

Por:

José Carlos Taboada Mier

*¡SALGAMOS DE LA ZONA DE CONFORT! EL
DIALOGO COMPETITIVO COMO UN MECANISMO
COLABORATIVO PARA LA ADJUDICACIÓN DE
ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS*

Autor

Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magíster en “Regulación y Servicios Públicos en la misma casa de estudios, con experiencia en arbitraje comercial y de contratación pública, derecho de la construcción y regulación de servicios públicos”. Asimismo, cuenta con especialización en Derecho Administrativo para Árbitros, Contrataciones con el Estado, Junta de Resolución de Disputas y Arbitraje en Contrataciones con el Estado. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho de la Construcción. Árbitro y adjudicador adscrito al CARC PUCP.

Es profesor en la Universidad de Piura y ESAN en asignaturas como arbitraje. En esa línea, es también entrenador del equipo moot en la Universidad de Piura.

Resumen

A lo largo de los años, se han presentado complicaciones en la adjudicación de los proyectos, lo que ha evitado que se ejecuten en el tiempo y costo proyectados. El método tradicional de adjudicación ha mostrado ciertas deficiencias para el logro de los objetivos del Estado, por lo que, a partir de las herramientas que nuestro marco normativo nos otorga, se deberían generar procesos que permitan un involucramiento temprano del sector privado.

El presente artículo busca demostrar que la adjudicación de Asociaciones Público Privadas (APP), por medio del DC, resulta favorable para los proyectos. Ello es así, pues se mejora la relación calidad-precio, aumentan la competencia, reducen la necesidad de variaciones contractuales, reducen las controversias y permite la maduración del entendimiento de las necesidades públicas que se buscan satisfacer, por medio del análisis de las técnicas constructivas y las tecnologías que no habían sido consideradas.

El DC permite que sea el propio sector privado el que otorgue la gama de alternativas para la ejecución de un determinado proyecto. De este modo, también se permite al Estado seleccionar una de ellas, a partir de la competencia entre los dialogantes. Así, no se termina imponiendo una solución al concesionario, sino que es el propio mercado quien ha determinado la forma como se logra ejecutar el proyecto de manera eficiente. El uso del DC permite la integración del sector privado, puesto que, para que los postores obtengan ventajas competitivas, necesitan estimar costos reales y entregar propuestas que vayan a ser ejecutadas en tiempo, plazo y calidad.

Abstract

Over the years, complications have arisen in the awarding of projects, which has prevented them from being executed within the projected time and cost. The traditional adjudication method has shown certain deficiencies in achieving the State's objectives, so, based on the tools that our regulatory framework gives us, processes should be generated that allow early involvement of the private sector.

This article seeks to demonstrate that the awarding of Public Private Partnerships (PPP), through the DC, is favorable for the projects. This is so, since the quality-price relationship is improved, competition increases, the need for contractual variations is reduced, controversies are reduced and it allows the maturation of the understanding of the public needs that are sought to be satisfied, through the analysis of construction techniques. and technologies that had not been considered.

The DC allows the private sector itself to provide the range of alternatives for the execution of a given project. In this way, the State is also allowed to select one of them, based on the competition between the dialoguers. Thus, a solution does not end up being imposed on the concessionaire, but rather it is the market itself that has determined the way in which the project can be executed efficiently. The use of DC allows the integration of the private sector, since, for bidders to obtain competitive advantages, they need to estimate real costs and deliver proposals that will be executed in time, deadline and quality.

Palabras clave

Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Perú

PROINVERSIÓN

Asociaciones Público Privadas	APP
Contraloría General de la República	CGR
Decreto Legislativo N° 1362	Ley de APP
Decreto Legislativo N° 1543	
Decreto Legislativo N° 1550	
Decreto Supremo N° 240-2018-EF	RLAPP
Decreto Supremo N° 182-2023-EF	
Dialogo Competitivo	DC
Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada	DGPI
<i>Early Contractor Involment</i>	ECI
Ministerio de Economía y Finanzas	MEF

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

Organismos de Promoción de la Inversión Privada	OPIP
Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad	PNIC
<i>Project Management Institute</i>	PMI
Sistema Nacional de Inversión Pública	SNIP
Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones	SNGI
Sistema Público Nacional de Inversiones de Chile	SNICH
Unión Europea	UE
Valor Actual Neto	VAN

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. ESTADO ACTUAL DE LA ADJUDICACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS — 1. ¿Para qué hacemos proyectos? 2. La toma de decisiones de la inversión. 3. Problemas estructurales en las inversiones. ¿Cómo hacer una inversión en nuestro país? 4. Problemas en la planificación de proyectos. 5. Problemas en la gestión de los contratos — 5.1 Gestión de riesgos. 5.2. Poca madurez de proyectos. 5.3. Relación entre la calidad, el tiempo y el precio. 6. Experiencia comparada de adjudicación de proyectos. — 6.1 Reino Unido. 6.2 Países Bajos. 6.3 Chile. 6.4 Australia. III. ANÁLISIS DEL USO DEL MÉTODO TRADICIONAL DE APP FRENTE A ESQUEMAS DE TRABAJOS COLABORATIVOS. — 1. ¿Cómo está funcionando el proceso de adjudicación de APP? — 1.1 La adjudicación bajo el método tradicional. 1.2 Rol del Estado en los procesos de adjudicación. 1.3 Participación del sector privado en el ciclo del proyecto. 2. ¿Qué son los procesos colaborativos? 2.1 Diferencias con el método tradicional. 3. ¿Qué involucra trabajar en un esquema colaborativo? 4. Importancia de la participación del sector privado en el ciclo de proyectos — 4.1 Maduración del proyecto. 4.2 Mejora en la relación calidad-precio. 4.3 Reducción de variaciones contractuales. 4.4 Reducción de las controversias. IV. PENSANDO EN EQUIPO. LA IMPLEMENTACIÓN DEL DC COMO MECANISMO COLABORATIVO PARA LA ADJUDICACIÓN DE APP — 1. ¿Por qué optar por mecanismos colaborativos? 2. Objetivos de los esquemas colaborativos en las APP. 3. DC en el Perú — 3.1. Estructura del mecanismo en la Ley de APP. — 3.1.1. Precalificación de postores. 3.1.2. Etapa de Diálogo. 3.1.3. Elección del postor. 3.1.4. Pago a los postores. V. CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

Cuando las personas buscamos resultados diferentes, usualmente, cometemos un error: seguimos haciendo lo mismo. Los problemas que se presentan en nuestro día a día queremos solucionarlos bajo alternativas que tenemos en nuestro control, es decir, evitando al mínimo la modificación de las conductas que conocemos.

La razón principal que tienen las personas para no realizar cambios en la búsqueda de soluciones a un problema es el temor a lo desconocido. Si bien son conscientes de que

seguir haciendo lo mismo no va a generar un cambio real, tienen temor a que, al cambiar el método que han venido aplicando, el resultado pueda ser peor.

La adjudicación de proyectos bajo el esquema de APP resulta ser un símil a este tipo de situaciones, ya que los esquemas tradicionales no nos han garantizado las mejoras que hemos buscado. Los funcionarios públicos, entes privados y demás actores involucrados en este tipo de proyectos conocen los problemas para lograr la eficiencia de nuestras inversiones. No obstante, proseguimos en adjudicaciones bajo métodos tradicionales.

Al final, adicional al temor por el cambio, se agrega la falta de conocimiento. Un método diferente involucra un nuevo proceso de aprendizaje, el cual, muchos de los que participamos en procesos de adjudicación, no estamos dispuestos a realizar, incluso, de manera inconsciente. A partir de la implementación de los últimos grandes proyectos del Estado (Línea de Metro 2, Aeropuerto Chinchero, Red Dorsal, entre otros), es válido inferir que el método tradicional de adjudicación ha demostrado ciertas limitaciones. En consecuencia, bajo nuestra consideración, se requiere implementar mecanismos diferentes que se encuentren dentro de nuestro marco jurídico.

Para enfrentar los nuevos retos que se presentan dentro de nuestro país, proponemos que el Estado empiece a utilizar los mecanismos colaborativos que están en la normativa, como el DC (DC). El uso de esta herramienta genera valor al Estado y el concesionario, pues genera beneficios como (i) el aumento de la relación calidad-precio, (ii) aumento de la competencia, (iii) reducción de las adendas que se suscriben, (iv) reducción de las controversias, así como (v) permitir la maduración del entendimiento de las necesidades públicas que se buscan satisfacer, a partir del análisis de técnicas constructivas y tecnologías no consideradas.

Ahora bien, dentro del enfoque colaborativo que nos permite el DC, se debe diferenciar los esquemas y herramientas para trabajar en un entorno colaborativo de los contratos colaborativos. Los primeros están direccionados a generar procesos que permitan que dos partes, sin importar el tipo de contrato elegido, puedan dirigir sus acciones a trabajar en búsqueda de un objetivo en común. Al final, más importante que las personas, son los procesos que se establecen, ya que ello es lo que genera el entorno colaborativo. Del otro lado, los segundos (contratos) deben ser seleccionados dependiendo de las características y objetivos del proyecto, ya que su finalidad es adecuar los procesos a una realidad contractual.

Si bien podemos enumerar diferentes contratos colaborativos⁴⁴⁹, lo ideal es empezar con lo que se ha regulado dentro de nuestra normativa nacional. Es cierto que existen proyectos que están siendo ejecutados bajo esquemas contractuales diferentes, pero ello no quita que revisemos los procesos que nuestra propia normativa ha regulado y que no han sido explorados a profundidad.

El mecanismo colaborativo que se ha implementado en la Ley de Asociaciones Público Privadas (Ley de APP) es el DC. Este es un mecanismo que permite que el sector privado

⁴⁴⁹ JCT SBC/Q del año 2016, NEC X12, FAC-1 y PPC2000 del año 2013, entre otros.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

se involucre tempranamente con el sector público con la finalidad de proponer diferentes soluciones a un problema específico. Ha sido diseñado para proyectos complejos, los cuales requieren retroalimentación durante la etapa de formulación, a fin de que se ajusten a las necesidades que tiene el Estado y la oferta que posee el sector privado.

El objetivo del presente artículo es explicar cómo el cambio del método tradicional de adjudicación de APP puede generar mayor valor en los proyectos, aterrizando los argumentos que se presentan en el uso del DC. Al ser el mecanismo que se ha regulado dentro de nuestra normativa, resulta ideal poder conocer cómo podría aportar a la mejora de los procesos de adjudicación de las APP.

En el presente artículo, describiremos cómo se encuentra el estado actual de las adjudicaciones de las APP, enfatizando en las razones por las que se hacen los proyectos. Para ello, describiremos qué resultados se buscan al momento de realizar una inversión. La finalidad de esta primera etapa es poder diferenciar que, en un proceso basado en la gestión por resultados, característico de un mecanismo colaborativo, se obtiene mayores beneficios para el proyecto, a diferencia de un proceso bajo el método tradicional. Por otro lado, hablaremos de los problemas que se presentan en la planificación de proyectos y en la gestión de los contratos.

Dentro de la gestión de los contratos, analizaremos cómo es que la falta de una adecuada gestión de riesgos, madurez del proyecto y relación calidad, tiempo y precio, afectan la adjudicación de proyectos y no permiten que estos logren los resultados que se esperan. En esta etapa, observaremos cómo es que una planificación y ejecución de proyectos bajo esquemas tradicionales no permiten que se puedan enfrentar estos problemas de manera eficiente, lo cual podría ser complementado, de una manera más eficiente, con el DC.

Analizando el aspecto relacionado con la gestión de riesgos, consideramos que un esquema tradicional se enfoca en el traslado de riesgos y la asunción de responsabilidad por la parte que asume ello; mientras que, en un proceso colaborativo se tienen incentivos a la participación conjunta, a fin de generar un espacio de gestión y prevención de las situaciones que pueden impactar en el proyecto, frente a la opción de trasladar la responsabilidad.

En lo que refiere a la madurez del proyecto, el DC resulta ser un mecanismo que coadyuva a lograr esto, puesto que el sector privado participa desde la formulación del proyecto, lo que permite agregar valor al planteamiento inicial del Estado, al generar respuestas por medio de la competencia. Adicionalmente, al momento de analizar la relación calidad, tiempo y costo, su inclusión permite que su relación sea más real; ello se logra, en tanto el DC permite que sea el propio privado quién compita no solo por la solución propuesta (calidad), sino por el periodo de ejecución (tiempo) y el precio que involucra dicha inversión (costo). Los mecanismos colaborativos generan un valor agregado en cada uno de estos elementos, lo cual no ocurre de igual forma en el proceso tradicional.

Una vez descrito el método tradicional para la adjudicación de APP, analizaremos cómo se puede comparar con esquemas de trabajos colaborativos. Enfatizaremos las razones por las que el sector privado debe participar, de manera mucho más activa a la que

actualmente recoge la norma, en el ciclo de los proyectos. La participación del sector privado, por medio del DC es una herramienta para solucionar el problema de la eficiencia de la inversión, por medio de tres situaciones puntuales: gestión de riesgos, expropiación de terrenos y valorización del proyecto. Ello se logrará por medio de la comparativa que se realizará con el método tradicional y lo que significa el trabajo en un esquema colaborativo.

Una vez que se determine que el trabajo colaborativo representa una alternativa diferente y eficiente frente al método tradicional, observaremos cuáles son sus principales aportes, tales como la maduración del proyecto, la mejora en la relación calidad-precio, la reducción de variaciones contractuales y la reducción de las controversias. La base de este razonamiento es que, si se logran cambiar los procesos de adjudicación por aquellos en los que ambas partes asumirán responsabilidad por las fallas y por los éxitos, el sector privado va a poder trasladar su experiencia para evitar que se materialicen este tipo de situaciones.

Adicionalmente, en el propio DC, existe una competencia por la adjudicación del proyecto, la cual no solo se da en la presentación de ofertas, sino en el convencimiento que se le puede realizar al Estado para seleccionar las alternativas que se proponen. Este segundo elemento, característico del DC permite agregar valor al proyecto por medio de la competencia, ya que, de seleccionarse la alternativa propuesta, el proponente tendrá una ventaja competitiva al momento de ofertar el precio en la ronda de adjudicación, puesto que, en principio, es quien conoce mejor los riesgos de dicha alternativa. Al entrar en competencia los postores, se debe privilegiar la selección de aquellas alternativas que sean eficientes para el proyecto y coadyuven a seguir promoviendo a la competencia.

Para concluir el presente artículo, señalaremos cómo funciona la implementación de mecanismos colaborativos dentro de nuestro esquema de adjudicación de APP, enfatizando cuál es el objetivo que se busca lograr. Sumado a ello, evaluaremos cómo el rol de los principales *stakeholders* (Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General de la República, Concedente, Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Perú, Regulador, entre otros) resulta trascendental para lograr estos objetivos. La base de un esquema colaborativo parte de la estructura interna que pueda tener el Estado, por lo que, a fin de implementar las soluciones provistas, cada uno de los actores debe cumplir su función de manera eficiente y conociendo que, en algunas circunstancias, su extralimitación no coadyuva a su resultado, sino que, por el contrario, genera mayores problemas.

Una vez que se haya estructurado y trabajado tanto el objetivo de los mecanismos colaborativos, la forma cómo deben ser ejecutados y los roles de los participantes, aterrizaremos en la forma cómo ha sido desarrollado el DC en el Perú, a fin de conocer cómo este mecanismo funciona. El objetivo es conocer cómo debe materializarse la propuesta realizada a lo largo del artículo, dentro de un esquema que existe en nuestro país.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

En este artículo no se pretende dar una respuesta escrita en piedra ni dar una forma de ejecución que sea inmodificable. La finalidad de las ideas presentadas es coadyuvar a que nuestro mecanismo de adjudicación de APP pueda ser más eficiente, lo cual solo se logra por medio del trabajo en equipo. A manera de reflexión inicial, debemos dejar de pensar que la solución está en trasladar responsabilidades a otros y, de una vez, involucrar a todo el aparato estatal, junto con el conocimiento que posee el privado, para el éxito de nuestros proyectos. Estamos convencidos de que solos podemos lograr mucho, pero trabajando en equipo, siempre se puede lograr algo mejor.

ESTADO ACTUAL DE LA ADJUDICACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

1. ¿Para qué hacemos proyectos?

Usualmente, al momento de pensar en los proyectos, imaginamos el resultado que estos generan luego de un largo proceso. Así, se nos viene a la mente las carreteras, hospitales, colegios, puertos, aeropuertos, líneas de transmisión, líneas de metro, entre otras infraestructuras que son necesarias para el desarrollo del país. No obstante, lo que sucede en nuestro pensamiento es que nos enfocamos en el resultado que se genera luego de una serie de actos que, en muchas ocasiones, pasan desapercibidos; sin embargo, resultan ser piezas fundamentales para la conclusión de estos proyectos.

Se debe tener presente que la infraestructura no es un fin en sí mismo, sino es un medio para lograr otros objetivos. La carretera no es el resultado que se buscaba, sino la solución para los problemas de conectividad de dos puntos; el hospital tampoco es solo un resultado, sino, la solución para una población que no tenía acceso a la salud. A partir de ello, cada ejemplo señalado en el párrafo anterior no es la solución en sí misma, sino el medio por el que se permite que un problema se solucione.

El primer paso que pasa desapercibido para la planificación de proyectos es el enfoque del problema. Esto no es otra cosa que reconocer qué deficiencias ocurren en determinado contexto y cómo buscan ser solucionadas. Muchas veces los proyectos pierden de vista el problema que debe ser solucionado, desviándose por intereses adyacentes que, sin quitarle la importancia que merecen, no son la finalidad real. Nos explicamos con un ejemplo.

Un grupo de personas que trabaja en una empresa señala que ha sufrido de múltiples robos a la hora de retirarse de las instalaciones, por lo que solicita que se implementen medidas de seguridad que coadyuven a evitar este tipo de situaciones. La empresa, al tomar conocimiento de este problema, señala que instalará cámaras de seguridad a lo largo de sus instalaciones, para desincentivar los robos.

Con el paso de los días vuelven los robos en la zona; sin embargo, existieron problemas con las cámaras, por lo que no se pudo captar qué pasó. Ante ello, las personas se quejan solicitando que se brinde una verdadera solución al problema, ya que los robos no deben

continuar. La empresa responde que aumentará el número de cámaras en la zona y mejorará su calidad; sin embargo, ello no contribuyó que los robos disminuyeran.

En respuesta a ello, la empresa contrató un grupo de personas para que observen las cámaras constantemente y así pueda responder de manera eficiente si un robo ocurría. El resultado de ello fue que, si bien los robos fueron controlados, no dejaban de suceder, ya que la cámara permitía una respuesta al robo, pero no coadyuvan a su prevención.

El problema que se presenta en este caso es uno que, en muchas ocasiones, suele pasar, al momento de pensar una solución dentro de un Estado. Se parte de la premisa de considerar que mejorar la solución que se ha dado es más importante que reconsiderar la forma cómo se enfrenta el problema. Si una solución falla, un proyecto adecuado no buscará insistir en dicha solución si se ha advertido que no genera el cambio que se buscaba. La idea de los grandes proyectos se basa en no insistir en una misma respuesta si ella no soluciona el problema.

De otro lado, el error también se puede evidenciar en la selección de la solución. Al momento de seleccionar una alternativa, las personas prescindimos de invertir en otra. En el ejemplo retratado, la inversión en las cámaras puede generar que no se invierta en personal de seguridad cerca a las instalaciones o en un bus que permita a los trabajadores desplazarse hacia una zona más segura para que puedan dirigirse a sus hogares. Elegir una alternativa siempre involucrará sacrificar otras. Dentro de la elección que se realiza para un proyecto, el Estado debe considerar que, al ser un ente que no participa activamente en la economía, no conoce las respuestas que el mercado brinda, por lo que, sin perjuicio de las buenas intenciones que se posea, su experiencia estará limitada por la falta de conocimiento en la materia. A partir de ello, el Estado solicita la ayuda del privado, no obstante, en algunos casos este involucramiento no llega en la etapa que permitiría rentabilizar de mejor manera su participación.

Los esquemas de APP permiten que el Estado trabaje en alianza con los privados para brindar soluciones; sin embargo, el método que se utiliza para adjudicar proyectos sigue siendo uno tradicional. A lo largo de este artículo estudiaremos cómo es que el uso de un método colaborativo permite agregar valor a la solución al problema que planea un Estado, a partir de las herramientas que posee. Como se ha señalado en la introducción a este trabajo académico, la finalidad no es sugerir la creación de más normas, sino llamar la atención sobre las herramientas que las normas que tenemos nos ofrecen, como lo es el DC.

Los proyectos que se hacen en un país no son para el reconocimiento de los funcionarios. Por el contrario, son para atender las necesidades de la población, la cual, en muchos casos, es vulnerable. El uso del DC permite que el Estado no destine esfuerzos desordenados para encontrar soluciones a un problema, si el sector privado lo conoce y puede ofrecer las alternativas con un esquema de trabajo en competencia más eficiente. Al final, no se hacen proyectos para que se vean bien o sean aplaudidos, sino para solucionar problemas reales. Bajo ese esquema de trabajo, se deben utilizar a los mejores elementos (sector privado) para coadyuvar a lograr ese resultado.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

Cuando existe una necesidad, siempre que esta sea justificada, es mejor responderla de manera eficiente, incluso, sacrificando mayores recursos de los que inicialmente se pensó. Es más, antes de pensar en el gasto que involucra la solución, se debe estructurar el problema para invertir en identificarlo de manera concreta y elegir cuál es la alternativa más eficiente. La inversión en la etapa inicial de un proyecto es fundamental para lograr sus objetivos. Debemos tener presente que será más importante lograr el resultado esperado, por los beneficios que trae a las personas (véase en el ejemplo a las personas que sufrían de robos). En situaciones de vulnerabilidad, no importa, para el receptor final, qué sucedió para llegar al resultado, sino, en muchas ocasiones, si se llegó al resultado. Un proyecto inicia con una idea determinada, a partir de la cual se busca solucionar un problema, sin embargo, siempre debe tener presente que toda solución es pasible de tener errores, los cuales deben ser solucionados de manera temprana. Para ello, la participación de expertos siempre resultará fundamental y qué mejor si se puede lograr que estos compitan por las alternativas que brindan⁴⁵⁰.

En el caso de los Estados, los problemas que se buscan solucionar se reflejan en la mejora de la situación de sus ciudadanos, ya que enfocan sus recursos en mejorar sus condiciones de vida (transporte, telecomunicaciones, agua, salud, educación, entre otros). Así como en cualquier negocio, existen recursos limitados, por lo que la elección de un determinado proyecto involucra prescindir de algún otro y, más aún, la elección de una determinada alternativa como solución al problema sacrifica la elección de otra.

Lo antes descrito genera que deba existir una congruencia con la elección del proyecto, los objetivos del Estado y las políticas públicas, ya que, para elegir determinadas acciones, se deben analizar todos los escenarios (Alvarado Roldán, 2018: 30). A diferencia de un empresario que puede equivocarse en la toma de sus decisiones y puede intentar otra alternativa, en los grandes proyectos del Estado, se debe enfocar correctamente el problema para conocer qué tipo de soluciones se buscan brindar a la población, ya que los errores a ese nivel, usualmente, no pasarán desapercibidos⁴⁵¹. Ante ello, se debe incorporar de manera temprana a las personas que se encuentran más capacitadas para atender dicha problemática.

Una variable adicional que se debe tener en cuenta al momento de hacer proyectos es que los países en vías de desarrollo poseen una mayor limitación para el uso de sus recursos, por lo que la inversión que vaya a ser realizada debe ser idónea⁴⁵². En caso existan fallas

⁴⁵⁰ El Diálogo Competitivo permite que los dialogantes compitan en una primera etapa ofreciendo sus alternativas para la solución de un determinado problema. Ello genera que no solo sea el Estado el que piense la forma cómo ejecuta el proyecto, sino que sea el propio mercado quien le brinde la mejor alternativa.

⁴⁵¹ Con esto nos referimos a que, tanto a nivel económico, como a nivel social, el error involucrará un costo a la población que no podrá ser recuperado.

⁴⁵² En tanto los países tienen un menor margen de error, producto de sus limitaciones económicas, la rentabilidad que genere sus inversiones debe ser mayor, por lo que, se debe priorizar la eficiencia del gasto, previo a que se aumente la cantidad destinada. A modo de ejemplo, tenemos una situación donde el dinero que se posee alcanza para invertir en tres proyectos, sin embargo,

en las inversiones, se perjudicarán otros proyectos. Adicionalmente, los países que tienen inversiones ineficientes⁴⁵³ presentan oportunidades para la corrupción⁴⁵⁴, lo cual limita el impacto de los proyectos dentro de la población y altera la estructura de costos inicialmente prevista (Dabla-Norris, et al. 2011: 5).

Sumado a ello, la experiencia en grandes proyectos, por parte del Estado, no está suficientemente desarrollada, por lo que, incluso trabajando con el personal calificado que se posee, resulta insuficiente para lograr algunos resultados. Para mejorar esto, el Estado no solo debe pensar en que el privado es un colaborador del proyecto, sino, además, es un formador de sus profesionales, ya que, al momento de trabajar de manera colaborativa, existirá una retroalimentación hacia los funcionarios que trabajen en dichos proyectos.

Como observaremos a lo largo de este trabajo, el DC permite que el Estado pueda aprender por medio de la participación del sector privado y, de mejor manera, si se trabaja bajo un esquema de colaboración, como podría ser el *Project Management Office*, la cual permite que no solo se aprendan a formular soluciones a un problema (lo cual lo otorgan los dialogantes), sino a gestionar los procesos de licitación de manera más eficiente. Se debe dejar de lado la visión de trasladar al privado la responsabilidad de determinados actos, para empezar con un proceso de aprendizaje por parte de los funcionarios. En este punto, uno de los avances del Estado fue el Decreto Legislativo N° 1543, el cual buscó mejorar los modelos que tenían para la gestión y ejecución de proyectos de APP, lo cual ha sido enfatizado en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad.

Ahora, entrando a lo que es un proyecto en sí mismo, debe tenerse presente que lo más importante para lograr que sea una solución es identificar el problema. La forma como se consigue puede variar en el tiempo, pero el nivel de satisfacción de las personas afectadas no debería variar. En el programa actual que ejecuta el Estado, ello lo llama infraestructura sostenible.

Para lograr una infraestructura sostenible y proyectos que cuenten con todos los elementos necesarios para cumplir con ello, consideramos que es necesarios la participación de diferentes actores en la identificación y solución de problemas. Esto hace que las necesidades identificadas por el Estado sean atendidas de manera eficiente. En el

esto implicaría que se realice bajo el modelo de Concurso Integral de Proyectos, por lo que el nivel de las especificaciones técnicas se encuentra en un nivel subóptimo. Un gasto eficiente sería priorizar uno de los proyectos, destinando los recursos de otro para optimizarlo, en lugar de adjudicarlos todos y empezar a observar fallas durante la ejecución contractual.

⁴⁵³ Inversiones ineficientes son aquellas que no generan una rentabilidad social del proyecto, en tanto no satisface las necesidades de la población.

⁴⁵⁴ Conforme se ha estudiado en diversos artículos, la corrupción se encuentra asociada a la deficiente planificación de proyectos, ya que, ante la incertidumbre, se pueden generar situaciones donde el gasto público esté sobrevalorado o que las empresas prefieran optar por mecanismos donde se corrompa funcionarios para la adjudicación de los contratos o la modificación de las condiciones inicialmente previstas.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

DC, el Estado conoce la necesidad que busca satisfacer, para lo cual, el sector privado le ayuda con su experiencia para poder enfocarla y solucionarla.

Sin perjuicio de lo anterior, un elemento importante que debe tener en consideración el Estado es que, para la toma de decisiones, se debe entender que no existe solución perfecta. Todo proyecto va a traer consecuencias positivas y negativas, dependiendo de la óptica con la que se le observe; sin embargo, se debe ponderar de manera eficiente ese equilibrio, a partir de un análisis de resultados, en el cual se incluya, para el caso de proyectos estatales, la rentabilidad social. Esto no es otra cosa que el valor que un proyecto determinado aporta a la sociedad en su conjunto como beneficio una vez que se ejecute. Este análisis es independiente del criterio económico, ya que, en algunos casos, podemos llegar a una rentabilidad social positiva, pese a que la económica resulta negativa. Esto sucede cuando el monto de inversión, frente al retorno económico no es el suficiente para garantizar los costos, pero la mejora de la situación de la población se ha ubicado en un escenario que es mucho más favorable para estos.

En el caso del Estado, serán las autoridades las que permitan determinar cómo es que se van a implementar los proyectos, a partir de una visión de desarrollo nacional. Para nuestro caso, el Estado, con el Decreto Supremo N° 238-2019-EF, aprobó el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad⁴⁵⁵ como una herramienta de gestión de proyectos, donde se buscaba priorizar determinados trabajos, en el marco de la Política Nacional de Competitividad y Productividad.

El objetivo de dicho plan fue convertir al Perú en un país desarrollado, competitivo y sostenible, generando una agenda para que Estado aumenta la competitividad en todo lo que estaba relacionado con el cierre de las brechas de infraestructura que se tenían. Con la finalidad de mejorar y complementar lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 238-2019-EF, el Estado emitió el Decreto Supremo N° 242-2022-EF, por medio del cual se aprobó el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad⁴⁵⁶ incorporaron enfoques basados en indicadores de sostenibilidad y la formulación integral de proyectos.

Los planes aprobados por el Estado indican un objetivo en común y es que se cierren las brechas de infraestructura en nuestro país. Para que estos proyectos se ejecuten de manera eficiente no solo debe trabajarse en identificar las brechas de infraestructura, sino en los procesos que permiten su ejecución. La implementación de mecanismos colaborativos permite que el Estado tenga mayores herramientas para lograr los resultados.

⁴⁵⁵ El PNIC fue el resultado de un proceso de trabajo implementado por el Gobierno Nacional, a fin de articular, por medio de Comités Técnicos Público-Privados, los objetivos que se deben cumplir para el año 2030. A partir de ello, este plan ha buscado establecer una política nacional de inversiones a partir de 9 áreas articuladas. Para ello, se fijó una cartera de cincuenta y dos proyectos con un valor de 100 mil millones de soles.

⁴⁵⁶ El PNISC fue la optimización del PNIC, en el cual se buscó gestionar de manera más eficiente el ciclo de proyectos que deben ser ejecutados, priorizando un total de 72 proyectos, por un valor de más de 146 mil millones de soles.

Las inversiones deben encontrarse direccionadas en solucionar determinados problemas, por lo que existe una prioridad sobre algunos proyectos en el país, lo cual se refleja en que el Estado ha buscado priorizar aquellos que poseen una mayor rentabilidad social. Conforme sostiene el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad, su objetivo “es constituirse como una herramienta que permita impulsar el crecimiento económico, mejorar la competitividad, contribuir al cierre de brechas y destrabe de infraestructura de largo plazo. Asimismo, brindar acceso a servicios públicos, elevar la calidad de vida de los ciudadanos.” (MEF, 2022:7)

La brecha en infraestructura que tenemos actualmente no es una situación que pueda pasar desapercibida, ya que, a partir de los problemas que hemos enfrentado en los últimos años, esta ha crecido, requiriendo, hoy más que nunca, una fuerte inversión (Bonifaz et, al, 2015). Esto fue señalado por el informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2018-2021⁴⁵⁷ del MEF (2018), en el cual se expone que uno de los ejes para el impulso a la inversión privada es “mejorar los procesos de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Perú (PROINVERSIÓN) en lo relacionado a estandarizar procedimientos y contratos, y contratar consultores internacionales que permitan mejorar el proceso de promoción y estructuración de proyectos de APP”. A la fecha, en el informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2023-2026, se ha resaltado la importancia que tiene la promoción y priorización de la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad, por lo que resulta claro que los proyectos de inversión deben ser ejecutados de manera adecuada y eficiente.

El desarrollo de los proyectos de inversión merece especial atención en la forma cómo están siendo elaborados, adjudicados y gestionados, ya que se han identificado diferentes problemas para la consecución de los objetivos que tenemos.

La idea que se debe llevar el lector es que la razón de una inversión, en el caso del Estado, es la solución de problemas sociales, las cuales necesitan de la participación de especialistas para lograr resultados eficientes. La participación del sector privado en proceso que tengan enfoques colaborativos resultará eficiente, en tanto permitirán que los resultados sean propios de la competencia por la adjudicación de un proyecto, como lo hace el DC. A diferencia del privado que busca maximizar sus ingresos, el Estado busca mejorar la situación de las personas, por lo que sus objetivos siempre deben estar enfocados en ello y debe permitir que las alternativas no surjan de una voluntad única, sino que sean el resultado de un debate con los expertos en ejecución de proyectos.

⁴⁵⁷ El Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas es un estudio elaborado por el MEF, en el cual se describe la dinámica de la actividad económica del país en el periodo de tiempo que se realiza el informe, a partir de la demanda interna y las políticas que se orientan a mejorar la competitividad y productividad del país. Para lograr ello, el manejo de las finanzas públicas está orientado a cumplir con los objetivos establecidos en el periodo señalado, sin descuidar otras áreas de desarrollo.

2. La toma de decisiones de la inversión

A lo largo de la vida de los proyectos de inversión dentro de los países, la toma de decisiones sobre la forma como se ejecutan representa un problema para nuestras autoridades. No existe una salida única para determinar cómo se debe ejecutar una carretera, aeropuerto, puerto, plantas de tratamiento, entre otros posibles proyectos, ya que cada uno tendrá diferentes necesidades para atender; no obstante, todos ellos pueden generar procesos eficientes para la toma de decisiones, los cuales deben tratar de ser replicados a en otro tipo de situaciones similares.

Nuestro país tiene diversas normativas para la ejecución de proyectos de infraestructura, sin embargo, se pueden diferenciar en dos grandes bloques. El primero está conformado por aquellos proyectos donde el proyecto es liderado por el Estado, asumiendo la procura e inversión, mientras que el segundo, por aquellos donde el privado invierte una cantidad de dinero para que el proyecto sea ejecutado, pudiendo ser la totalidad o una parte de este.

A partir de ello, nacen los esquemas de obra pública y de APP. Una de las principales diferencias entre estas es el nivel de involucramiento sobre el nivel de los estudios iniciales que se exige en cada una de ellas. En la obra pública, por ejemplo, se otorgan los expedientes técnicos finalizados (elaborados por las entidades), mientras que en las segundas se otorgan estudios de factibilidad o estudios previos. Si bien existe la posibilidad de que el Estado desarrolle los expedientes técnicos de las concesiones, este prefiere trasladar dicha responsabilidad a los privados para que puedan incorporar sus conocimientos.

Ahora bien, la decisión de un esquema de proyectos de APP no solo está enfocada en trasladar situaciones de eficiencia al proyecto⁴⁵⁸, sino que, en nuestra consideración, busca generar una política de trabajo en equipo para todos los aspectos esenciales del proyecto. Incluir al sector privado no solo debe ser visto como un traslado de responsabilidad y aprovechamiento, sino que debe entenderse como la oportunidad de generar valor en los funcionarios públicos⁴⁵⁹, mejorar el sistema de adjudicación de proyectos⁴⁶⁰, entre otros. La idea es que un proceso colaborativo, como lo permite el DC, permita que el Estado ejecute un proyecto de manera eficiente y genere valor en el

⁴⁵⁸ El traslado de la eficiencia se da porque el privado aporta los conocimientos que posee en la ejecución de los proyectos, para que el Estado pueda verse beneficiado de ella al momento de elegir ejecutar un proyecto.

⁴⁵⁹ La experiencia que adquiere un funcionario público luego de adjudicar un proyecto de manera colaborativa puede replicarse en siguientes proyectos, por lo que el privado no debe trabar de manera alejada al Estado, ya que ello impide que se traslade el conocimiento.

⁴⁶⁰ El Diálogo Competitivo permite que la elección de la solución de un problema se genere por la competencia de los dialogantes; en otras palabras, se genera un factor de competencia al tener que generar respuestas a problemas que el Estado ha identificado y que le van a generar una ventaja al momento de formular su oferta, ya que, entre más alternativas suyas sean seleccionadas, tendrá un mayor control sobre los riesgos y costos frente a los demás dialogantes. Si esa premisa la poseen todos los participantes, el Estado va ver reflejado un factor de eficiencia en el resultado del proyecto.

conocimiento adquirido por sus funcionarios, los cuales podrán replicarlo en futuros procesos.

Diferente a lo que sucede en la obra pública, los contratos de APP no son de un resultado único en el tiempo. Por ejemplo, un contrato de entrega de bienes finalizará con la entrega de los objetos acordados; un contrato para la ejecución de una carretera, con la entrega de la obra. En la obra pública, el resultado del proyecto se mide con la entrega del objeto de la contratación; no obstante, ello no sucede igual en el caso de las APP, ya que la medición de su eficiencia se obtiene a partir del servicio que se termina brindando a la sociedad.

La APP es un esquema de actuación colaborativa entre el privado y el Estado, por lo que su periodo de relación contractual va a ser largo. Ambos deciden iniciar un entorno de negocio relacionado con un proyecto, donde uno busca solucionar un problema social y el otro maximizar sus ingresos a partir de la ejecución de dichos objetivos. Esta relación que busca su permanencia en el tiempo, por lo que deben trabajar bajo un enfoque que permita que los intereses que cada uno posee se vean satisfecho.

El principal problema que se generan en relaciones a largo plazo es el entendimiento sobre los conceptos que se plantean inicialmente. En otras palabras, si un proyecto se diseña de manera separada, el Estado tendrá una idea de lo que ha buscado plantear y el privado otra de lo que se le ha solicitado. En los aspectos generales, no se presentarán controversias, sin embargo, ello no será igual en los aspectos grises del proyecto. Contrario al esquema tradicional, la participación temprana del privado, genera un valor adicional que se traduce en el entendimiento conjunto del proyecto. Al haberse trabajado de manera colaborativa, se reduce el riesgo de controversias por falta de entendimiento de objetivos, puesto que ambos han generado acuerdos durante las primeras etapas, previo a que se le adjudique al privado la ejecución del proyecto. La finalidad es que el Estado vea satisfecha la necesidad de inversión con el uso de recursos que provienen del sector privado.

