



# **Guía Metodológica 2: Lineamientos para la Aplicación de Criterios de Elegibilidad de los Proyectos de Asociación Público Privada**

**San José, Mayo del 2018**

## Contenido

<b>I. Introducción</b> .....	3
<b>II. Objetivo</b> .....	4
<b>III. Criterios de Elegibilidad</b> .....	4
<b>3.1. Consideraciones Generales</b> .....	4
<b>3.2. Momento de la aplicación</b> .....	5
<b>3.3. Lineamientos para la aplicación de los Criterios de Elegibilidad</b> .....	5
<b>3.3.1. Nivel de transferencia de riesgos</b> .....	5
<b>3.3.2. Capacidad de medición de la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio</b> .....	8
<b>3.3.3. Fortaleza institucional para conducir un proyecto de APP</b> .....	9
<b>3.3.4. Fondeo por usuarios</b> .....	10
<b>IV. Interpretación de Resultados</b> .....	11
<b>V. Anexos</b> .....	¡Error! Marcador no definido.

## **Guía Metodológica 2: Lineamientos para la Aplicación de Criterios de Elegibilidad de los Proyectos de Asociación Público Privada**

### **I. Introducción**

El presente documento establece criterios para ser considerados en las etapas de formulación del Perfil y/o Prefactibilidad, con el objetivo de que la Administración cuente con el insumo para analizar si el proyecto de inversión pública podría ser ejecutado mediante la modalidad de Obra Pública Tradicional OPT o Asociación Público Privada APP.

Los proyectos que se ejecutan mediante una Asociación Público Privada (APP) requieren de un análisis previo por parte de la Administración Pública de costo beneficio, para determinar los elementos por los cuales es mejor desarrollarlo mediante un contrato de Asociación Público Privado, el rol del sector privado se orienta hacia gestiones de financiamiento para realizar la inversión de lo contractualmente definido, asimismo aporta recursos económicos de su patrimonio (equity) y administra riesgos transferidos, este tipo de contratos puede realizarse en alguna de las siguientes prestaciones:

a) En el caso de infraestructura nueva: La construcción, ampliación, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión. Esto incluye la participación del colaborador en las distintas fases, incluyendo el diseño, según se establezca en el cartel y contrato respectivos.

b) En el caso de infraestructura existente: La modernización de obras, equipos, sistemas y productos o bienes complejos existentes, lo que incluye tanto su mejora, reparación, ampliación, construcción de obras complementarias, la operación, mantenimiento, explotación o su gestión que permitan la competitividad, productividad y nivel de servicio adecuados para los intereses públicos. Esto incluye la participación del colaborador en las distintas fases, incluyendo el diseño, según se establezca en el cartel y en el contrato respectivo.

La disyuntiva que enfrenta el Estado para llevar a cabo un proyecto de inversión pública y definir su modalidad de ejecución y estructuración financiera, plantea la necesidad de desarrollar una metodología que permita analizar desde etapas tempranas qué modalidad de ejecución le brinda mayor valor por dinero. La aplicación de los criterios de elegibilidad descritos en el presente documento asume que el proyecto de inversión pública está alineado con los Planes Nacionales, Sectoriales y de desarrollo local y la estrategia de la entidad pública. Asimismo, debe considerarse que los proyectos que propongan las instituciones, deben responder a las necesidades y objetivos identificados en el Plan Nacional de Desarrollo PND y en el Plan Nacional de Inversión Pública que en el caso de este último de no estar incorporado pero contribuya de manera significativa al crecimiento económico debe ser valorado e incorporado.

La elaboración de este documento se realizó considerando las buenas prácticas internacionales de dos países, uno con amplia experiencia en Colaboraciones Público Privado como es el caso de Reino Unido y otro emergente que es el caso de Perú, que mantiene una agenda para acceder a la OECD, como es el caso de Costa Rica.

## **II. Objetivo**

Los lineamientos descritos en el presente documento constituyen una herramienta metodológica cualitativa de apoyo para las entidades públicas, para analizar a nivel de perfil y/o prefactibilidad, el valor por dinero que genera la Contratación Público Privada.

Destacar que, la aplicación de estos criterios de elegibilidad en etapas tempranas, genera un insumo relevante para la toma de decisiones sobre cuál será la modalidad de ejecución del proyecto de inversión pública, generando un proceso de reflexión en etapas tempranas sobre las ventajas y desventajas de dos formas de ejecución del proyecto, complementando el análisis realizado con el uso de los criterios iniciales para la selección de proyectos e integrándose al análisis para finalmente generar la recomendación a los jerarcas.

