



**Agencias encargadas de la promoción e implementación de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos o de interés general en régimen de colaboración público privada.**

**El caso de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica:  
Organización, desarrollo y funcionamiento.  
Primeros proyectos.**

**Antonio M. López Corral  
Catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid  
Ciudad de Guatemala, 19 de Octubre de 2011**

## AGENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE CPP

- ✓ Entre las recomendaciones habituales para fomentar el éxito de proyectos de CPP está contar con un organismo especializado (UN, UE, WB,...). Esta recomendación está especialmente justificada en los casos de escasa regulación.
- ✓ Sus funciones pueden ir desde la difusión, apoyo y formación en materia de CPPs hasta el desarrollo integral de los proyectos. En algún caso la agencia puede hacerse cargo instrumentalmente de la ejecución del proyecto.
- ✓ Algunos de los programas de concesiones mas exitosos del mundo, como el chileno, cuentan con una agencia especializada. Del modelo uruguayo se esperan resultados muy prometedores.
- ✓ Otros, como el británico, han creado sucesivos organismos especializados para paliar debilidades en sus programas de PFI, o cuentan, como España, con una Agencia con atribuciones sectoriales.
- ✓ Una Agencia especializada parece la mejor opción para minimizar algunos riesgos asociados a este tipo de contratos (capacitación insuficiente, selección poco rigurosa de proyectos, equilibrio de las cuentas públicas)
- ✓ La existencia de una Agencia ayuda a extender el modelo de CPP a las Administraciones locales y regionales y redundo en beneficio de todos los actores involucrados: instituciones contratantes, socios privados y usuarios finales.

## AGENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS CPP

### VENTAJAS

- ✓ **Planificación centralizada: programa global de proyectos CPP**
- ✓ **Hace posible la aplicación de las CPP en todas las Administraciones públicas**
- ✓ **Control del impacto en las cuentas públicas**
- ✓ **Selección de proyectos con criterios uniformes: proyectos rentables**
- ✓ **Capacitación y refuerzo de las instituciones contratantes**
- ✓ **Control de los niveles de calidad**
- ✓ **Favorable percepción del socio privado**
  - ✓ **Unicidad de criterios y procedimientos**
  - ✓ **Interlocutor único**

### INCONVENIENTES

- ✓ **Capacidad de desarrollo de proyectos limitada por la capacidad de la Agencia**
- ✓ **Priorización de grandes proyectos frente a proyectos menores**
- ✓ **Superposición de funciones entre la Agencia y la institución contratante: coordinación más compleja**
- ✓ **Apuesta por un modelo único de proyectos CPP: mayor rigidez**
- ✓ **Acumulación de poder en un solo organismo**
- ✓ **Supeditación del éxito del programa a la capacidad de la Agencia**
- ✓ **El funcionamiento de la Agencia depende mucho de su modelo de organización**

## REGULACIÓN DE LA AGENCIA

- ✓ Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, Decreto N° 16 de 2010 (LADIE)
- ✓ Reglamento de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, en trámite de aprobación

## LADIE

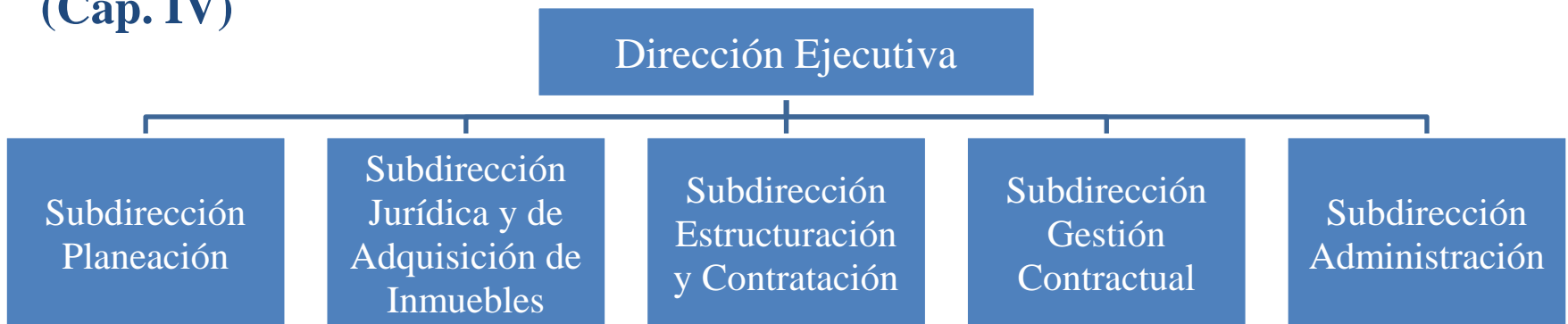
- ✓ Funciones de la Agencia (Art. 8)
- ✓ Órganos (Art. 9)



- ✓ Composición y funciones del Consejo (Art. 10-20)
- ✓ Funciones de las Direcciones (Art. 21-28)

## TÍTULO II DEL REGLAMENTO LADIE

- ✓ **Desarrollo de las funciones recogidas en la Ley (Cap. II)**
- ✓ **Consejo: integración, facultades y operación (Cap. III)**
- ✓ **Dirección Ejecutiva: estructura y funciones detalladas de las subdirecciones (Cap. IV)**



- ✓ **Dirección de Fiscalización: estructura y funciones detalladas de las subdirecciones (Cap. V)**



## FINANCIACION DE LA AGENCIA

- ✓ La actividad de la Agencia puede ser de apoyo a la Administración concedente o de su mandataria para el desarrollo integral del proyecto
- ✓ El esquema institucional de la Agencia cabe que responda al de un Ente Público Empresarial
- ✓ La Agencia podría constituirse a partir de algún organismo existente
- ✓ La financiación inicial provendrá de aportaciones patrimoniales del Estado y de aportaciones y financiación de organismos internacionales
- ✓ A medio plazo la Agencia podrá obtener recursos por el desarrollo de su actividad y podrá endeudarse para gestionar financieramente sus recursos
- ✓ Se obtendrán recursos para el Fondo de Capital Privativo mediante las aportaciones obligatorias de los Adjudicatarios de los Proyectos ADIE
- ✓ Se podrán obtener recursos provenientes de las Instituciones Contratantes mediante convenios de colaboración remunerada
- ✓ Se podrán obtener recursos provenientes de Administraciones de otros países que contraten a la Agencia para la prestación de asesoramiento

## PERSONAL DE LA AGENCIA

- ✓ Inicialmente serán necesarias alrededor de 15 personas para planificar y analizar los primeros proyectos de ADIE
- ✓ La Agencia debe mantener en todo momento un tamaño contenido
- ✓ La capacitación del personal en la gestión de proyectos mediante colaboraciones público privadas debe ser máxima
- ✓ El personal debe tener formación plural, siendo recomendable la doble titulación o al menos una formación complementaria de postgrado tipo MBA
- ✓ Idealmente el personal debe ser capaz de gestionar lo relativo a su ámbito de actuación a lo largo de todas las etapas del Proyecto
- ✓ Es innecesario contar con especialistas en cada tipo de proyecto que pueda gestionar la Agencia, el conocimiento específico puede aportarlo la Institución Contratante
- ✓ Las tareas más técnicas se podrán realizar con la ayuda de consultores externos

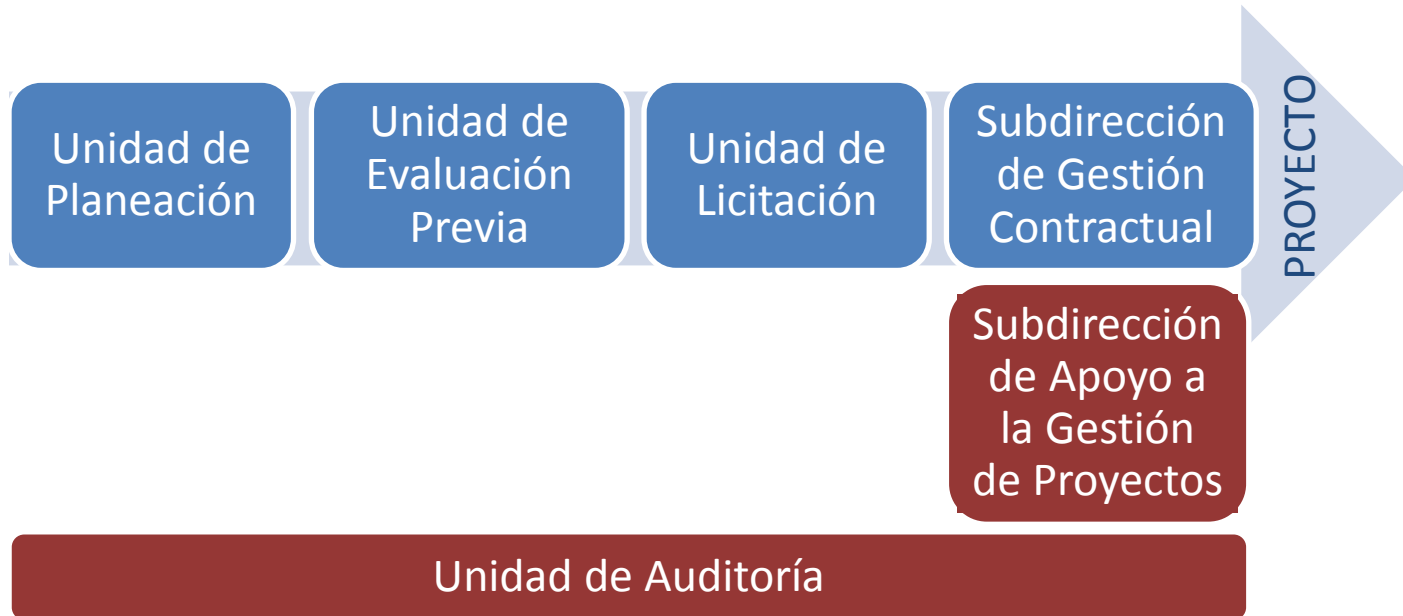
## OPCIONES PARA LAS ALTERNATIVAS DE DISEÑO