La idea con la que parte en este artículo es que la maximización de ganancias del sector privado y el logro de objetivos sociales por el Estado no son metas incompatibles; por el contrario, bien enfocadas, convergen de manera armónica. El privado, al momento de realizar una inversión hace un análisis sobre las posibles consecuencias de sus decisiones, por lo que entrará a un determinado negocio siempre que la posibilidad de obtener una rentabilidad positiva sea considerable. Las APP, desde la óptica del privado, son un negocio a largo plazo, por lo que sus acciones no solo se destinan a obtener un rédito económico en un momento determinado, como puede ser la construcción de la obra y la respectiva contraprestación por ello. En este tipo de proyectos, las ganancias del privado buscan ser mantenidas en el tiempo. A partir de ello, consideramos que resulta atractivo para este sector el poder planificar de manera colaborativa con el Estado los alcances de determinado proyecto, ya que permitirá que sus riesgos sean valorizados de manera mucho más real.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

Al estar en relaciones de largo tiempo, las dos premisas bajo la cual consideramos que el privado actúa son las siguientes. Primero, a veces hay que sacrificar ciertos ingresos económicos en momentos iniciales en búsqueda de la sostenibilidad del proyecto en el tiempo y, segundo, puede haber errores propios de la ejecución del proyecto. El Estado, por su parte, debe analizar su inversión desde un aspecto innegociable: la calidad del servicio. Si bien el tiempo y el costo son aspectos importantes, pueden estar en un segundo plano, ya que la finalidad como Estado es que el usuario final vea que el proyecto cumple las metas que le eran necesarias para mejorar su situación.

Otro aspecto que debe entender el Estado es que el tiempo tiene un valor en tanto existen costos de transacción⁴⁶¹ asociados a la toma de decisiones. En estos casos, la burocratización de la decisión no siempre es la mejor salida para este tipo de proyectos. Para estos casos, existirán decisiones difíciles que tendrán un margen de error, sin embargo, se busca minimizarlo a partir de la colaboración de todo un equipo (público y privado).

Para nosotros, no se debe confundir la colaboración que debe realizar el Estado para tomar sus decisiones con la fiscalización. En el entorno de las APP, el Estado debe trabajar bajo un esquema de colaboración entre sus diversas Entidades (concedente, CGR, regulador, PROINVERSIÓN y el MEF), ya que la meta no es saber quién se equivoca por no hacerle caso al otro, sino, por el contrario, aportar los conocimientos que cada parte posee, para lograr un objetivo en conjunto. Con ello, resulta fundamental el respaldo que deben tener los funcionarios que van a tomar decisiones.

Las entidades del Estado cumplen un rol importante dentro de la toma de decisión de la inversión; sin embargo, se debe tener claro que ir más allá de lo que se le encarga a uno, a partir de su especialidad, no siempre es lo mejor. El regulador es el encargado de aportar su conocimiento para el nivel de servicio que se requiere y la fijación de tarifas, por su parte, el Concedente es quien permite conocer el problema que enfrenta el sector, mientras que el MEF dirige la política presupuestaria del Estado; asimismo, la CGR fiscalizará que los procesos se realicen conforme a las prácticas preestablecidas en la materia, siendo PROINVERSIÓN el encargado de canalizar las necesidades para llevarlas al mercado desde una óptica que sea atractiva.

Ellos serán una pieza fundamental para el desarrollo del proyecto, sin embargo, su participación siempre debe estar delimitada. Así como en una empresa, el Directorio, los accionistas y la Gerencia cumplen funciones en específico, para las APP, cada una de las entidades señaladas debe tener delimitadas las funciones bajo las cuales participa. Si una persona empieza a comentar sobre las decisiones que tiene otro órgano, lo único que genera es una pérdida de confianza en la relación y una imagen deficiente para la parte externa. Si el privado observa que el Estado no puede ponerse de acuerdo entre sus propias entidades y no respalda a los encargados del proyecto, no tendrá la confianza para trabajar de manera colaborativa, ya que sus procesos no permiten un trabajo eficiente.

⁴⁶¹ Estos serán aquellos costos que incurren las partes dentro del intercambio comercial que es propio de su contrato, por vigilar que se cumpla lo establecido.

Ello, incluso, permite que el privado genere comportamientos oportunistas al usar la discrepancia del Estado a su favor.

Imaginemos que los accionistas de una empresa quieran decirle al Directorio qué hacer sobre cada cuestión de negocio. En algún momento dicho órgano les dirá: ¿no sería mejor que lo hagan ustedes si van a cuestionar o revisar todas nuestras decisiones? La verdad es que al accionista le interesa un resultado: maximización de ganancias y, para ello, establece objetivos. En tanto el Directorio cumpla con esos objetivos, a los accionistas no les debería importar cómo es que llegaron a dicho resultado⁴⁶².

Para la toma de decisiones del Estado, debe suceder lo mismo. El concedente señala qué problema busca solucionar, para lo cual recurre a PROINVERSIÓN, a fin de que dirija la forma cómo se llevará el proyecto al sector privado. Para ello, consulta al regulador el nivel de servicio que se requiere y la tarifa que permite obtener dicho servicio con una ganancia para el privado. Con este marco, el sector debe acreditar la disponibilidad presupuestaria, siendo el MEF el encargado de ver los temas de garantías y aspectos fiscales. Por último, la CGR fiscalizará si se respetaron los procesos que son establecidos para la toma de decisiones.

Si bien esto suena tan sencillo, no resulta así en la realidad. Cada órgano quiere comentar sobre lo que es competencia del otro, con la idea de fiscalizar que ello no impacte en el sector que le toca analizar. Así, el MEF analiza cómo se lleva el proyecto al mercado y no si el Estado lo debe priorizar, el regulador termina analizando qué método se debe utilizar para el proyecto y no solo cuál es el nivel de servicio requerido y la tarifa. Por último, tenemos una CGR que no actúa como el ente fiscalizador de los procesos, sino de las decisiones que se están tomando, específicamente, valorando porque no se toma la otra decisión, ante determinados errores.

Ante ello, se genera un problema y es que los directores de los procesos, en este caso PROINVERSIÓN, ve que su autonomía se limita a replicar las decisiones de otras personas, cuando este debería ser quien tome el liderazgo. Un trabajo colaborativo no significa que todos deban hacer todo, sino que cada uno debe otorgar su máximo esfuerzo en las tareas que le encomiendan, buscando que su trabajo no afecte el del resto. El Estado debe entender que no todos somos expertos en todo, por lo que cada órgano no está para “enmendar la plana del otro”, sino para cumplir con las funciones que le son asignadas.

La mejor colaboración que pueden tener las Entidades es demostrar que cumplen eficientemente su rol y no que van más allá de lo encargado, ya que, en diversas ocasiones, esto no resulta positivo para decidir sobre una inversión.

La segunda idea que se debe llevar el lector está relacionada con la frase “zapatero a tus zapatos”. Para que la toma de decisión sobre un determinado proyecto sea eficiente, cada órgano que actúa en la toma de esta decisión debe cumplir su rol conforme le fue

⁴⁶² Si bien consideramos que resulta tácito en el análisis, dejamos claro que la lógica que se argumenta no contempla la posibilidad de alguna conducta ilegal o ilícita dentro de este resultado. La corrupción no está permitida para el uso de mecanismos colaborativos, sino que, incluso, busca evitarla.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

encargado, buscando que sus compañeros puedan tomar buenas decisiones con la información que le han brindado.

3. Problemas estructurales en las inversiones. ¿Como hacer una inversión en nuestro país?

Adicionalmente a los problemas que genera la toma de decisiones sobre una inversión, debemos tener presente que su ejecución no ha sido la más favorable en nuestro país. Para el caso de obra pública, por ejemplo, existe un problema estructural en la paralización de las obras⁴⁶³, lo que tiene como una de sus raíces la planificación de los proyectos, específicamente, en lo que refiere a la elaboración de los expedientes técnicos, gestión de proyectos y gestión de riesgos. A nuestra consideración, esto no es otra cosa que un reflejo de la falta de preparación temprana de los proyectos.

Diversos autores han realizado alguna investigación sobre los problemas que se presenta dentro de la construcción de infraestructura⁴⁶⁴, señalando que no responden solo a defectos técnicos y económicos, sino también por las personas que participan. (Auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados: 3) Esto quiere decir que, la gestión integral de los proyectos⁴⁶⁵ no está siendo realizada de manera eficiente. A veces, más importante que la infraestructura son las personas que ejecutan los trabajos, ya que de ellos depende llegar a resultados eficientes. El trabajo del Estado debe encontrarse dirigido en seleccionar y respaldar a personas que realicen su labor de manera eficiente; sin embargo, si toda persona que pasa por un proyecto de APP termina siendo investigada por presuntos actos de corrupción, no existirán incentivos para que participen en estos proyectos.⁴⁶⁶

⁴⁶³ A partir del Informe de la CGR de marzo del año 2019, al 31 de julio de 2018, existían 867 obras paralizadas por un monto contratado de S/ 16' 870' 855, 767, de las cuales, existen 340 obras con deficiencias técnicas/incumplimiento contractual, así como 242 en Arbitraje, las cuales representan el 67% de las obras paralizadas.

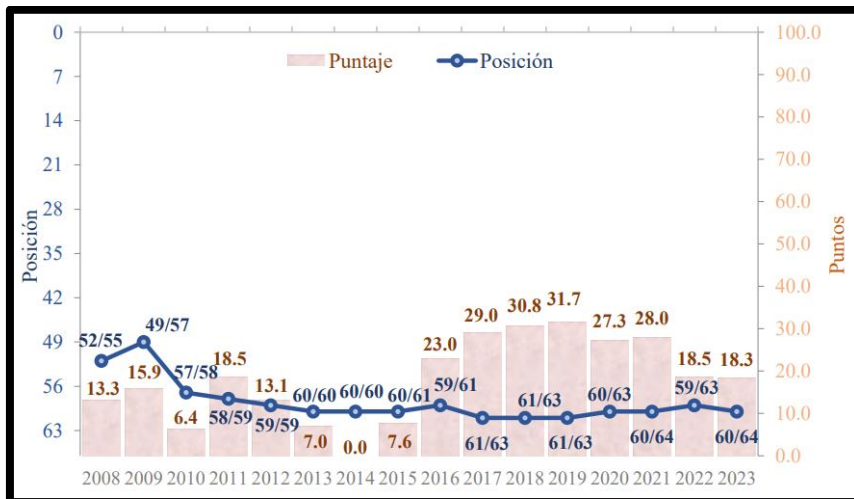
⁴⁶⁴ La construcción de la infraestructura es una de las etapas más críticas de una concesión, ya que en esta se van a identificar los problemas de la planificación y gestión de riesgos. Asimismo, en caso existan defectos en esta etapa, al momento de iniciar la operación se presentarán mayores complicaciones, así como la posibilidad de incrementar los costos de la manutención de la infraestructura.

⁴⁶⁵ La gestión integral no solo está relacionada con la inversión y planificación, sino con la gestión del capital humano. Dentro del país existen problemas al momento de unificar la forma como trabajan las diferentes entidades del Estado, lo cual debe enfocarse en una política de gestión por resultados, en vez de un análisis único por costos. La finalidad es que los funcionarios públicos se encuentren en capacidad de poder tomar decisiones en beneficio de los diferentes proyectos, con el respaldo de las instituciones.

⁴⁶⁶ Con esto no queremos decir que la CGR debe limitar sus funciones, por el contrario, debe ser más eficiente en su trabajo, fiscalizando procesos y no resultados. La razón es que los funcionarios se enfrentan ante escenarios donde tienen que tomar decisiones sin conocer qué resultados van a suceder, por lo que no se les puede juzgar por el resultado, sino, únicamente, por haber respetado los procesos que son necesarios para estos objetivos.

Como hemos visto previamente, la planificación de proyectos involucra que el Estado destine una cantidad de recursos hacia sus objetivos, priorizando dichas actividades frente a otras, por lo que, las demoras en su ejecución o los problemas de gestión terminan impactando en las metas que habían sido establecidas en el momento que se otorgó el monto a invertir. Podemos observar que, en el Ranking de Competitividad Mundial del año 2023, el Perú se ubicaba en el puesto 60 de 64 economías, en lo que refiere a su inversión en infraestructura⁴⁶⁷. Si tomamos en consideración los cuatro aspectos que evalúa el ranking (desempeño económico, eficiencia del gobierno, eficiencia de negocios e infraestructura), observaremos que el país ha ido en una curva decreciente desde el año 2008. En dicho año, el Perú ocupaba el puesto 35 de 55 economías en el balance general, siendo que, en el 2023, ocupamos el puesto 55 de 64 economías.

En lo que refiere a infraestructura, el informe del Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú⁴⁶⁸ nos arroja el siguiente cuadro:



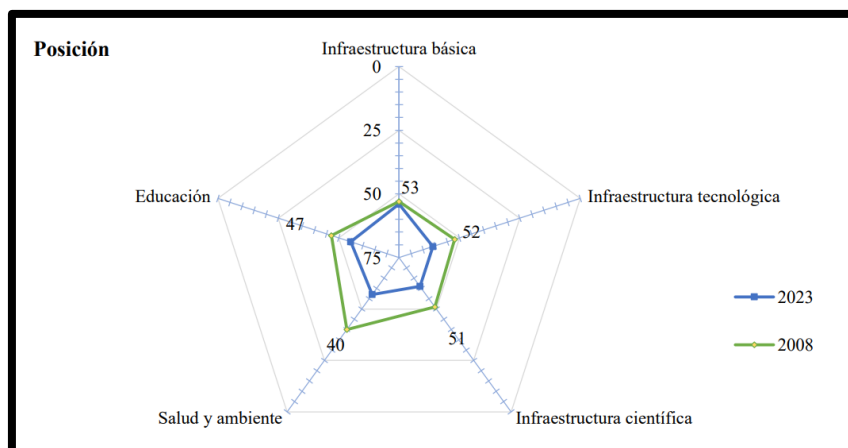
(2023: 56)

La ineficiencia de la ejecución de la infraestructura se sustenta en la deficiente administración del gasto público, ya que el control que se ejerce sobre el dinero que se invierte en los proyectos que desarrollamos como país no ha resultado satisfactorio (Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019). Incluso, en el informe del año 2023, se hace una comparativa con el año 2008, concluyendo que hay un retroceso en el puesto que tiene Perú sobre todos los factores de análisis, los que incluyen educación, infraestructura básica, infraestructura tecnológica, infraestructura científica, salud y ambiente.

⁴⁶⁷ La inversión pública eficiente se relaciona con el tiempo en que los proyectos pueden ser puestos a disposición de la población, así como el nivel de rentabilidad social que se genera. La finalidad es que el valor por el dinero tenga un retorno social, a partir de la solución de los problemas que fueron identificados.

⁴⁶⁸ El informe está disponible en <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/194900/Resultados%20del%20Ranking%20de%20Competitividad%20Mundial%202023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas



(2023: 58)

Invertir bien no es invertir rápido o controlarlo todo. Para nosotros, una inversión eficiente estará relacionada con la ejecución de un proyecto en el tiempo adecuado, con la consecución de procesos adecuados para toma de una decisión. Si bien no toda inversión puede tener éxito, se debe procurar llegar a este. El crecimiento económico de los países no solo depende de invertir más, sino de invertir mejor (Hesse, 2020: 70-71), por lo que la eficiencia se logra a partir de una cultura de proyectos que evite las prácticas deficientes como el sobredimensionamiento de proyectos, entre otros.

De una revisión de nuestro marco de inversiones, hasta antes de la creación del SNIP⁴⁶⁹, “los proyectos de inversión pública eran realizados sin una etapa de reflexión económica previa y se elaboraba el expediente técnico sin tener en cuenta la disponibilidad presupuestal total, el alineamiento con las políticas nacionales o territoriales y sin análisis costo-beneficio.” (Hesse, 2020: 70). Varios de los problemas que se detectaban en los proyectos de APP era que no se incorporaban estudios que respaldaran la rentabilidad social de los proyectos o la autosostenibilidad en el tiempo por lo que, existía una deficiente asignación de recursos, puesto que se destinaban a proyectos que no ameritaban el tamaño de inversión realizado, con lo que estos podrían haber sido utilizados de manera más eficiente.

En respuesta a este tipo de situaciones, el Estado elabora el SNIP con la finalidad de que los proyectos sean catalogados en un ciclo integral de la inversión, fomenta la capacidad de planeación del sector, así como crear planes por periodos multianuales. “El ciclo de proyectos, en este caso, constaba de tres grandes fases: pre inversión, inversión y pos inversión” (Hesse La Serna, 2020), en el cual se hacía un énfasis en la elaboración y aprobación de los estudios previos, a partir de los análisis costo beneficio, no obstante, uno de los aspectos que se descuidó fue lo relacionado con las fases de inversión y evaluación a posterior.

⁴⁶⁹ El SNIP fue el sistema que poseía el Estado, para poder certificar la calidad de los PIP, buscando promover su eficiencia por medio de principios, métodos y procedimientos que garantizaran que los proyectos cumplan con ciertos estándares de calidad que garanticen su ejecución.

En el SNIP, los participantes eran el MEF, como la autoridad técnica que ejercía la dirección por medio de la Dirección General de Inversión Pública, el Órgano Resolutivo, el cual era el responsable de cumplir con las disposiciones del SNIP, así como ser responsable de la fase de inversión; la Oficina de Programación e Inversiones, el cual emitía informes y evaluaba los estudios de pre inversión, culminando su pronunciamiento con una viabilidad de los proyecto, en caso cumplieran con los niveles mínimos de estudios requeridos; y, la Unidad Formuladora, la cual era la responsable de los documentos que se elaboraban en los estudios de pre inversión.

El SNIP presentó diferentes problemas en el uso que se le estaba realizando, tales como, la correlación entre la asignación del presupuesto y las brechas de acceso que eran débiles, hasta negativas; en el caso de los Gobiernos Locales, los proyectos no se alineaban a los sectores que debían priorizar la inversión como país; la cartera de proyectos no buscaban resolver problemas estructurales de la accesibilidad de servicios públicos, sino que eran destinados para otros fines; la declaratoria de viabilidad no reflejaba un margen de rentabilidad social o sostenibilidad en el tiempo; el ciclo de proyectos era realizado de manera desordenada, ya que el estudio de pre inversión se realizaba únicamente para justificar un expediente técnico ya elaborado y, por último, existían proyectos que tardaban en demasía entre la formulación y la viabilidad. (Hesse, 2020: 75)

A partir de ello, el Estado creó el *invierte.pe*, mediante el Decreto Legislativo N° 1252 como respuesta al deficiente uso de los recursos públicos. La finalidad de este cambio era que existiera una planificación integral de los proyectos de inversión, a partir de las directivas que emita el gobierno. Este tuvo como objetivos los siguientes:

- ☐ Contar con una programación multianual de inversiones con el objetivo de cerrar las brechas de acceso y de calidad en los servicios públicos en la población.
- ☐ Vincular la programación multianual de inversiones con los objetivos nacionales, planes sectoriales nacionales, así como con planes de desarrollo regionales y locales.
- ☐ Partir de un diagnóstico de la situación de las brechas en la población para la programación multianual de inversiones, estableciendo objetivos e indicadores de resultados a cumplirse.
- ☐ Buscar el mayor impacto posible en la sociedad para la utilización de los recursos públicos.
- ☐ Programar la inversión considerando la adecuada ejecución, operación y mantenimiento de los proyectos de inversión pública.
- ☐ Gestionar la inversión promoviendo la transparencia y calidad a través de una mayor competencia (Hesse 2020: 76)

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

Las nuevas fases que trajo el *invierte.pe* fueron el Programa Multianual de inversiones, la formulación y evaluación, la ejecución y el funcionamiento, conforme a lo regulado en el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1252. La finalidad de este cambio era que existiera una articulación que tomara en cuenta los recursos proyectados a un nivel deseado, ya que el *invierte.pe* involucra la articulación gubernamental a partir de los recursos que se poseen (Quequezana, 2020). En tanto las necesidades son variadas, el *invierte.pe* permite que se definan cómo es que se determinan las brechas que deben ser solucionadas por medio de los proyectos y realiza un Programa Multianual de Inversiones, para así, poder tener la cartera de proyectos que serán implementados y consolidados.

Otro paso importante que agregó el *invierte.pe* para la ejecución de las inversiones se conforma por la formulación y evaluación, en el cual se analiza la pertinencia de la ejecución del proyecto a partir de todas las aristas que van a ser implementadas, es decir, se observa cuántos recursos son necesarios para la operación y mantenimiento, así como el tipo de APP que será utilizado⁴⁷⁰. En estos casos, el paso va más allá de analizar qué se busca solucionar sino qué se requiere. Para ello, será importante que el Estado determine cómo logrará dichos objetivos por medio de un trabajo colaborativo interno. Para nosotros, la colaboración no solo es el involucramiento con el sector privado, sino el propio involucramiento que debe tener el sector público.

Una vez que se pasen estas dos etapas, se procede con la ejecución, la cual involucra que se realice la elaboración de los documentos que serán puestos en licitación. La implementación del *invierte.pe* ha permitido que se tenga una mayor aproximación a un plan integral de inversiones; no obstante, a nuestra consideración, el SNIP otorgaba una mayor profundidad en la evaluación costo – beneficio⁴⁷¹ de los proyectos, ya que analizaba la rentabilidad social de cada uno de ellos, así como la forma en cómo impactaría en la sociedad. El *invierte.pe* ha pasado a una visión más holística de las inversiones, con lo que dicho aspecto ha quedado relegado. Si bien es necesario la planificación de un plan nacional de infraestructura, es necesario que se cumplan con las condiciones que permitan que los proyectos no solo sean atractivos para quién los propone, sino que generen un impacto real de mejora en la sociedad.

En línea con lo anterior, sostenemos que uno de los problemas que genera la falta de involucramiento de los principales agentes de inversión, así como esquemas separados de integración para la toma de decisiones es que los recursos no resultan ser invertidos de manera eficiente. Conforme sostienen Gaspar y otros, “*Public investment is measured as*

⁴⁷⁰ En caso se requiera de un apoyo financiero del Estado, se requerirá un mayor nivel de análisis a fin de determinar si resulta eficiente o no realizar dicha inversión. Asimismo, para el caso de proyectos complejos, el nivel de concepción técnica y dimensionamiento requiere una precisión mayor, ya que involucra el uso de conocimientos que no todos poseen, así como una licitación que tendrá un sector de la industria reducido para atender los requerimientos

⁴⁷¹ La evaluación costo – beneficio permitía obtener una escala de rendimiento de los proyectos a partir de que al valor que generaba, se le restaba la inversión inicialmente destinada, por lo que se establecía un VAN del proyecto, a partir de sus beneficios globales y no solo centrado en el cierre de brechas. En estos casos, el análisis no solo se enfocaba en qué proyectos son necesarios, sino si estos son eficientes para el cumplimiento de sus fines.

general government gross fixed capital formation (GFCF) and comprises the total net value of general government acquisitions of fixed assets during the accounting period, plus variations in the valuation of nonproduced assets” (2015: 7).

La infraestructura pública será medida con indicadores que señalen cómo es que la población accede a estos, así como la calidad que poseen. Los proyectos se miden por la forma como llega a satisfacer las necesidades sociales, por lo que se debe medir la eficiencia y productividad de la inversión pública⁴⁷².

4. Problemas en la planificación de proyectos

En el estado actual de las cosas, es importante detenernos a observar cómo el esquema tradicional ha generado problemas para planificar los proyectos y es que los proyectos generan valor, a partir de las funciones explícitas e implícitas que se crean, satisfaciendo las necesidades de todos los interesados; sin embargo, estos deben tener una previsión en su diseño que permita que sean eficientes y acorde a los intereses de todos los actores (Zhai: 2009). Esto no solo involucra a la población, ya que hay que analizar el nivel de inversión que requiere satisfacer dichas necesidades, sin embargo, el punto óptimo será aquel que genere un equilibrio de Nash⁴⁷³, en el cual todas las partes resulten beneficiadas con las acciones de la contraria, por lo que se genera una eficiencia social.

El equilibrio de Nash se presenta cuando el privado y el Estado, al momento de planificar las actividades que serán necesarias para lograr los objetivos, maximizan su situación de bienestar sin perjudicar la mejor posición que puede tener el contrario. Si ambos buscan su beneficio individual, habrá escenarios donde este se logre a costa del otro, por lo que no podremos tener situaciones eficientes. Para ello, consideramos que el punto de equilibrio y lo que permite abandonar el esquema tradicional por uno colaborativo es que ambas partes alcanzan el punto de eficiencia ideal, sin la necesidad de perjudicar el punto de eficiencia del otro.

A nuestra consideración, el uso del DC permite lograr este tipo de eficiencias, ya que, en un primer momento, los dialogantes trabajan para dar respuestas a problemas del Estado,

⁴⁷² Para realizar este análisis, consideramos que lo señalado por Gaspar y otros resulta relevante, ya que la eficiencia de la inversión pública estará relacionada con la productividad de esa inversión, por medio de una relación de crecimiento económico “**Public Investment Efficiency.** *The efficiency of public investment is the relationship between the value of the public capital stock and the measured coverage and quality of infrastructure assets. As described in Section II and Annex II, the level of efficiency in a given country is calculated as the distance from an efficiency frontier, which is defined by the countries with the highest coverage and quality of infrastructure (output) for a given level of public capital stock (input).*

Public Investment Productivity. *Public investment productivity is the relationship between investment and economic growth measured by the ratio of average real rate of capital stock growth to the average real rate of economic growth.” (Gaspar et al. 2015: 7)*

⁴⁷³ El equilibrio de Nash parte de la primera que, para juegos de dos o más jugadores, en el cual cada uno ha adoptado su mejor estrategia para una combinación posible con los demás participantes, no teniendo algún incentivo para cambiar dicha estrategia por las decisiones que han tomado el resto de jugadores.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

pensando en cuál va a ser la alternativa del otro dialogante. Al no poder coordinar sus trabajos, todos piensan en qué es más eficiente para un determinado resultado, teniendo en consideración que existen otros actores que también brindarán respuestas a este tipo de problemas. En un segundo momento, el Estado va a poder trabajar de manera colaborativa con el sector privado, ya que buscará trasladar lo que ha generado el DC hacia la ejecución del proyecto. Al haberse visto alimentado por la posición de diversos expertos (dialogantes y el PMO), va a poder conocer qué se puede presentar en la ejecución, a fin de poder gestionar el contrato de manera eficiente.

El esquema tradicional busca privilegiar la coexistencia de los intereses de las partes, basado en un entorno distante y, en muchas ocasiones, adversarial, ya que se enfoca en que, para obtener mejores resultados, se limitan los beneficios de su contraparte. El cambio del sistema de planificación, por un entorno colaborativo, como lo es el DC, nos permitirá llegar a tener situaciones donde el privado y el Estado puedan maximizar sus beneficios. Sin perjuicio de estos objetivos, en una etapa inicial resulta complicado determinar todos los aspectos que inciden en el proyecto, tales como el tiempo de ejecución, costo final, alcance de los trabajos, calidad para los objetivos, por lo que la colaboración no solo debe ser una idea, sino involucra acciones que permitan trasladarlo a la realidad.

Mientras mejor adaptado esté el proyecto a los cambios de circunstancias, los objetivos y las ganancias esperadas del equipo no se verán afectadas. Conforme señala McBride (2016), es esencial que las condiciones bajo las cuales se van a ejecutar los diferentes trabajos sean claras, a fin de salvaguardar el desempeño integral y evitar disputas posteriores.

Debemos entender que los proyectos de gran envergadura requieren un mayor tiempo de preparación, sin embargo, algunos de estos son declarados viables en menos tiempo que otros proyectos de menor escala (Fischgrund & Omachonu, 2014). La razón de esto responde a una decisión que escapa de aspectos técnicos, por lo que los errores afectarán la rentabilidad social y sostenibilidad de los proyectos, generando mayores situaciones de discusión, lo cual termina afectado la confianza del equipo, al existir un riesgo de variación propio de la poca madurez de los estudios que generaron la adjudicación⁴⁷⁴.

Para que un equipo funcione eficientemente debe poder enfrentar los problemas que atraviesa el proyecto, sin embargo, se debe tener presente que cada problema que se presente desgasta dicha relación. Los problemas son oportunidades de mejora, sin embargo, a nadie le gusta vivir en un entorno problemático.

El entorno colaborativo no solo actúa de manera reactiva, sino también preventiva. Si el Estado trabaja bajo un esquema de colaboración y gestión de resultados, podrá tener herramientas que permitan presentar un proyecto con problemas que no se asocian a deficiencias de dicha parte. El privado debe entender que la ejecución del proyecto tendrá problemas producto de la complejidad técnica que se quiere solucionar, sin embargo,

⁴⁷⁴ Para que los proyectos funcionen, la fase de pre inversión, dentro de la estructura del ciclo, debe ser correctamente enfocada.

exigirá, como también lo debe hacer el Estado, que este haya preparado las condiciones (marco normativo, actuaciones de las Entidades, entre otros) para que el proyecto no se detenga por cuestiones que se pueden evitar.

El DC permite que el Estado entienda su proyecto no cuando se va a ejecutar, sino cuando se planifica. Al enfrentarse a soluciones novedosas y tener en competencia a los dialogantes, varios de ellos le van a dar diversas perspectivas de cómo enfrentar sus necesidades. Si a ello le sumamos la participación de un PMO experto, el Estado va a poder comprender, de mejor manera, la forma como se va a lograr el objetivo del proyecto, previo a que se ejecute, con lo que se puede trabajar de manera planificada y anticipada, evitando efectos adversos una vez que se adjudica la concesión.

Los problemas que se generan actualmente bajo el esquema tradicional pueden tener diferentes raíces, sin embargo, recogiendo lo expuesto por Ernst & Young en su informe del 2016, creemos que pueden ser ubicados en los siguientes:

- (i) Falta de precisión de los estudios que son elaborados preliminarmente, los cuales se pueden sustentar en el poco presupuesto que el Estado asigna para su elaboración, así como el nivel de control de calidad que se le hace.
- (ii) Corrupción para la adjudicación, lo que no permite que se tengan niveles óptimos para la calidad del proyecto.
- (iii) Falta de capacitación del sector público en lo que refiere al nivel de involucramiento que puede tener sobre la elaboración de los primeros estudios, así como su evaluación.

5. Problemas en la gestión de los contratos

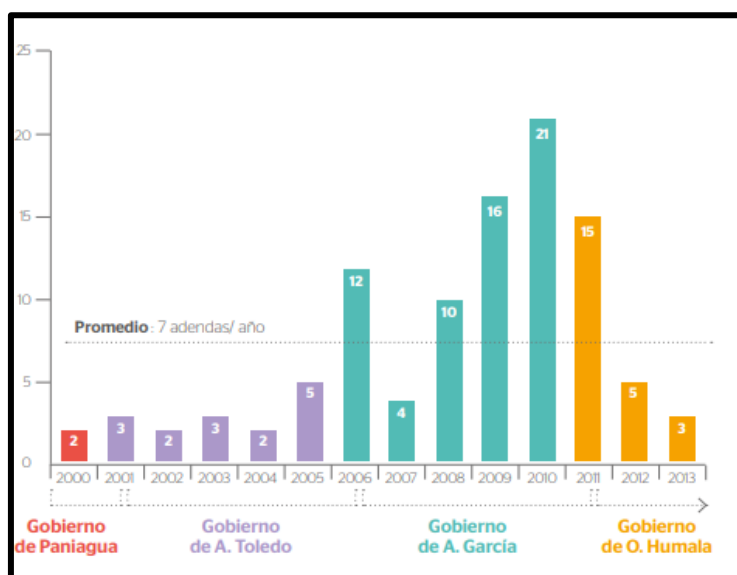
Estos problemas del método tradicional se traducen en problemas de gestión de contratos. Si bien las APP permiten distribuir los riesgos que están asociados a todo proyecto (diseño, construcción, operación, mantenimiento, financiación, entre otros), a fin de que el sector público no sea el responsable de todos, el Estado debe coadyuvar a que estos no se presenten.

La participación privada buscará la reducción de deficiencias en la entrega de la concesión, así como permitir la flexibilidad que necesita todo contrato para su ejecución (Felices, 2005: 140-141), sin embargo, requiere de un nivel de colaboración de parte del sector público para que los objetivos se logren. El modelo tradicional de adjudicación de APP ha sido utilizado en nuestro país como una forma de cerrar la brecha de infraestructura que tenemos; sin embargo, estos han sido materia de diversos problemas.

Conforme al estudio realizado por la Contraloría General de la República en el 2015, han existido diversas adendas que han sido suscritas entre el Estado y los concesionarios, una vez que se habían adjudicado los proyectos, las cuales podían haber sido evitadas si se realizaba una mejor planificación previa de los proyectos. En este estudio, se muestra que, antes del primer año de ejecución, se suscribieron 5 adendas, 18 adendas antes de tres

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

años y 16 adendas antes de los cinco años. Esto muestra una clara variación de las condiciones contractuales que se previeron en un inicio, las cuales se debieron a los principales motivos: modificaciones del expediente técnico, adicionales de obra, financiamiento, saneamiento de terrenos, pago de regalías y contribuciones, entre otros. En concordancia con lo señalado, el informe señala que existen renegociaciones contractuales que pudieron haber sido evitadas al momento de diseñar el contrato. (CGR, 2015: 273-274)



Fuente: (CGR, 2015: 142)

Las causas de los problemas se generan por situaciones que resultan imprevisibles al momento de elaborar el proyecto, así como otras que sí podían haber sido evitadas, de haber tenido un mayor cuidado en el diseño, las especificaciones técnicas, entre otros.

Esto nos muestra que las adendas terminan siendo, en muchos casos, la “consecuencia de errores y deficiencias en el diseño y estructuración del contrato, incluyendo la ausencia de estudios técnicos adecuados, una asignación de riesgos ineficiente y plazos poco realistas para la ejecución por el Estado y el concesionario de las prestaciones a su cargo” (Quiñones y Aliaga 2019: 95). El adjudicar un proyecto con estudios de pre inversión en niveles subóptimos genera que existan diversos errores en la ejecución del proyecto, que, una vez que se encuentran, deben ser enmendados. Con esto no queremos decir que la solución del esquema de APP sea elaborar todos los estudios, sino que, dentro de los procesos que ya han sido establecidos, se debe buscar la colaboración del sector privado para que se puedan mejorar en los resultados que se buscan. El uso del DC, para estos casos, permite que el Estado, sin absorber ni asumir el riesgo de diseño, pueda generar predictibilidad en las acciones que los privados van a ejecutar, evitando variaciones contractuales posteriores.

Los estudios que se han elaborado sobre los contratos de concesión tienen un punto en común: las variaciones se habrían podido evitar si el proyecto hubiera estado ajustado a

la realidad de las circunstancias. El hecho de que el sector privado no tenga una participación más efectiva en las primeras etapas impide que traslade su experiencia para evitar este tipo de situaciones.⁴⁷⁵ La baja calidad que poseen los documentos de licitaciones un problema que debe ser enmendado por el equipo técnico estatal que los elabora; sin embargo, sumado al problema señalado, también existe un temor de los funcionarios para ejercer una gestión por resultados (Franco, 2020: 16-17).

La combinación de factores que se nos presentan resulta ser perjudiciales para el desarrollo de un proyecto eficiente, ya que, por un lado, tenemos expedientes que no están lo suficientemente preparados y, por el otro, funcionarios que ejecutan sus acciones cuidándose de ser investigados por la CGR, por lo que sus acciones no se orientan hacia la eficiencia del proyecto, necesariamente. La adjudicación de proyectos sin suficiente información provoca diferencias considerables y evitables entre los montos que se proyectan y los que realmente se ejecutan (Céspedes Gil Arroyo & Paz Sime, 2018: 13-14). Estos se generan por la materialización de los riesgos que no han sido correctamente gestionados desde el inicio del proyecto, generando un quebrantamiento económico del contrato, en los que, al final, se terminan afectado los intereses de los contratantes (Narváez Rosero, 2014). La evaluación de los riesgos resulta vital para los concesionarios, en tanto establecerán los límites de las situaciones que deben soportar a lo largo del proyecto (Wen & Chen, 2011: 73). Si los riesgos no son correctamente gestionados, se afectará la relación calidad – precio, así como situaciones de demoras.

Otro de los problemas que enfrentan este tipo de proyectos es que, a partir de intereses políticos o de otra índole, se generan subestimaciones de los costos, con la finalidad de obtener la viabilidad del proyecto. En tanto la realidad excedería los fondos disponibles, con la consecuente no aprobación del proyecto; se reducen de manera optimista los costos sin atender a las consecuencias que esto generará (Fister y Abubeker, 2020: 33). Conforme señala el Banco de Desarrollo de América Latina (2015), diferentes estudios⁴⁷⁶ acreditan que las subestimaciones de costos o sobrestimaciones de demanda generan temores sobre el retorno de la inversión de los postores. Una deficiente estimación de demanda generará que la infraestructura tenga un sobrecosto, puesto que se pudo haber utilizado un diseño más eficiente, en lugar de mantener un elefante blanco. Esto sucede porque el proyecto no se encuentra en una etapa de madurez suficiente para determinar que los objetivos planteados y la forma en cómo se desplegará la infraestructura son las más idóneas.

En contratos complejos como los de APP, el grado necesario de precisión y predictibilidad de los documentos previos no puede alcanzarse, solamente, con la regulación legal de los contratos (Asociación de Empresas Constructoras y

⁴⁷⁵ Conforme sostenemos en este trabajo, el DC permite que el privado participe desde la planificación del proyecto, evitando los defectos que se generan en la ejecución del proyecto.

⁴⁷⁶ Ver: Análisis realizado por la Universidad de Aalborg, de Dinamarca; Análisis de la Secretaría de Transporte de Estados Unidos; Análisis del Transport and Road Research Laboratory, del Reino Unido. Citas extraídas de: Banco de Desarrollo de América Latina. Metro de Lima. El caso de la Línea 1. 2015.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

Concesionarias de Infraestructura – SEOPAN, 2016). En estos casos, resulta necesario que los proyectos generen una serie de beneficios como el aumento de la relación calidad-precio, aumento de la competencia, reducción de las adendas que se suscriben, reducción de las controversias, así como permitir la maduración del entendimiento de las necesidades públicas que se buscan satisfacer, a partir del análisis de técnicas constructivas y tecnologías no consideradas. La adjudicación de proyectos debe ser el resultado de un proceso que permita el uso de recursos adecuados para diseñar un buen contrato, considerando que la finalidad de este tipo de iniciativas no culmina con la adjudicación, sino con la correcta ejecución del proyecto, lo cual implica tener presente sus consecuencias. A partir de ello, conforme señala Franco, es mejor “invertir en mejorar la calidad en el ciclo de inversión, en la fase de formulación y evaluación, y en la fase de elaboración de los expedientes técnicos” (2020: 33).