## **III. Criterios de Elegibilidad**

### **3.1. Consideraciones Generales**

Los criterios de elegibilidad son los siguientes:

- Nivel de transferencia de riesgos (se requiere de una identificación exhaustiva de los riesgos, cuantificación y análisis de la posibilidad de transferencia de los mismos, para lo cual se toman como insumo los riesgos identificados en los Lineamientos para la identificación de riesgos APP descritos en el Anexo 1).
- Capacidad de medición de la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio.
- Capacidad de fondeo de usuarios.
- Fortaleza institucional para conducir un proyecto de APP.

Para la aplicación de los criterios antes referidos, se utiliza un método de matriz multicriterio, a partir de la calificación numérica de las dimensiones cualitativas, definiendo los siguientes aspectos: a) criterios de elegibilidad; b) pesos o ponderación de los criterios; y, c) calificación numérica del proyecto según el criterio analizado (indicadores de respuesta).

- a. Criterios de elegibilidad. Los criterios de elegibilidad abarcan elementos técnicos de implementación y/o de integración. Los mismos deben ser evaluados dado su potencial de ejecución, incorporando la generación de ingresos y mantenimiento, en un solo contrato que ofrece mejores resultados para la sociedad. Al final el objetivo es comparar los beneficios de la modalidad APP versus la Obra Pública Tradicional.
- b. Calificación numérica del proyecto. Para la aplicación de los criterios de elegibilidad específicos es necesario que se seleccione un único indicador de respuesta, el cual

va del 1 al 3, siendo 1 el puntaje mínimo y 3 el puntaje máximo, y proporcionar una justificación adecuadamente sustentada del indicador de respuesta seleccionado. Las preguntas deben ser siempre respondidas en el contexto del proyecto de inversión a evaluar, considerando los objetivos de la entidad y en base a la información desarrollada, experiencia y datos históricos disponibles en la fase de formulación.

- c. Asignación de pesos o ponderación de los criterios de elegibilidad. Una vez que se han definidos los criterios de elegibilidad específicos, a cada uno de ellos se le ha asignado una ponderación individual de modo que la suma de todas las ponderaciones sea igual a 100%.
- d. La información generada a través de este instrumento deberán ser presentada a la Unidad de Asociaciones Público Privadas por la Administración bajo las pautas de la aplicación generada por ésta.

## **3.2. Momento de la aplicación**

Para la aplicación de los criterios de elegibilidad antes referidos, se deberá contar con la información del proyecto a nivel de perfil y/o prefactibilidad. Para lo cual la entidad pública deberá presentar un resumen ejecutivo del proyecto (Ver Anexo 2) a las personas que participaran en el taller de aplicación de los criterios de elegibilidad del proyecto.

Para la aplicación por parte de la institución dueña del proyecto o de la dependencia que esta delegue de los criterios antes referidos, podrá realizarlo en aquellos proyectos que estén a nivel de perfil y/o prefactibilidad, asimismo deberá ser incorporada al expediente del mismo, junto con los documentos que se vayan generando del proyecto de acuerdo a los lineamientos y guías metodológicas definidos por el rector del Sistema Nacional de Inversión Pública, MIDEPLAN y la institución.

La remisión del informe de aplicación de los mismos, debe ser remitido a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda a través de un resumen ejecutivo del proyecto (Ver Anexo 3), junto con los documentos de formulación (Aplicación de la Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación del Proyecto de MIDEPLAN y el número de código en el Banco de Proyectos).

## **3.3. Lineamientos para la aplicación de los Criterios de Elegibilidad**

### **3.3.1. Nivel de transferencia de riesgos**

Para saber si se puede transferir riesgos al sector privado, se debe primeramente identificar y cuantificar adecuadamente los riesgos del proyecto.

