cuando la denominación de la moneda en la cual el privado debe adquirir los insumos para la construcción es distinta de la moneda de denominación en la cual se ha financiado, o incluso ha aportado capital.</p> <p>Dependiendo de la estructura de financiamiento que fuese implementada, aunque en principio se trata de un riesgo a ser transferido al privado, la Administración podría cubrir el riesgo con base a la divisa correspondiente o bien, el privado cubriría este riesgo mediante la contratación de derivados o seguros de tipo de cambio.</p>
Fuerza mayor	<p>Es un riesgo cuyas causas no resultarían imputables a ninguna de las partes. El impacto de un evento de fuerza mayor puede ir desde los sobre costos o el sobre plazo, a la imposibilidad de cumplir con el contrato y por tanto la suspensión del mismo temporal o definitivamente.</p>
Regulatorios normativos	<p>o El privado debe cumplir con la normativa vigente que, en cada momento, resulte de aplicación. Por tanto, ante un cambio regulatorio, el privado deberá implementar las modificaciones normativas pertinentes que le sean de aplicación pudiendo estas modificaciones generar un impacto en costo o en plazo de la obra. Los efectos de su aplicación no se pueden considerar como un evento de Fuerza Mayor.</p>
Político / riesgo de impago	<p>Durante la fase de operación de la infraestructura el privado está expuesto a diferentes medidas o políticas que puedan adoptar el Estado con relación a impedir los ingresos tarifarios o los compromisos que la Administración esté obligado ante privado en el caso.</p>
Inflación	<p>Durante la etapa de construcción el principal efecto de la inflación recae sobre los precios de insumos, es decir, puede generar un sobre costo de construcción. De forma análoga a lo que sucede en la fase de construcción, el efecto de la inflación se traduce en un incremento de los insumos necesarios para llevar a cabo las obligaciones, aunque en este caso afecta al incremento de los costos de operación y mantenimiento.</p>

Fuente; Ministerio de Hacienda Costa Rica (2018)

Como se observa en la tabla anterior, los riesgos señalados deberían ser elementos que considerar en la formulación de los proyectos en general, indiferentemente del tipo de contrato y su estructuración, lo cual toma especial relevancia en los proyectos de APP por el tiempo del contrato y la adecuada

relación entre las partes que conlleva la etapa de explotación y que los mecanismos de administración para la mitigación del riesgo deben ser desarrollados de manera oportuna. No todos los riesgos se transfieren al privado ya que estos pueden generar costos de transacción inviables desde la perspectiva

económica y financiera del proyecto, una buena fórmula es que el riesgo transferido al privado le permita generar beneficios al costo total del proyecto.

En el "Anexo II. Identificación de los riesgos en contratos de asociaciones público privada de la Guía Metodológica 2 Lineamientos para la Aplicación de Criterios de Elegibilidad de los Proyectos de Asociación Público-Privada", se presenta un apartado con la estrategia de mitigación para cada uno de los riesgos señalados.

- **Capacidad de medición de la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio**

Para obtener el mayor potencial de un contrato de APP, la Administración debe tener claro el nivel de servicio que puede brindar a la ciudadanía, para ellos es necesario que los indicadores de desempeño logren crear mecanismos de monitoreo de esos niveles de servicio, como bien lo señala la guía metodológica (2018) todos los indicadores deben "ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y con un horizonte de tiempo definido. Este criterio también es diferente en la Obra Pública Tradicional, donde se mide el cumplimiento de parámetros técnicos sectoriales, es decir, se evalúa la infraestructura y no el servicio público" (Ministerio de Hacienda, 2018, p.8-9).

- **Fondeo por usuarios**

No todos los proyectos de APP deben depender al 100% de la demanda, lo que si es vital es que el desarrollo del modelo de negocio permita potenciar la generación de ingresos en un proyecto de APP. En algunos casos los proyectos podrán contar con tarifas, peajes o ingresos no tributarios ya sea por ingresos que genere el proyecto de manera directa, o bien servicios complementarios.

Esta visión ubica dos contextos importantes, primero abre un espacio para no pensar solamente en la infraestructura -en la obra como tal- sino en el servicio público, esto involucra sacar el máximo provecho del

espacio para la generación del valor público. En segundo lugar, se agrega a la conversación a un ciudadano con disponibilidad para pagar por buenos servicios esto libera espacio para aquellos que no tienen las condiciones de pago y requieren de igual atención.

Según la Unidad de APP (2018) este criterio establece:

*La generación de ingresos no es un requisito para que una APP sea exitosa. Sin embargo, en el caso de que un proyecto pueda eventualmente generar ingresos la modalidad de APP es ideal para aprovechar ese potencial. Los ingresos propios que genera el proyecto abarcan tarifas, peajes, precio y otros de naturaleza no tributaria, así como los ingresos derivados de servicios complementarios o adicionales que presta el sector privado. (p.10)*

En conclusión, el desarrollo de proyectos de APP requiere necesariamente algunos elementos vitales que se presentan de manera integral en la planificación nacional de los Gobiernos nacionales o locales, el avance en la definición del modelo de negocio requiere de proactividad e innovación para optimizar las condiciones reales en que se puede desarrollar el proyecto, para que finalmente se genere el valor por dinero que se basa en una adecuada identificación y asignación de riesgos y posterior administración oportuna en las etapas de explotación de los contratos.

Aunado a lo anterior, los criterios de elegibilidad invita a las instituciones públicas a recabar información de cómo se han estructurado los proyectos a nivel internacional, también cual ha sido su experiencia de sobre costos y sobre plazos en proyectos de inversión desarrollados por obra pública tradicional, así como el constante fortalecimiento de sus equipo técnicos internos como contraparte pública de las propuestas de APP.

## Referencias Bibliográficas

Ministerio de Hacienda (2018). Criterios Iniciales para la Identificación de Potenciales Proyectos a Desarrollar por Esquemas de Asociación Público Privada.. Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/contenido/12771-endeudamiento-publico>

Ministerio de Hacienda (2018). Anexo 2. Identificación de Riesgos en los Contratos de Asociación Público Privadas. Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/contenido/12771-endeudamiento-publico>