La capacidad que tienen las entidades del Estado que elaboran los documentos de licitaciones son vitales para evitar los problemas recurrentes en las APP. En muchos casos, factores externos a la evolución del proyecto generan que estos salgan a licitación (aspectos políticos, sociales, entre otros); lo cual implica que no se encontraban en una etapa óptima para que puedan ser licitados.

Cuando un proyecto requiere de especialización para su elaboración, resulta óptimo que se posponga su licitación o inicio para que el equipo que está a cargo cuente con el tiempo disponible para evaluar los requisitos particulares (Commercial Risk Management, 2019). Un equipo debe buscar que el proyecto esté maduro para enfrentar los riesgos que usualmente se han presentado en experiencias similares. La finalidad no es otra que evitar que se repliquen situaciones de ineficiencia.

Esto no quiere decir que los proyectos deban demorarse excesivamente para ser puestos en operación, ya que la madurez de un proyecto involucra que se realicen los esfuerzos necesarios para que los documentos sean los más precisos posibles al nivel que requiere la situación que se estudia. Como hemos señalado, la APP utiliza al sector privado para que coadyuve con sus conocimientos en solucionar problemas del Estado, por lo que su participación no solo puede estar limitada una vez que se inicia el proceso de licitación, sino que, por el contrario, debe permitir un trabajo continuo para que sus iniciativas puedan ser consideradas de manera mucho más eficiente. El DC permite que el privado esté desde la formulación, con lo que se nutre del proyecto por el proceso que atraviesa y no solo al momento de formular su oferta con las condiciones que el Estado ha seleccionado.

La deficiente planificación y elaboración de los documentos de los proyectos es igual a poner un candado simple fuera de la bóveda principal de un banco (Ding 2015: 155). Este tipo de documentos generan situaciones para el aprovechamiento de las personas, ya que los procesos de adjudicación son similares a los juegos no colaborativos⁴⁷⁷, en los cuales

⁴⁷⁷ Conforme a lo desarrollado por Nash, en los juegos no colaborativos el punto de equilibrio se logra por el mejor resultado para todos los participantes de esta dinámica, siempre que se base en un pensamiento racional.

puede existir asimetría de información. Para el caso de las adjudicaciones, el contrato y el proyecto en general, debe ser beneficioso para todas las partes, puesto que, en caso exista una deficiente elaboración de los documentos, una parte maximizará su beneficio a costa del otro, haciendo que el contrato no sea uno estable.

A partir de lo señalado, estudiaremos tres de los principales problemas que se presentan con mayor concurrencia en la adjudicación bajo el método tradicional de las APP, los cuales se encuentran relacionados con la gestión de los riesgos, la madurez de los proyectos y la relación calidad-precio-tiempo.

5.1. Gestión de riesgos

Conforme señala el PMI (2017: 395 - 458), la gestión de los riesgos en un proyecto, involucra que se realice un trabajo previo, de acuerdo con el siguiente detalle:

1. Planificar la Gestión de los Riesgos.
2. Identificar los Riesgos.
3. Realizar el Análisis Cualitativo de Riesgos.
4. Realizar el Análisis Cuantitativo de Riesgos.
5. Planificar la Respuesta a los Riesgos.
6. Implementar la Respuesta a los Riesgos.
7. Monitorear los Riesgos.

La gestión de riesgos representa una preocupación dentro de los profesionales que ejecutan proyectos, ya que existen diferentes situaciones que aparecen durante el ciclo que pueden impactar dentro de su ejecución (Rabechini & Monteiro, 2013). Se debe tener presente que no todo riesgo involucra un problema, ya que estos últimos son solo aquellas situaciones que no permiten que el proyecto se lleve a cabo de la manera que ha sido planificada, por lo que se atienden en la situación que se encuentran (Mochal & Mochal 2011). Sin embargo, los riesgos se encuentran relacionados con situaciones que están fuera del control del equipo y que, de suceder, tendrían un impacto adverso en el proyecto⁴⁷⁸. Los riesgos son inherentes a todo tipo de proyectos, por lo que, salvo algunos casos donde pueden ser evitados, ya que su posibilidad de ocurrencia es muy baja y el impacto es menor, se buscan administrarlos, a partir de identificar quién se encuentra en mejor situación para enfrentarlo. En estos casos, se toma como criterio que, en caso de hacerse efectivo un riesgo, cuál de las partes podría implementar las estrategias de mitigación necesarias para que no afecte la secuencia del proyecto (Tookey et al., 2018: 14).

⁴⁷⁸ Mientras los problemas son situaciones que deben ser abordadas inmediatamente, el riesgo es un posible problema que puede ser prevenido, planificado y manejado si ha sido administrado de manera correcta. Así, la gestión de los riesgos es un proceso activo y continuo que sucede a lo largo de la vida del proyecto, el cual busca conocer qué situaciones pueden impactar en los hitos que están planificados y cómo es que se puede lidiar con estos

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

La finalidad de la gestión de los riesgos es que, una vez que han sido identificados y evaluados, cada parte asume un grupo de estos (Irwin 2007: 65). Los riesgos siempre permanecerán dentro del proyecto e irán variando dependiendo del momento en el que nos encontremos. A partir de ello, es importante que, conforme se vaya avanzando en la ejecución del proyecto, se ajuste la forma en cómo se están administrado y manejando los riesgos, ya que, podrían haber variado en el tiempo (Construction Innovation HUB, n.d.). Esto no es otra cosa que el resultado del trabajo en equipo que deben tener el Estado y el privado.

Para que la evolución de una gestión de riesgos sea eficiente, la identificación y asignación previa debe haber sido realizada de una manera adecuada. En el esquema tradicional, los riesgos son plasmados por medio de los lineamientos que posee el MEF, establecidos en la Resolución Ministerial N° 167-2016-EF/15. Si bien se tiene presente lo que aporte el sector privado, esto resulta insuficiente para lo que implica una gestión adecuada. A nuestra consideración, el DC agrega valor a la gestión de los riesgos, al permitir que el sector privado participe desde la formulación del proyecto, lo que involucra que los riesgos sean conocidos durante una etapa temprana por los potenciales concesionarios.

En tanto estos van a participar durante una primera etapa, van a buscar que estos riesgos sean gestionados de manera eficiente una vez que el proyecto inicie, por lo que tienen incentivos para mostrar sus efectos en este primer momento. Al final, el hecho de que un riesgo se encuentre gestionado de manera eficiente no solo mejorara los costos previstos, sino el control que el Estado pueda ejercer en lo que refiere al cumplimiento del plazo de ejecución.

En este punto, es importante señalar que la asignación de riesgos, específicamente en los proyectos de APP, no tiene como finalidad que una parte se desentienda del proyecto, trasladando la mayor cantidad de situaciones posibles a la contraria. Por el contrario, una correcta gestión involucra que, respecto de los riesgos conocidos, estos sean asignados a la parte que está mejor equipada para controlarlos, mientras que, los riesgos exógenos, se trasladan a la parte que puede soportarlo y diversificarlo de manera eficiente. La finalidad de esta distribución es evitar que la materialización de los riesgos impacte de manera negativa en el desarrollo del proyecto, sin embargo, todos deben enfrentarse como equipo y no de manera aislada. Si bien siempre hay un responsable que asumirá las consecuencias, no se trata de ver como esta parte se perjudica con la ocurrencia, sino que hay que buscar la forma de que dicha situación afecte la viabilidad del proyecto. El Estado debe tener en claro que la meta de ayudar al privado no es que este se aproveche de él, sino que, sin perjuicio de las responsabilidades que pueda tener por la ocurrencia del hecho, este no afecte de sobremanera la inversión que ya se hizo en el proyecto. Al final, si el proyecto demora o afecta por la ocurrencia de la situación, ambas partes serán gravemente perjudicadas. Las crisis se gestionan por medio del trabajo en equipo, el cual, para nuestros casos, no solo involucra al concesionario, sino también una actividad por parte del Estado y que mejor forma si puede ser realizada en una etapa temprana del proyecto, por medio del DC.

Conforme señala Daud y Gühl (2016: 43) *“the most important goal of risk management is to prevent a crisis in the project, where crisis means a situation requiring a difficult but important decision. Unplanned crises are something like an intensification, when a risk occurs”*. Podemos estar ante riesgos críticos que no eran conocidos en un primer momento, por lo que se busca que el equipo pueda gestionarlos de mejor manera para que se evite afectar, en la medida de lo posible, al proyecto⁴⁷⁹.

Los grandes proyectos son frecuentemente incompletos, en base a los retos que afronta su implementación en un determinado contexto; no obstante, al momento de ser adjudicados, su estructura debe otorgar las herramientas que permitan una correcta gestión de los riesgos, así como incrementar la relación calidad – precio, lo cual será analizado posteriormente.

Un buen proyecto involucra que esté siendo supervisado constantemente (Sommer, 2010). Para ello, es necesario que el cronograma inicialmente establecido sea cumplido en la medida de lo posible; sin embargo, se debe tener presente que la gestión involucra que este cronograma esté en concordancia con la evolución y monitoreo de los riesgos del proyecto, a fin de que se puedan cumplir con los hitos establecidos. Un deficiente manejo de la gestión de los riesgos impactará en que el cronograma previamente establecido no pueda ser satisfecho en los plazos previstos.

Para nuestro análisis, el Estado debe evitar que se genere un riesgo moral⁴⁸⁰ por parte del concesionario, a fin de que este se encuentre en óptimas condiciones para gestionar los riesgos que le son otorgados, así como los planes establecidos. Este riesgo moral se genera por el conocimiento que puede tener una empresa sobre la deficiente gestión de los riesgos del Estado por lo que presupone que existirá ello, para lo cual, en su oportunidad, buscará sacar provecho para maximizar sus beneficios. El DC permite que, desde una etapa temprana, el Estado conozca el impacto de los riesgos y pueda dialogar con los postores cómo se van a gestionar una vez que inicie el proyecto. Ello, incluso, permite una predictibilidad de los potenciales efectos que generen, ya que permitirá que el Estado conozca qué sucederá si una parte gestiona deficientemente un riesgo y el impacto que ello involucra en la ejecución del proyecto.

Un trabajo colaborativo permite que, a fin de evitar este tipo de situaciones, el Estado implemente sistemas que le permitan fiscalizar la conducta de la empresa, a partir del

⁴⁷⁹ Un ejemplo de estos últimos es la pandemia generada por el COVID-19. Los proyectos que se desarrollaban en el país vieron materializado un riesgo imprevisible, a partir del 16 de marzo de 2020, ya que dicho evento no había sido planificado por las partes en su matriz de gestión de riesgos, el cual estuvo relacionado con la inmovilización social decretada y ampliada por los Decretos Supremos que emitió el Gobierno Nacional. A partir de ello y conforme a las medidas de reactivación, se van a tener que establecer las condiciones bajo las cuáles se va a sopesar el impacto generado, a fin de cumplir con los objetivos planificados, dentro de los nuevos plazos y costos que sean acordados.

⁴⁸⁰ El riesgo moral sucede cuando se delega una tarea a una persona, la cual debe ser monitoreada, sin embargo, en base a la información incompleta que se tiene, no se puede hacer una fiscalización efectiva, por lo que este último realiza conductas inapropiadas respecto de lo que el principal considera como idóneo para su proyecto.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

monitoreo de sus actos, incentivando las conductas eficientes y castigando los retrasos injustificados. Al tener al DC como mecanismo previo a la adjudicación del conocimiento de su proyecto es más real, ya que los postores participan con alternativas que luego, al ser ejecutadas, pueden tener determinados resultados; no obstante, han sido proyectados en esta etapa inicial, lo que permite mayor control sobre sus efectos.

Sin perjuicio de todo lo señalado, la premisa clave para lograr confianza entre las partes, en lo que refiere a la gestión de los riesgos es que las actuaciones del Estado sean acordes a ello⁴⁸¹, así como la de los privados. Existe un deficiente manejo de los riesgos por parte del Estado, siendo la liberación de terrenos uno de los aspectos más críticos actualmente, ya que impiden que las obras puedan ser ejecutadas conforme a lo planificado (Barrionuevo y Watanabe, 2015). Este tipo de acciones, en las cuales una de las partes no gestiona de manera eficiente sus riesgos, termina afectando la secuencia que se había planificado para el proyecto, perjudicando a todos los posibles beneficiarios.

En concordancia con lo señalado previamente, Ramabhadran⁴⁸² (2018) realizó un estudio en los Emiratos Árabes Unidos en la cual se estudió los diversos factores que influyen en el sobrecosto en la industria de la construcción privada de dicho país y la forma en cómo se podían realizar medidas de mitigación. Al respecto, el autor determinó que la gestión de riesgos resulta crucial en condiciones de mercados volátiles y que la identificación de estos debe ser realizada a lo largo de la vida del proyecto, así como la adecuación de las medidas de control.

Dentro del escenario nacional, debemos tener presente que el contrato de APP tiene un carácter diferente al resto, en tanto existe una participación activa del Estado en el acompañamiento del proyecto en general. A nuestra consideración, el acompañamiento del Estado no solo se circunscribe a la fase de ejecución, sino que también debe priorizar

⁴⁸¹ Un riesgo que ha generado problemas a lo largo de la ejecución de los proyectos es el que se encuentra relacionado con la entrega de terrenos por parte del Estado para los concesionarios (véase CGR, 2015; Barrionuevo y Watanabe, 2015). En estos casos, el Estado realiza una deficiente gestión, en tanto, desde la planificación del proyecto, podría iniciar con los procesos expropiatorios, una vez que se ha definido el trazo por donde irá la infraestructura, así como realizar una coordinación con todas las Entidades, a fin de tener un catastro efectivo de las interferencias que hay en cada zona. Con ello, el saneamiento sería más manejable una vez que se inicia con la ejecución de los trabajos, lo cual impacta de manera eficiente en el proyecto. Conforme señala el informe de la CGR (2015), el incumplimiento de saneamiento legal de terrenos fue materia de diferentes adendas contractuales. Si bien el informe señala como base que se establecieron plazos poco prudentes para que se entreguen los terrenos, el problema puede ubicarse de manera previa, ya que no existe una correcta planificación de las expropiaciones. Esto genera que el Estado tenga que reconocer un pago adicional que no estaba previsto, lo cual impacta en el análisis de rentabilidad que se había elaborado sobre el proyecto, así como en la demora del despliegue de la infraestructura y su uso por los pobladores. Conforme señalan Morón y Aguilera (2014), el incumplimiento obliga al Estado a “indemnizar el daño emergente y el lucro cesante ocasionado al concesionario, elevando el costo del proyecto y retrasando la ejecución de una obra de interés público”.

⁴⁸² El autor señalaba que el monitoreo de riesgos en ese país era una formalidad y no un proceso crítico, por lo que era necesario que los Gerentes de Proyectos tomen en serio dicho trabajo, ya que, la falta de previsión de riesgos generó que, en el 2009, muchos proyectos sean abandonados.

la optimización de sus proyectos antes de la licitación final que se realice, lo cual incluye una mejor gestión de los riesgos que son inherentes al proyecto. La finalidad es que los postores estén interesados en su adjudicación, lo cual solo se logra con un proyecto atractivo.

Conforme señala Medina (2019: 117), en “los proyectos llevados a cabo mediante Asociaciones Público Privadas en nuestro país se presta particular importancia a la gestión de riesgos del proyecto”. En este tipo de proyectos, los riesgos se individualizan a partir del perfil del proyecto y la capacidad de las partes para soportarlos, ya que esta será la forma en cómo se materializará la colaboración público privada para el desarrollo de la infraestructura (Construction Leadership Council, 2018), por lo que una deficiente distribución de los riesgos, así como de su gestión, tendrá un impacto directo en el proyecto.

En el país, los lineamientos para la asignación de riesgos en los Contratos de APP fueron establecidos en la Resolución Ministerial N° 167-2016-EF/15. Dentro de los diversos riesgos que se han evaluado para el caso de las APP, estos han sido separados, dependiendo de la etapa de ejecución que nos encontramos, tales como diseño, construcción, expropiaciones, geológico/geotécnico, interferencias, demanda, político, entre otros. La finalidad de estos lineamientos es que se puedan identificar, cuantificar, asignar y mitigar los riesgos que se encuentren asociados a los proyectos que se desarrollen. Cada uno de ellos tiene un impacto diferente dentro de la estructura de la planificación de los proyectos y la forma en cómo las partes lo asumirán dentro de su esfera contractual. Como indica Ke y otros, “*it is important for the public and private sectors to establish effective risk allocation strategies for PPP projects in order to achieve a more efficient process of contract negotiation*” (2011: 131), A nuestra consideración, estos lineamientos son una ayuda para la planificación de un proyecto, pero deben tratar de trabajar más allá, es decir, deben buscar la forma de generar el acompañamiento de la gestión de riesgos durante el proyecto, agregando valor a la participación temprana del privado.

El conocer los riesgos de manera previa agrega valor al proyecto, en tanto permite que los concesionarios planifiquen sus inversiones de manera más real y logra que el Estado conozca qué situaciones deben preverse, por lo que reduce sus pasivos contingentes. Este es uno de los aspectos que se logra con el DC, ya que el diálogo de los postores permite conocer la forma de gestión de riesgos que cada uno presenta al proyecto, así como sus proyecciones sobre el impacto y probabilidad de ocurrencia. Incluso, al tener diferentes opiniones sobre la gestión de riesgos, puede contrastar, de una manera más real, la forma cómo cuantifican las partes dichas situaciones.

El Estado debe entender que su desentendimiento de los problemas que se van a generar en el proyecto no solo hace que el privado asuma las consecuencias de sus errores, sino, principalmente, es la población quien asume las consecuencias. No debemos, durante la ejecución de un proyecto, buscar responsables de los errores, sino, por el contrario, tratar de buscar soluciones.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

En concordancia con lo señalado por la Contraloría General de la República (2015: 305), el diseño de las concesiones debe ser enfocado a partir de los niveles de servicio que se van a brindar a la población y no por la inversión que será realizada ni los posibles errores que se observen durante su ejecución. El Estado debe ser un colaborador, sin que ello implique que asuma más responsabilidades que las que ha acordado, sin embargo, implementar mecanismos como el DC para mejorar la planificación de gestión de riesgos resulta ser una alternativa viable para la ejecución de proyectos.

5.2. Poca madurez de proyectos

Al momento de realizar la planificación de un proyecto, las personas no desean cometer errores; sin embargo, pueden existir dificultades institucionales o falta de preparación para que estos sean realizados de manera eficiente. En lo que refiere a la ejecución de proyectos con un nivel alto de especialización, la capacidad, así como la experiencia, desempeñan papeles fundamentales a la hora de plasmar las ideas que se buscan realizar de manera concreta. Conforme fue desarrollado en el acápite previo, la respuesta a los riesgos es la forma en cómo se genera la estrategia de gestión de un proyecto, a fin de reducir las amenazas que interfieran en sus objetivos (Kissi E et al., 2015), sin embargo, para llegar a esos objetivos, se deben comprender cuáles son las “necesidades que satisfacer” y no, únicamente, “cumplir con las formalidades” que son establecidas por la regulación. En este punto, el Estado debe conocer las limitaciones que, incluso, sus funcionarios más preparados poseen y es que, frente a megaproyectos, es necesaria la participación del sector privado desde una etapa temprana, para poder incluir su experiencia en situaciones similares y así lograr la eficiencia del proyecto.

Como señalan Mikapagaro y Germin (2018), la gestión de riesgos es un proceso importante para lograr los objetivos en términos de tiempo, costo y calidad; sin embargo, para que ello suceda, la planificación de cada uno de los principales aspectos del proyecto debe estar clara para las partes que van a ejecutarlo. Si bien durante el ciclo de vida de un proyecto pueden surgir cambios a partir de la necesidad de cumplir con los objetivos, estos deben responder a su adaptación a nuevas circunstancias y no a una corrección posterior.

Conforme a lo señalado en el Informe de la Contraloría General de la República (2015: 299-300), una de las causas de las renegociaciones fue el deficiente diseño de los contratos, al no haberse realizado adecuadamente los estudios básicos. Estos estudios involucran que el Estado controle su proyecto, por lo que, a nuestra consideración, el sector privado, al participar en el DC, permite que ello se logre. Esto se logra en la medida de que un potencial concesionario va a trasladar sus máximas de experiencia para optimizar el proyecto durante el diálogo. La razón es que, con ello, de elegir su propuesta, se genera una ventaja competitiva para el momento final de la licitación. El incentivo que se tiene es que la mayor inversión por la mejora del proyecto se ve reflejada en el aumento de su probabilidad de elección como concesionario final.

El DC permite que el privado coadyuve a madurar el proyecto por medio de la competencia. El Estado no pierde su rol de director; sin embargo, las alternativas se las genera los propios potenciales concesionarios. Lo que logra el DC es que sea el propio sector privado el que otorgue la gama de alternativas para que el Estado seleccione una de ellas. Así, no se termina imponiendo una solución al concesionario, sino que es el propio mercado quien ha determinado la forma como se logra ejecutar el proyecto de manera eficiente.

Es importante evitar que los contratos de concesión sean producto de procesos apresurados, intereses creados o asesoramiento inadecuado, en esa medida, las entidades encargadas de estructurar los proyectos de APP (PROINVERSIÓN y OPIP) deben contar con las capacidades y recursos para diseñar adecuadamente los contratos de concesión, considerando que el éxito de su trabajo no es evaluado sólo por lograr la adjudicación del proyecto sino también por la eficiencia del mismo, por lo que se debe tomar en cuenta sus implicancias futuras.

Lo señalado anteriormente tiene relación con el nivel que es necesario para que un proyecto pueda ser adjudicado. Una deficiente estructuración y planificación de los proyectos impacta en su ciclo de vida, generando la necesidad de que, para que el proyecto pueda continuar, se realicen ajustes en las condiciones inicialmente pactadas. El Estado se encuentra ante una situación de constante conflicto, ya que, por un lado, el concesionario señalará que el error está en los documentos inicialmente otorgados; mientras que, por el otro lado, el concedente señalará que el riesgo de esas variaciones era de conocimiento del concesionario. Al final, la inclusión del sector privado con el DC, reduce este tipo de situaciones, ya que existe un primer acercamiento al proyecto que permite alertar, tanto al privado como al Estado, de las posibles consecuencias de determinadas decisiones.

Un proyecto no debe empezar con problemas que pueden ser evitados a partir de un mejor entendimiento de las necesidades, así como una planificación más real, ya que, en caso se presenten estos hechos, se genera un desgaste de las relaciones que deben tener privado y público como equipo del proyecto. Si se empiezan a buscar responsables por los defectos del proyecto, lo más probable es que las partes no estén dispuestas a trabajar colaborativamente. A partir de ello, se debe privilegiar mecanismos que permitan la maduración del proyecto como lo es el DC.

La planificación de los proyectos no inicia cuando se identifican los problemas que deben ser solucionados, sino cuando proyectos de similares características han finalizado y permiten hacer el análisis a posteriori. Este análisis permite que se aprovechen las mejores prácticas realizadas y se eliminen las deficientes, por lo que una comparación siempre es necesaria. En el caso del DC, lo que permite la generación de un proceso de diálogo son lecciones aprendidas para los funcionarios que van a enfrentar este mecanismo en una futura ocasión.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

Es recomendable recopilar los datos que permitan una referencia del desempeño de los proyectos desarrollados con costos públicos, ya que permite tener un grupo de lecciones aprendidas para no ser replicadas (Mikaparro & Germin, 2018) y lograr que los funcionarios que han liderado esos proyectos se mantengan a cargo o puedan brindar sus experiencias a futuros funcionarios. A modo de ejemplo, los autores refieren que Singapur⁴⁸³ es uno de los países que permite tener una referencia de los proyectos de construcción, ya que, cada dos años, establece los puntos de referencia que sirven para conocer cómo es que han funcionado los costos de construcción en sus proyectos y se replican en las ciudades del sudeste asiático.

Es necesario que la contratación se aleje de los sistemas cerrados y viren hacia un entorno de colaboración y resolución de problemas, por lo que se debe evitar continuar con la elaboración de los proyectos donde el costo termina siendo el determinante para obtener la viabilidad de los procesos públicos (McKinsey Global Institute 2017: 8). La madurez de los proyectos involucra que se pueda monitorear el progreso en cada una de las etapas y que se tenga un ambiente de retroalimentación constante.

Los proyectos que se adjudican en la modalidad de APP en el Perú son los proyectos más emblemáticos que ha tenido el país, por lo que necesitan una especialización en la identificación de las soluciones técnicas, lo cual involucra un costo de inversión bastante elevado, tanto para la ejecución como para la planificación. Invertir en etapas tempranas mejora la situación del proyecto, en tanto acerca su futura ejecución a un nivel óptimo.

A partir de los propios costos del proyecto, los errores que se generan en la planificación impactan de manera directa en el costo final, así como en el tiempo que se pierde en las disputas y controversias generadas. Estas disputas generan efectos adversos que termina impactando en el ciclo del proyecto, lo que genera una interrupción en los cronogramas establecidos, en el cumplimiento de los hitos, así como en las relaciones de los participantes. (Construction Leadership Council, 2018). La industria de la construcción posee datos que permiten realizar, con mayor precisión, las estimaciones de costos y cronogramas, por lo que se recomienda cambiar el uso de contratos tradicionales, el cual genera un ambiente adversarial donde las partes buscan maximizar sus propios beneficios, por aquellos que mejoren el rendimiento y la alineación de objetivos a partir del resultado del proyecto.

Conforme desarrollaremos más adelante, los procesos colaborativos permiten que se construyan relaciones a largo plazo, con una planificación inicial que incluye el aporte de los especialistas en la materia, lo cual incrementa la rentabilidad de los proyectos. El grado de especificación de las necesidades del proyecto reflejarán el nivel de comprensión que tienen las partes sobre sus objetivos, así como la forma en cómo se llegan a ellos. Conforme señala el refrán, “el diablo está en los detalles”, por lo que, en la medida que se

⁴⁸³ En el año 2019, Singapur obtuvo 84,78 puntos en el Índice de Competitividad, posicionando en primer lugar. En este Índice, dicho país lideró el aspecto de Calidad Global de la Infraestructura, al igual que en el 2018, por lo que resulta ser un referente para lo que refiere al desarrollo de proyectos.

eviten los componentes inciertos u ocultos, la administración del proyecto, tanto por el Estado como el privado, tendrá mayor control de lo que sucede.

Una buena gestión de proyectos se ajusta a las necesidades de este, en tanto no existe un diseño genérico que aplique para todos (Sinha y Wayal 2013). Si bien existen directrices que se cumplen en toda gestión, la gestión se adapta a los objetivos individuales que se plantean, así como la medición de éxito que se establezca. Se busca, por lo menos desde la perspectiva del cliente, que se tenga un *value for money*, lo que significa que el costo asignado refleje un bien que le genera al propietario el nivel de satisfacción deseado, lo cual permite que se tenga una relación entre la calidad-precio en la contratación pública (Nsiah-Asare & Prempeh, 2016). Para ello, es necesario que el proyecto no posea errores en su estructuración, lo cual termina impactando en el costo final que tienen los proyectos o en el nivel de calidad esperado. Es pertinente señalar que un proceso maduro⁴⁸⁴ no solo mide el éxito del proyecto por la finalización en tiempo, costo y calidad, sino también porque cumple con los objetivos para los cuales se desarrolló. En otras palabras, un proyecto exitoso es aquel que sirve de manera idónea para los fines que fue diseñado, para lo cual es necesario que la gestión y la planificación se encuentren en un estado que lo permita.⁴⁸⁵

En estos casos, conforme señala Engel y otros (2019), el mercado genera señales para saber si estamos ante una infraestructura sobredimensionada o no, ya que, en los casos donde las tarifas van a ser la remuneración de la APP, la voluntad de las empresas para realizar alguna oferta estará relacionada con el nivel de rentabilidad que esperan obtener. Por ello, la falta de postores es una señal de que el proyecto no está correctamente diseñado, desde el punto de vista de la madurez que requiere.

Otro de los aspectos que mide el grado de madurez de un proyecto está relacionado con las especificaciones de calidad que mide los hitos del proyecto, es decir, evalúa si el avance

⁴⁸⁴ Uno de los aspectos que involucra la maduración del proyecto es el dimensionamiento que se ha realizado sobre el proyecto, ya que una deficiente sobreestimación de demanda generará que se proyecte una infraestructura que tenga un sobrecosto, puesto que, para el nivel de atención del servicio, se pudo haber utilizado un diseño más eficiente. Asimismo, incluso se pueden llegar a situaciones de subestimación de demanda, los cuales ocasionan que, una vez que el servicio es utilizado por los particulares, la infraestructura no sirva para cubrir toda la demanda que se presenta.

⁴⁸⁵ En el caso del transporte público, la infraestructura no es un bien de consumo final, sino un bien intermedio, por lo que el objetivo del Estado es encontrar una solución que invierta en su trayecto la menor cantidad de tiempo posible, ya que el tiempo de viaje le supone una utilidad para los usuarios finales, a un costo accesible (De Rus et al. 2003: 5;7). Por ello, el diseño de la infraestructura tendrá como objetivo final que el servicio reduzca el tiempo de viaje de los usuarios y sobre los equilibrios que se producen en el reparto de viajeros entre distintos modos, lo cual genera un impacto general sobre la economía de un país; sin embargo, se debe guardar el equilibrio de la prestación realizada y el retorno de la inversión. En los casos donde se sobreestima la demanda, podemos llegar a situaciones donde el costo del uso de la infraestructura no genera una rentabilidad para el concesionario, con lo cual, en los supuestos donde se haya compartido el riesgo de demanda o el Estado haya aportado un cofinanciamiento para la ejecución, se tendrá un elefante blanco, ya que se podía haber invertido en un mejor diseño, con una estimación mucho más real.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

del proyecto está siendo el adecuado con los objetivos, garantizando que los hitos vayan cumpliendo con las finales acordadas. Conforme señala el Construction Leadership Council (2018) las tareas que se supervisan dentro de la gestión de la calidad del proyecto aseguran que se cumpla con las especificaciones acordadas, utilizando diversos métodos para examinar los estándares de la ejecución, en el momento en que se encuentren, así como tener una prueba constante de los trabajos realizados. El monitoreo constante del proyecto es una forma de controlar su ejecución; sin embargo, esto requiere que los documentos iniciales hayan sido correctamente preparados.

Respecto de la maduración de los documentos, el uso de las tecnologías como el BIM⁴⁸⁶ o, incluso el *Digital Twin*⁴⁸⁷ permiten que se tenga una evaluación completa del proyecto generando un desglose de los trabajos a ser realizados, así como una simulación de la ejecución que sería realizada. Este tipo de programas pueden permitir que los documentos de licitación se encuentren mejor preparados y no generen confusiones o cambios durante la ejecución del proyecto, ya que se van a poder adecuar los procesos que son necesarios para el cumplimiento de los objetivos. Este tipo de programas pueden ser utilizados en el DC, a fin de poder simular las alternativas que los dialogantes proponen y ver cómo se replicarían en la realidad.

El éxito de los proyectos para los profesionales está relacionado con la comprensión y atención de incertidumbres, la utilización de los procesos, técnicas y herramientas, así como el conocimiento sobre el sector en el cual se desarrolla, así como la correcta gestión de los riesgos (Rabechini y Monteiro, 2013). Todo este tipo de situaciones son planificadas al momento en que se elaboran los documentos de la licitación, por lo que un proyecto que no se encuentre en óptimas condiciones no podrá ser ejecutado de una manera eficiente.

Una deficiente planificación de un proyecto puede generar que, una vez que empieza la ejecución, se observe que no se cumplen con todas las necesidades que plantean las entidades, así como las características técnicas que se habían previsto, por lo que se tiene la necesidad de modificar el contrato. Sin embargo, esto resulta ineficiente si un mejor dimensionamiento del proyecto puede evitar este tipo de problemas⁴⁸⁸.

Respecto de ello, estudios a lo largo del mundo nos permiten concluir que la maduración de los proyectos es un aspecto esencial para el desarrollo de las infraestructuras y los

⁴⁸⁶ De acuerdo con EUBIM Taskgroup (2018: 4) “BIM es un modelo digital de construcción y de operación y mantenimiento de activos. Aúna tecnología, mejoras en los procesos e información digital con el fin de mejorar radicalmente los resultados de los clientes y de los proyectos, así como la explotación de los activos. BIM es un factor estratégico para mejorar la adopción de decisiones relativas tanto a los edificios como a las infraestructuras públicas a lo largo de todo su ciclo de vida.”

⁴⁸⁷ Esto podría ser definido como la maqueta virtual en la cual se puede optimizar el diseño de un proyecto, a partir de observar el comportamiento en diferentes escenarios, monitoreando los resultados para la toma de decisiones con los datos obtenidos.

⁴⁸⁸ Conforme hemos señalado, el éxito del proyecto es una medida percibida, independientemente de los criterios y factores de éxito individuales, en tanto se busca que el desempeño global sea eficiente para los objetivos que se plantearon.

objetivos de desarrollo de los países. En el caso de Ghana, diferentes autores (Adamu et al., 2017⁴⁸⁹; Gyamfi⁴⁹⁰ et al., 2018; Hedidor⁴⁹¹, 2015; Ignatius et al., 2014; Nsiah-Asare & Prempeh⁴⁹², 2016) han investigado que los impactos en los proyectos se asocian con diferentes variables, las cuales podrían ser mejor administradas si existiera una mejor planificación o asignación de funciones en la etapa de planeación. Los aspectos antes señalados guardan consonancia con los estudios realizados por la Contraloría General de la República, en la cual se señala que un problema en la adjudicación de proyectos es la falta de maduración de los proyectos, lo cual derivó en variaciones contractuales.

Otros estudios son los que se hicieron sobre Tanzania (Jongo et al., 2019; Mhando et al., 2017; Mikapagaro & Germin, 2018; Simaya & Maro, 2018; Suleiman & Luvara, 2016) en los cuales se señaló que la planificación y programación efectiva del proyecto resulta ser un aspecto fundamental para controlar las demoras y costos excesivos en infraestructura pública, ya que el control por parte del Estado permite tener una mayor precisión de los costos. Por ello, se tiene que realizar una planificación eficiente y efectiva para la gestión de los riesgos, así como asegurar los aspectos conexos a los trabajos, tales como el financiamiento, las autorizaciones, la identificación de problemas, entre otros. Para ello, señalan que se deben conocer qué efectos perjudiciales se generen con las variaciones en el diseño del proyecto, siempre que estas no hayan sido anticipadas de manera efectivamente, previamente. Una incorrecta administración de los contratos genera que existan sobrecostos, exceso de tiempo en la ejecución, disputas entre las partes, así como

⁴⁸⁹ En el estudio realizado por Adamu y otros, las empresas del sector consideraban que, para que el proyecto sea realizado de manera eficiente, la participación de los contratistas, mediante un involucramiento en la etapa del diseño, genera que la responsabilidad sea compartida, evitando los riesgos que se generan por los desacuerdos sobre los objetivos, así como la compartición de responsabilidades, lo cual mejora la gestión de riesgos, reduce los reclamos, así como los costos y tiempos excesivos; sin embargo, resulta necesario que las partes se encuentren plenamente capacitadas para dichas funciones. Conforme podemos observar, la planificación de los proyectos involucra la coparticipación de todos los interesados a fin de que se cumplan con los objetivos.

⁴⁹⁰ Los estudios de Ignatius y Kissi señalan que los proyectos deben basarse en sus propósitos y las necesidades de los participantes, ya que ningún proyecto de APP podría estar completo si no se adecúa a las características especiales que tiene cada necesidad. Para ello, la planificación de costos, así como la gestión del proyecto adquieren especial relevancia, a fin de que se utilicen las técnicas constructivas y de gestión más eficientes para el caso concreto.

⁴⁹¹ En el estudio de Hedidor, se asoció que el desempeño del constructor estaba relacionado con la falta de comunicación que se tenía con el cliente, la escasez de personal calificado, la gestión inadecuada del proyecto, así como la excesiva burocracia entre otros. Estos aspectos se generan cuando las partes interesadas no coexisten bajo un solo objetivo, sino que, por el contrario, buscan trasladar la responsabilidad hacia el ejecutante del proyecto, quién puede verse abrumado por las diferentes condiciones que se presentan. La falta de apoyo del Estado no genera un ambiente en el cual se puedan desarrollar los proyectos.

⁴⁹² El estudio de Nsiah-Asare y Prempeh señaló que la forma de generar un valor por el dinero se basa en una elección de costos de toda la vida del proyecto, lo cual involucra conocer cómo es que se ha dimensionado sus características. La elección por el bajo costo siempre traerá como problema que no se puede evaluar, de manera eficiente, el impacto de los conocimientos técnicos de las empresas, con lo cual, se pierde un factor de productividad que coadyuvaría al desarrollo de los objetivos si hubieran sido integrados de manera previa.

una disminución de la productividad. A partir de ello, se recomendaba trabajar bajo un enfoque colaborativo, con el acompañamiento de consultores preparados, así como tener el tiempo suficiente para elaborar los estudios de factibilidad, diseño.

En la misma línea de lo anterior, un estudio en Sudán, estableció que las ordenes de variación son la causa principal de los cambios del costo del contrato, lo cual se refleja en una extensión del tiempo previsto para su culminación, así como la disminución de la calidad inicialmente elaborada (Yahia et al., 2019). Asimismo, la investigación de Mansfield, Ugwu y Doran (1994) sobre proyectos de construcción nigerianos reveló que la incorrecta gestión de los contratos es una de las causas más importantes de retraso y sobrecostos. Por último, el estudio de Muhwezi y otros (2020) determinó que los defectos del diseño que afectan en gran medida los excesos de costos se atribuyen a estudios no exhaustivos.