- 1. REPRODUCIR LITERALMENTE LA ESTRUCTURA PRESCRITA EN LA REGLAMENTACIÓN**
  - ✓ Organigrama y reparto funcional prefijado y detallado
  - ✓ Procedimientos internos y relaciones funcionales consecuentes con el reparto funcional
  
- 2. ADAPTAR LA ESTRUCTURA REGLAMENTADA A UN MODELO DE FUNCIONAMIENTO ORIENTADO AL PROYECTO**
  - ✓ Integrar subdirecciones manteniendo el reparto funcional
  - ✓ Potenciar la figura del Gestor del Proyecto
  - ✓ Simplificar los procedimientos internos y las relaciones funcionales
  
- 3. MODIFICAR LA ESTRUCTURA REGLAMENTADA PARA SIMPLIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS**
  - ✓ Prever una futura simplificación del organigrama de la Agencia

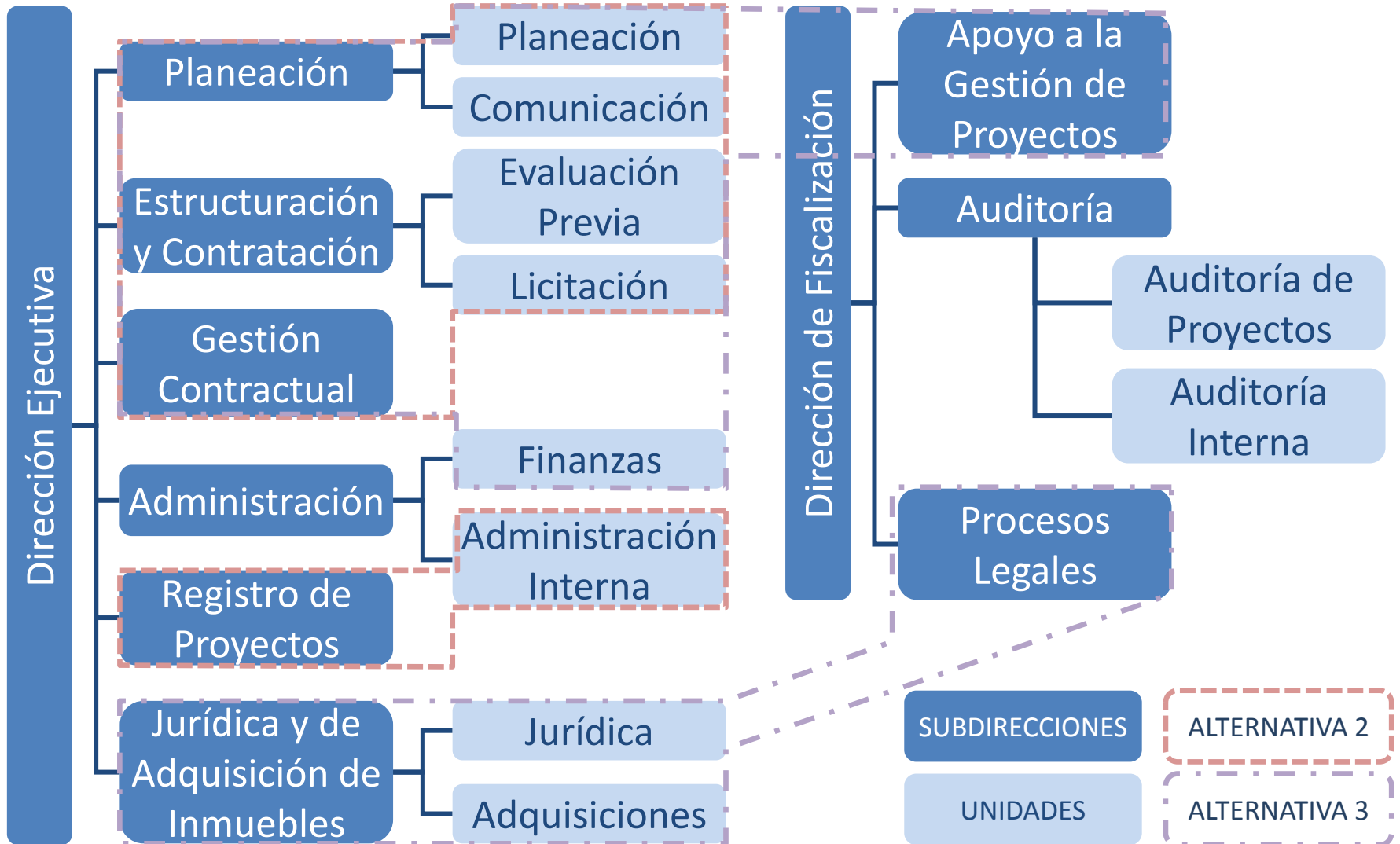


## ALTERNATIVA 1. ESTRUCTURA JERARQUIZADA

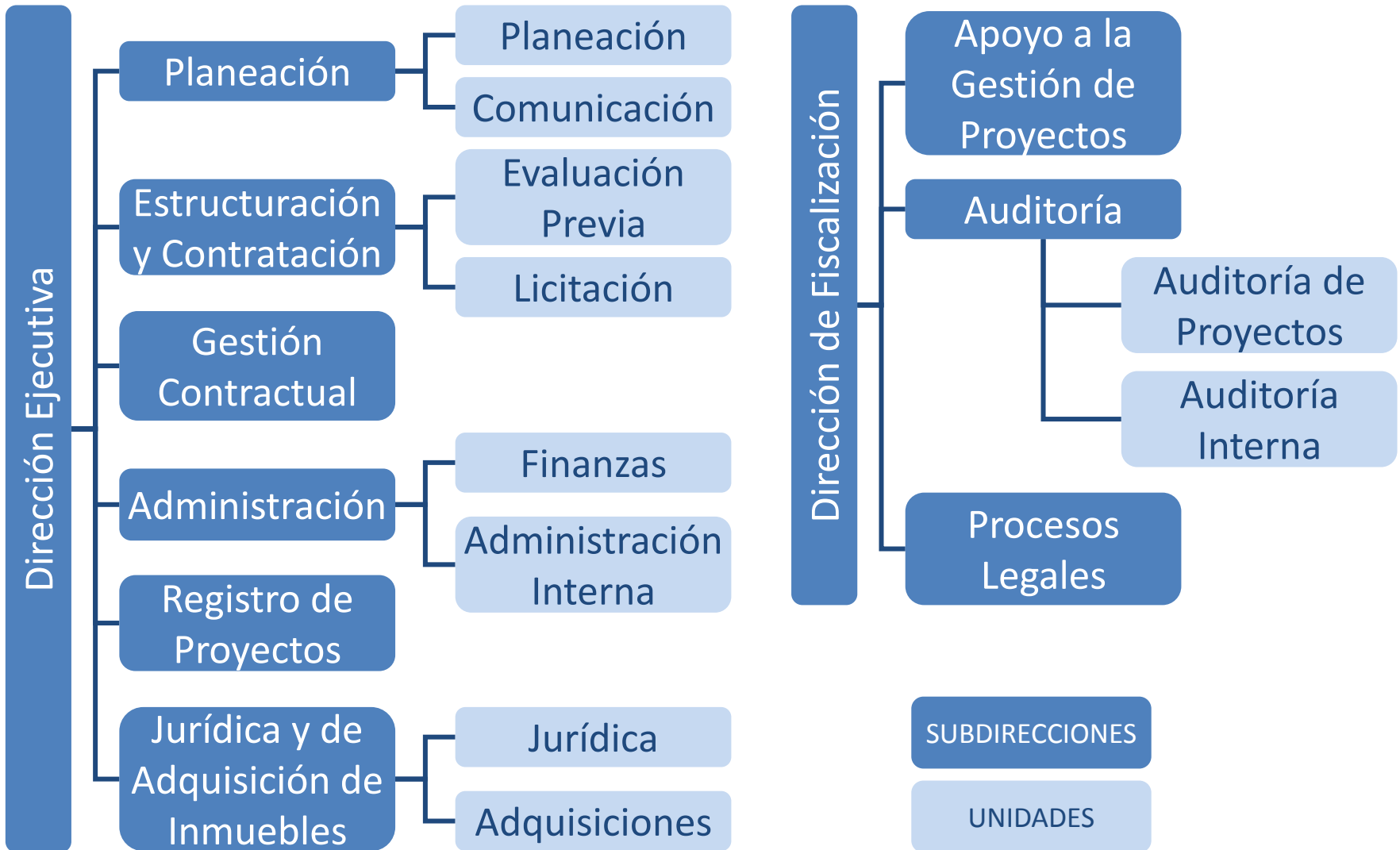
- ✓ La organización interna se basa en el reparto de funciones
- ✓ El Gestor del Proyecto tiene un papel meramente Administrativo
- ✓ La responsabilidad del éxito del proyecto recae directamente en la Dirección Ejecutiva
- ✓ En cada fase del Proyecto existe una Unidad o Subdirección Responsable distinta: el Proyecto rota y los procesos son complejos