Una de las maneras en que un proyecto de inversión genera valor por dinero, es cuando existe la posibilidad de asignar de manera eficiente los riesgos del proyecto al sector privado. En la Obra Pública Tradicional el Estado tiene asignados todos los riesgos del proyecto. La APP se basa en una adecuada asignación de riesgos a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

Entre los riesgos típicos de un proyecto de inversión pública se encuentran los vinculados al diseño (estudios, permisos, liberación de predios e interferencias), construcción (costo, plazo, geológicos y arqueológicos), financiamiento (momento y condiciones del financiamiento), mantenimiento (inicial, periódico, correctivo) y operación (demanda, precios y/o tarifas), así como también aquellos riesgos vinculados a temas políticos, sociales, regulatorios, fuerza mayor, entre otros. La asignación de los riesgos se realiza en función a la identificación y cuantificación de riesgos el proyecto, así como las capacidades respectivas de la entidad pública y el sector privado para evaluarlos, mitigarlos y administrarlos.

Una adecuada distribución de los riesgos (riesgos transferidos, riesgos retenidos y riesgos compartidos) implica que el Estado puede estar generando valor por dinero bajo la modalidad APP, ya que en general la mayoría de los riesgos bajo la modalidad de Obra Pública Tradicional son retenidos o asignados al Estado. Transferir todos los riesgos al sector privado no sería lo óptimo porque éste exigiría una tasa de retorno por su inversión muy elevada, lo que incrementaría el costo social de los proyectos, que el proyecto no sea financieramente viable o que no atraiga a suficientes inversionistas durante la fase de transacción, y que además para algunos riesgos no sería apropiado tal transferencia, puesto que los riesgos que son ajenos al privado, podría hacer poco para mitigarlos.

Uno de los argumentos a favor para que el sector privado asuma diversos riesgos del proyecto es que se crean incentivos suficientes para que el sector privado minimice el costo total del proyecto, el cual incluye la operación y mantenimiento, a lo largo de la vida útil del mismo.

Para efectos de la aplicación de los criterios de elegibilidad, en cada uno de los indicadores de respuesta se asume que el activo vinculado a la provisión del servicio público es de propiedad del Estado durante la vigencia del contrato de APP o que se revierte o transfiere la propiedad del mismo al final del periodo contractual.

**Pregunta:** ¿Cuál se espera que sea el nivel de transferencia del riesgo de diseño hacia el sector privado?

**Ponderación:** 15%

Indicador de respuesta	Puntaje
------------------------	---------

Existe una nula capacidad de transferencia del riesgo de diseño desde el Estado al sector privado. (El Estado entrega al sector privado los expedientes definitivos de ingeniería que incluye diseños finales y el sector privado no puede ni tiene capacidad de proponer modificaciones a los mismos).	1
Existe una mediana capacidad de transferencia del riesgo de diseño desde el Estado al sector privado. (El Estado entrega al sector privado los expedientes definitivos de ingeniería que incluye diseños finales de algunos de los componentes del proyecto y otros deben ser desarrollados por ellos mismos).	2
Existe una alta capacidad de transferencia del riesgo de diseño desde el Estado al sector privado. (El Estado no entrega al sector privado expedientes definitivos de ingeniería, sino estudios técnicos de preinversión. En este caso el sector privado debe desarrollar los expedientes definitivos de ingeniería que incluye diseños finales y construir la infraestructura sobre la base de los mismos).	3

**Pregunta:** ¿Cuál se espera que sea el nivel de transferencia del riesgo de construcción hacia el sector privado?

**Ponderación:** 15%

Indicador de respuesta	Puntaje
Existe una nula capacidad de transferencia del riesgo de construcción desde el Estado al sector privado. (El Estado asume el sobrecosto y sobre plazo del proyecto en etapa constructiva).	1
Existe una mediana capacidad de transferencia del riesgo de construcción desde el Estado al sector privado. (El Estado asume el riesgo de sobre costo del proyecto en etapa constructiva).	2
Existe una alta capacidad de transferencia del riesgo de construcción desde el Estado al sector privado. (El Estado no asume ni riesgo de sobre costo ni sobre plazo en el proyecto).	3

**Pregunta:** ¿Cuál se espera que sea el nivel de transferencia del riesgo de demanda hacia el sector privado?

**Ponderación:** 15%

Indicador de respuesta	Puntaje
Existe una nula capacidad de transferencia del riesgo de demanda desde el Estado al sector privado. (Este escenario puede darse en casos de infraestructura social, donde el alcance de las obligaciones del sector privado no incluye la prestación del servicio público).	1
Existe una mediana capacidad de transferencia del riesgo de demanda desde el Estado al sector privado. (Este escenario puede darse en el caso que el Estado otorgue una garantía explícita por ejemplo de Ingreso Mínimo Garantizado).	2