La literatura sobre el tema nos permite concluir que un proyecto que no se encuentre en condiciones óptimas para ser adjudicado tendrá problemas en su ejecución, lo cual representará un aumento de los costos inicialmente previstos, así como un retraso en su entrega. El éxito de un proyecto no se logra con su adjudicación, sino que está relacionado con la puesta en operación de la infraestructura y el cumplimiento de los objetivos que inicialmente fueron previstos, bajo un escenario económico y social eficiente.

5.3. Relación entre la calidad, el tiempo y el precio

El éxito de un proyecto se relaciona con la calidad del diseño, la construcción y la relación calidad-precio; sin embargo, se debe tener en cuenta cuáles son los factores que también generan este tipo de situaciones, los cuales se presentan de forma previa al inicio de la ejecución (Construction Leadership Council 2018). Al principio, están en juego muchos otros factores que determinarán la calidad del diseño, la construcción y la relación calidad-precio para el cliente. El costo siempre es el impulsor para la selección del equipo de profesionales; no obstante, la selección bajo este principio genera que se realice un *race to the bottom*⁴⁹³ en el cual los postores van a buscar adjudicarse el proyecto sacrificando calidad o, en algunos casos, el tiempo en el que pueden cumplir con lo acordado (Tookey et al. 2018: 9).

Conforme al PMI (2017) el costo está relacionada con "el costo de los recursos necesarios para completar las actividades del proyecto. [...] el efecto de las decisiones del proyecto sobre el costo recurrente posterior de usar, mantener y respaldar el producto, servicio o resultado del proyecto", de otro lado, el tiempo se relaciona con "los procesos necesarios para gestionar la finalización oportuna del proyecto" y, por último, la calidad definida como el "el grado en que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos". Sin perjuicio de la importancia de estos tres elementos, las variaciones sobre

⁴⁹³ Este es un término económico que determina que, en los casos donde existe competencia por algún objetivo, las partes empiezan una "carrera hacia el abismo" reduciendo sus precios, a fin de ser competitivos.

algunos de estos puntos, principalmente identificadas en los sobrecostos, no son infrecuentes en la industria (Olawale y Sun, 2010). Por el contrario, si estos son subestimados, se va a ejercer presión durante todo el proyecto por parte del concesionario para recuperarlos, incluso, a costa de la calidad o el tiempo que se ejecuta el proyecto.

El costo siempre será uno de los indicadores más importantes del éxito, por lo que debe ser administrado y controlado de manera eficiente (Azis et al., 2012). El costo que no se controla o no se supervisa de manera efectiva, disminuye la confianza de la inversión y afectará negativamente el rendimiento del proyecto en su conjunto (Farmer, 2016). En los esquemas tradicionales, la competencia por el costo se centraliza en las ofertas, sin generar correlación con la calidad y tiempo de ejecución. En el caso del DC, por ejemplo, la generación de alternativas para la selección del Estado viene acompañadas de un análisis de tiempo y calidad, lo cual hace que el costo se justifique por estos dos factores. Si bien el Estado genera proyectos con estimaciones que el propio mercado otorga, resulta más beneficioso para un proyecto que los potenciales concesionarios sean los que establezcan ese tipo de condiciones, por lo que el uso del DC como mecanismo de adjudicación nos podrá acercar a estos objetivos.

En adición a lo señalado, Machado y Martens (2015) sostiene que el enfoque más tradicional que analiza el éxito de una gestión de proyecto es cuando los tres aspectos principales (costo, calidad y tiempo) se desarrollan de manera eficiente. Sin perjuicio de lo señalado previamente, Idiake y otros (2015) han señalado que el tiempo, el costo y la calidad son los principales objetivos de un cliente en un proyecto que involucra la construcción de infraestructura; sin embargo, existe un sesgo costo-tiempo por parte de los clientes, por lo menos en el sector privado. La duración y el costo siempre estará relacionado con los objetivos del proyecto; no obstante, en muchos casos, los mismos objetivos se pueden lograr de manera más eficiente y, en algunos casos, con un ahorro de costos para ambas partes.

De otro lado, la investigación señala que la empresa a cargo del proyecto debe tener claro cuáles son sus requisitos técnicos, así como las restricciones comerciales que se enfrenta en la zona que desarrolla la infraestructura, ya que el manejo del equipo a cargo impacta en el modo que fluyen las relaciones entre el Estado, el concesionario y los subcontratistas, puesto que se busca un trabajo sin demora. Asimismo, el autor sostiene que equilibrar estas tres variables ha sido una labor difícil dentro de los proyectos, ya que, la gran mayoría de proyectos sufren altos porcentajes de retrasos o un detrimento de la calidad esperada, por lo que el rol del concesionario es controlar cualquier situación que pudiera afectar el costo, tiempo o calidad.

Sin perjuicio de lo señalado previamente, existe una correlación entre el éxito de la gestión de los proyectos y los proyectos exitosos, los cuales parten del cumplimiento de los parámetros de costo, tiempo y calidad; sin embargo, involucra que el propietario vea que la infraestructura cumpla con los criterios y factores de éxito individuales (Al Hajj y Zraunig, 2018). Las prácticas y técnicas de gestión de proyectos se utilizan ampliamente en proyectos exitosos, por lo tanto, la gestión de proyectos influye positivamente en los

proyectos, respetando la restricción previamente establecida. Esto significa que el planeamiento de los proyectos debe ir más allá de las restricciones de calidad, tiempo y costo, por lo que, sumado al cumplimiento de estos hitos, se debe tener una gestión de proyectos que asegure niveles de calidad y un uso eficiente de la infraestructura.

En nuestro país, conforme a los estudios revisados previamente, la deficiente planificación de los proyectos afecta el tiempo y el costo que han sido establecidos previamente, por lo que debemos abandonar los esquemas tradicionales y apostar por mecanismo colaborativos, como el DC, que permitan que el Estado tenga un mayor control sobre estos tres elementos. Al final, el tiempo genera un impacto en los beneficios que se esperan con el despliegue de la infraestructura, así como la pérdida de la utilidad social y el costo involucra que el diseño inicial del contrato presentó problemas que involucraron que el dinero destinado sea mayor al que se había previsto.

6. Experiencia comparada de adjudicación de proyectos

La mejora en la cobertura y calidad de la infraestructura no solo se relacionan con la inversión pública, sino que involucra una participación del sector privado. La finalidad es que los servicios se brinden bajo estándares de calidad que mejoren la eficiencia del proyecto y, en consecuencia, del servicio. Los países no han sido ajenos al desarrollo de modelos contractuales para la solución de sus problemas de infraestructura, ya que, el modelo de APP se ha venido ejecutando a lo largo del mundo. En estos casos, cada país ha tenido una forma en cómo ha administrado sus procesos, lo que ha llevado a puntos óptimos de eficiencia, en algunos casos. Sin perjuicio de ello, es pertinente señalar que cada uno de los modelos contractuales no se encuentran exentos de problemas.

Crisis financieras, como la acontecida en el 2008, obligó a Portugal a renegociar sus concesiones de carreteras, en el momento en que sus intereses, principalmente, conformado por su posición fiscal, fueron colisionados con las peticiones de los concesionarios, al haberse afectado sus ingresos. De otro lado, en el proyecto de APP de *Skye Bridge* en Escocia, al enfrentarse a una demanda significativamente reducida por la falta de coordinación que se tuvo al momento de planificar el proyecto hizo que el Estado tenga que recomprar todo el proyecto al socio privado. Conforme se puede observar, los problemas dentro de las APP no son una situación única de nuestro país, sino que se pueden observar en diferentes regiones. No obstante, lo importante es cómo han ido evolucionando los cuerpos normativos y los procesos de adjudicación para hacer más eficientes sus proyectos.

A modo de ejemplo, durante la década de 1990, los sobrecostos en los proyectos que se desarrollaban en Noruega eran comunes, ya que existía una subestimación de costos al momento de evaluar los proyectos, lo cual impactaba en las tasas de rendimiento de inversión, así como la credibilidad del presupuesto inicial que se proyectó. (Berg, 1999) En esa década, los excesos representaban un cambio del 20% al 40% del presupuesto inicialmente asignado, por lo que el Estado inicio el proyecto de la implementación del QA2, el cual, conforme señala Silva (2019: 40-46), está direccionado a:

(...) proveer una revisión externa del documento de gestión estratégica del proyecto antes de que sea ingresado al Parlamento para su aprobación y asignación de recursos. Esta revisión no sólo constituye un control final para asegurar que el presupuesto sea realista y razonable, sino también para identificar desafíos de gestión que pueden surgir. Este análisis debería ayudar sustancialmente en la decisión final con respecto a la asignación de recursos y debería ser usado durante y después de la implementación como una referencia para el control.

En estos casos, ante el problema detectado, el Gobierno de Noruega estableció mecanismos que permitieran controlar los proyectos de inversión a partir de un enfoque de eficiencia, con lo que se mejora la gestión financiera y la implementación del proyecto. La finalidad de este tipo de mecanismos es que la base de una licitación se encuentre con un costo que sea referencial para los que participan en el concurso. De otro lado, otro aspecto que resulta relevante del cambio es que la aprobación de los costos se da bajo un 85 por ciento de probabilidad de ocurrencia, es decir, incluso en la aprobación de presupuestos, se reconoce la variabilidad del precio propio de la industria de la construcción. Si bien lo ideal es que los proyectos culminen en el precio previsto, debe tenerse una reserva de contingencia, en caso se materialice alguna situación que no pudo haber sido prevista en la planificación. A partir de este cambio, se fueron implementando medidas que complementaban esta forma de planificar los proyectos, tales como el QAL, el cual tiene como propósito *“to ensure that the decision to start a pre-project and the choice between alternative concepts are subject to political control, and also that the documents underlying the decision base are of high quality.”* (Concept Research Programme)

A partir de ello, la evolución de la gestión de proyectos se orienta hacia la planificación y control de las diferentes situaciones buscando optimizar el desarrollo de diferentes conceptos. De otro lado, autores como Opoku y Ibrahim-Adam (2018), han estudiado problemas en países como Ghana, donde *“Construction procurement is plagued with adversarial relationships and delays right from the pre-contract stage through the post-contract stage and cost overruns and legal disputes post-contract”*. En este tipo de escenarios, plantean que el uso de los mecanismos colaborativos de participación temprana permitiría tener una disminución de las disputas, así como un mejor manejo de riesgos. A partir de lo observado, podemos señalar que la elección de la estrategia de licitación resulta fundamental para que se seleccione la manera adecuada de llevar a cabo un proyecto. Conforme señala la *Society of Chartered Surveyors Ireland* existen una gama de contratos disponibles que deben tener en cuenta el valor del proyecto, así como los objetivos que se plantean, por lo que se debe seleccionar, a partir de sus características, qué modelo es el idóneo para implementarlo en la licitación. En concordancia con lo anterior, se establece que los mecanismos de licitación pueden ser bajo procedimientos abiertos, restringidos o negociados dependiendo de la complejidad del proyecto. Conforme estudiaremos en el Capítulo 2, la participación del sector privado desde la planificación del proyecto permite

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

ganancias de eficiencia en aquellas circunstancias donde el Estado no posee los conocimientos suficientes para establecer todos los requerimientos.

Conforme señala el *Construction Leadership Council*, en uso de herramientas colaborativas e integradas en los procesos de adjudicación permiten tener una mejor definición de las características del proyecto, así como mejorar la capacidad de entrega. Respecto del caso de la ampliación de la capacidad de la estación de *Wessex*, el Network Rail opto por un modelo de adquisición aliada, en la cual se aumentó la capacidad de la estación en un 30% permitiendo que la estación de *Waterloo* permaneciera abierta, afectando, lo menos posible a los usuarios del servicio. De otro lado, en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de Londres 2012, se tuvo una estrategia de adquisición sostenible con la participación temprana del proveedor, así como el uso de una etapa de precalificación donde se hizo un riguroso seguimiento para, posteriormente, adjudicar el contrato. A partir de ello, las obras fueron entregadas en el presupuesto con un nivel de sostenibilidad e impacto social que serviría como un programa innovador a la clase mundial.

A partir de lo señalado previamente, estudiaremos la forma de adjudicación de proyectos dentro de seis países, los cuales son Reino Unido, Países Bajos, Chile y Australia para lo cual utilizaremos el *Project Preparation Report* elaborado por el *G20 Infrastructure Working Group*.

6.1. Reino Unido

El Reino Unido ha sido uno de los principales impulsores del desarrollo de infraestructura de servicios públicos. Desde el año 1992, por medio de las *Private Finance Initiative*, se creó el *Private Finance Panel Executive*, el cual estableció las pautas bajo las cuales deben ejecutarse los proyectos públicos. Paralelo a ello, se crearon las *Public Private Partnership Programmes*, las cuales buscaban incrementar la inversión privada en los servicios públicos, el cual tuvo como resultado la creación del *Treasury Private Finance Taskforce* como ente que sustituyó al *Private Finance Panel Executive* en lo relacionado a los proyectos de *Private Finance Initiative*. De esta forma, el Reino Unido empezó a tener una evaluación que permitía analizar la viabilidad comercial de los proyectos, buscando que se ejecuten los que sean más idóneos para los fines planteados, así como establecer los marcos legales, bajo principios comunes, reduciendo el riesgo regulatorio al emitir directivas que serían aplicables para dichos proyectos.

Sobre el particular, el Gobierno del Reino Unido estableció el *Infrastructure UK*, el cual coordinaría la planificación de las inversiones de infraestructura dentro de la región, estableciendo su primer *National Infrastructure Delivery Plan*, que identificaba las inversiones necesarias para generar crecimiento económico. El Reino Unido desarrolló diferentes conceptos a lo largo del tiempo, tales como la relación calidad-precio (*value for money*) para determinar qué proyectos son rentables bajo el mecanismo de las APP y cuáles deben utilizar la provisión pública. De otro lado, conforme señala Hansen-Addy (2013), la evolución del Reino Unido en manejo de conflictos también impactó en el

desarrollo de su infraestructura, ya que se preferían los mecanismos que no involucraran un aumento de tensión entre las partes, buscando aplicar enfoques blancos como primera opción de solución de situaciones en conflicto y, en todo caso, evitando la disputa adversarial, sino por medio de terceros expertos en la materia (*Dispute Board*, arbitraje, entre otros).

En concordancia con lo anterior, el Reino Unido tiene a la *Infrastructure and Projects Authority* como la institución que, actualmente, define el marco general para la preparación de proyectos. Lo señalado por dicha autoridad establece los estándares para los adjudicadores, así como las revisiones de calidad sobre proyectos importante. Asimismo, el *UK's National Infrastructure Assessment* proporciona una visión estratégica de 30 años para el desarrollo de infraestructura en el país. La visión se realiza a través del *National Infrastructure Delivery Plan*, el cual establece una cartera de proyectos prioritarios que serán monitoreados constantemente.

Para lograr estos objetivos, la planificación de proyectos busca un enfoque colaborativo que permite identificar los proyectos importantes a nivel nacional, por lo que existe un monitoreo de los grandes proyectos desde su etapa inicial, así como el establecimiento de la ruta que debe seguir para que se definan la forma en cómo será ejecutado. En adición a las evaluaciones que se realizan, a medida que el estudio de factibilidad progresa en diferentes etapas, el proceso de revisión proporciona un mecanismo de 'revisión por pares' para garantizar que puedan avanzar a la siguiente etapa. A lo largo de la evolución de los años, el Reino Unido ha invertido un aproximado de 56 mil millones de libras esterlinas de inversión de capital del sector privado en más de 700 proyectos durante dos décadas, teniendo, actualmente, una política más ambiciosa, conformada por la cartera de proyectos prioritarios del gobierno (143 proyectos por un valor de 455 mil millones de libras esterlinas en 17 departamentos), con los objetivos de desarrollar proyectos de infraestructura hasta transformaciones importantes de otros servicios (ej. Reforma de tribunales), por lo que el desarrollo de las políticas de infraestructura resultan ser integrales a lo largo de su evolución

Asimismo, la preparación de proyectos en el Reino Unido sigue un enfoque descentralizado donde cada autoridad es responsable de la planificación, estructuración y ejecución de los proyectos. La *Infrastructure and Projects Authority* no implementa proyectos, sino que es el órgano que sistematiza la entrega de los proyectos, así como el manejo del entorno para que la gestión sea eficiente. Para ello, se ha implementado el *Project Initiation Routemap*, el cual es una guía de mejores prácticas, lo cual permite tener un enfoque estructurado para identificar y conceptualizar proyectos a través de un enfoque colaborativo.

Conforme a lo señalado previamente, el Reino Unido posee un proceso de revisión por pares exhaustivo y obligatorio en puntos clave de decisión en el ciclo de vida del proyecto para mejorar la calidad de la preparación del proyecto y adecuar los objetivos a la realidad. Durante los años 2017-2018, la *Infrastructure and Projects Authority* llevó a cabo 230 revisiones de aseguramiento independientes sobre los proyectos del *Government Major*

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

Projects Portfolio. Así, se ha creado un grupo de revisión de aseguramiento de más de 1,600 revisores independientes. Esto fue una respuesta a los problemas que pasaban en su ejecución de proyectos por lo que, desde el año 2000, se reevaluó la forma en cómo mejoraría la efectividad del gobierno en la implementación de sus programas.

Otro aspecto que ha mejorado la *Infrastructure and Projects Authority* es que los procesos de gestión de calidad tienen diferentes revisiones independientes, a partir del tipo de proyecto, los cuales van desde procesos formales hasta revisiones más personalizadas. La finalidad de este tipo de mecanismos es que se tengan estándares donde los proyectos puedan desarrollarse bajo una ruta eficiente. Un aspecto que se ha trabajado en dicho país es que dicha oficina cuenta con un equipo de especialistas que brindan recomendaciones al gobierno y sus agencias sobre todos los aspectos de la entrega de infraestructura. Los especialistas junto con los equipos de proyecto fortalecen la maduración de proyectos, al permitir que se tengan identificados los objetivos de manera eficiente. Incluso, como mecanismo de preparación de especialistas, esta oficina se ha asociado con *Oxford Saïd Business School* para crear la *Major Projects Leadership Academy*, que tiene como objetivo mejorar la capacidad de los funcionarios para dirigir proyectos importantes, ya que el liderazgo es un aspecto esencial para la viabilidad de los proyectos. Mejorar la capacidad de los funcionarios para dirigir proyectos importantes permite que el Estado esté mejor preparado para afrontar grandes retos de infraestructura, así como megaproyectos.

Por último, se implementó un sistema de revisión de desempeño, en el cual se identifica cómo es que se puede ir mejorando la calidad, el costo y el rendimiento de la infraestructura del Reino Unido, basándose en la Revisión del costo de la infraestructura. Así, el monitoreo de los proyectos es constante, lo cual permite que los lineamientos se adapten conforme se desarrollan los proyecto, obteniendo ganancias de eficiencia.

Respecto de los proyectos que se han implementado, podemos observar el *Macclesfield Station Refurbishment*^{en} el cual, se tenía un tiempo muy limitado otorgado por la *Strategic Rail Authority* para la renovación de dicha estación (40 días de cierres temporales durante los fines de semana). A partir de ello, se implementó un acuerdo de fase previa a la construcción PPC2000 para que se planee un cronograma de la fase constructiva que lograra el objetivo. Este caso se completó en tiempo y costo, a partir de un proceso colaborativo (Mosey: 2019, 345).

Otro caso que podemos observar es el *Bank Station Capacity Upgrade* en Londres, en el cual se planteó un procedimiento de DC con el sector público, con la finalidad de aumentar el número de pasajeros que pueden viajar a través de la estación en las horas punta, aliviando el impacto del pronóstico de crecimiento de pasajeros. A partir de ello, precalificaron los equipos de contratistas que pudieran participar, elaboraron un procedimiento de dialogo competitivo con un borrador de documentos de licitación y un pacto de confidencialidad entre los participantes y licitaron finalmente el contrato de diseño y construcción, estableciendo el mecanismo de compra de innovaciones sobre las

ideas de los participantes que no resultaran seleccionados y con un pago de ciertos costos por su participación. A partir de ello, se obtuvieron los siguientes resultados:

- ▣ 9,8% de reducción en el costo final estimado
- ▣ 19,2% de aumento en el beneficio social del tiempo de viaje durante los 60 años de vida del proyecto
- ▣ Ahorro de £ 35 884 000 (52,9%) en desventaja social por la reducción de la duración del cierre de la línea Northern.
- ▣ Solución más efectiva de acceso sin escalones a la plataforma.
- ▣ Mejor estrategia de incendio y evacuación (Mosey: 2019, 117-118)

Un tercer caso que podemos identificar es la construcción de la nueva prisión *HMP Bure*, en el cual, por medio de una gestión colaborativa, aterrizada, principalmente, en el tiempo, se logró un ahorro por medio de la fabricación fuera del sitio, ya que la planificación se logró en ocho meses. En este caso, los primeros 320 lugares se entregados en solo 40 semanas y las segundas 180 plazas en 6 semanas y medias antes de la fecha que se había acordado. A partir de diferentes variaciones del diseño, se logró una reducción de costos y se logró una prisión operativa en 43 semanas desde la planificación (Mosey: 2019, 341). Conforme podemos observar, la evolución en la planificación de proyectos ha generado que el Reino Unido tenga procesos efectivos y que permitan el desarrollo de su infraestructura.

IIE

6.2. Países Bajos

En el caso de los Países Bajos, los proyectos se planifican bajo el *Multi-Year Programme for Infrastructure, Spatial Planning and Transport* (MIRT), el cual busca diseñar soluciones a los desafíos de la infraestructura que tiene el país. En este caso, los proyectos promueven una participación activa de todas las partes que se encuentren interesadas, por lo que estamos ante un enfoque colaborativo para la preparación de los proyectos, incluso, desde la fase de exploración de soluciones, al momento de consultar a las empresas de la industria sus opiniones sobre la viabilidad del proyecto. La preparación de los proyectos representa un esfuerzo conjunto de todos los niveles de administración pública (*central government, the provinces, the municipalities y the water authorities*) por el cual cada uno tiene una responsabilidad específica, siendo que, a nivel de Gobierno, la supervisión y coordinación está a cargo del *Ministry of Infrastructure and Water Management* y el *Ministry of Finance*.

A nivel del gobierno central, dos agencias supervisan y coordinan el desarrollo de proyectos en infraestructura: el Ministerio de Infraestructura y Gestión del Agua y el Ministerio de Finanzas. Las responsabilidades sobre los proyectos se encuentran descentralizadas, siendo el área de finanzas la responsable de establecer la política de ejecución del presupuesto, la cual incluye la política normativa *Design-Build-Finance-Operate-Maintain* (DBFOM), así como la orientación sobre la formulación y ejecución de proyectos. Para grandes proyectos, los Países Bajos han adoptado un enfoque

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

colaborativo, en el cual todos los participantes (privados y públicos) buscan una solución a los problemas identificados desde diferentes perspectivas y objetivos de desarrollo.

Las fases que tiene Países Bajos se identifican en el inicio del proyecto, así como la definición del concepto, los cuales se cubren en las fases donde se analiza el plan. En la fase de estudio se busca entender los problemas y necesidades que el proyecto debe resolver, a fin de establecer un punto de partida para las partes involucradas.

La segunda fase de exploración sigue un enfoque de colaboración que requiere el inicio del proyecto para comenzar con una serie de reuniones políticas y administrativas, a fin de establecer los lineamientos que seguirá el proyecto. Se busca que en estas reuniones se discuta la necesidad del desarrollo de un área, así como fijar los objetivos del desarrollo estratégico. Esta fase incluye las siguientes actividades: evaluar la propuesta, evaluar las opciones para con los beneficios y el impacto de cada alternativa en la economía, el medio ambiente y la sociedad, y la selección la mejor alternativa para llevar a cabo el estudio detallado del proyecto.

Una vez que se realiza ello, se elaboran los estudios de viabilidad y estructuración del proyecto, en el cual se preparan los documentos detallados a partir de la elección del diseño, el cumplimiento de la regulación legal, así como el análisis costo beneficio y el impacto social. Una vez que se culmina con el estudio, se pasa a la etapa del financiamiento, para lo cual, el proyecto debe tener una planificación, alcance y presupuesto, antes de pasar a la fase de realización.

Para la aprobación de sus proyectos, se utiliza el método de revisión de *Gateway*, el cual se basa en el *UK's Gateway Review Process*. Desde el año 2007, más de 50 proyectos importantes han sido revisados, obteniendo un balance positivo, ya que el modelo holandés busca mejorar la gestión y entrega bajo una evaluación confidencial que sea independiente, a fin de mejorar la gestión de proyectos, mediante el intercambio activo de las lecciones aprendidas. Así, los Países Bajos han desarrollado una base de buenas prácticas en el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura, el cual se refleja en su marco del *Multi-Year Programme for Infrastructure, Spatial Planning and Transport*. Este ofrece diferentes herramientas de buenas prácticas, tales como el análisis de costo-beneficio social, gestión de riesgos, gestión de proyectos, entre otros.

En este caso, los proyectos se ven beneficiados por el enfoque integrado que tiene la región. Un enfoque consultivo para el desarrollo de proyectos presenta menos fallas, ya que involucra la participación de más personas en la planificación de proyectos. El marco del *Multi-Year Programme for Infrastructure, Spatial Planning and Transport* requiere que los involucrados garanticen la viabilidad del proyecto al proporcionar recursos financieros donde sea necesario y permitir la implementación de mecanismos que coadyuven a su ejecución. Esto genera que tenga una intención de resolver los problemas que se presenten de manera conjunto, desde el inicio del proyecto, hasta. El compromiso de los involucrados es un aspecto esencial en la planificación de este tipo de proyectos.

En concordancia con lo anterior, Países Bajos gestiona una cartera de proyectos que está siendo filtrado en cada etapa de decisión, a fin de que la calidad se vea fortalecida, por lo

que solo los proyectos viables son los que llegan a la etapa de realización. Este proceso de decisión por etapas permite que se tenga una previsibilidad para la viabilidad del proyecto, en tanto existe una planificación integral de los proyectos.

6.3. Chile

Chile es uno de los países en Latinoamérica que ha logrado implementar un sistema eficiente para la preparación de proyectos, siendo uno de los casos más emblemático de la década de 1990, los programas de carreteras con peajes, los cuales fueron ejecutados bajo su sistema de inversiones. En este país, se utiliza el SNICH, cuyo objetivo principal, conforme señala Silva (2019: 49) es:

(...) normar y regir el proceso de inversión pública de Chile para asegurar una correcta asignación de recursos públicos en proyectos de inversión. Para lograrlo, se involucra en los procesos de identificación, formulación, evaluación, selección, programación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión. Con esto, se orienta el proceso de asignación y ejecución eficiente de recursos de inversión pública a través de un conjunto de normas legales, marco institucional, metodologías, procedimientos y actividades interrelacionadas y coordinadas.

Este es un sistema que permite la estandarización de la aprobación de proyectos, el cual se administra por su Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Finanzas. En este sistema se hace una revisión del proyecto a partir del VAN, así como la aplicación de la evaluación de las inversiones, a fin de que las APP se encuentren acordes con las prioridades que tiene el Estado. Dicho país ha fortalecido el análisis costo – beneficio, así como establecer un Fondo Nacional de Infraestructura y una reforma institucional, permitiendo que un representante del Ministerio de Finanzas, asignado de manera permanente en su Ministerio de Obras Públicas, pueda vetar las iniciativas, a fin de garantizar la viabilidad financiera que tienen estos proyectos.

En dicho contexto, se han separado las funciones que cumplen cada uno de los Ministerios, ya que, por un lado, el Ministerio de Obras Públicas será el que se encargue de producir los documentos y procedimientos necesarios para la licitación, por medio de su Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, mientras que, por el otro lado, el Ministerio de Desarrollo Social será el responsable de regular los procedimientos de los proyectos que requieren fondos públicos, gestionar el sistema de información para las iniciativas privadas, así como desarrollar la forma en cómo se preparan estos proyectos y capacitar a los funcionarios, teniendo, como labor principal en lo que refiere a proyectos, evaluar los estudios de pre inversión.

Todos los proyectos se guían por el SNICH; sin embargo, dependiendo del tipo de proyecto, a partir de su tamaño y complejidad, las etapas que deberán ser cubiertas requerirán de mayor trabajo por parte de las autoridades, las cuales son las siguientes:

1. Conceptualización y planificación del proyecto
2. Estudio de proyectos y evaluación.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

- a. Presentación del esquema del proyecto
 - b. Prefactibilidad y factibilidad
3. Financiamiento
 4. Evaluación costo-beneficio

Como comenta Silva, en el paso de la presentación del esquema del proyecto, dentro del Ministerio de Obras Públicas, se presenta su justificación, la evaluación social realizada por un análisis costo-beneficio, así como la solicitud de financiamiento de prefactibilidad. Aquí, dicho ministerio evaluará la información y lo incluirá en el SNICH. Por su parte, en el caso de la prefactibilidad y factibilidad, una vez que se ingresa al sistema, el proyecto pasa por diferentes etapas de evaluación, lo cual involucra la elaboración de los estudios de prefactibilidad y factibilidad, siendo clasificados los proyectos de acuerdo con los beneficios sociales, para estudiar las que se encuentren mejor calificadas. En la etapa de factibilidad, se hace un estudio sobre el diseño detallado y la evaluación técnica del proyecto, incluidos estudios de ingeniería y construcción.

En cada una de estas etapas se emite un resultado de análisis técnico económico, siendo que, de ser beneficioso para la sociedad, pasa a una siguiente etapa. El objetivo del sistema es identificar los mejores proyectos que ofrecen el mayor rendimiento social. Asimismo, se realiza una evaluación ex post independiente de cada uno de los proyectos, lo que ayuda a optimizar constantemente el sistema que tienen. Las evaluaciones son realizadas una vez que la obra entra en funcionamiento (fin de la etapa constructiva) y durante la operación, a partir de estándares de tiempo costo y calidad. Esto permite un monitoreo constante de los proyectos, así como del sistema que se utiliza para la evaluación.

Como último punto, este sistema proporciona una forma de evaluación independiente de los proyectos, lo que evita un conflicto de intereses entre la entidad que elabora el proyecto y quién lo aprueba, ya que la aprobación la realiza el Ministerio de Desarrollo Social, a fin de determinar el puntaje de los resultados del análisis técnico económico, el cual determinará su aprobación o no.

6.4. Australia

Australia es otro de los países que posee una configuración descentralizada a partir de sus gobiernos subnacionales, en los cuales se establecen los propios marcos habilitadores independientes para ayudar a desarrollar los proyectos. Estas instituciones preparan los documentos necesarios para la implementación de los proyectos, con el apoyo federal de la *Infrastructure Australia*, quien ayuda a la entrega de proyectos por medio del asesoramiento. Sin perjuicio de la descentralización, a fin de tener una uniformidad en la entrega de proyectos, el Gobierno central, por medio del *National PPP Working Group*, ha establecido las directivas para la implementación de APP en su país, el cual se caracteriza por tener un enfoque colaborativo entre diversos agentes.

La *Infrastructure Australia* es el órgano de establecer la cartera de proyectos en *the Infrastructure Priority List*. En esta evaluación, se tiene un marco definido, así como los

criterios bajo los cuales cada proyecto es evaluado. Esta institución realiza una auditoría exhaustiva de las necesidades a través del *National Infrastructure Audit*, el cual es elaborada cada cinco años y es un documento que evalúa la brecha de infraestructura que existe y estima la demanda necesaria por un periodo de 15 años para elaborar el *Australia Infrastructure Plan*. Este plan establece una dirección estratégica no solo para la entrega de los proyectos para la entrega de proyectos, así como el marco para el desarrollo de la infraestructura.

Australia utiliza un marco de evaluación para los proyectos e iniciativas que son prioritarios a nivel nacional para ser incluidos en la lista de prioridades de infraestructura. En este, se utiliza un proceso de cinco etapas para la toma de decisiones, comenzando por (i) la identificación y priorización de proyectos, (ii) identificación de iniciativas y desarrollo de opciones, (iii) desarrollo de proyectos, (iv) evaluación y (v) revisión posterior a la finalización. Este marco sirve como una guía de desarrollo basada en evidencia para proyectos que buscan apoyo de Infraestructura Australia.

El panorama de preparación de proyectos se ubica por medio de la identificación de los proyectos y la definición de lo que se busca alcanzar, a fin de que, en concordancia con el plan de desarrollo a largo plazo, se estructuren las APP conforme a las pautas del proceso general. Después de ello, tenemos al proceso de planificación y preparación, el cual sigue dos pasos generales: (i) la estrategia del proyecto y (ii) la viabilidad comercial de la inversión. Una vez que se tiene ello, se pasa al proceso de aprobación de proyectos, el cual, por lo general, se somete a una revisión a nivel estatal, basado en el proceso que tiene el Reino Unido, por lo que las revisiones consisten en la evaluación de puntos clave del ciclo del proyecto para mejorar la entrega a tiempo y dentro del presupuesto.

Conforme se puede observar de todos los países analizados, existe una conclusión preliminar y es que el trabajo para la planificación y ejecución de un proyecto no es único y requiere de un equipo que trabaje de manera conjunta. En ese orden, la participación del sector privado en la ejecución de proyectos en etapas tempranas puede generar aumento de valor a los procesos del Estado.

ANÁLISIS DEL USO DEL MÉTODO TRADICIONAL DE APP FRENTE A ESQUEMAS DE TRABAJOS COLABORATIVOS

1. ¿Cómo está funcionando el proceso de adjudicación de APP?

El Estado es el encargado de garantizar que las personas sean provistas de los servicios públicos esenciales, preocupándose por las condiciones de vida de sus ciudadanos; sin embargo, ante la limitación de recursos que posee, fomenta la colaboración de los privados para la satisfacción del interés general, naciendo las APP (Baca Oneto & Ortega Sarco, 2013: 35). Este tipo de modelos se han utilizado para la provisión de servicios públicos, lo cual ha incluido la construcción de la infraestructura que era necesaria (Felices, 2005). En tanto el impacto económico de las inversiones dependen de la eficacia

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

que tengan, los modelos de APP permiten que se tenga una gestión de la inversión que mejore significativamente la eficiencia y productividad (Gaspar et al., 2015). Por ello, los mecanismos de adjudicación bajo las APP permiten que los participantes tengan un régimen jurídico especial para poder distribuirse los riesgos que son inherentes al proyecto, a fin de que puedan administrarlos de manera eficiente.

La compartición de los riesgos es uno de los elementos principales de este tipo de contratos, ya que este rasgo lo hace diferente a otro tipo de esquemas contractuales. Para ello, consideramos que el esquema de APP debe avanzar incluyendo mecanismos que fomenten la colaboración con el sector privado, desde etapas tempranas. A partir de la última modificación de la Ley de APP, se incluyó el DC como una forma de adjudicar proyectos, sin embargo, por diferentes motivos⁴⁹⁴, hasta el momento, no se ha utilizado.

El uso eficiente de las APP permite que se generen ahorros sustanciales en la provisión de los servicios (Gaspar et al., 2015), por lo que no solo se deben pensar en la adjudicación como el resultado del proceso, sino que, a partir de la experiencia que hemos visto en los últimos años, en la planificación, ya que de esta depende, en gran medida, el éxito de un proyecto.

Dentro de una APP, el Estado, en su rol de concedente, encarga, entre otras funciones que son otorgadas por el contrato, la construcción de la infraestructura que servirá para brindar el servicio que se ha pensado, a partir de la iniciativa en la concepción ideal del proyecto (Vallejo, 2007: 98), sin embargo, en muchas ocasiones no conoce la real dimensión de su necesidad, a partir de su falta de experiencia como ejecutor. Para ello, la elección del concesionario resulta ser primordial, ya que este será el encargado de materializar los objetivos del Estado en la realidad.

El concesionario asumirá la autonomía, en tanto respete los lineamientos principales que le hayan sido otorgados, puesto que el diseño de la infraestructura estará a su cargo (Castillo & Castro, 2008: 930). Así, no existe una subordinación en la forma en cómo desplegará la infraestructura por parte de la Entidad, puesto que aquel será el encargado de alcanzar los objetivos que le han sido planteados; sin embargo, siempre existe un mínimo indispensable que tendrá que cumplir, el cual es definido inicialmente por la Entidad. Para lograr ello, es importante que el Estado tenga el control del proyecto, sin embargo, si los documentos iniciales no han sido los más adecuados, ello no podrá ser posible y el concesionario tendrá una ventaja operativa al tener más información.

En el marco de la relación jurídica de este proyecto, el Estado y el concesionario asumirán diferentes riesgos a los que se encontrarán expuestos durante todo el ciclo de vida, el cual involucra la etapa de diseño, construcción, operación y mantenimiento. Una característica esencial que se puede apreciar en las concesiones bajo el esquema actual es que los proyectos son frecuentemente incompletos.⁴⁹⁵ Los trabajos que realiza el

⁴⁹⁴ Uno de los principales motivos responde a la 'falta de proyectos', ya que muchos de estos aún siguen en evaluación por las Entidades.

⁴⁹⁵ Sobre este punto, Ernest & Young (2016) ha señala que "los proyectos son frecuentemente incompletos y defectuosos debido principalmente a la práctica de adjudicar el contrato de

concesionario parten de los documentos que inicialmente le son entregados por las Entidades; a partir de ello, el concesionario tendrá la responsabilidad de desarrollar la infraestructura. Sin perjuicio de ello, la Entidad debe ejercer una participación activa, a fin de que el servicio sea provisto dentro de los márgenes de costo, tiempo y calidad. En el método que utilizamos actualmente, las fallas que se generan en el diseño contractual impactan en la ejecución de los contratos. Si a esta idea le agregamos la falta de capacidad en la gestión del contrato, podemos ubicar un escenario donde el Estado no posee la posibilidad de anticipar sus consecuencias y los impactos que se generan. Si bien existe una etapa donde el privado participa con la planificación del proyecto, creemos que los esquemas utilizados no son los más eficientes para lograr los mejores resultados.

El diseño del contrato termina siendo la base principal para lograr los objetivos, por lo que debe ser elaborado de manera bastante rigurosa. Los errores que se presenten impactaran en la infraestructura⁴⁹⁶, tanto en lo que refiere a la construcción como a la operación y mantenimiento, afectando el nivel del servicio esperado o el tiempo en el que tenía que empezar a operar el proyecto.