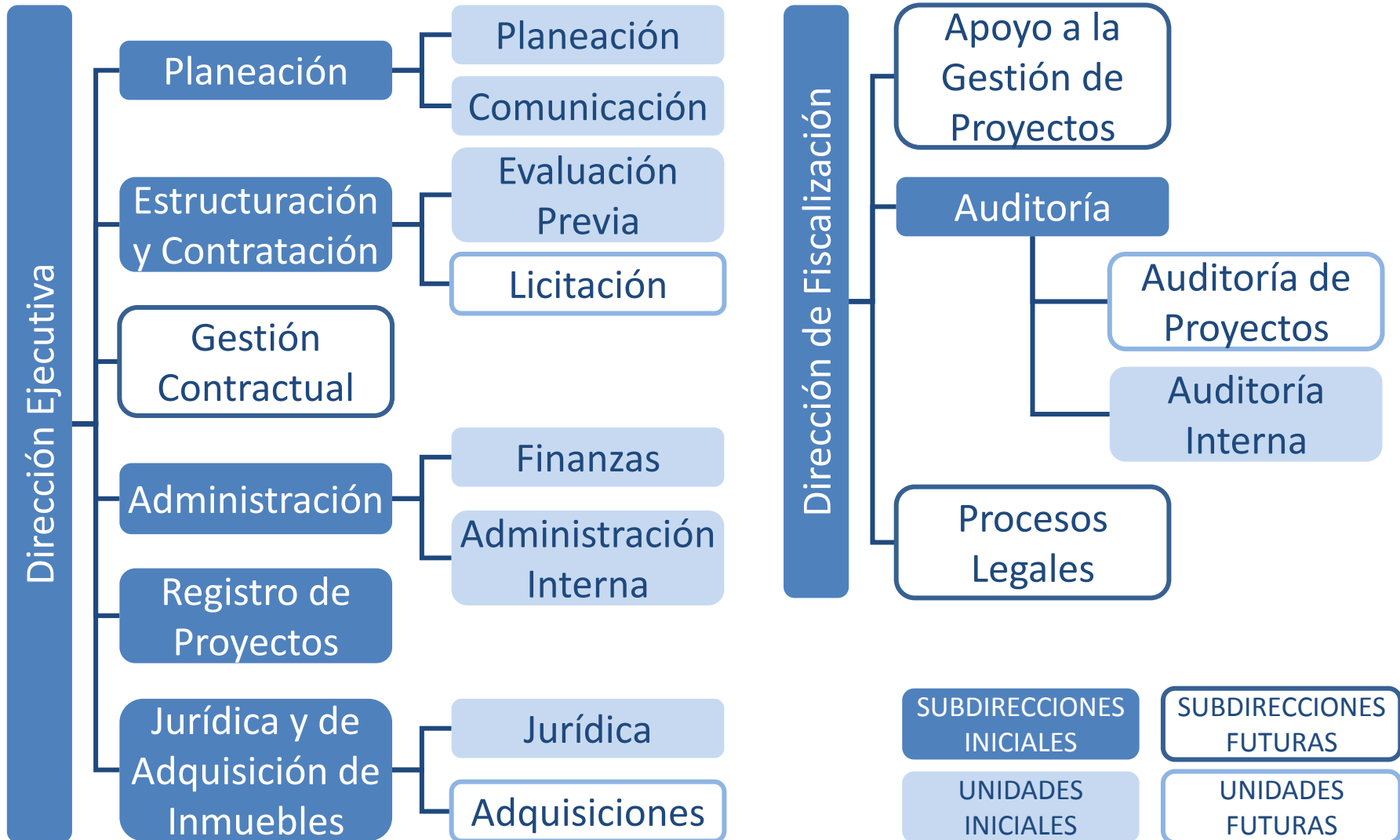
## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA



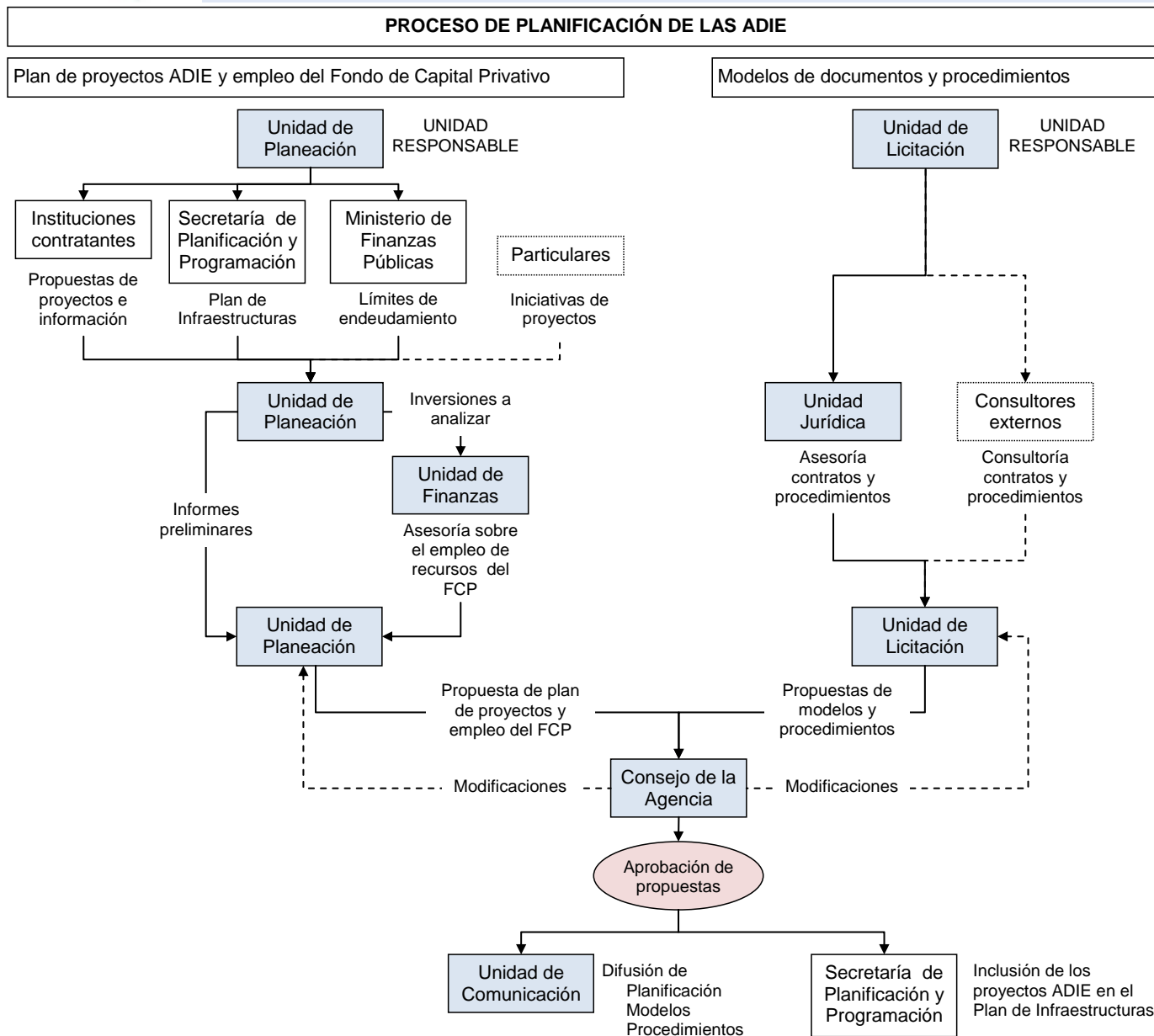
## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA



## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA INICIAL / DEFINITIVA

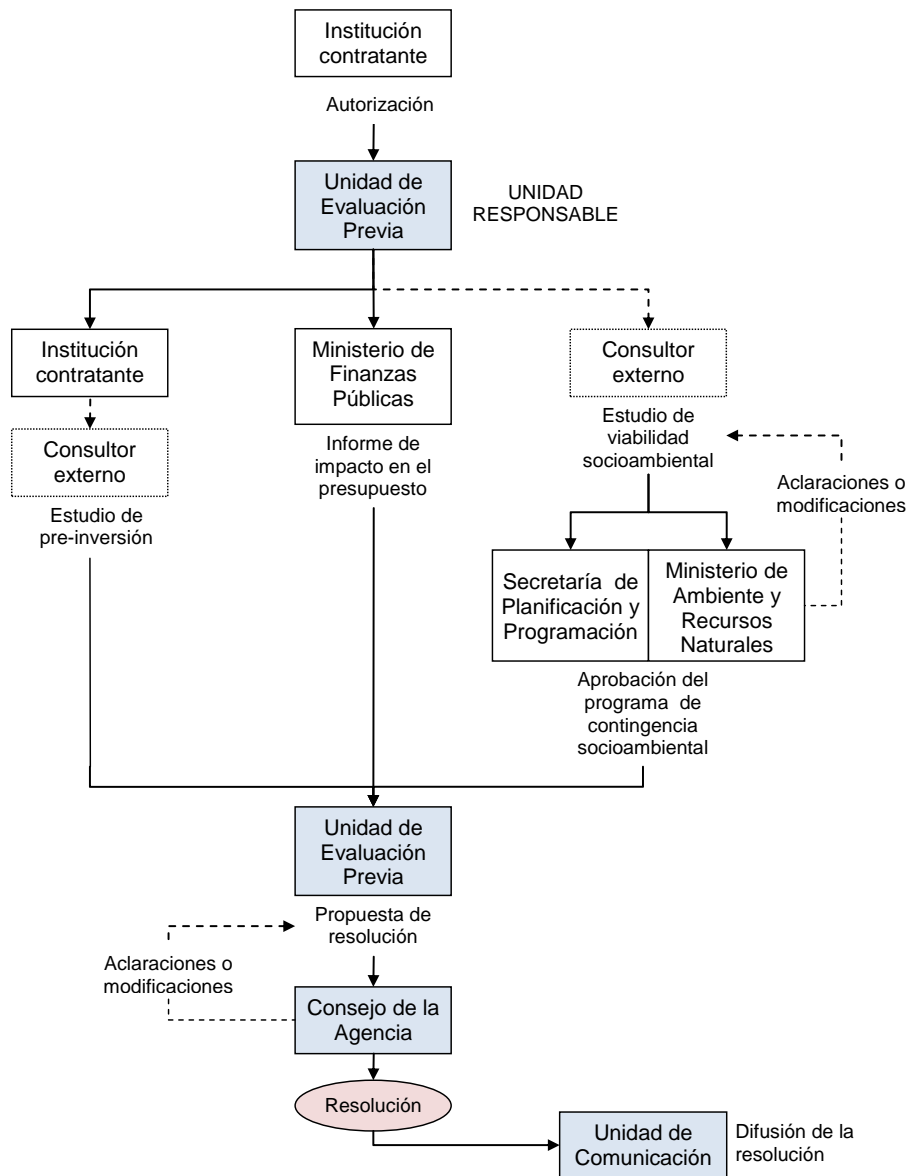


# ALTERNATIVA 1. ESTRUCTURA JERARQUIZADA



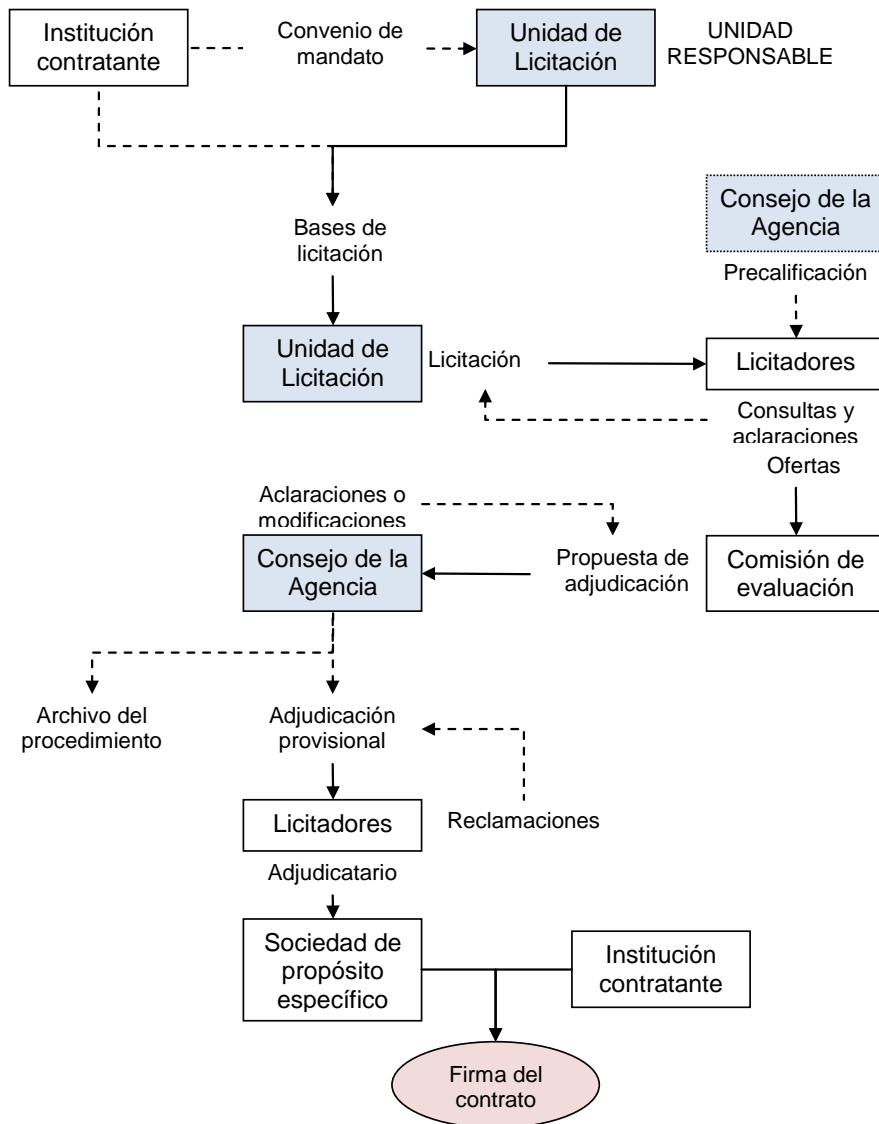
# ALTERNATIVA 1. ESTRUCTURA JERARQUIZADA