Existe una alta capacidad de transferencia del riesgo de demanda desde el Estado al sector privado. (Este escenario puede darse en proyectos donde el sector privado asuma el riesgo de la cantidad de usuarios sin requerir una garantía).	3
---	---

**Pregunta:** ¿Cuál se espera que sea el nivel de transferencia del riesgo de financiamiento hacia el sector privado?

**Ponderación:** 15%

Indicador de respuesta	Puntaje
Existe una nula capacidad de transferencia del riesgo de financiamiento desde el Estado al sector privado. (Este escenario puede darse en el caso que la estructura financiera del proyecto lleve a que los pagos al sector privado se den en etapas constructivas).	1
Existe una mediana capacidad de transferencia del riesgo de financiamiento desde el Estado al sector privado. (Es cuando el Estado es solidario con la variación de tasas de interés entre la fecha de la presentación de las ofertas y el cierre financiero).	2
Existe una alta capacidad de financiamiento del riesgo de construcción desde el Estado al sector privado. (Es cuando el sector privado asume el riesgo de obtención del financiamiento, en las condiciones de tasa, moneda y plazo que el mercado le dé al proyecto).	3

**Pregunta:** ¿Cuál se espera que sea el nivel de transferencia del riesgo de operación y mantenimiento (explotación del proyecto) hacia el sector privado?

**Ponderación:** 15%

Indicador de respuesta	Puntaje
Existe una nula capacidad de transferencia del riesgo de operación y mantenimiento desde el Estado al sector privado.	1
Existe una mediana capacidad de transferencia del riesgo de operación y mantenimiento desde el Estado al sector privado. (Es cuando el Estado contempla la revisión de los costos de operación y mantenimiento en alguno de los componentes, como el costo de la energía, costo de las pólizas de seguro, costo de mantenimiento de las obras existentes, entre otros).	2
Existe una alta capacidad de financiamiento del riesgo de operación y mantenimiento desde el Estado al sector privado. (Es cuando el sector privado asume todos los riesgos de la explotación de la infraestructura).	3

### 3.3.2. Capacidad de medición de la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio

Con el objetivo de medir la disponibilidad y calidad del servicio ofrecido a los usuarios (actuales y futuros), es necesario establecer especificaciones de desempeño y monitorearlas mediante el uso de indicadores de desempeño<sup>1</sup>. Esto constituye un factor crítico para la gestión y éxito de una APP. Estos indicadores deben ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y con un horizonte de tiempo definido<sup>2</sup>. Debe evitarse un número extenso de indicadores que debiliten su monitoreo e incrementen el costo de medirlos.

Este criterio también es diferente en la Obra Pública Tradicional, donde se mide el cumplimiento de parámetros técnicos sectoriales, es decir, se evalúa la infraestructura y no el servicio público.

**Pregunta:** ¿Se cuenta con indicadores para medir los niveles y calidad de servicio para esa tipología de proyectos?

**Ponderación:** 5%

Indicador de respuesta	Puntaje
No se cuenta con información de niveles de servicio para proyectos similares ni en Costa Rica ni en el mundo, es decir, que en la APP realizadas en proyectos similares no se definieron indicadores de servicio o estos no pueden ser medidos.	1
Se cuenta con información de niveles de servicio para proyectos similares en el mundo, es decir, existen APP del mismo sector donde se está midiendo el cumplimiento del servicio siguiendo unos indicadores definidos en el contrato, y el incumplimiento de los mismos lleva la aplicación de penalidades.	2
Se cuenta con información de niveles de servicio para proyectos similares en Costa Rica, es decir, existen indicadores de servicio definidos en los proyectos del país, y se pueden medir el cumplimiento de los mismos en los contratos.	3

### 3.3.3. Fortaleza institucional para conducir un proyecto de APP

Un factor de éxito para el desarrollo de un proyecto de APP es que la entidad pública contratante cuente con una unidad dentro de su estructura organizacional que se encuentre conformada por un equipo de profesionales preparado y capacitado, que trabaje con un enfoque multidisciplinario y que cuente con experiencia relevante en la conducción de la promoción (estructuración, transacción y cierre financiero) de proyectos de APP y en administrar el respectivo contrato, o que haya mostrado habilidad de delegar esas funciones en instituciones o consultoras con alta reputación y efectividad.

<sup>1</sup> Conocidos en idioma inglés como *Key Performance Indicators*, KPI.