Es más, en algunos casos, se llega al punto donde existe la necesidad de cambiar el diseño inicialmente previsto por el concedente o, en el peor escenario, no se va a cumplir con los niveles de servicio establecidos, por la deficiente elaboración de los documentos de licitación. La correcta adjudicación de los proyectos de inversión es una condición necesaria para el crecimiento de los países, en tanto buscan atender los principales problemas que atraviesa una población, tanto a nivel de brechas de infraestructura, salud, educación, entre otros.⁴⁹⁷ Para ello, se deben utilizar los mecanismos que la propia norma permite y que generan mayor valor a los proyectos como el DC.

Es importante estudiar qué mecanismos pueden generar una mejor estructuración de proyectos, al permitir que el proyecto madure antes de su adjudicación. Un proyecto en estas condiciones aumenta la posibilidad de tener una gestión exitosa, así como hacer más atractivo el proyecto para los potenciales concesionarios, lo cual no ha sido posible de verse con la forma de adjudicación tradicional. En este tipo de iniciativas, los

consultoría para su desarrollo ateniéndose de forma primordial —cuando no exclusiva— al factor “precio”.

⁴⁹⁶ En materia internacional, podemos ubicar al proyecto de “Ampliación del Canal de Panamá” como uno de los que presentó problemas en su diseño que, sin entrar al análisis específico de los hechos que se tuvieron en el caso, impactaron en el correcto despliegue de la obra. (Laporte, G., 2018) “Los problemas geotécnicos abordados con mayor énfasis fueron la cimentación de la presa, problemas de degradación de basaltos que se usaron como material de filtro y protecciones, dificultad para impermeabilizar la zona debajo de la presa, compactación de las arcillas residuales para el núcleo de la presa, estabilidad de los taludes laterales de la presa, entre otros”

⁴⁹⁷ A lo largo de los años, diversos problemas se han presentado en la adjudicación de los proyectos, lo cual ha devenido en la suscripción de diversas adendas, a partir de situaciones que han afectado la entrega de terrenos al concesionario, la entrega de las obras en el plazo inicialmente previsto, cambios en la estructura del proyecto, bancabilidad, asignación de riesgos, entre otros. Este tipo de problemas tiene origen en la formulación de los proyectos, ya que, una mala estructuración de sus condiciones genera problemas una vez que han sido adjudicados, con el perjuicio general a todos los involucrados.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

proyectistas o consultores deberían realizar un trabajo en óptimas condiciones; sin embargo, incluso cuando ello sucede así, no resulta suficiente para que se eviten los diversos problemas que se han presentado en la realidad, a partir del conocimiento limitado que tendrán sobre ejecución.

Un factor importante de ser considerado es que el sector privado debe involucrarse de manera más eficiente en la planificación de los proyectos de APP, ya que su participación permite que los documentos finales maduren con la experiencia de los expertos en la ejecución de este tipo de iniciativas. La necesidad de tener proyectos en óptimas condiciones para su adjudicación justifica cambiar el modelo tradicional que hemos utilizado por uno que permita corregir los principales errores que se han observado.

La adjudicación de proyectos debe ser el resultado de un proceso que permita el uso de recursos adecuados para diseñar un buen contrato, considerando que la finalidad de este tipo de iniciativas no culmina con la adjudicación, sino con la correcta ejecución del proyecto, lo cual implica tener presente sus consecuencias.

1.1. La adjudicación bajo el método tradicional

Lo que nos ha mostrado la realidad es que las APP diseñadas deficientemente impactan en los costos, ya que el Estado elaboró diseños contractuales deficientes, sobreestimaciones de demanda, sobreestimaciones de ingresos, lo cual termina generando que sea el dinero público el que restablezca el equilibrio económico de un contrato. En los proyectos donde no existe una correcta planificación de las necesidades, el método tradicional no coadyuva a que los defectos sean filtrados de manera oportuna, a fin de evitar que el Estado no destine recursos de forma ineficiente.

Hoy en día, algunos Estados prefieren el uso de contratos que no respaldan un trabajo en equipo, sino que se centran en la transferencia de riesgos, lo que genera que cada parte proteja los propios intereses que posee (Mosey, 2019: 1-3). En nuestro país, este modelo tradicional ha generado diversas renegociaciones de contratos que pudieron haber sido evitadas si realizaba un mejor trabajo en los estudios básicos, para generar una correcta gestión de riesgos, así como el uso de procesos colaborativos. De otro lado, conforme señala McKinsey (2017: 74), el sector público siempre utiliza herramientas de adjudicación tradicionales, con la finalidad de evitar riesgos de corrupción, entre otros; sin embargo, esto genera que se pierda valor sobre el proyecto.

Las licitaciones que priorizan esquemas de colaboración permiten que el sector público genere ahorros de eficiencia, respecto del costo que se plantea inicialmente, al permitir que los licitadores ajusten los documentos del proyecto, a partir de su experiencia comercial en el sector. Bajo un proceso transparente, el riesgo que se genera para un impacto negativo es mínimo si se ajustan los criterios de confidencialidad, ya que, en la actualidad, las licitaciones favorecen las ofertas de menor costos, dejando fuera un análisis integral sobre el verdadero valor de los proyectos, así como la calidad y rendimiento que muestran los licitantes. En este caso, los procesos de colaboración permiten que la gestión del proyecto sea más eficiente.

1.2. Rol del Estado en los procesos de adjudicación

Los países con instituciones sólidas para la elección, así como la evaluación de los proyectos de APP, son fuertes en la gestión de este tipo de contratos, lo que les permite maximizar los beneficios de la colaboración público privada, a partir del uso de diferentes enfoques colaborativos. La provisión de los bienes o prestaciones del servicio terminan siendo un vehículo legal donde el Estado y el privado comparte el rumbo que toma, ya que van a perseguir los mismos objetivos, a lo largo del ciclo del proyecto. En estos casos, es pertinente saber cómo es que coexisten los actores de las APP dentro de un ciclo de proyecto.

El OPIP, PROINVERSIÓN, el Organismo Regulador, trabajan bajo una situación de armonía en el desarrollo de los proyectos, ya que su objetivo es que la provisión pública, para lo cual se trajo al concesionario, sea realizada de manera eficiente. La provisión de los servicios bajo las APP requiere de capacidades gubernamentales más altas en el lado de la esfera pública, ya que los principales interesados en que se cumplan los objetivos de la inversión, principalmente, será el Estado (Engel, 2020). Si bien se considera que el privado también está en dicho negocio porque le interesa que su capital genera ganancias, este se caracteriza por tener un portafolio de inversiones, por lo que, sin perjuicio del impacto económico que sufra por una deficiente gestión del proyecto, tendrá otros negocios, por los cuales sopesa la pérdida.

Los efectos de esta deficiente planificación terminan impactando en el aspecto social, ya que terminan por no atender las necesidades de la población (ej.: Ampliación de aeropuerto Jorge Chávez, Línea 2 del Metro de Lima, Sistema Integrado de Transporte, Líneas de Transmisión, Plantas de Tratamientos de Aguas Residuales, entre otros). El Estado debería ser el principal interesado en que los proyectos se ejecuten de manera eficiente, ya que la prestación del servicio, pese a que recibe colaboración del privado, es su responsabilidad.

En este punto, McKinsey (2017) recomienda que los Estados repiensen los modelos contractuales, bajo los cuales están ejecutando sus iniciativas, por lo que, a nuestra consideración, si se ha incluido el DC como mecanismo de adjudicación para las APP se debe evaluar su uso en determinados proyectos, ya que se debe intentar cambiar los esquemas que nos han generado dificultades en el pasado y aventurarse a nueva alternativa que, sin perjuicio de los defectos que se tenga en su uso al comienzo, reproduce una práctica internacional aceptada. Dicha consultora recomienda que el entorno tradicional de contratación hostil que caracteriza muchos proyectos sea cambiado a uno donde el pilar del trabajo se fundamente en la colaboración y la resolución de problemas. Generar interacciones tempranas con los potenciales concesionarios genera que los intereses privados y estatales puedan ser alineados por medio de la acción correctiva conjunta, así como establecer mecanismos que permiten la adaptación del proyecto a las necesidades.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

El sector de las APP siempre se encuentra presto a realizar una suma de esfuerzos para alcanzar logros comunes, ya que, bajo un entorno colaborativo, la finalidad es que el proyecto sea realizado de forma eficiente, con lo cual, los otros beneficios caen por su propio peso (Construction Leadership Council, 2018:33). A partir de ello, se deben reformar las regulaciones para que la transparencia aumente en los proyectos, simplificando ciertas actividades dentro de su organización, conforme han venido desarrollando los países más avanzados como Australia, Noruega, Reino Unido. Se ha buscado reducir la informalidad que rodeaba la gestión de los proyectos, estableciendo candados para evitar que la corrupción dañe las adjudicaciones, así como tener un entorno transparente entre todos los participantes, a fin de materializar el proyecto en costos y rendimientos reales.

Es importante que los miembros del Estado tengan presente que sus acciones implican la asunción de responsabilidades para la eficiencia del proyecto; así como que, propio del rol que cumplen en las estructuras jerárquicas del Gobierno, son representantes autorizados para tomar decisiones (Law y Martin, 2009). Una idea que se aborda en este artículo es que las partes deben comportarse con la debida diligencia que requiere el tipo de encargo buscando, en el momento que se toman las decisiones, que el proyecto maximice sus beneficios, por lo que se deben privilegiar mecanismo que coadyuven a lograr esos objetivos. La responsabilidad de la gobernanza de las organizaciones involucra que las personas puedan actuar en un sistema de gestión que satisfaga las necesidades de la organización (Too & Weaver, 2014), buscando minimizar el impacto que se pueda generar en el proyecto. Esto no solo involucra que las partes realicen esfuerzos de manera individual, sino que, por el contrario, estos esfuerzos sean realizados de manera conjunta.

1.3. Participación del sector privado en el ciclo del proyecto

Se pueden lograr ganancias de productividad en las APP si se cambia el enfoque y comportamiento que tienen las partes en un proyecto (Construction Leadership Council, 2018). La fortaleza de la gestión de la inversión pública siempre tendrá una relación directa con la forma en cómo es que se maximiza su valor, lo cual puede ser logrado con un contrato de APP que permita incorporar de manera eficiente la participación privada para el logro de sus objetivos (Gaspar et al., 2015). La finalidad es que cada parte esté en una posición que le permita asegurar la realización eficiente de las tareas que le son encomendadas (Teal Consulting LTD, 2016), por lo que resultará importante cómo es que se eligen a los participantes del ciclo del proyecto.

La colaboración en los contratos busca un valor mejorado del proyecto, a partir de la coparticipación de todos los miembros del equipo, definiendo en qué consiste este concepto, las mejoras que se esperan, la forma de entrega y la medición que tienen (Mosey, 2019: 117-118). Para ello, se ha implementado el uso de contratos colaborativos. La implementación de este tipo de mecanismos se ha estudiado a partir de fallas en los

proyectos que se desarrollan en los países⁴⁹⁸, a partir de la falta de integración de un equipo para anticipar los posibles efectos de un diseño determinado.

En este tipo de escenarios, plantean que el cambio del modelo de contratación tradicional, por uno que permita la participación del sector privado, disminuiría las disputas, así como un mejor manejo de riesgos. Es más, la propia inclusión del DC como nuevo mecanismo de adjudicación permite que los errores se detecten en etapas tempranas y con la ayuda del sector privado, lo cual permite que el Estado no se enfrente en una situación de control bilateral como sucede al evaluar las propuestas en los esquemas tradicionales, sino que sea la propia competencia la genere los filtros de eficiencia.

Conforme detalla Mosey (2014), los principales beneficios de la participación del sector privado en el ciclo de proyectos son:

- Ahorro y control de costos
- Diseño mejorado
- Gestión de riesgos y del tiempo
- Garantías extendidas
- Soluciones sostenibles
- Participación de los *stakeholders* del proyecto
- Trabajo con empresas locales o regionales
- Compromisos de empleo y formación de estas personas

Como ha sido desarrollado, uno de los mecanismos que permite un trabajo que involucra al sector privado en toda la planificación es el DC. En este mecanismo, se incorpora la participación del sector privado, desde la Fase de Formulación, con la finalidad de que incorpore sus experiencias para el desarrollo del proyecto. En estos casos, debido a su

⁴⁹⁸. En el caso de la India, se pueden observar las demoras en la ejecución de los proyectos *Dharavi Redevelopment* y *Bandra - Worli Sea Link*, a partir de riesgos que no pudieron ser contenidos. En Países Bajos, se utilizaron contratos colaborativos con ciertos matices en los proyectos de *Project N31 Highway Zurich – Harlingen*, en el cual, pese a la inclusión tardía del contratista, se ganó tiempo en la ejecución del proyecto; *Project Capacity Expansion Second Coentunnel*, donde se utilizó un proceso de Diálogo Competitivo que tuvo la participación de 5, aunque luego 3, contratistas, donde los objetivos son optimizar los documentos de licitación y preparar una mejor estrategia para la gestión de los riesgos, así como ciertos elementos para la adjudicación final y el *Project A4 Steenbergen*, el cual buscaba lograr la máxima calidad dentro del presupuesto disponible. En el caso de Australia, podemos ubicar los proyectos de *Cairns Bruce Highway Upgrade*; *Maroochy River Bridge Duplication*; *North Ward Road in Townsville*; *Forgan Bridge replacement in Mackay*, entre otros, los cuales usaron el método del ECI para la implementación de sus proyectos. Incluso, este país ha publicado el *National Alliance Contracting Guidelines Guidance Note 6 Early Contractor Involvement and Other Collaborative Procurement Methods* en el cual se resalta la importancia de una relación efectiva entre el cliente y constructor para la ejecución de diferentes proyectos.

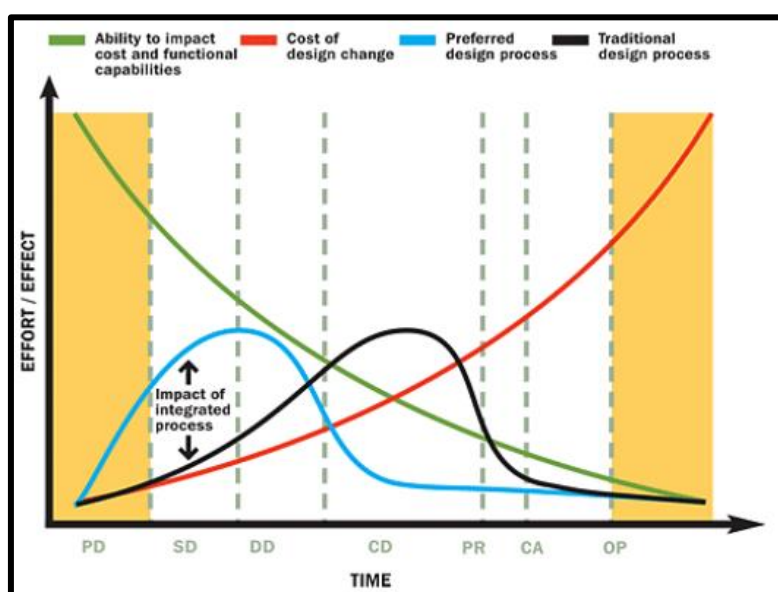
¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

complejidad, el Estado se ve con una limitación para elaborar un proyecto de la mejor manera posible.

Ahora bien, se debe tener presente que, con la participación del sector privado, existirá un costo de oportunidad por el tiempo en que se optimiza el proyecto. La decisión de una Entidad para realizar un proceso de optimización tiene un costo medido por la renuncia a que el proyecto empiece en dicha ocasión. En tanto los recursos son escasos, existen usos alternativos, por lo que una decisión implica la renuncia a otra con los recursos que se poseen. El beneficio de la selección estará medido en relación a la selección sacrificada, así como los impactos que podría tener. A partir del estudio de casos de proyectos de infraestructura de uso público, debemos considerar como una variable el hecho de que los proyectos no han sido implementados en el plazo que inicialmente ha sido previsto, por lo que la idea de sacrificar tiempo inicial no resulta ser tan irreal con la situación actual.

Una idea del presente artículo es que el sacrificio del tiempo inicial se considera justificado por la mejora en la precisión de los estudios previos, teniendo presente que la mayoría de proyectos no se entregan en el plazo que inicialmente se propone. En otras palabras, existe un sacrificio temporal de inicio de proyecto en un primer momento, frente a un inicio problemático. La participación del sector privado debe buscar una mejor coordinación, al permitir cambios tempranos del proyecto, antes de que se adjudique. La optimización debe permitir que, en la fase de ejecución, se puede hacer un seguimiento de la evolución, respuesta y monitorización de los hechos que afecten la ejecución del proyecto (Kerzner, 2016: 1014).

Conforme podemos observar en el siguiente gráfico, el impacto de los cambios en los proyectos siempre podrá ser solucionados de mejor manera, en la medida que sean realizados en la etapa más temprana posible.



(Heier Sodal et al., 2014: 523)

Para nuestra consideración, abandonar el esquema tradicional va a permitir que los equipos que van a trabajar en la secuencia del proyecto estén integrados desde el momento inicial. La participación en la etapa de diseño resulta ser una forma de involucrarse con los objetivos del proyecto y hacer más real las demandas que le serán exigibles, así como brindar sus recomendaciones para la optimización de los trabajos (Tookey et al. 2018). La planificación, bajo un esquema colaborativo, genera que se reduzcan los defectos que se presentan en el proyecto, ya que, al integrarse desde la formulación, los objetivos son mucho más reales al momento de establecer los hitos de trabajo.

A nuestra consideración, creemos que los esquemas colaborativos permiten que la regulación de los proyectos sea más flexible y genera sinergias productivas por medio del desarrollo de equipos de trabajo y no solo por una elección basada en costos. Para el caso del DC, permite que la competencia por el proyecto le agregue valor y logre que el Estado conozca más sobre lo que va a presentarse durante la ejecución.

Los expertos de la industria consideran que los procesos colaborativos tienen éxito en grandes proyectos, ya que existe una transferencia del conocimiento en la ejecución de proyectos con similares características que permiten madurar la idea que se ha planteado inicialmente; sin embargo, analizan que una limitación que puede tenerse es el grado de involucramiento de la inversión de una parte que, en algunos casos, no tiene un contrato seguro, bajo el cual se le reconozcan los trabajos (McKinsey Global Institute, 2017: 77). Para ello, resulta importante que se reconozca el pago de los trabajos que serán realizados para la optimización del proyecto, ya que esto genera un incentivo para que el privado haga un trabajo eficiente y el Estado pueda ejercer un mayor control.

Dentro de las evaluaciones, se deben asegurar que los requerimientos del Estado, en lo que refiere a la participación del privado en el ciclo de vida del proyecto, se centre en la atención de necesidades institucionales, más que en el costo que se oferte por los trabajos a realizar.

Un aspecto importante que debe ser incorporado en los mecanismos colaborativos es la elección de los participantes que vengán acompañados con la integración de su cadena de suministro, ya que esto generará una eficiencia en la gestión del proyecto. Si el concesionario tiene bajo su control a los principales agentes que participarán en el despliegue de la infraestructura, operación y mantenimiento, puede ofrecer un estimado más real de lo que costará la obra y no solo hacer proyecciones. En tanto los postores en el DC tienen que plantear alternativas, van a estimar costos, para lo cual necesitan que la cadena de suministro esté integrada. A diferencia de lo que sucede con el método tradicional, en el cual la cadena de suministro ingresa a la ecuación una vez que se adjudica el proyecto, en el caso del DC hay incentivos para su involucramiento temprano, al permitir sacar ventaja frente a los competidores.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

Consideramos que los proyectos deben alejarse del criterio de costos, para centrarse en el valor que se añade al proyecto. El DC permite que el Estado no solo analice el costo de la alternativa, sino que, al haberse visto provisto de diferentes soluciones, observe la relación calidad-precio-plazo para su selección, lo que permite una aproximación más real a las necesidades de la población.

Un proceso colaborativo no involucra usar un método de contratación y diversas subcontrataciones, ya que esto seguirá haciendo ineficiente el proyecto, al no optimizar los costos que se podrían ganar con la integración de la cadena de suministro, por lo que el objetivo es que todos los actores que participen en la ejecución del proyecto puedan encontrarse integrados (Ding, 2015). La consolidación de los equipos de trabajo aumenta la calidad de los proyectos si existe un monitoreo y evaluación constante, ya que durante las primeras etapas existe una cantidad de información que debe ser considerada, para conseguir un resultado eficiente. El uso del DC permite esa integración, puesto que, para que los postores obtengan ventajas competitivas, necesitan estimar costos reales y entregar propuestas que vayan a ser ejecutadas en tiempo, plazo y calidad, por lo que su participación requiere a los subcontratistas integrados desde un inicio.

El enfoque que guía esta etapa es uno iterativo que permite acercarse al “plan ideal” (Daud Alam & Gühl, 2016). El cambio involucra que, incluso, los patrones de pensamiento de parte de los agentes del Estado varíen, saliendo de la zona de confort a la que están acostumbrados, a fin de que se adapten a la nueva forma en cómo se establece un proyecto, basándose en la confianza y el trabajo en equipo (Kashwani, 2019). Para lograr estos objetivos, será imperativo que el proceso de evaluación sea uno continuo, ya que habrá que ir adaptando las recomendaciones adicionales, los criterios de construcción, las alternativas del trazo, entre otros aspectos, a fin de que el proyecto se encuentre en un estado ideal para ser ejecutado (Teye Buertey, 2014).

La participación del sector privado en el ciclo de vida de los proyectos resulta idónea para que las APP puedan ser planificadas de manera eficiente, dado que aumentan la relación calidad-precio y la competencia, reducen la necesidad de variaciones contractuales y las controversias, así como permiten la maduración del entendimiento de las necesidades públicas que se buscan satisfacer, por medio del análisis de las técnicas constructivas y las tecnologías que no habían sido consideradas.

2. ¿Qué son los procesos colaborativos?

A lo largo del artículo hemos hecho mención a los procesos colaborativos, por lo que corresponde que sean explicados y analizados, a partir de las ventajas comparativas que otorgan. Los esquemas tradicionales presentan limitaciones, respecto de los objetivos de los proyectos. La razón principal es que los intereses que tienen las partes (concedente y concesionario) se encuentran enfrentados, a partir de una idea de maximización de

ganancias.⁴⁹⁹ Si dos personas tienen intereses diferentes, será difícil que se pueda ubicar un punto medio en el cual se busque optimizar sus trabajos, si cada uno busca su propio beneficio.

Los procesos colaborativos surgen como una respuesta a la falta de armonía de intereses entre contratante y contratado, ya que busca que, a partir de objetivos comunes, ambos trabajen de la mano para alcanzar la finalidad de un proyecto de determinado. Se busca evitar los esquemas adversariales en los cuales las partes se enfrentan para maximizar sus ganancias, por uno en el que ambos tengan su máximo beneficio.

Esta modalidad busca que, a partir de los intereses que cada parte tenga, se logre una finalidad conjunta. Así, cada parte va a poder maximizar los beneficios que desea adquirir en determinado proyecto, siempre pensando en que este se desarrolle de la mejor manera. La idea de la maximización de beneficios conjuntos solo se podrá encontrar en el momento en que las partes establezcan un método de trabajo que sea colaborativo. En este punto, existen roles que deben ser asignados por las partes, los cuales, consideramos que se basan en tres pilares centrales, conforme describe Smith (2019):

- Establecer de manera clara los derechos, responsabilidades y procedimientos.
- Gestionar de manera eficiente los riesgos asociados al proyecto
- Establecer herramientas de planificación del proyecto

En estos esquemas, los objetivos de las partes no dejan de ser individuales. Por un lado, el privado siempre buscará maximizar sus beneficios, mientras que el concedente buscará un resultado satisfactorio y eficiente; sin embargo, la idea que varía es que, si se trabaja de manera unificada, sus intereses podrán ser maximizados de mejor manera. En el DC, por ejemplo, los postores no pierden el interés de maximizar ganancias, sino que, sumado a ello, compiten por tener a su cargo el proyecto, lo que hace que tengan que pensar de una manera diferente a un esquema tradicional.

Dentro de esta propuesta colaborativa, consideramos que, en lo que refiere a los derechos, responsabilidades y procedimientos, es clave, para todo tipo de proyectos, que los trabajos que se realicen conforme a lo acordado, ya que ello genera una reducción de las controversias derivadas de la interpretación de ciertas situaciones. Si bien, conforme ha desarrollado la teoría económica a lo largo de los años, un contrato por su propia naturaleza es incompleto, la finalidad es que los principios por los cuales se han fijado los derechos y obligaciones sean interpretados de manera unívoca. Ello solo se logra si, desde una etapa temprana, el concesionario y el concedente han tenido claro los objetivos que persigue el proyecto. Para este caso, el DC permite generar ese valor adicional, al tener en una primera etapa a los postores y al Estado 'acordando' cómo se ejecutará el proyecto y bajo qué condiciones es que se realiza.

⁴⁹⁹ Por un lado, el Estado busca tener una mayor rentabilidad del monto invertido, desde una visión en la cual quiere invertir lo menor posible, sin analizar, realmente, cómo funciona el valor por dinero. De otro lado, el privado busca su rentabilidad, a partir de la disminución de los costos de inversión.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

La gran mayoría de las controversias no se generan por el objetivo que se busca, sino por la interpretación que las partes dan a ciertas actividades⁵⁰⁰, por lo que incluir mecanismos que eviten este tipo de situaciones siempre generarán un valor agregado, ya que estas disputas terminan afectando la relación que tienen las partes durante la ejecución del proyecto, por lo que se vive un ambiente de tensión. La forma cómo se ejecuta el proyecto debe estar clara para las partes de inicio a fin, ante ello, para que un esquema de colaboración funcione, el nivel de tensión en las relaciones debe disminuirse en la mayor medida posible.

El segundo aspecto que consideramos central para entender el concepto de colaboración está relacionado con la gestión de los riesgos que se asocian al proyecto. Una cultura colaborativa no busca trasladar la responsabilidad, con la finalidad de verse menos involucrado ante posibles pérdidas, sino que, por el contrario, se comprometen de manera equitativa ante ciertos riesgos.

Para este caso, consideramos que resulta pertinente, adicional al aspecto técnico, que se aplique el Teorema de Borch para la asignación de los riesgos. Este teorema *“establece que, en una relación entre dos agentes, la parte menos renuente al riesgo asegura implícitamente a la parte con mayor aversión”* (Chisari & Ferro, 2011: 25). Lo que busca enfatizar el Teorema de Borch es que, para los casos donde se observen contratos que tengan elementos inciertos, el diseño óptimo requiere que la parte con menos aversión al riesgo asegure a la contraria. La idea es que, en caso se materialice un riesgo, la parte con mayor posibilidad de enfrentarlo lo haga, lo cual, como hemos sostenido, no implica que el resto se desentienda. El DC permite, en lo que refiere a riesgos, que se enfrenten de manera colaborativa. Si bien el riesgo siempre estará en cabeza de una de las partes, ello no implica que la contraria trabaje para mitigar sus efectos y lograr que no malogre el avance del proyecto.

El tercer elemento está relacionado con la planificación del proyecto. Para que un proceso colaborativo pueda considerarse eficiente, este tiene que tener hitos y secciones que se cumplan. En este punto, se debe establecer una secuencia de trabajos que involucre compromiso y estricto cumplimiento. La base de la colaboración está en el comportamiento de las partes, por lo que, al momento de establecer la planificación, esta debe ser real. El incluir procesos que permitan identificar donde se encuentran las acciones que deben ser realizadas ayuda a un proceso colaborativo. Los procesos no pueden basarse en las personas, por lo que, al momento inicial del DC, se deben crear procesos para que, durante la ejecución del proyecto, sin importar las personas a cargo, su actitud esté destinada a la colaboración. La colaboración va a ser, entonces, una práctica de trabajo en donde los individuos u organizaciones trabajen de manera conjunta para lograr el propósito establecido. En este caso, se busca un resultado comercial común, reconociendo que cada uno va a tener diferentes objetivos. (Penn et al., 2017: 55)

⁵⁰⁰ Por ejemplo, las controversias generadas por los alcances del contrato, las obligaciones adicionales acordadas, el número necesario de liberación de predios para realizar los trabajos en el área pertinente, la forma de bancabilizar el proyecto, entre otros.

Dentro del mercado, los términos que más se han utilizado para este tipo de procesos son los términos de *partnering* y *alliancing*. Estos involucran un conjunto de técnicas y actividades que son predefinidas, sin embargo, no se debe obviar que estos resultan ser esquemas que pueden terminar siendo confusos si no existe una explicación detallada y un entorno colaborativo de las partes. Se puede establecer un proyecto bajo un esquema contractual de este tipo, sin embargo, si las partes no realizan sus acciones destinadas a lograr objetivos conjuntos, no se tendrán resultados; para ello, es necesario que, acompañado al esquema contractual, se identifiquen los procesos que cada parte debe cumplir para la ejecución de sus prestaciones, generando el entorno colaborativo desde el acuerdo. Las palabras por sí solas no proporcionan una abreviatura de prácticas colaborativas específicas y no nos brindan una comprensión clara de los compromisos mutuos que se están asumiendo, por lo que se necesita mirar el conjunto de actividades para examinar las estructuras de relaciones detalladas, técnicas a emplearse y actividades que se pretenden representar. (Mosey, 2019: 22)

Por lo señalado, consideramos que, al ser la concesión un proyecto que requiere mantener un esquema que brinde resultados a lo largo del tiempo, se debe fomentar el uso eficiente de recursos y esfuerzos. La clave estará en poder usar técnicas que estén destinadas a que las partes colaboren, desde el momento de la planificación, pasando por la construcción y terminando con el mantenimiento y operación. La colaboración acompaña el proyecto en todos sus hitos, por lo que se busca que se trabaje a partir de una amplia gama, donde exista una integración de sistemas. (Baker, 2007: 345-346)

Para este tipo de esquemas, podemos ubicar que la *UK National Audit Office* del Reino Unido trabajó un modelo en el cual buscó que las partes guíen sus actividades con la cooperación. Para lograr ello, estableció las siguientes directivas:

- *Work in a positive no-blame whole team environment*
- *Provide early warning to each other of any matters than could affect the achievement of the project objectives*
- *Use common information systems and work on an open-book basis including showing the elements of contingency and risk allowances added to costs, prices and timing of all future work*
- *Have incentives for delivery – based around pain/gain share arrangements.* (NAO, 2005: 5)

En estas directivas, se observa que la base de estos esquemas es que los comportamientos de las partes y las cláusulas del marco contractual estén destinadas a realizar acciones coordinadas. Se busca que el trabajo en equipo y la integración de todas las partes interesadas logre mejores resultados.

Dentro de este tipo de esquemas, podemos ubicar a la *Alliance*, el cual parte de la idea de ser un equipo colaborativo que se encuentre integrado por los concedentes, así como sus ejecutores. (Infrastructure Client Group, 2015: 3). En estos casos, se buscan que los objetivos comerciales se alineen con los resultados del proyecto a partir de un equipo integrado que desarrolle sus ideas en base a lo mejor para el proyecto, respaldado por una confianza en sus decisiones, a partir de comportamientos adecuados (*including no-blame*).

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

La idea que predomina en un trabajo colaborativo es no buscar culpables, sino soluciones para que el equipo se sobreponga a los problemas que el proyecto trae.

Otro tipo de mecanismos que podemos encontrar son los que incluyen la participación temprano del contratista. Al respecto, “*commentators have recognised that a procurement model which omits contractor and specialist design contributions can increase risk and can result in poor communications between team members, unnecessary delays to progress of the project and the creation of incorrect information that leads to claims and disputes.*” (Mosey, 2019, 6). En línea con lo anterior, Songet (2009) comenta que las personas involucradas en los proyectos que tienen estas características (específicamente el ECI), han entregado con éxito sus resultados, en tanto han podido establecer un trabajo colaborativo donde los conocimientos y experiencia ayudaron a proporcionar una mejor comprensión de este tipo de procesos.

La idea principal que debe tener el lector al momento de analizar este capítulo es que la colaboración no solo refiere a un esquema contractual, sino que, además, involucra el compromiso y trabajo en equipo de todos sus integrantes, lo cual solo se logra estableciendo procesos eficientes que estén direccionados a estos objetivos.

2.1. Diferencias con el método tradicional

A lo largo de la contratación estatal en el caso de APP, se han utilizado los métodos de Licitación Pública o Concurso de Proyectos Integrales. Cada uno de estos tiene sus propias características, sin embargo, ambos coinciden en la idea de que es el concesionario quién se encargará de realizar todos los trabajos necesarios para la puesta en operación del proyecto. No existe un ánimo colaborativo en estos esquemas, sino uno fiscalizador donde el Estado tiene la voluntad de hacer cumplir sus requerimientos, más que participar directamente en los trabajos que se realicen.

Los esquemas colaborativos, como el DC, difieren con el método tradicional, ya que parten de una idea donde se crea una relación a largo plazo entre los miembros del equipo del privado y del concedente. Para estos casos, a diferencia del método tradicional, se buscan generar vínculos en las diferentes cadenas que son necesarias para lograr el proyecto, desde su formulación. Así, las etapas relacionadas con el diseño del proyecto se ven integradas por todos los participantes. A modo de ejemplo, no solo tendremos a un arquitecto trabajando la forma cómo se tenga que realizar el proyecto, sino que, a partir de la colaboración del equipo integral, se tendría un ingeniero estructural, otro de servicios, consultor de costos, entre otros, aportando cada uno de ellos sus puntos de vista para que el proyecto se ajuste en la mejor medida posible.

Sin perjuicio de la integración horizontal que permiten estos esquemas de trabajo, también se presentan situaciones donde hay una búsqueda de integración vertical. Para el caso de las concesiones, es usual que el concesionario no sea quién realice todos los trabajos necesarios para lograr poner en marco el proyecto, ya que usa la subcontratación para ciertos aspectos. En ese sentido, los trabajos colaborativos permiten que exista una

integración con la cadena de suministro, donde los subconsultores, subcontratistas, proveedores, fabricantes y operadores, también aporten su visión sobre los aspectos más relevantes. Como hemos observado, al tener el DC una etapa de competencia, resulta beneficioso para los postores la inclusión de la cadena de suministro. La idea es que, si bien el control de las decisiones y alcance del proyecto sigan en manos del concedente, ya que es este quién decide en base a sus intereses la forma cómo será ejecutado, no es menos cierto que, a mayor cantidad de información, la decisión será mucho mejor.

Los esquemas colaborativos, en nuestra consideración, permiten reducir la asimetría de información que enfrenta un concedente, para este caso el Estado, respecto de los conocimientos que no posee. La colaboración en una etapa temprana del proyecto hace que se visualice la forma cómo se va a tener el proyecto⁵⁰¹, ya que, por ejemplo, un diseñador recibirá las críticas de un contratista y su cadena de suministro, respecto de la forma cómo está diseñando las estructuras y el proyecto. Luego de ello, al ser una concesión, este tendrá que recibir la crítica de un operador, ya que no es igual el interés que posee el constructor que el operador, en tanto la maximización de sus ganancias se encuentran en momentos diferentes. El DC permite que el Estado no solo observe la posición de un equipo, sino de múltiples equipos que van a participar en esta primera etapa.

Los trabajos colaborativos, a diferencia del método tradicional, permiten que se obtengan las mejores contribuciones de todo el equipo del proyecto, al tener un esquema donde el concedente, concesionario, constructor, operador, subcontratista y, de ser posible, las cadenas de suministro, planean el diseño inicial, lo cual permite que se tengan soluciones innovadoras y oportunas en el diseño (Wondimu et al., 2020: 67). Al respecto, Mosey, respecto de los beneficios de la participación temprana, nos señala lo siguiente:

In single – stage fixed price tendering, bidding contractors may not be allowed the opportunity to comment on whether the designs forming part of the invitation to tender are sufficiently detailed for them to obtain fixed price quotations from their subcontractors and suppliers sufficient to compile an accurate total price.

Specifically, under a traditional single – stage contractor appointment, if risks arise during construction which the main contractor has not foreseen at the time of its tender or if a risk contingency allowed by the main contractor proves to be insufficient, it is unlikely that the main contractor will allow a profitable job to become loss - making simply because it accepted those risks within its fixed price. (2019: 10)

Cuando los contratos continúan enfocándose solo en la transferencia del riesgo y no en su gestión, se ha observado que esto generalmente dará lugar a una prima de riesgo

⁵⁰¹ Para este tipo de mecanismos, se pueden utilizar técnicas como el BIM, el cual se considera una herramienta importante que facilita el trabajo de los esquemas colaborativos. El BIM permite la colaboración entre propietarios, diseñadores, contratistas, usuarios y otras partes interesadas durante todo el ciclo de vida del proyecto con el uso de modelos 3D integrales. Este tipo de técnicas ayuda al trabajo colaborativo, sin embargo, no es uno de estos propiamente, ya que siempre dependerá del uso. Más que un esquema es un mecanismo que permite la colaboración.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

cobrada por la parte que acepta el riesgo transferido (Wondimu et al., 2020: 67). Al momento de valorar las acciones que ocasionan que un proyecto tenga una valoración irreal es la falta de información para poder asignar ese costo. Por un lado, el Estado, al desconocer los aspectos técnicos a detalle, no puede fijar un precio real sobre los proyectos, mientras que, de otro lado, el privado va a agregar al precio que estime real una prima de riesgo por su variación. Esto nos hace ver que exista un precio que no refleja la integridad del proyecto, lo cual, terminará afectado a alguna de las partes, pero, principalmente, a la puesta en operación del proyecto.

El principal propósito de los esquemas de colaboración radica en llevar el conocimiento y la experiencia del privado a las fases previas a la ejecución de los proyectos. Esto permite que exista una mejora en el valor del dinero y el tiempo de entrega del proyecto en comparación con los métodos tradicionales de entrega del proyecto (Scheepbouwer and Humphries, 2011).

Sin perjuicio de las ventajas que se pueden observar en este método, existe un miedo de parte de los concedentes/Estado para cambiar la forma tradicional, a partir de la falta de experiencia en este tipo de contratos, así como la falta de confianza en los privados (Glagola y Sheedy, 2002, Kadefors, 2004). Sin embargo, la literatura al respecto ha demostrado que, en tanto se sigan prefiriendo métodos tradicionales, en los cuales exista una separación entre las partes claves del proyecto (cadena de suministro, diseñadores, constructores y operadores), el uso de la experiencia será menor (Heier Sodal et al., 2014: 520).