## PROCESO DE EVALUACIÓN PREVIA DE LOS PROYECTOS



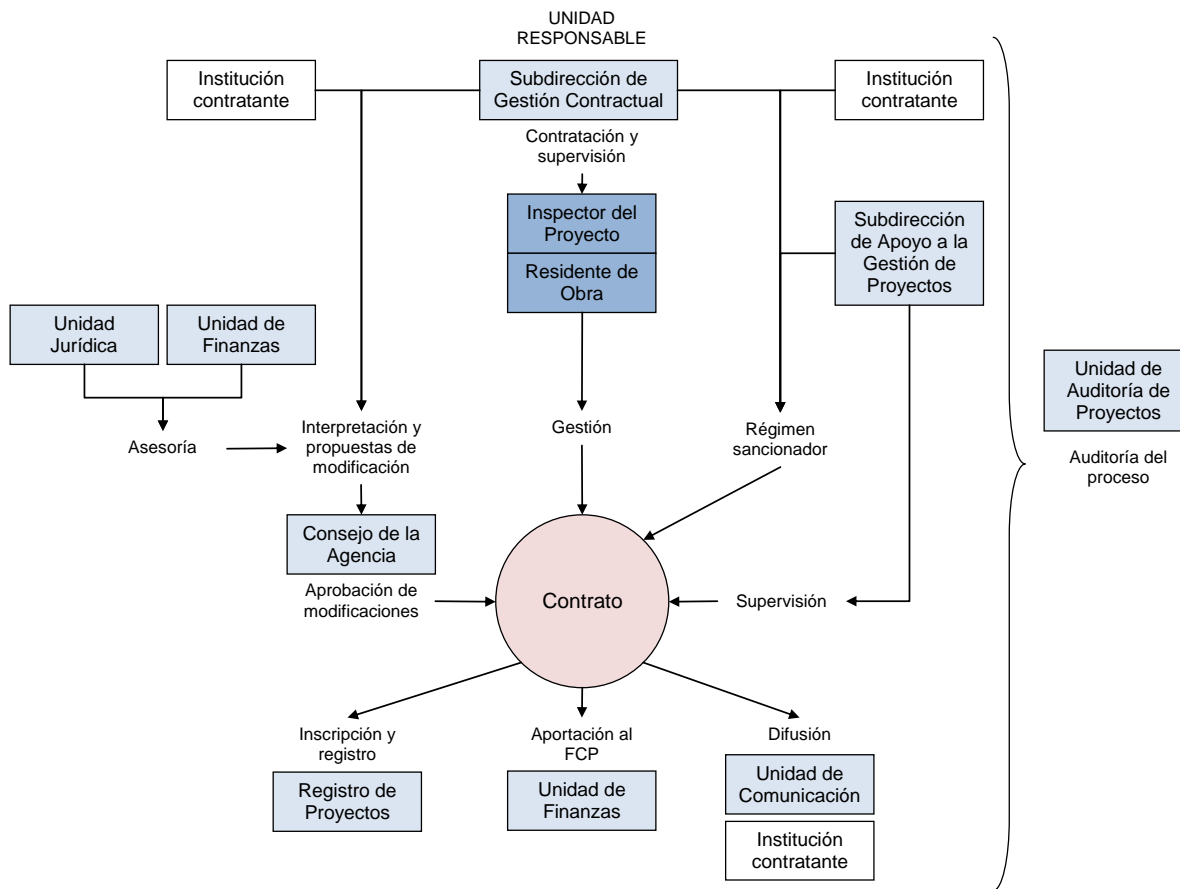
# ALTERNATIVA 1. ESTRUCTURA JERARQUIZADA