<sup>2</sup> Para establecer los indicadores de desempeño se deben seguir los criterios SMART, los cuales se utilizan para el establecimiento de objetivos, por ejemplo, en el campo del gerenciamiento de proyectos. SMART son siglas en idioma inglés para *Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound* (específico, medible, alcanzable, realista y con un horizonte de tiempo definido).

**Pregunta:** ¿Cuenta la entidad pública contratante con una unidad dentro de su estructura organizacional y tiene experiencia para promover un proyecto de APP de similares características?

**Ponderación:** 5%

Indicador de respuesta	Puntaje
Entidad pública contratante cuenta con una dependencia y/o ha subcontratado los servicios para desarrollar una APP, pero no cuenta con experiencia licitar proyectos de APP de similar tipología, tamaño y complejidad	1
Entidad pública contratante cuenta con una dependencia y/o ha subcontratado los servicios para desarrollar una APP y ha licitado por lo menos 1 proyecto de APP de similar tipología, tamaño y complejidad en los últimos 5 años	2
Entidad pública contratante cuenta con una dependencia y/o ha subcontratado los servicios para desarrollar una APP y ha licitado más de 2 proyectos de APP de similar tipología, tamaño y complejidad en los últimos 5 años	3

**Pregunta:** ¿Cuenta la entidad pública contratante con una unidad dentro de su estructura organizacional que tenga experiencia en la administración de contratos?

**Ponderación:** 5%

Indicador de respuesta	Puntaje
Entidad pública contratante no cuenta con una dependencia para administrar contratos, ni cuenta con experiencia para ser contraparte del sector privado en el desarrollo de proyectos de APP de similar tipología, tamaño y complejidad	1
Entidad pública contratante cuenta con una dependencia para administrar contratos, y/o ha subcontratado los servicios administrar un contrato de APP.	2
Entidad pública contratante cuenta con una dependencia para administrar contratos y ha administrado más de un contrato con APP de similar tipología, tamaño y complejidad en los últimos 5 años.	3

### 3.3.4. Fondo por usuarios

La generación de ingresos no es un requisito para que una APP sea exitosa. Sin embargo, en el caso de que un proyecto pueda eventualmente generar ingresos la modalidad de APP es ideal para aprovechar ese potencial.

Los ingresos propios que genera el proyecto abarcan tarifas, peajes, precio y otros de naturaleza no tributaria, así como los ingresos derivados de servicios complementarios o adicionales que presta el sector privado.

**Pregunta:** ¿Tiene el proyecto la posibilidad de tener ingresos por usuarios?

**Ponderación:** 10%

Indicador de respuesta	Puntaje
El proyecto no tiene la posibilidad de tener ingresos de los usuarios	1
El proyecto tiene la posibilidad de tener ingresos de los usuarios que cubran la operación y el mantenimiento (explotación del proyecto).	2
El proyecto tiene la posibilidad de tener ingresos de los usuarios que cubran la inversión, operación, mantenimiento, rentabilidad de quien ejecute el proyecto.	3

#### IV. Interpretación de Resultados

Para facilitar la aplicación de los criterios de elegibilidad por parte de las entidades públicas, se facilita una hoja de cálculo, misma que se encuentra disponible para descargar en el portal web de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda ([www.hacienda.go.cr](http://www.hacienda.go.cr)).

Debe tenerse en consideración que cada uno de los criterios de elegibilidad específicos deben ser respondidos obligatoriamente con un indicador de respuesta, de lo contrario la aplicación de los criterios de elegibilidad se considera incompleta.

Luego de seleccionar y elaborar una justificación de los indicadores de respuestas para cada uno de los criterios de elegibilidad, se genera automáticamente un resultado numérico con el uso de la hoja de cálculo. El puntaje final es la suma del puntaje ponderado total normalizado a 100.

El puntaje total obtenido debe ser comparado con la siguiente tabla:

Rango de decisión		Conclusión
0	50	<b>La modalidad de Asociación Público Privada no debe contemplarse para un mayor análisis.</b>
51	60	<b>Existen algunos elementos que indican que el proyecto pueda ser desarrollado bajo la modalidad de Asociación Público Privada. Consulte lo más pronto posible con el Ministerio de Hacienda para recibir mayor asistencia.</b>
61	100	<b>La modalidad de Asociación Público Privada debe ser contemplada para el proyecto.</b>