La falta de experiencia del sector público es reconocida por todos, por lo que siempre se deben buscar métodos que permitan reducirla. Para ello, una de las propuestas que deben trabajarse en el Estado es la inclusión de un PMO dentro del apoyo que debe tener PROINVERSIÓN como director del DC. Este PMO permite que el Estado pueda gestión y coordinar el DC de una manera eficiente, al trabajar de manera integrada con cada uno de los sectores que tienen un interés en el proyecto.

El PMO permite, en el caso del DC, que el Estado no se enfrente a los postores en desigualdad de condiciones, sino que, por el contrario, tenga un colaborador constante que le permita evaluar las alternativas que se presentan en el proyecto, para que su selección sea la más adecuada. Al final, el Estado tiene un triple beneficio con esta alternativa:

1. Los privados tendrán mayor cuidado con las alternativas que brinden, ya que no podrán ‘confiarse’⁵⁰² en la falta de conocimiento del Estado para buscar

⁵⁰² Con esto nos referimos a que, de no existir un colaborador para el sector público, el privado se aprovecharía de la asimetría de información para mostrar una alternativa de manera mucho más beneficiosa por razones que no son técnicas.

‘sorprenderlo’⁵⁰³. El PMO reduce la posibilidad de que un postor ‘engañe’ al Estado.

2. El PMO reduce los costos de tiempo de toma de decisiones que podría involucrar esperar que todos los *stakeholders* participen con la emisión de su opinión.⁵⁰⁴
3. Permite que los funcionarios del Estado adquieran conocimientos en la dirección de este tipo de proyectos, para que, luego de un proceso de aprendizaje, ya no sea necesaria la participación de externos, al encontrarse plenamente capacitados (tanto en la teoría del DC como en la ejecución de este) para enfrentar estos retos.

A nuestra consideración, los esquemas de colaboración como el DC permiten que se obtengan mejores resultados en la ejecución de un proyecto, al permitir que las soluciones que sean elegidas se basen en criterios técnicos que se generan por la competencia del propio mercado. Ante los problemas que se han observado con el uso del método tradicional, se debe pensar en usar este tipo de mecanismos.

3. ¿Qué involucra trabajar en un esquema colaborativo?

Dentro de los esquemas colaborativos, es importante separar las etapas que son trabajadas por las partes, ya que, una estará dirigida a establecer los lineamientos del proyecto, mientras que otras estarán destinadas a ejecutarla. Sin perjuicio del análisis que se realizará posteriormente sobre las formas cómo se materializa esta separación, la idea que debe quedar meridianamente clara entre los lectores es que existen objetivos conexos entre estos dos momentos: el éxito del proyecto.

El primer momento siempre estará relacionado con la optimización de un proyecto, principalmente, en lo que refiere al diseño ideal que este debe tener para cumplir con sus objetivos. En esta etapa, el concedente verá cómo es que la participación privada le puede agregar valor a la idea que había proyectado. Sin embargo, se debe tener presente que esta optimización siempre tiene que tener objetivos claros.

El concedente debe establecer, de manera clara, cuáles van a ser las necesidades, objetivos y la forma cómo enfrentará los presupuestos que sean establecidos. Se busca que el privado que va a trabajar tenga claro qué se busca en dicha etapa, para que se logren los resultados esperados. Además de ello, se debe establecer la forma cómo se miden las necesidades y objetivos que se tienen que lograr a su cierre. Para ello, es vital que exista una temporalidad en los objetivos y la forma de medirlos.

El segundo momento estará relacionado con la ejecución de las ideas que se han finalizado en esta primera etapa. La idea principal es que empiecen los trabajos que se optimizaron

⁵⁰³ En tanto el privado busca que su alternativa sea seleccionada, en caso el Estado no tenga un experto que lo ayude, puede enfrentar situaciones donde desconozca todo lo que se le plantea y, al final, seleccione una alternativa por razones que no son las adecuadas.

⁵⁰⁴ El PMO debe ser seleccionado respetando los intereses que cada uno de los *stakeholders* del proyecto deseen, ya que será este el que, en gran parte del proyecto, coadyuve a que PROINVERSIÓN tome decisiones, por lo que debe respetarse su opinión técnica.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

en el primer momento. La segunda etapa es cercana a lo que sucede hoy en día, ya que, a partir de ese momento, la ejecución del proyecto sí es liderada por el concesionario, a diferencia de la primera etapa, donde la optimización es liderada por el concedente. En este punto, se debe tener presente que, si bien concesionario será el líder del proyecto, el trabajo colaborativo implica que el Estado se mantenga activo en las coordinaciones que se realicen.

El hecho de que se implemente un proyecto colaborativo involucra que, en las etapas, las partes tengan prácticas comerciales que estén destinadas a superar cualquier inconveniente que se presente. Conforme ha sido señalado previamente, no hay beneficio en el uso de estos mecanismos si los comportamientos seguirán direccionados por actividades que no se dirigen a ello, por lo que es necesario que existan procesos que respalden este tipo de trabajos.

A lo largo de la experiencia comparada, podemos observar que los concedentes que han desarrollado estos enfoques han señalado que cada una de las etapas que se presentan debe ser trabajada a partir de las circunstancias que existen (Wondimu et al., 2020: 68). No debe confundirse el esquema de trabajo colaborativo con el mecanismo contractual seleccionado. A modo de ejemplo, el DC forma parte de un mecanismo para la adjudicación que genera, por medio de los procesos que posee un trabajo colaborativo, sin embargo, lo que se requiere dentro de un proyecto es que la colaboración esté presente por medio de los procesos.

Los trabajos colaborativos deben estar presente en cualquier circunstancia, sin embargo, los esquemas contractuales se adaptan a cada caso en concreto. No existe una fórmula universal de un diseño contractual para la colaboración; sin embargo, sí se rigen bajo principios generales. La finalidad es entender que cada etapa del proceso persigue una finalidad que dependerá del proyecto en particular.

La idea con la que debe irse el lector es que, para que exista un trabajo colaborativo en el ciclo de un proyecto, se deben establecer procesos que generen esa colaboración, ya que de ello dependerá que las acciones de las partes estén destinadas a cumplir objetivos en conjunto y no de manera separada.

4. Importancia de la participación del sector privado en el ciclo de proyectos

El Estado posee una limitación al momento de participar en las actividades económicas y es que, a partir de su subsidiariedad en las actividades comerciales, no tiene los conocimientos específicos para poder establecer el alcance de todos sus proyectos. Para realizar sus actividades, necesita de la participación del sector privado, sin embargo, muchas veces se tiene límites y recelo a dicha participación. En nuestro esquema actual, el privado no tiene incentivos para invertir en la primera etapa del proyecto, puesto que no existe un esquema real que permita una colaboración temprana del privado. Fuera de las sugerencias que plantea, basadas en su experiencia, siempre estarán limitados a la falta de conocimiento integral del proyecto y la inexistencia de incentivos para hacer inversiones tempranas. A modo de ejemplo, si nosotros queremos construir un edificio,

podemos explicar el proyecto y los privados dar sugerencias sobre costos y demás asuntos relacionados, sin embargo, si no se conoce la geografía del lugar, los objetivos reales del proyecto, los límites presupuestarios, la disponibilidad tecnológica, entre otros, las sugerencias podrán no ser efectivas.

Desde una visión económica, debemos entender que la participación privada en el ciclo de los proyectos, siempre está relacionada con una óptica de incentivos. La realidad de cualquier empresa es que, en tanto no sienta una retribución económica, real o potencial, no verá un interés en participar. Adicionalmente, en tanto no considere que le genera un beneficio su participación, no la realizará, así como la información que pueda brindar. El DC permite romper con ello, ya que otorga dos incentivos:

1. La competencia por la adjudicación de un proyecto se reduce a los participantes del diálogo, por lo que la posibilidad de ser seleccionado aumenta.
2. Está en la posibilidad de dar alternativas para la ejecución del proyecto, por lo que, desde una etapa temprana, adecua las necesidades del Estado con las suyas, para que la ejecución le permita maximizar sus ganancias, entendiendo su dimensión.

La participación del sector privado debe tener presente el costo de oportunidad que le involucra a los dialogantes estar en dicho proceso y los incentivos de evidenciar las variables ocultas de manera temprana. Nos explicamos.

El costo de oportunidad de la participación, bajo el esquema actual, está relacionado con dos opciones: aportar respecto de las bases o no hacerlo. En este caso, la inversión de los recursos que posee un privado, el cual no tendrá una retribución por dicha actividad y no está seguro de ser seleccionado, se enfrenta a no realizar alguna acción. En tanto realizar dicha participación involucra un esfuerzo y sacrificio frente a otras actividades, no consideramos que exista un real incentivo a que los esfuerzos sean eficientes, más aún si podría participar en la licitación, incluso, sin aportar inicialmente.

Si bien la crítica a lo que señalamos es que, al ser proyectos atractivos, los privados van a tener incentivos para mejorar las bases que, de ser el caso, guiarán su inversión si fueran seleccionados, consideramos que ella parte de la premisa de que no existen mejores lugares donde los privados puedan realizar sus inversiones. Debemos tener presente que los proyectos en nuestro país se caracterizan por tener grandes complicaciones. Ante ello, incluso aplicando el DC, no se puede prometer escenarios libres de contingencias; no obstante, el valor agregado que genera el uso de mecanismos colaborativos es que la forma de atender y resolver los problemas enfrenta a equipos integrados, evitando comportamientos adversariales.

En estas situaciones, el privado no tiene incentivos para hacer sugerencias, más allá de las generales que le puede brindar su experiencia, lo cual, no permite que el proyecto madure en el nivel que se desearía. La finalidad de una retroalimentación no solo puede ser recibir experiencias y opiniones, sino que busca que el proyecto se optimice y se haga más real a las necesidades comerciales. A nuestra consideración, ello no sucede así en la

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

actualidad. La participación del sector privado no solo debe ser una que ‘espere’ su participación, sino que debe fomentarla.

El segundo factor está relacionado con la variable oculta que puede tener algún proyecto en particular y que el privado no ve incentivos para hacerla evidente ante el Estado. En tanto esta variable que el controla puede darle una ventaja competitiva al momento de formular su oferta, no presenta incentivos para hacerla evidente al momento de observar las bases. La razón principal detrás de ello es que poner en evidencia dicha variable no le permite obtener alguna ventaja competitiva frente a sus rivales, por lo que el momento en que debe maximizarse dicha situación es al momento de presentar su oferta económica.

En el DC, tanto el costo de oportunidad de la participación temprana, así como la exteriorización de la variable oculta pueden ser combatidas de parte del Estado. En primer lugar, en tanto se implemente una etapa donde habrá trabajos reconocidos a estos potenciales concesionarios, los privados verán incentivos para participar en la mejora del proyecto, ya que les genera un doble beneficio. El primero estará en que sus trabajos en esta etapa serán reconocidos, por lo que no perderá su inversión y, el segundo, en que el proyecto va a encontrarse mucho más acotado para presentar su oferta final, incluso, recogiendo parte de sus alternativas de solución. Esto genera que, al momento de hacer su elección basado en su costo de oportunidad, le resulta mucho más atractivo participar en el DC del proyecto que no realizarlo.

El segundo aspecto es la evidencia de la variable oculta. En el DC, existe una situación donde, para la selección del postor, cada privado buscará ofrecer una alternativa mucho más atractiva para el Estado, en tanto la selección en esta etapa no se basa en precios⁵⁰⁵, los privados deben ofrecer algo adicional para que sean seleccionados. Así, lo mejor que se puede ofrecer es el conocimiento sobre algún aspecto no explorado por el concedente, lo cual pone en evidencia la variable oculta que se manejaba.

Los mecanismos donde los privados están compitiendo en una primera etapa hacen que ellos busquen obtener una ventaja competitiva por la evidencia de la variable oculta. Como hemos señalado previamente, al ver seleccionada su alternativa tendrá una mayor ventaja frente al resto porque tiene una mayor aproximación a los costos que esta involucra, más aún si ha logrado integrar a su cadena de suministro para brindar la alternativa. Al estar en un ‘juego no cooperativo’⁵⁰⁶, los postores van a tener que buscar

⁵⁰⁵ En este tipo de mecanismos, la selección del optimizador no se basa en los precios que ofrece sino en la calificación que se establece para considerarlo como un postor que aporte más a la mejora del proyecto. A modo de ejemplo, en Europa, si la selección no se basa en el precio más bajo, se usa el método *Most Economically Advantageous Tender* (MEAT), el cual permite evaluar la adjudicación del contrato basándose en aspectos de la presentación de la oferta distintos del precio. De otro lado, en Australia, la selección se basa en la calificación del postor sin atender al precio y, en el Reino Unido, la selección se basa en el historial de la empresa. (Wondimu et al., 2020: 76)

⁵⁰⁶ En este tipo de juegos, los participantes toman sus decisiones basadas en el beneficio personal, ya que no conocen la reacción de sus competidores. Ante ello, eligen la alternativa que represente

sacar ventaja del resto a partir de generar una mayor confianza en sus ofertas y alternativas. Ante ello, el privado va a ofrecerle al Estado lo que los otros no pueden realizar o, en todo caso, lo que, pudiendo realizarlo todos, lo puede hacer a un menor costo.

En el esquema del DC, el propio mercado generado por la competencia, acerca los precios y las alternativas técnicas al óptimo deseado, en tanto todos compiten por verse adjudicados de un proyecto que, de todos modos, será mucho más atractivo. La participación temprana del privado permite que este se encuentre desde la planificación del proyecto, pudiendo fiscalizar si todo lo trabajado es lo mejor para el proyecto, así como realizar aportes (Opoku & Ibrahim-Adam, 2018: 201).

Sin perjuicio de ello, se debe tener presente que, por el tipo de sociedad en la que nos encontremos, existe un temor hacia soluciones que no tengan un reconocimiento acordado, por lo que, a nuestra consideración, conforme señala un sector de la doctrina, debe existir un contrato que afiance la relación Estado-privado, en el cual se establezcan de manera clara los trabajos a realizar, así como la retribución económica. El privado debe sentir que la retribución de su trabajo no solo es potencial, sino que, a corto plazo es real. En estos casos, se orientan los trabajos a una colaboración real.

La conclusión de esta primera etapa es que la participación del privado es necesaria para que los proyectos mejoren, ya que permite que se optimicen los proyectos, más allá de meras sugerencias, sino que muestra una integración real de los equipos. En los siguientes acápite, observamos cuáles son las principales ventajas que otorgan los mecanismos colaborativos para el proyecto, haciendo especial énfasis en la eficiencia que se puede lograr con el uso del DC, el cual, si bien solo está pensando para la etapa de licitación, genera un valor agregado a todo el proyecto.

4.1. Maduración del proyecto

Los proyectos requieren que tengan niveles mínimos de desarrollo sobre sus principales aspectos. Esto se conoce como el 'nivel óptimo de adjudicación'⁵⁰⁷. La forma cómo se determina que estemos en este punto es cuando el concedente de un proyecto puede tener un conocimiento real sobre los impactos que se generen por situaciones exógenas y endógenas. En otras palabras, su espacio de análisis sobre lo que va a suceder a lo largo de la vida del proyecto es uno que le permite anticiparse a dichas contingencias.

un mejor resultado frente al resto, aún incluso, cuando esa decisión pueda terminar favoreciendo a todos los actores.

⁵⁰⁷ El nivel óptimo de adjudicación se encuentra en el momento donde el Estado puede considerar que los costos invertidos para el desarrollo de su ingeniería están en un punto donde se consideran mucho más beneficiosos que de no haber sido realizados. Si bien pueden existir mayores inversiones sobre los niveles de especificidad del proyecto, el costo de inversión para que estén a ese nivel, frente al costo del impacto económico, será mucho menor, por lo que, al momento de referirse al punto óptimo, hablamos en un escenario donde al concedente de un proyecto no le resulta más rentable realizar mayores inversiones porque lo puede trasladar al privado con un nivel de eficiencia mucho mayor.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

El nivel óptimo siempre está relacionado con el costo de inversión. En tanto los recursos son escasos y trabajamos bajo una visión de esquemas colaborativos, el punto óptimo será aquel donde el impacto por la no inversión es mucho menor que la propia inversión. Nos explicamos.

Imaginemos que en un proyecto donde se desarrolla una carretera, el Estado tiene que tomar la decisión si decide invertir en los estudios de suelo de manera previa a adjudicar el proyecto. La lógica usual nos diría que siempre es mejor invertir en este tipo de estudios, ya que, desde una visión técnica, son necesarios para que se desarrolle el proyecto; no obstante, hay que analizar si, desde una visión económica, ello es lo más rentable.

En este ejemplo, el costo de realizar dicha inversión es una variable, de otro lado, otra variable es el nivel de precisión que se tengan sobre los estudios, el cual es directamente proporcional al monto invertido y a la variable indeterminada que estará en la efectividad de dicho trabajo, ya que, sin perjuicio de contratar a un experto para estos temas, existe un margen de error. Como otro elemento, estará el resultado de la gestión de riesgos que se materialicen a partir de los resultados que nos ofrezcan y la valorización que se haga sobre el impacto que se genere una vez presentado el problema⁵⁰⁸.

Todo ello, involucra un costo para el Estado, el cual, en caso se decida no realizar, debe basarse en que el impacto real de asumir las posibles contingencias por las omisiones en dichos estudios se ha considerado menor. No obstante, estamos en una relación bilateral, donde el privado es quién también verá afectada su inversión, por lo que al precio que oferte para realizar el trabajo le agrega una prima de riesgo, ya que, de darse dicho escenario, tendrá que lidiar con sus impactos, tanto en costos como en tiempo.

El nivel óptimo para la inversión del estudio de suelo será el escenario donde el costo real de la inversión sea mucho menor. Para este caso, los impactos que genera la falta de estudios de suelo en una carretera tienen muchas variables subordinadas (impactos en la secuencia constructiva, material a ser utilizado, tiempo de trabajos, entre otros). En estos casos, quién tenga una mayor posibilidad de prever dichas situaciones va a enfrentarlas de mejor manera, sin embargo, al ser el Estado el principal interesado en que el proyecto se lleve a cabo, siempre impactará en el costo social por la falta de operatividad de la obra. Los Estados tienen que considerar las variables más importantes para tomar dichas decisiones, ya que un proyecto necesita conocer todos estos impactos.

En el esquema tradicional que se está utilizando, el nivel de ingeniería, es decir, los aspectos técnicos que son fundamentales para desarrollar determinado trabajo, no son desarrollados de una manera eficiente, ya que el método tradicional se basa en elección por costos para obtener el resultado más rentable (Opoku & Ibrahim-Adam, 2018: 207).

⁵⁰⁸ Al ser un ejemplo, se han omitido variables que, de un estudio especializado deben considerarse, ya que no se ha analizado el costo social del proyecto, medido por el impacto que tenga el retraso basado en la falta de inversión de estudios, el costo de remediar dicho problema, durante la ejecución de la obra, frente al de haberse previsto antes, el costo del conflicto generado por la falta de acuerdo sobre quién asume los impactos, entre otros.

Desde nuestra posición, consideramos erróneo considerar que la adjudicación a menor precio es la mejor alternativa para el desarrollo de determinado proyecto, ya que puede implicar otros costos asociados de manera indirecta que, en el largo plazo, incrementarán ese costo inicial.

La falta de estudios idóneos para la adjudicación de un proyecto termina impactando en su operatividad, por lo que el esquema tradicional no se ha visto alejado de ello. Gould y Joyce (2011) enfatizan que los diseños de los proyectos deben ser resultado de una colaboración de todos los agentes involucrados, ya que, a partir de los conocimientos que se poseen, cada uno aporta en el aspecto que más conoce y se arman trabajos en base a visiones diferentes. Los trabajos que tienen su base en la separación de actividades, terminan siendo un problema para la unidad del proyecto. En tanto cada uno de los encargados de las secciones busca su 'mejor resultado', no se analiza si este mejor resultado impacta en otro escenario.

A modo de ejemplo, en un esquema tradicional, el proyectista siempre estará pensando en la mejor forma de enfrentar una determinada situación, sin embargo, no conoce, salvo también tenga integrado en su esquema de trabajo la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras similares, cómo es que su diseño impacta en la puesta en operación del servicio. En un escenario donde no exista colaboración, cada parte buscará elegir una alternativa que le represente un menor costo, lo cual puede no estar asociado con los intereses de sus colaboradores e, incluso, con el mejor beneficio del proyecto. Imaginemos un proyecto donde se asigna valor de 1500 para ser repartido entre tres partes (constructor, operador y mantenedor), es decir, a cada uno le toca 500 para realizar sus trabajos.

En este caso, tenemos cuatro alternativas posibles para tomar una decisión sobre qué elementos utilizar para la construcción lo cual impacta, tanto en la operación, como en el mantenimiento.

- a. El primer escenario es aquel, en el cual, el constructor solo necesita invertir 50, maximizando su beneficio en 450, sin embargo, al mantenedor le cuesta 450 mantener dicho material y al operador le cuesta 500.
- b. El segundo escenario es aquel, en el cual, el mantenedor solo necesita invertir 10, maximizando su beneficio en 490, sin embargo, al constructor le cuesta la construcción 600 y al operador 400.
- c. El tercer escenario es aquel, en el cual, el operador solo necesita invertir 100, maximizando su beneficio en 400, sin embargo, al constructor le cuenta la construcción 500 y al mantenedor 200.
- d. El cuarto escenario es uno donde todos se ponen de acuerdo sobre la forma de construcción, mantención y operación, con lo que todos invierten por igual 300.

En cada uno de los escenarios, bajo un esquema separado, existirá conflicto sobre la alternativa más rentable, puesto que cada uno buscará maximizar su beneficio, no

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

obstante, se observa que, si bien a costo de renunciar a ciertas actividades, se elige una que resulta más rentable en su integridad. Si bien se renuncian a ciertas ganancias individuales, la colectividad del proyecto se mantiene de mejor manera.

En este ejemplo, se puede observar cómo el objetivo de utilizar el conocimiento de cada participante en todas las fases del proyecto permite que los criterios de rentabilidad sean más estables. Reunir a todos los participantes clave en las primeras etapas del diseño les permite desarrollar una mejor comprensión del proyecto (Heier Sodal et al., 2014: 521), lo cual beneficia al concedente, al tener un trabajo organizado.

En este esquema no se habla del beneficio del concedente, ya que este podría verse indiferente a la discusión de las tres partes, sin embargo, resulta trascendental para él la relación entre los agentes clave, ya que coexistirán durante gran parte de su proyecto. Los objetivos no pueden ser analizados desde una óptica individual si el impacto de cualquier agente termina por afectar las metas del proyecto. La finalidad es la integración real de actividades, lo que permite un proyecto maduro.

Desde una visión económica, un proyecto maduro será aquel que permita que los comportamientos de todas las partes maximicen el beneficio de todos los agentes. Es decir, se observa que cada uno, incluso a costa de renunciar a un beneficio mayor, logra estar en la mejor posición frente a la respuesta de sus contrarios. Conforme observamos en el Capítulo 1, encontramos el equilibrio de Nash frente a las reacciones de los participantes, sin embargo, aquí estamos ante el escenario de la colaboración.

A diferencia de lo que plantea Nash, en el cual las partes pueden no llegar a conocer las respuestas de sus otros agentes, aquí sí se puede planificar el punto de optimización. Ello permite que cada parte renuncie a una parte de su beneficio, en aras de garantizar un ingreso fijo, al evitar conductas oportunistas. Para lograr una mejor eficiencia en los documentos iniciales, por ejemplo, el DC permite que los dialogantes coadyuven a encontrar esas soluciones por medio de diferentes etapas. El Estado decide sobre qué necesita colaboración del sector privado y la propia competencia de los postores hace que salga una alternativa eficiente. Sin importar de la elección que se realice, el Estado ya logró obtener una retroalimentación de los expertos, al brindarle diferentes alternativas para ejecutar el proyecto, lo cual le permite evaluar con una gama más amplia los efectos de cada una de las decisiones que tome.

La conclusión que se debe llevar el lector es que, mientras el sector privado y el Estado colaboren de manera más eficiente, se logra un valor genuino y real en el proyecto, lo que genera un sentimiento de propiedad que va a permitir mantener esa estructura económica, evitando que las partes se alejen de dichos comportamientos. La maduración del proyecto involucra que todas las partes realicen las mejores acciones para el resultado del proyecto. En este caso, la premisa de la cual se parte es que, sin importar la elección, habría un resultado positivo, sin embargo, este no debe ser a costa del perjuicio de otro, sino, a partir de la colaboración del equipo. Al haberse integrado a todas las partes del proyecto, se logra un valor adicional que no se obtenía con el esquema tradicional (van Huuksloot, 2014).

4.2. Mejora en la relación calidad-precio

El segundo aspecto que logra el esquema colaborativo es la mejora en la relación calidad – precio. En el punto anterior, hemos observado que las partes hacen sus esfuerzos entre ellas para alcanzar un punto de equilibrio que llamamos madurez del proyecto, sin embargo, otro aspecto a considerar ya no solo es el precio en relación con el mejor beneficio posible para cada una, sino en relación con la calidad ideal.

El involucramiento del privado en una etapa temprana, como lo es el DC, permite establecer un nivel de precios y cronograma de trabajos que permitirá identificar cuál es la calidad ideal para el tipo de servicio que se busca (van Huuksloot, 2014: 23). Los grandes proyectos de infraestructura generalmente no satisfacen a sus partes interesadas en términos de valor agregado del resultado final del proyecto, lo cual que el Estado no ha podido alinear la calidad que se espera con el costo e intereses de las partes (Nijssen 2006, Hertogh y Westerverld 2010).

El costo tiene una relación directa con la calidad que se espera de un proyecto. Sin perjuicio de ello, la calidad deseada puede diferir de la calidad necesaria para un tipo de proyecto. A modo de ejemplo, un Estado puede considerar que requiere el uso de fierros de concreto reforzado para la elaboración de los muros de soporte para las columnas de un proyecto, sin embargo, un experto en construcción le puede señalar que el objetivo que busca se puede lograr a un menor precio, ya que la calidad que busca tiene un precio elevado. Adicionalmente, el operador y mantenedor le señalan que el mantenimiento y control de esas columnas son bastante elevados, con lo que se eleva el costo de proyecto. Estos aspectos son desconocidos por el concedente, sin embargo, un experto aporta sobre dichas correcciones.

Un ejemplo más cercano a los lectores puede ser la selección de la pintura para una pared. Hemos visto que, con el paso del tiempo, la pared de nuestro domicilio se ha visto dañada. En este caso, queremos que la pintura sea la mejor de la zona, por lo que acudimos a una tienda donde se vende ello y, al momento de ir a comprarla, en tanto nosotros no conocemos de la verdadera relación calidad – precio, le señalamos al vendedor que queremos la mejor pintura que sea posible comprar. El vendedor nos vende el producto, sobre el cual nos señala que es la mejor pintura que existe.

Una vez que tenemos la pintura, contratamos al pintor, el cual nos señala que, si bien la pintura que hemos comprado es la mejor, para las características de la zona no era necesaria, ya que lo que hemos comprado soportaba calor, humedad, nieve, así como cualquier otro evento, no obstante, en nuestra zona, a lo único que se encuentra expuesta la pared es al calor, por lo que el producto, si bien tiene una calidad buena, no era necesaria para estas circunstancias. De otro lado, nos comenta que, por el tipo de pintura que se ha comprado, no se puede realizar el trabajo si no se retira toda la pintura anterior, se sella la pared y, por último, se realice un empaste. Debido al material especial que tiene la pintura adquirida, se tienen que realizar trabajos adicionales, previo a que sea aplicada.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

Por último, nos señala que, debido a los trabajos necesarios para aplicar esa pintura, tendrá que trabajar con otras personas y elevar el costo de su hora de trabajo. En este caso, observamos que, ante la falta de experiencia de nosotros, se compró un material de alta calidad, pero que no era necesario y que, a la hora de implementarlo, resultó ser de un precio más elevado.

En símil con lo que sucede en la realidad de las APP, el vendedor sería el proyectista, ya que el Estado le encarga el diseño preliminar para lograr un objetivo. Este incorpora características y necesidades, a partir de su experiencia y los pedidos generales, no obstante, carece del conocimiento real de la forma ideal para llevar a cabo las operaciones. Ante ello, en el esquema tradicional, no se tiene la experiencia de 'pintor' para evitar cometer errores al momento de elaborar los documentos iniciales. La relación calidad – precio tiene un correlato con las necesidades y objetivos del proyecto. En muchas ocasiones, no es necesario que el proyecto ve encarecido su costo por decisiones que, a partir de la visión de los expertos, no son necesarios.

La integración de un equipo permite que, al tener claro el objetivo, todas las partes se enfoquen en los procedimientos y procesos, permitiendo que sean completados en un menor tiempo y a un costo ideal (van Huuksloot, 2014: 25). Al aplicar mecanismos colaborativos, como el DC, el concedente puede tener más control sobre el costo del proyecto porque el precio de las ofertas se aclara al principio del proceso de planificación, lo cual beneficia a todas las partes interesadas (Abebe Wondimu, 2019: 40). Para lograr que las partes trabajen de manera uniforme, es necesario que el concedente establezca sus objetivos al comienzo del proyecto y, además, aclare sus deseos primarios a las partes opuestas para ahorrar tiempo en la parte de diseño (Sagvekar & Wayal, 2019: 810).

La calidad no se debe medir en función de los materiales que queremos, sino en función de sus objetivos. En caso se presenten medidas igual de efectivas a un menor costo, esto debe ser conocido en la etapa más temprana posible. Conforme se puede observar en nuestra experiencia, el Estado se ve reacio al cambio una vez que se ha aprobado la proforma, en tanto el concesionario se vería beneficiado. Se pierde de vista que la finalidad no es que se haga lo que se quería en un primer momento, sino que se tenga un proyecto que sea eficiente.

El DC, por ejemplo, permite reducir los problemas relacionados con documentos de construcción de baja calidad o con sobrecostos de calidad. El costo adicional de involucrar al concesionario en el proceso de diseño previo a la adjudicación del proyecto, permite que el Estado tenga una mayor certeza de costos, lo que a su vez mejora la confianza de todas las partes interesadas, al permitir que tengan claro que su presupuesto será adecuado para completar los objetivos (Newsham West, 2012: 46).

En este segundo acápite, debemos tener claro que lo que se busca en un proyecto no es tener claro el material que queremos, ya que, al no ser expertos, no podremos especificarlo, lo que se debe buscar es que el precio que se asigne al proyecto sea el mejor para la calidad que se necesita. No hay que generar sobredimensionamiento de los

proyectos en base a ideas utópicas e innecesarias, sino que el costo debe estar relacionado con las necesidades reales.

4.3. Reducción de variaciones contractuales

El tercer aspecto que consideramos clave está relacionado con la variación contractual. Al momento de suscribir un contrato, las partes desean planificar su inversión, así como esperar resultados en un momento determinado. La variación contractual resulta ser la forma cómo las partes se dan cuenta que los objetivos no van a poder ser alcanzados bajo el esquema inicial.

Esto muestra que el esquema diseñado tiene defectos que requieren solución. Sin embargo, conforme observamos en el Capítulo 1, el primer problema que se presenta es que la variación terminará impactando el costo de una manera más grave que si este habría sido previsto inicialmente. Los mecanismos colaborativos permiten reducir la variación contractual, en tanto las necesidades de ambas partes (concedente y concesionario) se ven explicadas desde el momento inicial.

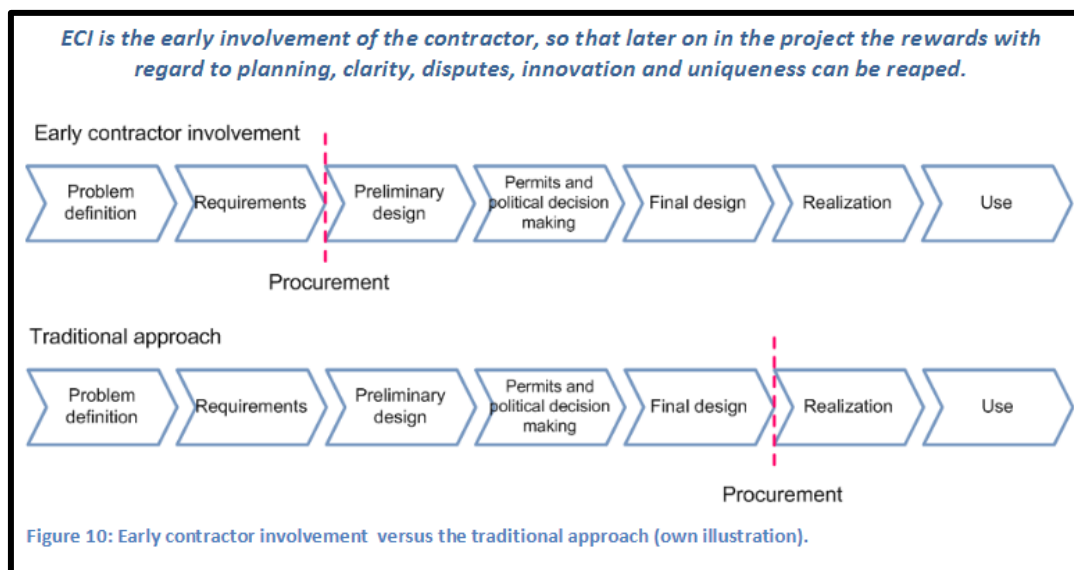
Una variación contractual no resulta eficiente porque no va a ser analizada en el esquema inicial de distribución de costos que tenían las partes. En otras palabras, funciona más como un 'parche' al problema, pero no supone una planificación integral; más aún, puede que no solo sea necesario variar un aspecto sino varios, con lo que se tiene un problema en la forma cómo se diseñó el proyecto. Lamentablemente, en ese momento no se puede optar por no solucionar el problema de una determinada manera, ya que las decisiones son reactivas y no preventivas. Lo que se busca es solucionar el problema y no la mejor forma de evitarlo.

En los mecanismos colaborativos, lo primero que se logra es conocer el real impacto de estos cambios, variando de ser indeterminados y desconocidos a ser riesgos que serán gestionados. El que se implemente un trabajo en equipo no significa que los problemas desaparecen, en lo que refiere a la necesidad de variar algún aspecto del contrato, sino que las partes conocen y prevén las circunstancias que se pueden presentar, a fin de evitarlas.

A modo de ejemplo, podemos observar el cuadro que presenta Van Huuksloot, respecto del uso de ECI⁵⁰⁹ y el momento en que se puede reaccionar a las variaciones.

⁵⁰⁹ Si bien el ECI es un mecanismo colaborativo que se utiliza en el sector de la construcción, la analogía resulta aplicable al caso, en lo que refiere a que incorporar al sector privado en una etapa privada reduce los costos de variaciones contractuales.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas



(Van Huuksloot, 2014: 21)

En este caso, en tanto la participación privada se encuentra de manera previa al diseño preliminar, las decisiones políticas y el diseño final, la necesidad de una modificación se reduce por el conocimiento integral de los objetivos. La variación se presenta ante escenarios que no se preveían en un inicio, sin embargo, si hay integración real del privado, esta se reduce, en tanto ha incorporado sus críticas al inicio del proyecto. Incluso, en caso el concedente no desee incluir dichas variaciones al inicio, tendrá conocimiento de que la situación se puede presentar y anticipar la forma cómo la enfrentará. A diferencia de lo que sucede con el método tradicional, el Estado y privado gozarán de mayor conocimiento sobre los impactos del proyecto y los cambios que podrían ser realizados.

Los grandes proyectos lidian con variaciones contractuales que no fueron previstas en un inicio, siendo que los mayores retrasos pueden ser anticipados en las primeras etapas de los proyectos. La ventaja de los retrasos en esta etapa es que se puede impedir que las Entidades tomen decisiones con rapidez o presionados con entrar una solución específica, lo que en realidad significa que existe la necesidad de mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones y el uso de estrategias de gestión interactivas (Hertogh y Westerverld 2010, Van Huuksloot, 2014). Involucrar temprano al privado permite una mejor conciencia y comprensión de los perfiles de riesgo, lo que resultará en menos cambios.

4.4. Reducción de las controversias

Como último aspecto, tenemos que los esquemas colaborativos reducen las controversias de un proyecto, en tanto, la gestión de riesgos tendrá más éxito si se designa a todo el equipo en una etapa temprana. Los concesionarios, consultores y otros proveedores clave aportan conocimientos y experiencia sobre la construcción, la entrega y los riesgos

financieros relacionados que son útiles para gestionar conjuntamente los riesgos del proyecto (Mosey 2009), lo cual se traduce en un ambiente diferente.

Conforme estudiaremos en los mecanismos específicos, en estos esquemas debe existir una cultura '*no claim-no blame*', en la cual lo que se busca es un trabajo basado en soluciones y no en problemas. La mejora en la recopilación de datos inicial, fomenta la innovación y, con mayor frecuencia, conduce a la finalización exitosa del proyecto dentro del presupuesto y el tiempo, evitando los conflictos.

Con el DC, en tanto los concesionarios y el Estado acuerdan desde un inicio los términos del proyecto, la posibilidad de iniciar controversias por situaciones generadas durante la ejecución se ven reducidas.

PENSANDO EN EQUIPO. LA IMPLEMENTACIÓN DEL DC COMO MECANISMO COLABORATIVO PARA LA ADJUDICACIÓN DE APP.

1. ¿Por qué optar por mecanismos colaborativos?

La regla general en un contrato complejo es que las partes realicen una gestión colaborativa, ya que ello permite que los costos no financieros, relacionadas con los costos de transacción que generan las disputas, la ruptura de las relaciones comerciales, entre otros, sean controlados, a partir de objetivos comunes. Proseguir con la adjudicación tradicional genera recursos perdidos, mucho de los cuales no pueden ser cuantificados de manera eficiente, puesto que involucran pérdida de costo de oportunidad del capital, en lo que refiere a la retribución de la inversión.