## PROCESO DE LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN

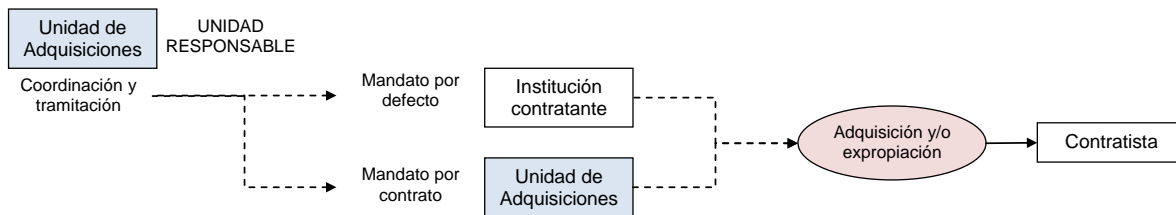


# ALTERNATIVA 1. ESTRUCTURA JERARQUIZADA

## PROCESO DE GESTIÓN DEL CONTRATO DURANTE LA CONSTRUCCIÓN



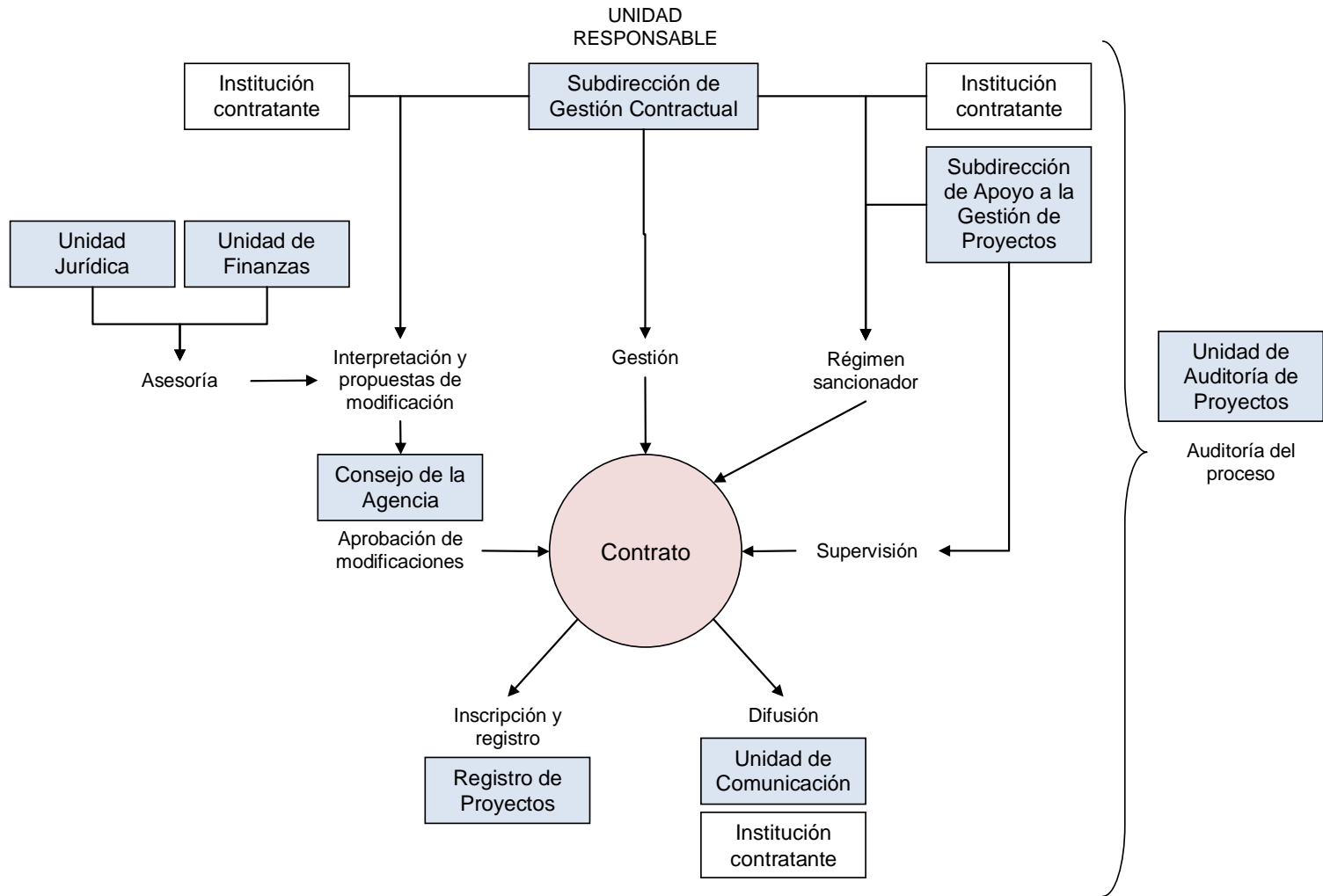
## Adquisición y expropiación de bienes





# ALTERNATIVA 1. ESTRUCTURA JERARQUIZADA

## PROCESO DE GESTIÓN DEL CONTRATO DURANTE LA EXPLOTACIÓN

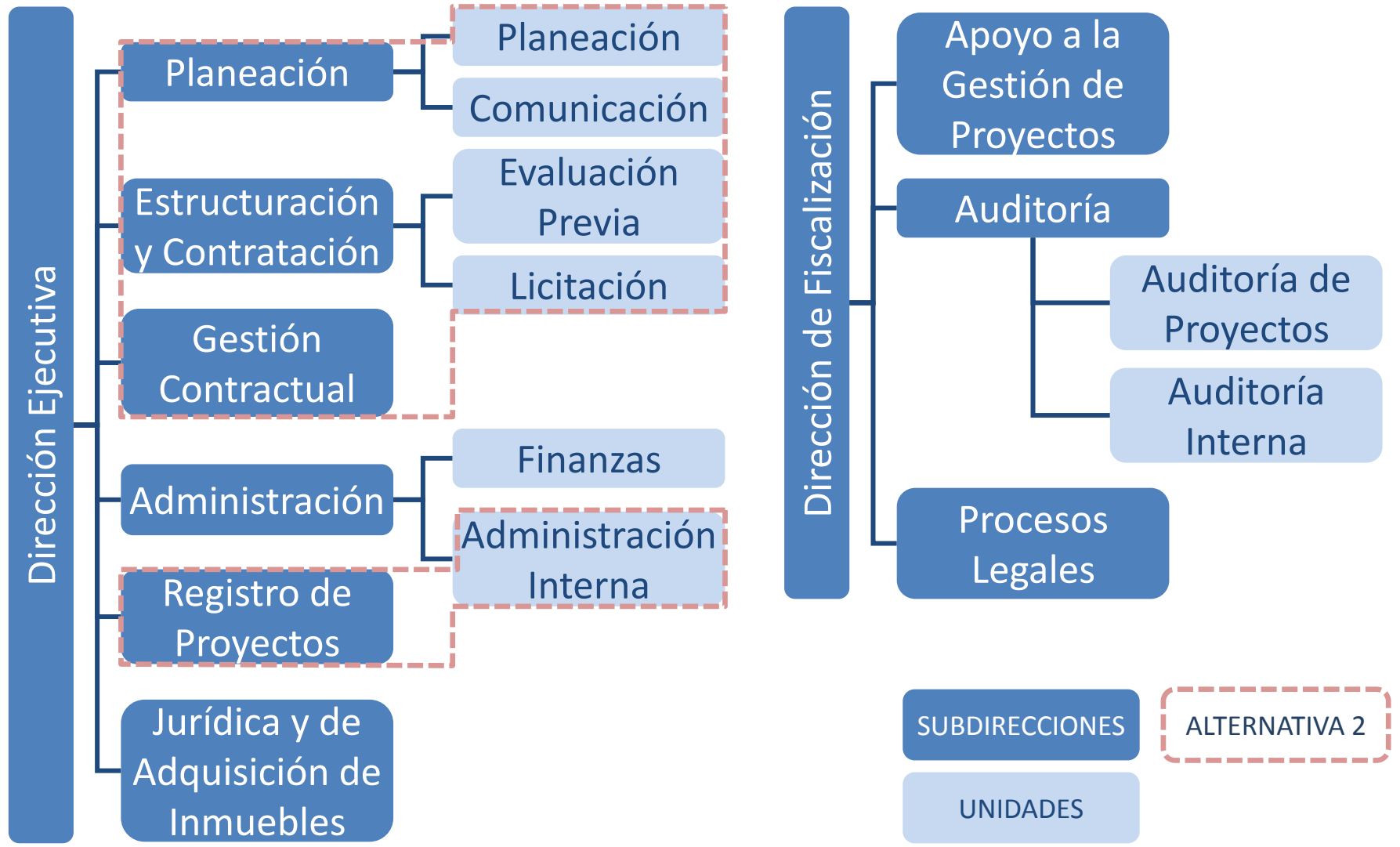


## ALTERNATIVA 2. ESTRUCTURA MATRICIAL

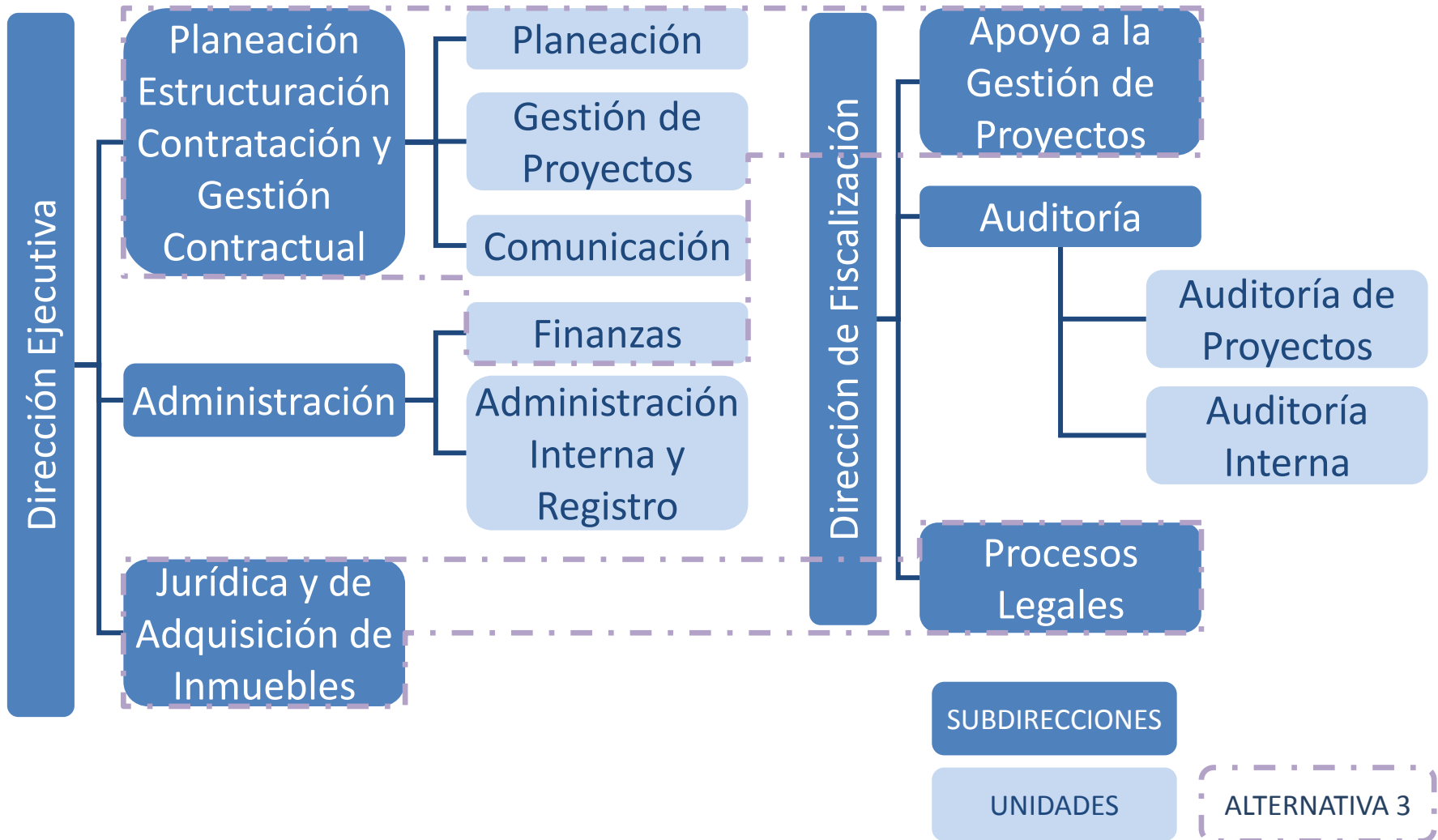
- ✓ La organización interna se orienta al Proyecto
- ✓ El Gestor del Proyecto cuenta con un Equipo a medida y realiza una gestión integral del Proyecto
- ✓ La responsabilidad del éxito del proyecto recae en primera instancia en el Gestor del Proyecto y su Equipo
- ✓ En cada fase del Proyecto el Equipo se adapta a las necesidades
- ✓ La Agencia se adapta a los proyectos. en lugar de adaptar los proyectos a la Agencia: el Proyecto es el protagonista lo que simplifica los procesos.

<b>Gestor Adjunto</b>	<b>Gestor del Proyecto</b>	<b>Responsable Jurídico</b>
<b>Responsable Finanzas</b>	<b>PROYECTO</b>	<b>Responsable Adquisiciones</b>
<b>Responsable Comunicación</b>	<b>Supervisor de la Gestión</b>	<b>Auditor del Proyecto</b>