A nuestra consideración, el trabajo colaborativo genera un valor en la secuencia del proyecto, ya que, a lo largo de la construcción, operación y mantenimiento, el Estado y el concesionario trabajan, bajo un horizonte común, el cual se puede lograr si, desde la Formulación del proyecto, ha existido un adecuado manejo de objetivos, como lo permite el DC. En el caso de la construcción, la secuencia constructiva tiene incentivos a tener menores paralizaciones, ya que los problemas se enfrentan ni bien ocurren; en el caso de la operación, existen incentivos para la eficiencia del servicio, ya que ambos van a querer que ello ocurra para maximizar las ganancias que esperan obtener y, en el mantenimiento, los costos van a estar dirigidos a mantener la estructura del servicio.

Hoy en día, existe un panorama basado en la desconfianza respecto del cumplimiento de obligaciones que cada parte se ha comprometido. Al ser las APP proyectos de largo plazo, las interacciones que se realizan en el proyecto deben permitir que los problemas que se presenten se solucionen, ya que ambas partes están unidas por un contrato a largo plazo, por lo que se deben generar procesos que permitan que exista un trabajo colaborativo entre todos los integrantes del proyecto

La base de cualquier esquema colaborativo es la confianza en las decisiones que se van a tomar por cada una de las partes. Esto no solo se genera por los comportamientos, sino que deben crearse procesos contractuales que permitan que las acciones que realice cada parte, en cumplimiento de sus prestaciones, esté destinada a la colaboración. Conforme

señala Franco (2020: 177), la falta de confianza “oculta oportunidades de creación de valor. Es decir, crea barreras para identificar y aprovechar los recursos y oportunidades disponibles.” La creación de procesos que permitan que las partes confíen en las decisiones de su contraria permite que no se incurran en mayores costos de transacción. Una forma de establecer compromisos por las partes “es estableciendo procesos que dividan las responsabilidades entre varias personas” (Franco, 2020: 182). Lo que se busca con este tipo de acciones es que la confianza de las partes esté respaldada por los acuerdos que se han celebrado. Al final, la colaboración es el resultado de una suma de procesos, por lo que cada parte debe buscar cumplir con lo acordado.

Como hemos explicado en los capítulos anteriores, el esquema colaborativo genera oportunidades para que las variables ocultas que tienen los concesionarios sean mostradas o, por lo menos, mitigadas, a fin de evitar efectos negativos en el proyecto. El trabajar bajo un esquema colaborativo permite que las oportunidades de mejora se presenten de manera constante y de manera eficiente. A modo de ejemplo, un problema actual que se presenta en las concesiones está relacionado con las optimizaciones que el concesionario realiza una vez que el proyecto está siendo ejecutado.

Bajo el marco jurídico actual, el Estado parte de la premisa de que el concesionario quiere realizar las mejoras para maximizar sus ganancias, lo cual, sin perjuicio de que sea cierto, deja de lado el aspecto más importante: estas optimizaciones mejoran la situación del proyecto⁵¹⁰. Sumado a ello, estas optimizaciones demoran en ser respondidas por el Estado, lo cual implica que el concesionario se enfrenta a una incertidumbre, puesto que la demora en la aprobación puede serle imputada por atraso en la ejecución de la construcción de la infraestructura. Ante ello, lo que se genera con las reacciones del Estado, para no aprobar estas optimizaciones, es que el concesionario no tenga incentivos para optimizar la obra, por temor a la demora del Estado o, incluso, una negativa que pueda ser considerada injustificada. Con el uso del DC esto se combate, ya que las optimizaciones que puedan presentar los postores lo realizarán al momento de establecer la alternativa de ejecución del proyecto, siendo evaluada por el Estado en una etapa temprana, recogiendo el beneficio económico para ambas partes.

Otro aspecto importante que debe tenerse en cuenta durante la ejecución de un proyecto es que no se pueden promover esquemas punitivos dentro del contrato, si no existen incentivos. Para nuestra postura, el Estado debe entender que, para que un proyecto se ejecute de manera eficiente, no solo se debe sancionar los incumplimientos, sino, también incentivar la eficiencia. En estos casos, no se debe perder la oportunidad de contar con un mejor proyecto y el valor agregado que se da por el uso del DC, ya que genera una mejora de la situación actual del proyecto, al agregarle valor.

⁵¹⁰ En estos casos, consideramos que, en los esquemas colaborativos, los beneficios indirectos de la mejora de los trabajos no deben ser limitados. El que un concesionario se vea beneficiado por una optimización no debe ser una razón para impedir que ello ocurra, ya que, al final, esto genera un beneficio en el servicio que se brindará. No se debe perder de vista que una optimización implica, en caso sea formulada correctamente, un mejor uso del dinero en el proyecto.

Otro escenario que es necesario para el DC es el nivel de confianza para la toma de decisiones de los funcionarios. Esta debe ser protegida por medio del Estado, lo que implica que las personas que vayan a decidir sobre alguna situación complicada tengan dos características:

1. Puedan tomar decisiones
2. Sus decisiones se encuentren respaldadas

Un temor fundado de los funcionarios son el inicio de procesos sancionadores por haber tomado decisiones que, siendo en algunos casos beneficiosas para los proyectos, han sido acusadas de beneficiar a los concesionarios. A modo de ejemplo, la no imputación de una penalidad con un compromiso de mejora en algún aspecto de la construcción de la infraestructura o la promesa de, para el siguiente hito, no encontrarse atrasado. Si un concesionario solicita que no se le impute una penalidad por atraso, ya que considera que no es atendible, a partir de una situación donde su justificación resulta no ser clara, un funcionario podría por acordar no imputar dicha penalidad si, para el siguiente entregable, el atraso ya no se presenta. Desde una visión de gestión de resultados, la decisión es eficiente puesto que, lejos de ejercer mecanismos de sanción, el funcionario ha actuado buscando preservar el proyecto. En este ejemplo, si un funcionario va a ser sancionado por la decisión que toma, no existen incentivos para que esas conductas se repliquen en el tiempo, ya que no sentirá protección. Así como ocurre en el sector privado, en el cual los gerentes de proyectos son medidos por resultados de eficiencia sobre las inversiones, consideramos que los funcionarios deben tener el mismo trato.

Se debe permitir que los funcionarios tengan incentivos para que los proyectos sean cumplidos en plazo, tiempo y calidad, por lo que el Estado debe permitir que sus acciones se orienten a ese resultado. Siguiendo con nuestro ejemplo anterior, si no imputar una penalidad en un momento ha permitido que el concesionario se ponga 'al día' con el proyecto, la decisión ha sido eficiente. El Estado debe permitir que se tenga un ambiente de confianza donde todo el personal clave pueda realizar su trabajo, maximizando su potencial y fortaleciendo la toma de sus decisiones. Al final, las decisiones deben ser juzgadas por resultados y no por procedimientos, ya que, al sector vulnerable que le favorece el proyecto, no le es importante si el funcionario cumplió con cada paso que era mejor para, por ejemplo, la CGR, sino, si las decisiones que tomó el Estado han permitido que el proyecto se entregue en plazo, tiempo y calidad.⁵¹¹

La confianza tiene un impacto en la economía de la empresa y la del Estado, ya que, en un ambiente así, se reducen los gastos de la burocratización, ya que se opta por escoger alternativas idóneas y por confiar en los funcionarios, lo cual permite que exista un mayor

⁵¹¹ Conforme señala el Banco Mundial, las interrupciones en los servicios de infraestructura pueden generar efectos indeseados en la población. Las medidas que se recomiendan en estos casos es una correcta planificación de los activos y servicios. Esto se relaciona directamente con el diseño del proyecto, puesto que uno que se encuentre menos propenso a los riesgos del cambio y permita el cumplimiento de objetivos en el tiempo, tendrá un mejor impacto en la población, para lo cual es necesario la participación de expertos en la elaboración de los documentos iniciales y una mejor competencia en la adjudicación.

nivel de confianza con el privado en la ejecución del proyecto. Resulta necesario, además de no juzgar las decisiones que se toman en búsqueda de eficiencia, permitir que se puedan tomar decisiones.

Los funcionarios que dirigen proyectos son seleccionados por sus capacidades y experiencia, por lo que, dentro de las opciones que ha tenido el Estado, son las personas que reúnen las condiciones suficientes para representarlo en la ejecución del proyecto frente al concesionario. A modo de ejemplo, al momento que un Directorio elige un Gerente General en una empresa, no lo hace para que este le consulte absolutamente todas sus decisiones o que, peor aún, no tome decisiones. La función del Gerente es tomar decisiones y explicar, más que porque toma cada una de ellas, si el resultado fue favorable para la empresa.

Para el caso del Estado, se debe tener el mismo enfoque. No se seleccionan funcionarios para que estén consultando todas sus potenciales decisiones, sino que, por el contrario, deben tener un margen de discrecionalidad para poder actuar. El único criterio rector que debe ser justificado y fiscalizado es que cada decisión ha sido realizada en beneficio del proyecto y respetando los procesos preestablecidos, lo cual, sumado a todo lo señalado, debe ser analizado en el momento que se toma la decisión y no juzgando a partir del resultado.⁵¹²

Otro aspecto importante que permite la gestión colaborativa es que los problemas de los juegos no cooperativos económicos se rompen. Como se ha explicado en capítulos previos, la economía señala que las interacciones se realizan, usualmente, sin que la contraria sepa qué decisiones se va a tomar. *“Fragmentation of the industry is the primal problem. Instead of having a single organization delivering a project, most projects are designed and constructed by a multitude of designers and trade contractors”* (Howard, 2014). La división en el caso de las APP solo encarece los costos que tiene el proyecto. Los mecanismos colaborativos rompen con esa situación, ya que permiten actuar en una buena fe basada en el acuerdo, aprovechándose la transparencia con la que las partes ponen en evidencia sus intereses, lo cual permite que cada uno maximice sus resultados. Como señala Toledo da Silva (2017), no se trata de idealizar el comportamiento altruista o cooperativo, sino de reconocerlo como eficiente.

2. Objetivos de los esquemas colaborativos en las APP

Si bien existe un consenso en que los procesos de APP necesitan mejorar su valor, no existe una sola respuesta a cada problema que se presentan, ya que, contrario a lo que algunos sostienen, no todo esquema colaborativo funcionará igual en diferentes situaciones. La base de cualquier esquema colaborativo son los procesos que se acuerdan,

⁵¹² Un error común en las fiscalizaciones de decisiones es evaluar el impacto de la decisión, lo cual, salvo haya casos de negligencia grave o dolo (corrupción), no pueden haber sido previstos. Al final, una decisión técnica involucra determinadas consecuencias, las cuales, incluso, pueden no ser positivas. El hecho de que una persona tome una decisión errada, si ha respetado los procesos que se establecen para ello, no debería ser sancionado.

por lo que los contratos, lo único que generan, es que esos procesos se adapten a los diferentes objetivos que se buscan. Cuando existe un objetivo en común, no resulta eficiente que cada parte trabaje por separado, ya que ello lleva a un rendimiento subóptimo en los proyectos; por el contrario, la incorporación de todos los *stakeholders* permite que exista un equipo que atienda los problemas. Como una idea de nuestro artículo, señalamos que los proyectos de APP, al incluir el DC como mecanismo de adjudicación, no generan contratos, sino que, en la medida que las autoridades y el Estado lo permita, generan acuerdos de trabajo en equipo, por lo que, al existir una nueva dinámica organizacional, las personas que se encuentran ahí deben buscar la manera de establecer qué funciones son necesarias que se cumplan para lograr sus objetivos.

Los equipos tienen que tener un grado de compromiso que permita cumplir con las metas que se trazan, para lo cual deben cumplir con los compromisos que han sido reflejados en los procesos de toma de decisiones. Para ello, la confianza se refleja en la transparencia para la toma de decisiones.

El equipo no trabaja para sí mismo, sino que es un medio para lograr resultados, por lo que se debe comprometer con los objetivos comunes que se han establecido. A lo largo de la historia, trabajos como el de Latham, Fischer and others y Mosey, explican que estos trabajos en equipo requieren de lineamientos claros para que se pueda identificar qué es lo que las partes se comprometen. Las conductas colaborativas nacen con los acuerdos, por lo que estos son necesarios para generar predictibilidad en las partes.

A nuestra consideración, los proyectos de APP deben incluir incentivos para que los privados participen de manera temprana en la elaboración de documentos de la licitación, así como la inclusión de su cadena de suministro una vez que vayan a formular sus ofertas, por lo que, dentro de lo que tenemos en nuestra normativa, se debe utilizar el DC como mecanismo de adjudicación. Los contratos deben buscar que los concesionarios vengan con un equipo que, sin perjuicio de sus intereses económicos, le presenten un plan de trabajo colaborativo por las necesidades a las que se van a enfrentar. Dentro de este tipo de situaciones, por ejemplo, tenemos que el artículo 110 del RLAPP permite introducir situaciones de eficiencia dentro del proyecto.

Si el Estado trae a un concesionario que parte de la premisa de que sus empresas deben maximizar recursos de manera temprana, el horizonte a largo plazo del proyecto se pierde. El dinero que se invierte debe ser utilizado de manera eficiente, por lo que la inclusión de las empresas subcontratistas resulta importante para valorar una APP, más aún si, como funciona en el DC, entrará en un entorno de competencia directa con otros postores que podrían tomar ventaja integrando la cadena de suministro.

A modo de ejemplo, el Estado busca solucionar el problema del riesgo constructivo transfiriéndolo al concesionario; sin embargo, lo que se genera es que este lo transfiera a un subcontratista. Si los parámetros de ejecución de estos constructores no están claros desde el inicio, lo que se puede generar es que los problemas de este se trasladen al proyecto. Si bien al estar asignado el riesgo constructivo al concesionario este será responsable de las deficiencias del constructor, no es menos cierto que al Estado no le

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

debería importar quién es el responsable, sino las soluciones al problema, ya que el final todo se refleja en un atraso del proyecto.

Entre menos integrados estén los subcontratistas con los concesionarios, la posibilidad de efectos negativos aumenta y, sumado a ello, el costo ofertado, para el caso de concesiones cofinanciadas, también. En tanto el concesionario tiene que estimar los efectos que le puede generar la subcontratación y, en tanto no esté integrado, su oferta tendrá un margen de variabilidad mayor, al tener elementos exógenos, como lo es el cumplimiento de los hitos por un tercero.

Ante ello, esquemas como el DC permite que, por la propia dinámica del mecanismo, se logre que los potenciales concesionarios integren, en la fase del dialogo, pre acuerdos con los subcontratistas que le permitan generar alternativas que sean seleccionadas y que, posteriormente, se reflejen en su elección como concesionario. Ello fomenta la creación de una cultura colaborativa para la ejecución del proyecto, el cual, sin que se haya adjudicado, ya ha empezado a generar acuerdos con todos los agentes que participarán. Ello permite que se cuide la salud financiera del proyecto, puesto que, al tener mayor planificación sobre los actores, el impacto económico ante un problema será menor.

Ahora bien, otro aspecto importante que hemos estudiado en los capítulos previos es que los defectos de las APP se basan, en algunos casos, en defectos que pueden ser previstos de manera anticipada. Para nosotros, se debe tener presente que el MEF ha establecido lineamientos para la asignación de riesgos, los cuales deben ser respetados, en lo que refiere a la parte que tiene el control sobre su materialización y la asunción de sus efectos, no obstante, ello no implica que ambos puedan ejercer una función colaborativa para la gestión, lo cual puede empezar desde el dialogo que se genera con los potenciales concesionarios en el DC.

A modo de ejemplo, es claro que el riesgo de liberación de interferencias es uno que asume el Estado; no obstante, si los potenciales concesionarios se integran de manera anticipada o, una vez seleccionado el concesionario, este otorga alternativas al trazo presentado por el consultor, el resultado que se puede generar, al tener terrenos libres en menos tiempo, será eficiente. Si bien nosotros consideramos que la planificación para la liberación de predios debe ser una política integral del Estado, lo cierto es que, actualmente, ello no ocurre, por lo que, con lo que se tiene actualmente, se debe buscar una solución al problema, desde un momento temprano. Incluso, uno de los aspectos del DC puede ser presentar formas de mitigar el impacto de liberación de terrenos para la ejecución del proyecto, con lo que el Estado, sin desprenderse de su obligación, genera que el privado coadyuve a lograr este objetivo.

Para el caso de potenciales concesionarios, en el DC, un trabajo que puede ser trabajado en conjunto es el estudio de suelos. Ello generará que todos los postores puedan ofertar de manera eficiente cuando se presente la propuesta y, además, compartan los gastos que hayan incurrido, bajo el compromiso de que el postor ganador devolverá los costos incurridos a los perdedores. Aquí, podemos observar que el propio mercado va a dar

respuestas a los principales problemas que existen en la ejecución de los contratos, generando un doble efecto.

Por un lado, los postores que participen en los estudios tendrán una ventaja al momento de ofertar porque conocerán cómo impacta este riesgo en el proyecto, lo cual implica que el costo sea mucho más cercano al real. Del otro, al existir mayores estudios que sean permiten aproximar los costos del proyecto, el sector privado va a tener mayores incentivos para participar en el DC, al existir trabajos que se realizarán de manera conjunta. El que se mejoren los documentos de la licitación siempre permite que los privados tengan mayores certezas sobre sus costos y, por tanto, mayor interés en el proyecto, al reducir el riesgo de la rentabilidad que genera su dinero.

Sumado a ello, incluso una vez finalizado el DC, con la selección del concesionario, y este tenga que iniciar con los estudios definitivos, creemos que se puede implementar la optimización de expedientes⁵¹³ por medio de herramientas colaborativas como el *Early Contractor Involment*. Para ello, el Estado debe permitir un espacio donde el concesionario no esté destinando sus esfuerzos a ejecutar lo planificado, sino que, por el contrario, se encuentre optimizando los documentos que van a servir de base para la ejecución de proyectos.⁵¹⁴ Si bien el DC ha generado un proyecto rentable, el ECI puede lograr que, sin perjuicio de todo lo trabajo, la maduración del proyecto alcance un nivel mucho más adecuado.

Para la ejecución de la fase constructiva de la concesión, uno de los esquemas colaborativos que puede permitir optimizar los trabajos que se realizan en esta etapa es el ECI. Este mecanismo puede ser definido como a “*non-traditional procurement route, where a contractor’s skills are introduced early into a project to bring design ‘buildability’ and cost efficiencies to the pre-construction phase.*” (Abebe Wondimu, 2019: 37). Según Chan, Chan y Ho (2003), la participación temprana de los contratistas conduce a una mejor ejecución del proyecto con un costo reducido del proyecto o una reducción de los excesos de tiempo y costo, ya que el ‘experto constructor’ participa al momento de diseñar la forma cómo se concibe el proyecto.

⁵¹³ La optimización de un diseño que genere un control de los gastos del proyecto; una planificación real de los procesos que se identificaron en la oferta de la primera etapa; la participación en los lineamientos para la elaboración de la ingeniería en detalle, la cual consiste en definir todos los subsistemas, componentes y partes que forman el proyecto, lo que permite pasar de la ingeniería conceptual y básica a la ejecución práctica; una mejor identificación del control de costes de la ejecución, es decir, una planificación sobre los diversos costos que involucrará el proyecto; la planificación y programación real a partir de lo que se advierte en campo, entre otros aspectos, permitirá que se tenga un mejor proyecto y sea más atractivo para los inversionistas.

⁵¹⁴ En el modelo actual, el Estado elabora los documentos iniciales (ingeniería conceptual y, en ciertos casos, básica) del proyecto, en apoyo de un consultor privado. Este último elabora un estudio de pre inversión en el cual analiza la forma más idónea en cómo debe llevarse a cabo el proyecto, sin embargo, la característica de los consultores es que se dedican a la planificación o diseño de proyectos, no siendo usual su participación en la construcción o ejecución.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

En el caso de una APP, el riesgo de diseño⁵¹⁵ y el riesgo de construcción están a cargo del concesionario, sin embargo, resulta importante que este incluya a las empresas que subcontratará. Para este caso, la actuación eficiente del constructor coadyuvará a cumplir los objetivos del proyecto, por lo que se debe buscar que se integre de manera anticipada al proyecto, incluso si esta participación en el DC, ya que ahora sí tendrá que trasladar su eficiencia constructiva no solo en una propuesta, sino en la potencial ejecución de los trabajos. La existencia de dos rondas para la mejora de los documentos constructivos del proyecto, en vez de suscribir un contrato EPC, llave en mano, suma alzada, permite que este tenga una aproximación real. Si bien no será función del Estado señalar cómo debe contratar el privado, sí puede incentivar determinadas conductas. Por ejemplo, el Estado puede señalar que los postores que incluyan el uso del ECI para optimizar los documentos que permitan la ingeniería de detalle⁵¹⁶, siempre que el proyecto cumpla con el plazo acordado, van a ver reconocidos el periodo de optimización como un plazo adicional de la concesión. Sumado a ello, el tiempo de optimización del ECI puede ser utilizado para mejorar cualquier otro problema que se detecte y pueda afectar la viabilidad del proyecto.

A nuestra consideración, el Estado se beneficia del uso del ECI a través de un mejor cronograma, costos, seguridad, mayor nivel de innovación, mejor gestión de riesgos y desempeño de calidad.⁵¹⁷ Como podemos observar en el análisis realizado por Rahman y Alhassan (2012), se identifica que el compromiso y la actitud de las partes involucradas hacia el desempeño de la ECI son dos de los factores más importantes para lograr un

⁵¹⁵ En esta etapa, el diseño se encontrará limitado a partir del interés del concedente, el cual se transmite por medio de las especificaciones técnicas mínimas establecidas durante el Proceso de Promoción, los Niveles de Servicio del Contrato y la normativa vigente. En nuestro país, el riesgo de diseño ha estado asociado íntegramente en el concesionario, en tanto este es el encargado de desplegar la infraestructura del servicio; sin embargo, este tiene como base los estudios previos que son otorgados por el Estado.

⁵¹⁶ La ingeniería de detalle genera la viabilidad del proyecto, ya que se definirán cada uno de los subsistemas, componentes o partes que forman el proyecto que permiten su ejecución. Se pasa de la posibilidad y la planificación a una estructuración real de los objetivos planteados. Se basa en la elaboración de documentos finales que cuenten con los datos que definen los principales aspectos del proyecto. Estos pasan por una revisión técnica que busca pulir los detalles que generen puntos débiles. Así, se concretan las soluciones específicas y el detalle necesario que las llevará a cabo.

En esta fase se debe tener una precisión alta, en tanto algún error en este punto genera un impacto trascendental en el proyecto. En este punto, se habla de una desviación de 5% entre el presupuesto que se estime y la inversión real, sin embargo, esto solo será posible si todos los elementos otorgados en las ingenierías previas han permitido generar un buen diseño. Se busca alcanzar los siguientes objetivos: (i) Verificar las soluciones del diseño, (ii) Establecer la información técnica, económica y legal del proyecto y (iii) Preparar los datos técnicos, detalles constructivos y condiciones en que debe fabricarse o construirse el proyecto.

⁵¹⁷ Sin perjuicio de los riesgos que son inherentes al diseño general de la obra a ser construida, existen ciertos aspectos que puedan provocar retrasos en la ejecución de la obra o variar las especificaciones establecidas por el concedente, afectando el costo de la infraestructura, que pueden haber sido generados por el error en la precisión de los documentos iniciales que son otorgados al Concesionario.

resultado exitoso. Para ello, el Estado debe incentivar que el concesionario haga un ECI eficiente. En tanto este involucra una inversión adicional que, en muchas ocasiones puede ser vista como un ‘desperdicio de dinero’, se debe transmitir la seguridad de que la colaboración le va a reducir costos innecesarios, así como permitir que el proyecto tenga un mayor valor gracias a la información y nuevos recursos disponibles que son puestos a consideración de las partes.

Todas las partes de un ECI deben estar dispuestas y comprometidas a construir una relación duradera (Mohr y Spekman, 1994), ya que la consecuencia de que una de las partes no esté dispuesta a comprometerse o de que el compromiso sea unilateral es que la relación de confianza se erosionará (Kadefors, 2004). Las partes no podrán desarrollar un enfoque de beneficio mutuo para la ECI si alguna de las partes es intransigente en su actitud hacia las otras partes (Ng et al., 2002). Para este caso, la participación del concesionario y el Estado resulta clave. Mientras ellos transmitan de manera clara sus objetivos a los optimizadores, ellos podrán realizar su labor de mejor manera.

El uso de este mecanismo respalda la mejora del trabajo en equipo, la innovación y la planificación para ofrecer una mejor relación calidad-precio, ya que es adecuado para integrar a los equipos, permitiendo que estos comprendan los requisitos, desarrollen soluciones innovadoras, planifiquen y movilicen recursos y gestionen los riesgos para acelerar la entrega y reducir los costos. En estos casos, incluso con el uso del DC, el ECI permite que el concesionario lleve el proyecto a un nivel de ejecución ideal, el cual va a poder cumplir con los hitos de trabajo.

El ECI parte de la elaboración de los documentos finales que van a ser ejecutados en el proyecto de APP, en lo que refiere a su ingeniería de detalle⁵¹⁸, ya que se promueve que el constructor involucre su planificación durante la fase inicial. Se toma la iniciativa para promover una idea al cliente (Si bien pareciera ser el concesionario el cliente del constructor, resulta ser el Estado, ya que la infraestructura servirá para solucionar un problema de la población). Actualmente, no es común que se tomen este tipo de iniciativas, ya que, por lo general, no conocen los desafíos en la fase inicial, sin embargo, elaborar los documentos del proyecto permite que se pueda informar los desafíos del proyecto para motivarlos a tomar la iniciativa de compartir sus ideas. (Wondimu et al., 2020:76)

Este mecanismo es primo hermano del modelo de contrato Design-Build (DB) y explota el conocimiento especializado de un Contratista relacionado con los métodos de construcción teniendo en cuenta el beneficio del proceso de diseño. Los contratistas en

⁵¹⁸ La fase más crítica, en un contrato de concesión, representa la referida a la construcción de la infraestructura que servirá para brindar el servicio. En tanto se deben lograr los Niveles de Servicio que son establecidos en el Contrato, el concesionario tiene que construir una infraestructura que responda al interés del concedente. Para lograr ello, este tiene que elaborar los Estudios Definitivos al expediente técnico, el Estudio Definitivo de Ingeniería (EDI), la ingeniería de detalle y las especificaciones técnicas definitivas, dependiendo del caso en que nos encontramos. Todos estos son, en general, el diseño de la obra a ser construida.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

ECI suelen ser de élite a través de una técnica de selección sin precio, a pesar de que se pone el mayor énfasis en el potencial del equipo planificado (Sagvekar & Wayal, 2019: 807). El ECI incluye la participación del constructor en la etapa inicial del proceso de desarrollo del proyecto para obtener asistencia con la planificación y la capacidad de construcción trabajando en equipo con el propietario y el consultor. Esto contribuye a mejorar las relaciones, mejorar la comprensión de todas las partes y reducir el potencial de relaciones adversas porque el enfoque exige interacción y comunicación frecuente. Esta estrecha interacción y comunicación conduce al desarrollo de metas y objetivos compartidos que, a su vez, construyen relaciones de cooperación. (Abebe Wondimu, 2019: 39)

En la elección del optimizador, resulta importante que no se tenga un enfoque de costos, sino uno de experiencia, ya que la finalidad no es que se trabaje con el que ofrezca el menor costo, sino con aquel que coadyuve de mejor manera al proyecto. La razón del uso de esta herramienta, basa su avance en dicho objetivo, más que en la elección por el precio. En el proceso de optimización, el costo de preconstrucción resulta importante de ser delimitado, ya que este se refiere a los costos incurridos antes de completar los documentos de construcción. La inclusión de este mecanismo permite que el concesionario reduzca los costos de construcción invirtiendo en la fase de diseño. Los errores y omisiones de diseño requieren una gran cantidad de tiempo y dinero para corregirlos si se presentan en la ejecución y traerán problemas al Estado. Venters (2004) sugiere que el costo de corregir errores de diseño durante la fase de construcción de un proyecto es más alto que el costo de producir documentos de construcción de calidad durante la fase de diseño, por lo que la finalidad de lograr la participación del sector privado en las etapas tempranas del proyecto permite que se tenga la experiencia de una empresa con experiencia en el mercado, dentro del desarrollo de los proyectos.

Es importante reconocer que las estimaciones de costos iniciales no son precisas, por lo que el proceso de optimización no debe ser observado como algo escrito en piedra, sino como aquella etapa donde el proceso madura para hacerlo cercano a la realidad del mercado.⁵¹⁹ Incluso si el concesionario incluyó a su cadena de suministro en el DC, esta participaba en base a una promesa. Ahora, una vez que se seleccionó su alternativa, esa promesa debe ser trasladada a la realidad, a fin de que sea ejecutada de manera eficiente. La finalidad es que el constructor ejecute el problema con la debida precaución, ya que el ECI permite modelar los riesgos durante la ejecución del proyecto con el uso de herramientas digitales, lo cual hace que no solo se optimice un proyecto con el DC, sino

⁵¹⁹ La evidencia de esto se presenta en un informe de Molenaar (2005) que afirma que la estimación de costos de construcción en proyectos de infraestructura importantes no ha aumentado en precisión durante los últimos 70 años. La subestimación del costo hoy está en el mismo orden de magnitud que entonces. Un estudio similar de Flyvbjerg et al. (2002) encontraron que los costos se subestimaron el 90% del tiempo en proyectos de infraestructura. Molenaar (2005) indica que la dificultad técnica, el diseño limitado y las presiones políticas añaden complejidad a la tarea de proporcionar una estimación de costos temprana.

que se tenga un ECI potenciado con el uso de BIM o *Digital Twin*, lo que genera un proyecto más maduro.

Los costos del proyecto, incluso con el uso del DC, pueden haber sido subestimados, por un sesgo para obtener la aprobación y el financiamiento (Molenaar 2005)⁵²⁰, sin embargo, el ECI coadyuvará a que los costos ya se acerquen totalmente a la realidad. Por lo expuesto, sin perjuicio de la propuesta del DC, consideramos que el ECI puede resultar un complemento ideal para el inicio de los trabajos del concesionario, ya que permitirá acercar, ya de manera definitiva, a toda la cadena de suministro a la ejecución. Incluso, dicha acción se encuentra en consonancia con el artículo 110 del RLAPP, el cual permite que un concesionario haga optimizaciones al proyecto que le ha sido adjudicado. En línea con lo anterior, es importante que nos demos cuenta de que, sin perjuicio de todos los esquemas esbozados, es importante que los comportamientos de los principales agentes del Estado sean acordes a estos intereses.

3. DC en el Perú

Ahora bien, corresponde analizar cómo funcionaría la solución que nos da nuestra Ley de APP, para la adjudicación de proyectos, bajo el DC. A partir de este momento, analizaremos cómo ha sido estructurado y cómo debería ser ejecutado.

Este mecanismo está dirigido a proyectos complejos que requieren una cuidadosa investigación y desarrollo de la mejor solución para abordar las necesidades específicas del cliente. Sumado a ello, podemos identificar a este como un procedimiento flexible que asegura la competencia y el diálogo (Albano y Sparro, 2010). Este mecanismo surge a partir del Libro verde sobre la colaboración privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones del año 2004, el cual, entre otras cuestiones, identificó la necesidad que tenían los Estados para contar con métodos de selección que sean más abiertos, permitiendo que los potenciales concesionarios participen en la definición del proyecto.

El DC termina siendo el mecanismo que permite la colaboración empresarial, a través de la competencia. El Estado resulta ser el director de un debate, en el cual, los mejores en una determinada materia buscarán aportar a una solución, la cual, en tanto recoja sus posturas, será más beneficiosa para ellos. El DC permite que los Estados, al solo saber sus necesidades, cuenten con el apoyo del sector privado para saber qué técnica será la mejor para satisfacerla. La UE ha sido una de las principales impulsoras de la modernización de los procesos de contratación pública, habiendo emitido Directivas sobre ello. El DC es un procedimiento de contratación introducido por la directiva de la UE para proyectos complejos con el fin de proporcionar más flexibilidad a los propietarios públicos durante la fase de contratación. Las primeras investigaciones realizadas sobre este enfoque

⁵²⁰ Trost y Oberlander (2003) explican problemas similares diciendo que las estimaciones tempranas a menudo se producen con una “definición de alcance limitado” y “restricciones de tiempo estrictas”, por lo que mecanismos como el ECI, permiten que el factor de costos esté más asociado a la realidad.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

indican que el procedimiento tiene varias ventajas para los propietarios públicos (Abebe Wondimu, 2019: 49). Para el caso del DC, este fue incorporado por la utilidad que le otorga a los Estados para evaluar las soluciones técnicas. La finalidad es adaptar los procesos a adquisiciones complejas.

El uso del DC evita que un postor maximice su beneficio a costa de la falta de información del Estado, ya que, al encontrarse en competencia con otros potenciales concesionarios, va a tener que presentar propuestas eficientes, lo cual le reduce el margen de ganancia que le permitía la asimetría de información, acercando el costo a su valor real. Las planificaciones de los proyectos permiten un nivel óptimo, lo cual se refleja en un escenario donde todas las partes tienen incentivos para cumplir lo acordado, ya que su salida del negocio resultará mucho más elevada que mantenerse en él. Asimismo, se entrará en una situación de cooperación, entre el Estado y el concesionario, donde ambos tengan como objetivos maximizar los beneficios que el proyecto ha planificado.

El DC consta de varias rondas de diálogos entre el Estado y los posibles concesionarios, ya que los aspectos de la licitación pueden debatirse. Esto brinda a las partes contratantes la posibilidad de discutir, entre otras cosas, los objetivos de sostenibilidad y energía renovable, y el cliente puede garantizar que se tengan en cuenta los compromisos a largo plazo (O'Brien y Hope, 2010). Durante el uso de DC, el Estado evalúa las ofertas recibidas sobre la base de los criterios de adjudicación especificados en el anuncio de contrato y seleccionar la oferta económica más ventajosa (*Most Economically Advantageous Tender - MEAT*). Este es la suma de varios aspectos que aporta valor al proyecto. Aquí se considerarán otros criterios de selección además del precio (Uttam y Le Lann Roos, 2014). De acuerdo con las directivas europeas, cuando un propietario público adjudica una oferta utilizando los criterios MEAT, el propietario debe decidir los criterios de evaluación de las ofertas de antemano (Parlamento Europeo, 2014).

El método de evaluación MEAT aclara la posibilidad de ganar de la relación valor-precio más óptima. Necesita criterios objetivos adicionales (por ejemplo, innovación y sostenibilidad) que puedan agregar valor al proyecto en lugar de evaluar únicamente al contratista en función del precio más bajo. Dado que el objetivo de MEAT es la optimización del valor-precio, se diferencia de otros métodos de licitación que se centran únicamente en la minimización de precios o que se centran únicamente en la maximización del valor.

3.1. Estructura del mecanismo en la Ley de APP

Conforme señala el RLAPP, este mecanismo parte de la premisa de estar frente a proyectos complejos que requieren, aunque sea dos potenciales concesionarios desde una fase temprana, con la finalidad de que transmitan las experiencias que posean y puedan ser incorporadas a los aspectos técnicos. En este proceso, la colaboración del privado se

centra en la comunicación que realiza hacia el sector público, buscando que la inversión que se realice genere valor por dinero.⁵²¹

En el caso del DC, el sector privado participa desde la fase de formulación del proceso⁵²², ya que, por la complejidad, es necesario que se incluya al sector privado. Uno de los aspectos que recoge la norma es que los proyectos tengan que tener escasa o nula experiencia en el país, en materia de diseño, construcción, financiamiento, operación o mantenimiento en proyectos similares.⁵²³ En este caso, es importante delimitar que, para que el esquema sea eficiente, la colaboración del sector privada debe estar claramente delimitada. Con ello queremos decir que, si bien el DC se caracteriza por ser un mecanismo en el cual el Estado solo presenta la necesidad que busca satisfacer, si es necesario un diagnóstico sobre las características básicas que tendrá el proyecto (niveles de servicio, características de la demanda, entre otros). El DC permite que el Estado conozca cuáles van a ser los impactos de determinadas soluciones por las circunstancias que existen, ya que el sector privado le va a solicitar ciertas condiciones para ejecutar su proyecto.

Para estos casos, PROINVERSIÓN evalúa la necesidad de llevar a cabo el DC. Nosotros consideramos que, sin perjuicio del análisis de la complejidad del proyecto, existen otros factores que deben ser tomados en cuenta. Una de ellos es el costo de oportunidad de la inclusión del sector privado. El realizar un DC va a demorar, claramente, la adjudicación del proyecto, ya que, al agregar una etapa adicional, será necesario desplegar recursos para que se cumpla con ello; no obstante, se debe tener presente que esto le agrega valor al proyecto al ser el propio sector privado quien termina coadyuvando.

El valor del tiempo debe ser analizado desde los posibles resultados que otorgue, tanto para la competencia por el proyecto como para los aspectos técnicos que pueden ser solucionados. Otro aspecto importante es establecer cómo deben ser las bases del proceso, ya que debe establecer un procedimiento de cómo se va a llevar a cabo este proceso. El DC necesita que las condiciones sean claras, ya que los potenciales concesionarios destinarán recursos a esta etapa.

Para ello, PROINVERSIÓN debe cumplir con lo señalado en el artículo 63° del RLAPP, el cual, entre sus aspectos más importantes, determina los requisitos de precalificación de los postores. Para este caso, es importante que los criterios que se elijan estén relacionados con la capacidad económica, financiera, técnica y profesional, ya que resultará importante que los seleccionados puedan participar de manera eficiente con el Estado, puesto que se debe permitir que el DC se cierre con uno de esos potenciales

⁵²¹ Es pertinente tener presente que estos procesos son asignados a PROINVERSIÓN como OPIP

⁵²² En la fase de Formulación, se elabora el Informe de evaluación sobre los estudios técnicos que determinará la rentabilidad social del proyecto, para generar criterios de elegibilidad. En este caso, el OPIP se encarga de los estudios previos y determinar si el proyecto será autofinanciada o cofinanciada.

⁵²³ Esto señala el inciso 2 del artículo 64° del RLAPP.

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

concesionarios evitando sobrecostos o solicitudes de información adicional.⁵²⁴ Para todo esto, se puede contratar una consultoría que permita desarrollar estas actividades. No obstante, para este caso, creemos que lo mejor sería optar por un esquema de PMO⁵²⁵. Consideramos que el PMO es un mecanismo que coadyuvaría a PROINVERSIÓN al permitirle utilizar la experiencia del sector privado no solo como factor de competencia, sino como un aliado para analizar al propio sector privado. En otras palabras, si PROINVERSIÓN considera que pueden existir comportamientos oportunistas o situaciones que no pueda detectar por su falta de conocimiento sobre el tema en cuestión, el PMO lo ayudará a detectar este tipo de situaciones y trabajar para que el proceso se lleve de mejor manera.

3.1.1. Precalificación de postores

Dentro del DC, una de las fases más importantes es la precalificación de postores, la cual debe señalar, entre otros, los requisitos técnicos, legales y financieros que se soliciten. Para estos casos, es importante que se rompa el esquema de adjudicación por costos, ya que el DC solo funcionará si se encuentran las empresas más capacitadas⁵²⁶. Ahora bien, estos criterios deben confirmar el interés de las empresas e incluyen criterios que no sean discriminatorios.

Es importante señalar que discriminación no involucra que no existan criterios de selección exigentes, ya que la no discriminación en el DC no está orientada a que no existan altos estándares de calificación, sino que se orienta a que, reuniendo dichas características, se impida a una empresa participar por motivos prohibidos. En esta etapa las empresas presentan su capacidad jurídica, así como la estructura⁵²⁷ que se ha conformado para el proceso. En esta etapa los integrantes firman un acuerdo de permanencia, en la cual se comprometen, salvo motivos justificados, a permanecer durante todo el diálogo. Sobre esto último es pertinente señalar que nuestra norma permite que los potenciales concesionarios se retiren en cualquier fase del mecanismo. Consideramos que ello puede resultar no ser provechoso para el proceso, ya que, sin perjuicio de los incentivos que se generen por el propio proyecto, el marco legal debe permitir que las empresas valoren más continuar con el Diálogo que detenerlo.

Una de las novedades que posee el DC es la posibilidad de contratar un consultor por parte de los postores. Sin perjuicio de la idea que se encuentra detrás de la norma (abaratando los costos del consultor), se debe tener presente que las empresas se encuentran

⁵²⁴ Resulta importante que se remita a la Unidad Financiera de la Entidad los estudios que permitan la viabilidad económica según el SNGI.

⁵²⁵ El PMO tiene como finalidad establecer los estándares de los procesos que se relacionan con la gestión de proyectos, por lo que, en esta etapa, coadyuvaría a que PROINVERSIÓN pueda efectuar el DC de una manera eficiente.

⁵²⁶ Para este caso, se analiza la experiencia en inversión, la capacidad financiera del grupo, los procesos similares de participación privada, el accionista principal, entre otros elementos.

⁵²⁷ Con esto nos referimos a los consorcios que se crean con la finalidad específica de participar en la licitación.

compitiendo entre ellas, siendo que el consultor trabajaría por igual para todas, lo que no otorga ventaja durante el proceso de DC. En este punto, el mecanismo debería promover la colaboración con consultores, pero facilitando la competencia. Para ello, cada postor podría trabajar con un consultor, reconociendo un monto igual para todos como gasto general variable por dicha contratación. Ello va a permitir incentivar que se contrate el consultor, pero que, a su vez, cada empresa compita por las mejores alternativas.

La idea más importante que debe quedar de esta etapa es que el DC no es una licitación para todos, sino para empresas que puedan contribuir a generar valor en el proyecto por medio de su experiencia. Para ello, los requisitos de participación deben permitir que estén los mejores, lo cual va a permitir que el DC sea efectivamente un mecanismo colaborativo.

3.1.2. Etapa de Diálogo

En esta etapa se pueden discutir todos los aspectos del contrato, sin embargo, para que el DC sea eficiente, se deben centrar los temas de manera específica, de manera que las soluciones satisfactorias surjan del debate de ideas. Para ello, PROINVERSIÓN debe tomarse el tiempo necesario para evitar sobrecostos.

En este punto, es importante conocer que la discusión técnica es lo que hace que el DC sea eficiente, no obstante, nuestra norma también incluye la posibilidad de dialogar sobre aspectos legales y económicos. Consideramos que es importante la inclusión de ambas, pero deben ser enfocadas con mucho cuidado, ya que representan elementos que, si bien los concesionarios van a aportar su experiencia, siempre estarán en búsqueda de maximizar su beneficio. En tanto no son el Estado, buscarán proteger sus intereses, a diferencia del aspecto técnico donde si existe más competencia por las diferentes opciones entre ellos.

Sobre estos puntos, el Estado debe recoger las inquietudes privadas, como se hace en las observaciones a las Bases y el Contrato del modelo general de APP, y analizar qué resulta conveniente. A modo de ejemplo, sobre el tema económico, resultará importante que los privados coadyuven a la cláusula de endeudamiento garantizado y la definición de Acreedor Permitido. La razón no es otra que la cantidad de adendas que se generan por estas cláusulas, pudiendo el DC transmitir el conocimiento del sector.

Respecto de las alternativas técnicas, es importante que el Estado las analice no solo desde la óptica de conocer si es una solución, sino, a partir de la triple restricción. Si bien una empresa puede dar una alternativa técnica más costosa que otra, puede que, en términos de calidad y tiempo de construcción, mantenimiento u operación, sea más rentable. En otras palabras, el Estado no solo puede analizar la solución técnica desde la visión del costo, sino, además, desde los impactos colaterales que genera. La razón del DC es agregar valor al proyecto, lo cual no significa que su costo disminuya, sino que se centra en que sea eficiente. Para ello, la creación de variables críticas, así como objetivos irrenunciables debe ser un aspecto a considerar por el Estado. A modo de ejemplo, para la construcción de una casa, tengo a tres ingenieros con diferentes opciones. El primero

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

me da la opción menos costosa, pero me indica que la casa solo soportará dos pisos; el segundo, una opción intermedia, donde me indica que la calidad de los acabados satisfacer mis expectativas y el tercero, una opción más costosa donde me permiten hacer modificaciones posteriores a un menor costo. Para tomar la decisión, debo analizar qué es lo más importante a corto y largo plazo. Para ello, la colaboración del sector privado me permite conocer las contingencias de la decisión.

Dentro del dialogo, la transparencia del Estado, la política de competencia y la confidencialidad sobre las alternativas que cada uno brinda son pilares de este mecanismo. La razón es que los postores vayan generando la versión final de las Bases y el contrato, a partir de sus opiniones técnicas.

Ahora bien, sobre esto, si bien PROINVERSIÓN solicita opiniones e informes, lo mejor sería que exista una comitiva donde el MEF, el Regulador y la CGR estén presente. La razón de ello no es que tomen decisiones en el DC, sino que tengan conocimiento de porqué se toman determinadas decisiones. Al final, el DC no puede dar una respuesta y que, posteriormente sea rechazada por todas las autoridades.

El Estado tiene que tener claro que el DC busca llegar a acuerdos, por lo que, si se presentan personas que no participan en dicho proceso para cambiar las decisiones, se va a perder el valor que añade dicho proyecto. Esto se relaciona con el tiempo que cada postor está destinado a invertir en el DC. Si bien el sector privado puede mostrar una cultura colaborativa, depende del Estado saber guiarla. Para ambas partes, el valor del tiempo resulta muy importante, por lo que no puede perderse en la burocratización de este mecanismo.

Con ello no queremos decir que deban simplificarse los procesos, al punto de evitar filtros idóneos, sino que el propio Estado debe preparar a su equipo para que las decisiones sean céleres. Para nuestra consideración, el proceso de DC debe ser dirigido por PROINVERSIÓN, con la participación de los *stakeholders* del proyecto, los cuales deben conocer las razones por las que se toman determinadas decisiones.

3.1.3. Elección del postor

Una vez que el dialogo finaliza, se invita a los postores a presentar sus ofertas definitivas. Para esto, los criterios de calificación ya fueron preestablecidos en la invitación, por lo que los postores deben cumplir con, en base a la opción final que el Estado ha elegido, presentar sus intenciones de contratar. El proceso de evaluación se hace sobre la base de los criterios de adjudicación establecidos en el aviso de licitación y se adjudica a quien oferta la opción económica más ventajosa.

Para la elección del postor, creemos importante que, adicionalmente a la oferta económica, en tanto la calidad ya fue establecida por la competencia, el otro factor que debería utilizarse es el tiempo que demora la puesta en operación del servicio y la gestión de riesgos. El primero es uno objetivo, el cual se mide por elegir la oferta que, no solo

económicamente sea la más ventajosa, sino aquella que permita poner en operación el servicio en menos tiempo. Ello implica que la propia competencia busque agilizar los procesos constructivos, para agregarle valor a su oferta.

De otro lado, respecto del segundo, la gestión de riesgos debe presentar un plan detallado de cómo lo realizará la empresa a lo largo de la ejecución. Ello debería otorgar un puntaje adicional al que brindan los otros dos elementos, ya que, habiendo el Estado escuchado todas las posibles consecuencias de las decisiones técnicas, es importante que las empresas le informen cómo enfrentarán los riesgos en la ejecución del contrato. Consideramos que este mecanismo colaborativo agregará valor con dichos elementos, puesto que el Estado tendrá mayor control sobre la competencia y existirán incentivos para el cumplimiento.

3.1.4. Pago a los postores

Una discusión presente en estos proyectos es el pago a los postores que participan en el DC. Durante ese periodo de tiempo, existe una inversión que realizan las empresas, sobre la cual, en principio, no existiría una retribución. Conforme desarrolla la teoría económica, al momento de decidir invertir en una opción se prescinde de los potenciales beneficios de las otras opciones, con lo que se renuncia a que la empresa destine parte de su tiempo en otros proyectos. Aquellos beneficios que se pierden al elegir una opción, son los llamados costos de oportunidad. Estos son relevantes para tomar la decisión de inversión, puesto que determinará si se realizó una inversión eficiente, en este caso, en lo que refiere al tiempo destinado al DC.

El costo de oportunidad termina siendo la renuncia al uso del dinero en determinada acción por la opción elegida. Para este caso, la empresa analiza si el dinero que se ha invertido es eficiente o no para mantenerse a lo largo del DC. En este caso, las empresas analizan si la inversión puede tener el retorno esperado, el cual incluye el costo de oportunidad de la inversión de un determinado capital, a partir de la tasa de retorno del capital. En este caso, existirá una variable exógena a las empresas y es que, incluso haciendo sus mejores esfuerzos, pueden no ser elegidas, ya que están en competencia.

Por ello, consideramos que el DC, conforme señala la norma, debe reconocer los gastos realizados en las fases de Formulación, Estructuración y Transacción del proyecto, así como los costos de las alternativas elegidas. En este caso, creemos que los gastos incurridos también incluyen los que cada empresa ha destinado a participar en el DC. La razón es que, al reconocer costos por su participación, se agrega un valor a la participación, ya que, incluso en el supuesto que no se vea adjudicada con el proyecto, por lo menos, verá retribuido los costos incurridos. Este mecanismo colaborativo no busca aprovecharse del privado, sino que, por el contrario, busca armar un equipo que luego, si bien se va a reducir, ha trabajado por la alternativa que fue seleccionada, por lo que merece el reconocimiento por los costos que ha incurrido.

CONCLUSIONES

A partir de lo todo lo expuesto, se concluye que la adjudicación de un proyecto de APP debe ser una solución a un problema. Actualmente, bajo los esquemas tradicionales, se presentan problemas que impiden que los proyectos se ejecuten en los plazos acordados, al entregar proyectos poco maduros, con deficiencias en la relación calidad, tiempo y precio, así como una incorrecta gestión de riesgos.

Por otro lado, el Estado y el privado pueden ganar en un proyecto. La maximización de beneficios del sector privado y el logro de objetivos sociales por el Estado no son metas incompatibles; por el contrario, bien enfocadas, coexisten de manera armónica. No se debe confundir los esquemas colaborativos con los contratos colaborativos. Los esquemas y mecanismos son aplicables a cualquier relación, siendo que los contratos deben ser diseñados a partir de las necesidades de los proyectos en particular.

Para el éxito de una gestión colaborativa en las APP, cada uno de los stakeholders debe cumplir las funciones que le son propias a su entidad u organismo y respetar las que han sido asignados a otros. La mejor forma de permitir esquemas eficientes para la toma de decisiones en un proyecto es trabajar en la etapa de selección de funcionarios de manera rigurosa y respaldarlo una vez que ya inicio la ejecución de este proyecto. Un trabajo colaborativo no significa que todos deban hacer todo, sino que cada uno debe otorgar su máximo esfuerzo en las tareas que le encomiendan, buscando que su trabajo no afecte el del resto.

Se debe incentivar a que el Estado incluya acciones colaborativas en el concesionario, las que permitan incorporar a su cadena de suministro de manera temprana. El sacrificio del tiempo inicial se considera justificado por la mejora en la precisión de los estudios previos, teniendo presente que la mayoría de proyectos no se entregan en el plazo que inicialmente se propone.

Para que exista un trabajo colaborativo en el ciclo de un proyecto, se deben establecer procesos que generen esa colaboración, ya que de ello dependerá que las acciones de las partes estén destinadas a cumplir objetivos en conjunto y no de manera separada. En el DC, es importante que se rompa el sistema de adjudicación por costos para pasar a un enfoque integral que, además de la relación calidad-precio, incorpore variables como el plazo para la puesta en operación del servicio y la gestión de riesgos.

Lo que logra el DC es que sea el propio sector privado el que otorgue la gama de alternativas para que el Estado seleccione una de ellas. Así, no se termina imponiendo una solución al concesionario, sino que es el propio mercado quien ha determinado la forma como se logra ejecutar el proyecto de manera eficiente.

El uso del DC permite la integración del propio sector privado, puesto que, para que los postores obtengan ventajas competitivas, necesitan estimar costos reales y entregar propuestas que vayan a ser ejecutadas en tiempo, plazo y calidad, por lo que su participación requiere a los subcontratistas integrados desde un inicio.

Así, a manera de sugerencia para el uso de este mecanismo, consideramos lo siguiente:

- Los esquemas colaborativos no solo deben estar presentes en la etapa de adjudicación de proyectos, sino que debe formar parte de una política integral de la gestión de los contratos. Si bien la actual norma ha incorporado el DC como una forma de colaboración del sector privado para la adjudicación de un proyecto, debemos buscar que se incorporen mayores espacios de colaboración.
- Al carecer de experiencia en el uso de mecanismos colaborativos, el Estado debe trabajar en conjunto con una PMO que le garantice que sus funcionarios adquieran la experiencia suficiente para poder dirigir los procesos siguientes. No se debe depender del sector privado para ejecutar proyectos, sino que el Estado debe fortalecer el rol de sus funcionarios.
- Debemos evitar el arbitraje regulatorio, por lo que, ante los mega proyectos que tenemos en cartera, no deberíamos optar por mecanismos especiales, sino reforzar los que se encuentran comprendidos en nuestra normativa y trabajarlos de una manera que el Estado pueda tener una retroalimentación de sus procesos.

IIE

BIBLIOGRAFÍA

1. Adamu, I., Sidik, M. A., & Ernest, O.-T. (2017). Adopting Design and Build (D&B) as an Alternative Construction Procurement System to the Traditional Method in Ghana. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 6(4), 148–159. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20170604.03>
2. Alvarado Roldán, L. (2018). Guía para la preparación de proyectos por fases (PPF). [https://www.cepep.gob.mx/work/models/CEPEP/metodologias/documentos/Guia_Preparaci%C3%B3n_Proyectos_Fases_General_\(CEPEP\).pdf](https://www.cepep.gob.mx/work/models/CEPEP/metodologias/documentos/Guia_Preparaci%C3%B3n_Proyectos_Fases_General_(CEPEP).pdf)
3. Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructura – SEOPAN. (2016). Hacia un modelo eficiente de colaboración público-privada. https://seopan.es/wp-content/uploads/2016/04/Informe-Hacia-un-modelo-eficiente-de-colaboraci%C3%B3n-p%C3%ABlico-privada_A4.pdf
4. Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Problemática general en materia de obra pública”. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf.
5. Arthur D. (2017). Reporte final de la Revisión de alcance y razonabilidad del monto de la inversión del PMRT. Recuperado de: <https://www.petroperu.com.pe/inversionistas/wp-content/uploads/2017/10/revision-alcance-razonabilidad-inversion-pmrt.pdf>
6. Azis, A., Memon, A., Rahman, I, Latif, Q. and Nagapan, S. (2012) Cost management of large construction projects in south Malaysia. *IEEE Symposium on Business, Engineering and Industrial Applications*.
7. Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). Metro de Lima. El caso de la Línea 1. http://www.cesel.com.pe/noticias_CAF_caso_de_exito_linea_1.pdf
8. Baker, E. (2007). Partnering strategies: the legal dimension. *Construction Law Journal* 23: 344–354.
9. Barrionuevo Luna, A. C., & Watanabe Sisniegas, A. J. (2015). Demora en la entrega de predios necesarios para la ejecución de proyectos viales concesionados.
10. Berg, P. (1999). Central Government Investment Governance. Final Report of the Steering Committee
11. Bonifaz, J., Urrunaga, R., Urrunaga, J. y Urquizo, C. (2015) Un Plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016 – 2020. Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico.
12. Borch, K., (1974). *The Mathematical Theory of Insurance*, D.C. Heath and Company, Lexington.
13. CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2014), Notas de Evaluación Ex – Post 2014. Recuperado de: <https://www.caf.com/es/sobre-caf/que-hacemos/acceso-a-la-informacion/evaluaciones-ex-post/>

14. Cassagne, J. C. (2008). Características principales del régimen de contrataciones de la Administración Nacional. <https://doi.org/ciones de la Administración Nacional>. http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_caracterizacion_legal_de_las_contrataciones_de_la_Administracion_nacional.pdf
15. Castillo Freyre, M. y Castro, L. (2008) El Contrato de obra. El Contrato de Obra - Libro Homenaje a Felipe Osterling Parodi, vol. II. Lima: Palestra.
16. Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (2019). Resultados del Ranking de Competitividad Mundial 2019.
17. Céspedes Gil Arroyo, J., & Paz Sime, M. Á. (2018). Alteración en la Asignación de Riesgos en las Concesiones Cofinanciadas de Infraestructura de Transporte de Uso Público mediante modificaciones contractuales”. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12138/CESPEDES_JOSSELYNE_PAZ_MIGUEL_ALTERACION_ASIGNACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y
18. Chen, P., Partington, D., & Wang, J. N. (2008). Conceptual determinants of construction project management competence: A Chinese perspective. *International Journal of Project Management*, 26(6), 655–664.
19. Chisari, O. O., & Ferro, G. (2011). Tópicos de Economía de la Regulación de los Servicios Públicos (Vol. 65).
20. Cohen, E. y Franco, R. (1992) Evaluación de proyectos sociales. Mexico: Siglo veintiuno editores.
21. Commercial Risk Management. (2019). Pre-qualification due diligence.
22. Concept Research Programme. Recuperado de <https://www.ntnu.edu/concept/the-quality-assurance-scheme>
23. Consejo Privado de Competitividad (2020). Informe de Competitividad 2020. Recuperado de: https://www.compite.pe/wp-content/uploads/2019/11/CPC_Peru_INC-2020_Libro-Web-Paginas.pdf
24. Consorcio GEODATA, ESAN y SERCONSULT (2012). Informe 2 – Estudio de Preinversión a nivel de perfil. Recuperado de: http://www.proyectosapp.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/LINEA2_TREN_ESTUDIO_S/00-Informe%20Evaluaci%C3%B3n%20Social/I02-GEN-R-001_R1.pdf
25. Construction Innovation HUB. (n.d.). High-level introduction and summary of the SFT BIM Return on Investment (ROI) Tool. <https://bimportal.scottishfuturestrust.org.uk/>.
26. Construction Leadership Council. (2018). Procuring for value outcome based, transparent and efficient.
27. Contraloría General de la República. (2015). Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público - Privadas en el Perú.

28. Contraloría General de la República. (2016). Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local durante el período 2009 al 2014 (Marena Morel, Ed.). Contraloría General de la República. http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/estudio/2016/Estudio_Inversion_Publica.pdf
29. Contraloría General de la República (2019). Reporte de Obras Paralizadas 2019. Recuperado de: http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2019/Reporte_Obras_Paralizadas.pdf
30. Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. y Papageorgiou, C (2011). Investing in public investment: An index of public investment efficiency. International Monetary Fund.
31. Dammert Lira, A. (2009) Equilibrio Económico – Financiero en los Contratos de Concesión en Obras de Infraestructura. *Círculo de Derecho Administrativo*, (7), 338-345. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14032/14654>
32. Daud Alam, M., & Gühl, U. (2016). *Project-Management in Practice. A Guideline and Toolbox for Successful Projects*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-52944-7>
33. De Rus, G., Campos, J. and Nombela, G. (2003) *Economía del Transporte*. Antoni Bosch.
34. Ding, R. (2015). Key project management based on effective project thinking. In *Key Project Management Based on Effective Project Thinking*. Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-47731-1>
35. Douh, S., Adjei-Kumi, T., Adinyira, E., & Baiden, B. (2014). Criteria and Measurable Indicators for Assessing the Performance of Public Works Contract Award Process in Chad. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 3(2), 57-64. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20140302.03>
36. Engel, E., Campos, N., Fischer, R., & Galetovic, A. (2019). Renegotiations and corruption in infrastructure: The ODEBRECHT case. <https://ssrn.com/abstract=3447631>
37. ERNEST & YOUNG (2016) *La crisis del sistema de contratación pública en España: razones para el cambio y 25 propuestas de actuación – Informe*. Recuperado de: <https://seopan.es/wp-content/uploads/2016/04/ey-crisis-del-sistema-de-contratacion-publica-de-infraestructuras-en-espana.pdf>
38. ERNEST & YOUNG (2016) *Agilizando la ruta del crecimiento: II Parte del Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025*. Lima: AFIN. Recuperado de: https://issuu.com/juancht/docs/agilizando_la_ruta_del_crecimiento_
39. EUBIM Taskgroup. (2018). *Manual para la introducción de la metodología BIM por parte del sector público europeo*. Recuperado a partir de: <http://www.eubim.eu/wp-content/uploads/2018/02/GROW-2017-01356-00-00-ES-TRA-00.pdf>
40. Farmer, M. (2016). *The farmer review of the UK Construction Labour Model*. www.cast-consultancy.com

41. Felices, E. (2005). Asociaciones público - privadas para el financiamiento de infraestructura: el nuevo rostro del Project Finance. *Themis*, 50, 137–150. <http://www.bbk.ac.uk/geog/staff/musson.html>.
42. Financial Advisory – Infrastructure & Capital Projects. (2019). Reporte Global de Competitividad 2019.
43. Fischgrund, J., & Omachonu, V. (2014). Quality in Construction: Identifying the Gaps. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 3(2), 65–73. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20140302.04>
44. Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. University of Cambridge. <https://doi.org/10.1108/09513550410530199>
45. Franco Regio, E. (2020). ¿Cuál es la clave para incrementar la capacidad y la calidad de gasto en inversión pública? *COMEX Perú*, 24(269), 16–19.
46. Franco R., E. (2020) How to Foster Amicable Settlement of International Construction Contracts Disputes? *ICC Dispute Resolution Bulletin*. (1):30-40.
47. Gao, Y. (2011) Research on the Integrated Risk Management Information System of Construction Project. DASH WU, Desheng (Editor) *Modeling Risk Management in Sustainable Construction*. Springer.
48. Gaspar, V., Schwartz, G., Cangiano, M., Clements, B., Hughes, R., van Eden, H., Hansen, T., Pessoa, M., Verdier, G., Allen, R., Chevauchez, B., Curristine, T., Duplay, R., Fainboim, I., Fernandez, A., Fisher, L., Flynn, S., Gentry, D., Harris, J., ... Wang, R. (2015). Making Public Investment more efficient. <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>
49. Gerardi, Bart. (2011). *No-drama project management : avoiding predictable problems for project success*. Apress.
50. Gould, F. E., & Joyce, N. E. (2011). *Construction project management*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson.
51. Gyamfi, T. A., Pratt, I., & Nana-Addy, E. (2018). Assessing the Effect of Risk on Public and Private Construction Projects Performance in Ghana: Consultant Perspective. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 7(5), 185–192. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20180705.03>
52. Hallegatte, S., Rentschler, J., & Rozenberg, J. (2019a). *Lifelines. The Resilient Infrastructure Opportunity*. International Bank for Reconstruction and Development. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1430-3>
53. Hallegatte, S., Rentschler, J., & Rozenberg, J. (2019b). *Lifelines. Tomando acción hacia una infraestructura más resiliente*.
54. Hedidor, D. (2015). Performance Evaluation of Private Contractors in the Eastern Region of Ghana Divine Hedidor. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 4(5), 165–179. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20150405.02>

55. Heier Sodal, A., Laedre, O., Svalestuen, F., & Lohne, J. (2014). Early Contractor Involvement: Advantages and Disadvantages for the Design Team (pp. 519–531). <https://www.researchgate.net/publication/267210780>
56. Hesse La Serna, M. von. (2020). La inversión pública en el Perú: del SNIP a INVIERTE.PE. 69–82.
57. Hoai, L.L., Lee, Y.D., and Lee, J.Y. (2008) Delay and cost overruns in Vietnam large construction projects: A comparison with other selected countries. *KSCE Journal of Civil Engineering*, 12(6):367-377.
58. Huapaya Tapia, R., & Vergaray, G. D. (2007). Algunos apuntes en relación con la “participación público-privada” y su vinculación con el derecho administrativo y la inversión en infraestructura y servicios públicos. *Circulo de Derecho Administrativo*, 3, 95–126.
59. Idiake, J. E., Oke, A. A., & Shittu, A. A. (2015). Analysis of Cost and Quality Relationship of Private Building Projects in Abuja, Nigeria. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 4(2), 35–43. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20150402.01>
60. Ignatius, J., Buertey, T., & Asare, S. K. (2014). Public Private Partnership in Ghana: A Panacea to the Infrastructural Deficit? *International Journal of Construction Engineering and Management*, 3(5), 135–143. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20140305.01>
61. Infrastructure Client Group (2015). Improving Infrastructure Delivery: Alliancing Code of Practice. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/487294/alliancing_code_of_practice_18122015.pdf
62. Irwin, T. (2007). *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. Washington, DC: The World Bank
63. Jongo, J. S., Tesha, D. N. G. A. K., Kasonga, R., Teyanga, J. J., & Lyimo, K. S. (2019). Mitigation Measures in Dealing with Delays and Cost Overrun in Public Building Projects in Dar-Es-Salaam, Tanzania. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 8(3), 81–96. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20190803.01>
64. Ke, Y., Wang, S., Chan, A. (2011) Equitable Risk Allocation in Chinese Public–Private Partnership Power Projects. Dash Wu, D. (Editor) *Modeling Risk Management in Sustainable Construction*. Springer.
65. Kerzner H. *Project management. A system approach to planning, scheduling, and controlling*. 9ª edición. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 2006, 1014.
66. Kissi E, Adjei-Kumi T, & Badu E. (2015). Towards the Development of Tender Price Index for Effective Cost Planning in the Ghanaian Construction Industry. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 4(3), 73–79. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20150403.02>
67. Kornejew, M., Rentschler, J., & Hallegatte, S. (2019). Well Spent How Governance Determines the Effectiveness of Infrastructure Investments Lifelines: The Resilient

- Infrastructure Opportunity Background Paper.
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/414611560792300712/pdf/Well-Spent-How-Governance-Determines-the-Effectiveness-of-Infrastructure-Investments.pdf>
68. KPMG International. (2020). Emerging Trends in Infrastructure
 69. Laporte Molina, G. (2018) Diseño y construcción de la presa IE del Canal Ampliado de Panamá. XIII Congreso Nacional de Geotecnia CONGEO 2018.
 70. Law, J., Martin, E. (2009). A Dictionary of Law, Oxford Dictionary of Law, 7th ed. Oxford University Press, Oxford.
 71. Machado, F. J., & Martens, C. D. P. (2015). Project Management Success: A Bibliometric Analysis. *Revista de Gestão e Projetos*, 06(01), 28–44. <https://doi.org/10.5585/gep.v6i1.310>
 72. Mansfield, N., Ugwu, O. and Doran, T. (1994) ‘Causes of delay and cost overruns in Nigerian construction projects’, *International Journal of Project Management*, 12(4), 254– 60
 73. McBride, M. (2016). Project management basics: How to manage your project with checklists. In *Project Management Basics: How to Manage Your Project with Checklists*. Apress Media LLC. <https://doi.org/10.1007/978-1-4842-2086-3>
 74. McKinsey Global Institute. (2017). *Reinventing Construction: A route to higher productivity*. McKinsey&Company.
 75. Medina Flores, J. C. (2019). El Acuerdo de Gobierno a Gobierno y los Contratos NEC: ¿Soluciones a las deficiencias de la normativa de contrataciones del Estado que puedan ser replicadas por todas las entidades? (*) Government to Government Agreements and New Engineering Contracts: Are They Solutions to Normative Deficiencies in State Contracting that could be Replicated by all Entities? *IUS ET VERITAS* , 58, 110–127. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.006>
 76. Mhando, Y. B., Mlinga, R. S., & Alinaitwe, H. M. (2017). Perspectives of the Causes of Variations in Public Building Projects in Tanzania. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 6(1), 1–12. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20170601.01>
 77. Mikapagaro, N. A., & Germin, J. (2018). Forms and Adequacy of Risk Sharing in Building Construction Projects in Tanzania. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 7(4), 133–152. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20180704.02>
 78. Ministerio de Economía y Finanzas. (2012). Pautas Generales para la Evaluación Ex Post de Proyectos de Inversión Pública. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Evaluacion_ExPost/InstrumentosMetodologicos/PAUTAS_GENERALES_EVAL_EX_POST.pdf
 79. Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). Guía general para identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil (Rosa Díaz, Ed.).
 80. Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). El nuevo sistema de inversión pública. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/invierte/INVIERTE.PE.pdf

¡Salgamos de la zona de confort! El dialogo competitivo como un mecanismo colaborativo para la adjudicación de asociaciones público privadas

81. Ministerio de Economía y Finanzas (2018), Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2018-2021. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2018_2021.pdf
82. Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNIC_2019.pdf
83. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2011). La preinversión en la Argentina. El diseño y la planificación como política de Estado (Celia Tabó).
84. Mochal, T., & Mochal, J. (2011). Lessons in project management. Apress.
85. Morón Urbina, J. C., & Aguilera Becerril, Z. (2014). La modificación convencional de los contratos administrativos: necesidad, límites y regulación. *Gaceta Jurídica*.
86. Mosey, D. (2019) Collaborative Construction Procurement and Improved Value. Kindle.
87. Mosey, D. (2014) Project procurement and delivery guidance using two stage open book and supply chain collaboration. Draft Guidance. King's College London. 2014. Recuperado en: https://constructingexcellence.org.uk/wp-content/uploads/2015/12/Two_Stage_Open_Book_Guidance.pdf
88. Muhwezi, L., Kirenzi, A., & Rodgers Bangi, M. (2020). Impact of Design Flaws on Cost Overruns in Road Construction Projects in Uganda. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 2020(2), 33–44. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20200902.01>
89. NAO (2005). Improving Public Services through Better Construction. London: The Stationery Office.
90. Narváez Rosero, M. del P. (n.d.). Gestión de riesgos en la fase de diseño para proyectos de construcción utilizando la guía PMBOK. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/11555/Gestion%20de%20Riesgos;jsessionid=4694329FED8C90836A9F21E3F8D80682?sequence=1>
91. Newsham West, N. J. (2012). Evaluating the value of contractor involvement in the design phase. <https://lib.dr.iastate.edu/etd>
92. Nsiah-Asare, E., & Prempeh, K. B. (2016). Measures of Ensuring Value for Money in Public Procurement: A Case of Selected Polytechnics in Ghana. <https://mpr.aub.uni-muenchen.de/70051/>
93. Olawale, Y.A. & Sun, M. (2010) 'Cost and time control of construction projects: inhibiting factors and mitigating measures in practice', *Construction Management and Economics*, 28 (5), pp.509-526
94. Opoku, A. y Ibrahim-Adam, R. (2018) Early Contractor Involvement in Government Construction Projects in Ghana. Gorse, C y Neilson C. (Editores). Proceeding of the 34th Annual ARCOM Conference, 3-5 September 2018, Belfast, UK, Association of Researchesrs in Construction Management.

95. Penn, C., Farnes, K. L., & Rahmani, F. (2017). Early Contractor Involvement (ECI) in Event Planning and Management. *EPiC Series in Education Science*, 1, 54–61.
96. Project Management Institute. (2017). *La guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK) (6th ed.)*.
97. Quequezana, P. (2020). Retomemos el crecimiento con el plan de infraestructura. *COMEX Perú*, 24(269), 14–15
98. Quiñones Alayza, M. T., & Aliaga Aliaga, J. (2019). La renegociación de contratos de concesión en el Perú. Aproximación teórica y empírica a sus causas y consecuencias. *Revista IUS ET VERITAS*, 58, 86–108. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.005>
99. Rabechini Junior, R., & Monteiro De Carvalho, M. (2013). Understanding the Impact of Project Risk Management on Project Performance: an Empirical Study. *Journal of Technology Management & Innovation*, 8, 64–78. <http://www.jotmi.org>
100. Ramabhadran, M. (2018). An Investigation into Cost Overrun in Construction Projects in United Arab Emirates. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 7(1), 1–21. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20180701.01>
101. Rentschler, J., Kornejew, M., Hallegatte, S., Braese, J., & Obolensky, M. (2019). Underutilized Potential. The Business Costs of Unreliable Infrastructure in Developing Countries Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity Background Paper. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/336371560797230631/pdf/Underutilized-Potential-The-Business-Costs-of-Unreliable-Infrastructure-in-Developing-Countries.pdf>
102. Roachanakanan, K. (2005) A case study of cost overruns in a Thai condominium Project. Degree of doctor of philosophy. Texas A&M University
103. Rosales Posas, R. (1991). El ciclo de vida de los proyectos y la fase de preinversión. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 20–21, 121–138. http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/20_21/art10_20_21.pdf
104. Sagvekar, S., & Wayal, A. S. (2019). Early Contractor Involvement (ECI): Indian Scenario Of Construction Project Delivery. *International Journal of Scientific & Technology Research*, 8, 807–811. www.ijstr.org
105. Scheepbouwer, E. and Humphries, A. (2011), “Transition in adopting project delivery method with early contractor involvement”, *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, Vol. 2228 No. 1, pp. 44–50.
106. Silva Ruiz, S. (2019). Fortalecimiento del proceso de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública del Estado de Chile. Tesis para optar el título de ingeniero civil industrial. Universidad de Chile.
107. Simaya, H., & Maro, G. (2018). Assessment of the Performance of Value for Money for Building Projects in Local Government Authorities in Tanzania. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 7(3), 101–112. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20180703.02>

108. Sinha, M., & Wayal, A. S. (2013). Dispute Causation In Construction Projects. In IOSR Journal of Mechanical & Civil Engineering (IOSR-JMCE. SICETE. www.iosrjournals.org
109. Smith, R.J. (1995). Risk identification and allocation: saving money by improving contracts and contracting practice. *International Construction Law Review* 12 (1): 40–71.
110. Society of Chartered Surveyors Ireland. Capital Projects: Procurement & Tendering strategies. Recuperado de www.etenders.gov.ie
111. Sommer, H. (2010). Project Management for Building Construction 35 Years of Innovation at Drees & Sommer (S. Drees & Sommer AG, Ed.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-10874-7>
112. Song, X., Wang, T., Nie, T. and Guo, X. (2016) Green Performance Bond; Managing Green House Gas (GHG) Emissions in Construction Projects; *Journal of Engineering and Architecture*. Vol. 4. No. 1, pp. 1-16.
113. Song, L., Mohamed, Y., AbouRizk, S.M. 2009. Early Contractor Involvement in Design and Its Impact on Construction Schedule Performance, in *Journal Of Management In Engineering*, ASCE, Vol. 25 No. 1, Pp. 12-20.
114. Suleiman, I. J., & Luvara, V. G. M. (2016). Factors Influencing Change of Design of Building Projects during Construction Stage in Dar-es-Salaam Tanzania. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 5(4), 93–101. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20160504.01>
115. Tookey, A., Partner, M., Garner, B., & Ostime, N. (2018). Stopping building failures. How a collaborative approach can improve quality and workmanship. <https://media.prp-co.uk/web/reports/stopping-building-failures-report.pdf>
116. Vallejo, F. (2007) Responsabilidad profesional en la construcción de obras. *Revista Derecho del Estado*. 20 (1), 97-120.
117. Van Huuksloot, C. C. (2014). Possibilities for early contractor involvement in infrastructure projects in the Netherlands.
118. Wen, G. y Chen, L. (2011) Study on Construction Project Bidding Risk Assessment Model. DASH WU, D. (Editor) *Modeling Risk Management in Sustainable Construction*. Springer.
119. Wondimu, Paulos Abebe. (2019). Early Contractor Involvement (ECI) Approaches for Public Project Owners.
120. Wondimu, P. A., Klakegg, O. J., & Lædre, O. (2020). Early contractor involvement (ECI): ways to do it in public projects. *Journal of Public Procurement*, 20(1), 62–87. <https://doi.org/10.1108/JOPP-03-2019-0015>
121. Yahia, S., Mahmoud, M., Elgasim, A., & Elshaikh, M. (2019). The Potential Effects of Variation Orders on Building Projects in Khartoum State-Sudan. *International Journal of*

Construction Engineering and Management, 8(2), 70–79.
<https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20190802.04>

122. Zhai, L., Xin, Y., Cheng, C. (2009). Understanding the value of project management from a stakeholder's perspective: Case study of mega-project management. *Project Management Journal*, 40, 99-109
123. Zhao, L., Mbachu, J., & Domingo, N. (2017). A Better Modelling and Assessment of Key Factors Affecting Cost Performance of Building Projects: The Case of New Zealand. *International Journal of Construction Engineering and Management*, 6(5), 187–196. <https://doi.org/10.5923/j.ijcem.20170605.01>
124. Zio, E. (2013) *The Monte Carlo Simulation Method for System Reliability and Risk Analysis*. Springer Series in Reliability Engineering.
125. Zwikael, O., Ahn, M. (2011) The effectiveness of risk management: an analysis of project risk planning across industries and countries. *Risk analysis*, Vol. 31, No 1, pp. 25-37.

IIE