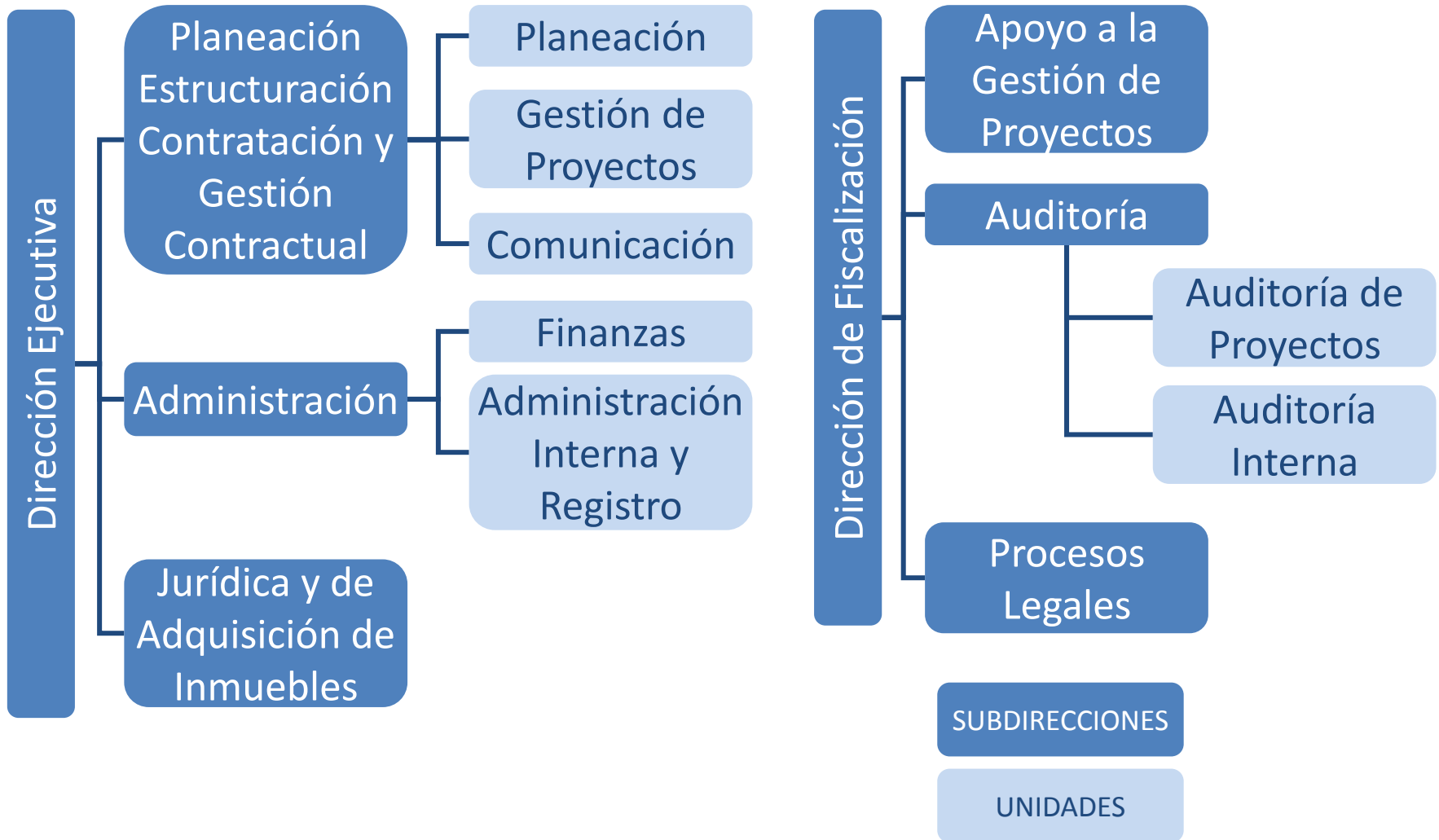
## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA: SIMPLIFICACIÓN



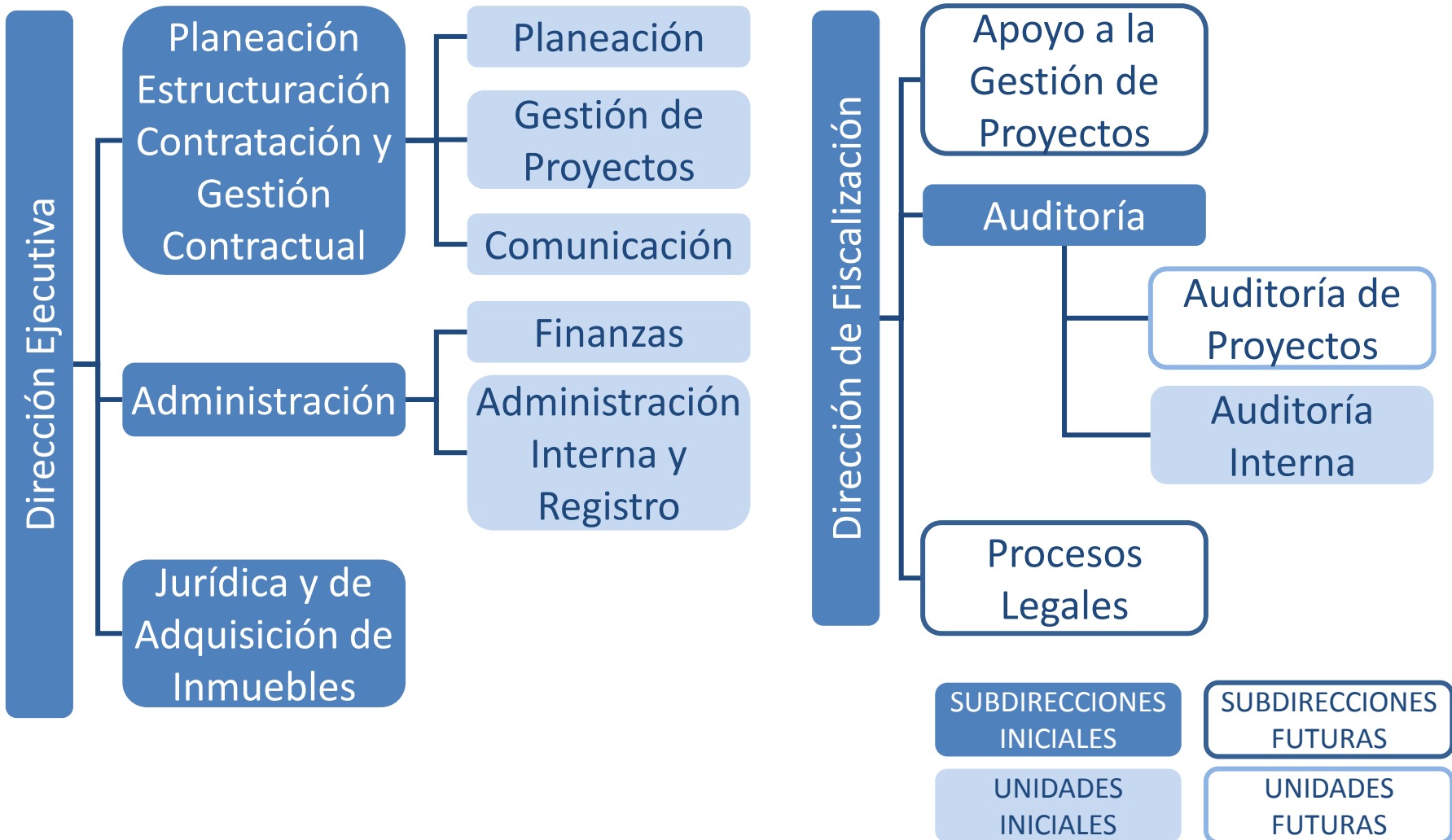
## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA



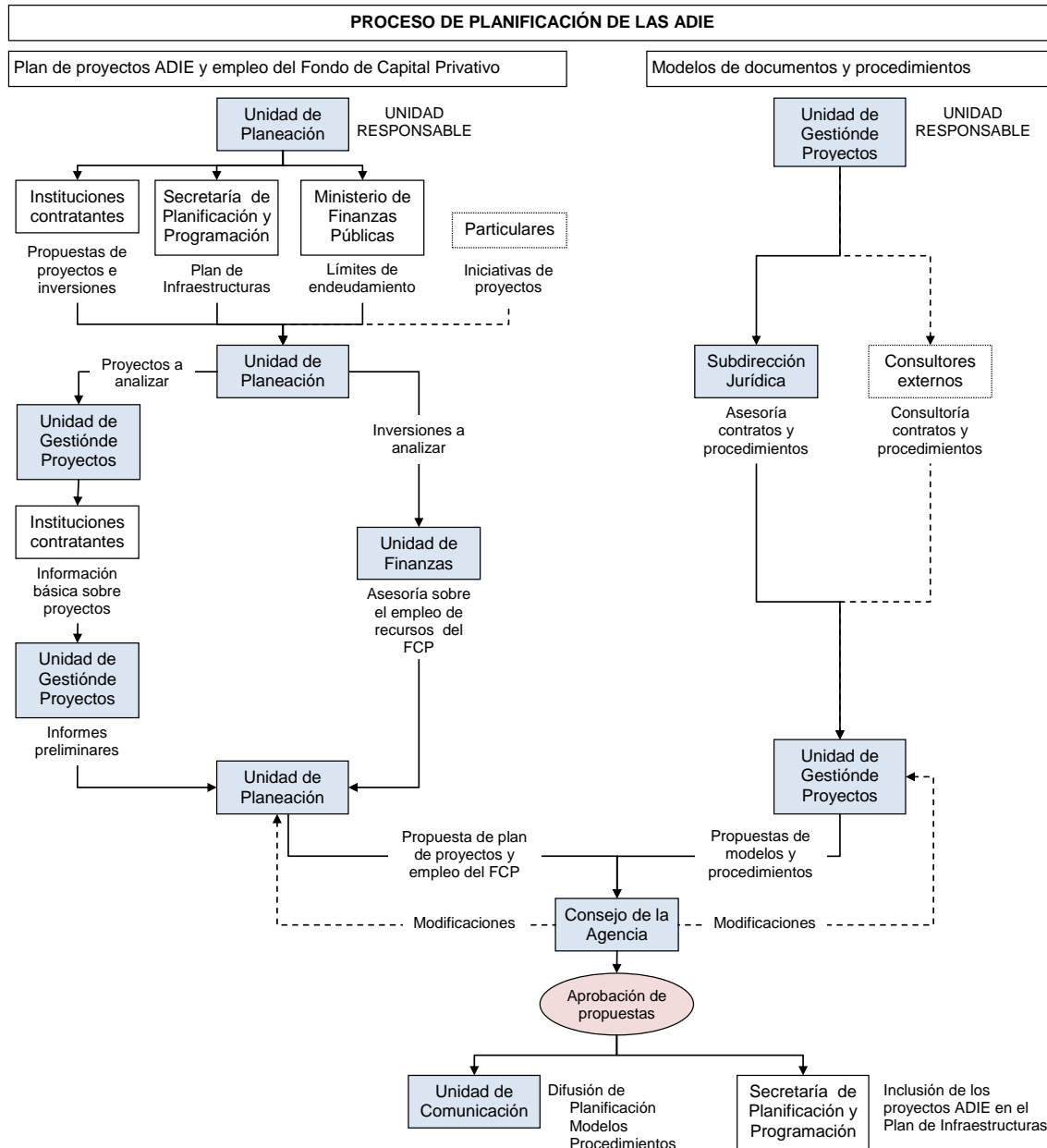
## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA



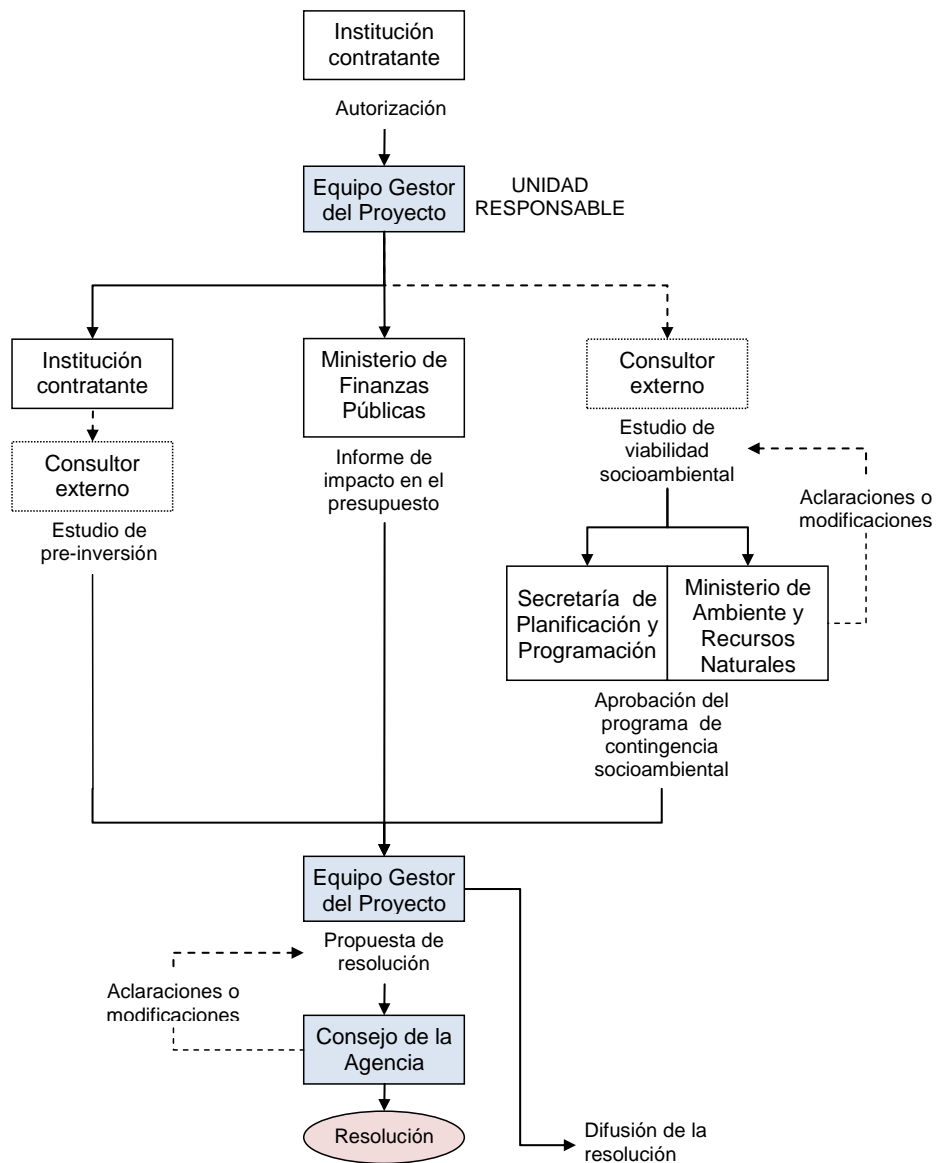
## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA INICIAL / DEFINITIVA



# ALTERNATIVA 2. ESTRUCTURA MATRICIAL



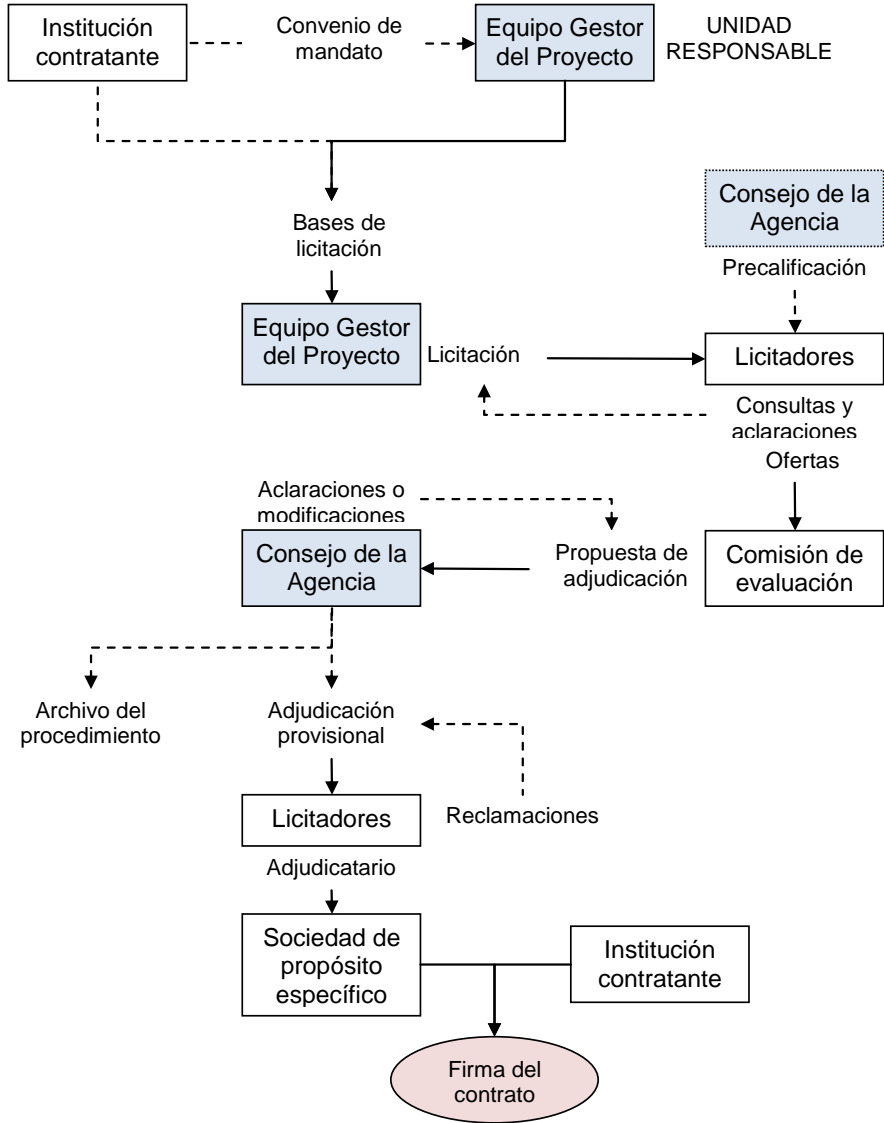
## PROCESO DE EVALUACIÓN PREVIA DE LOS PROYECTOS



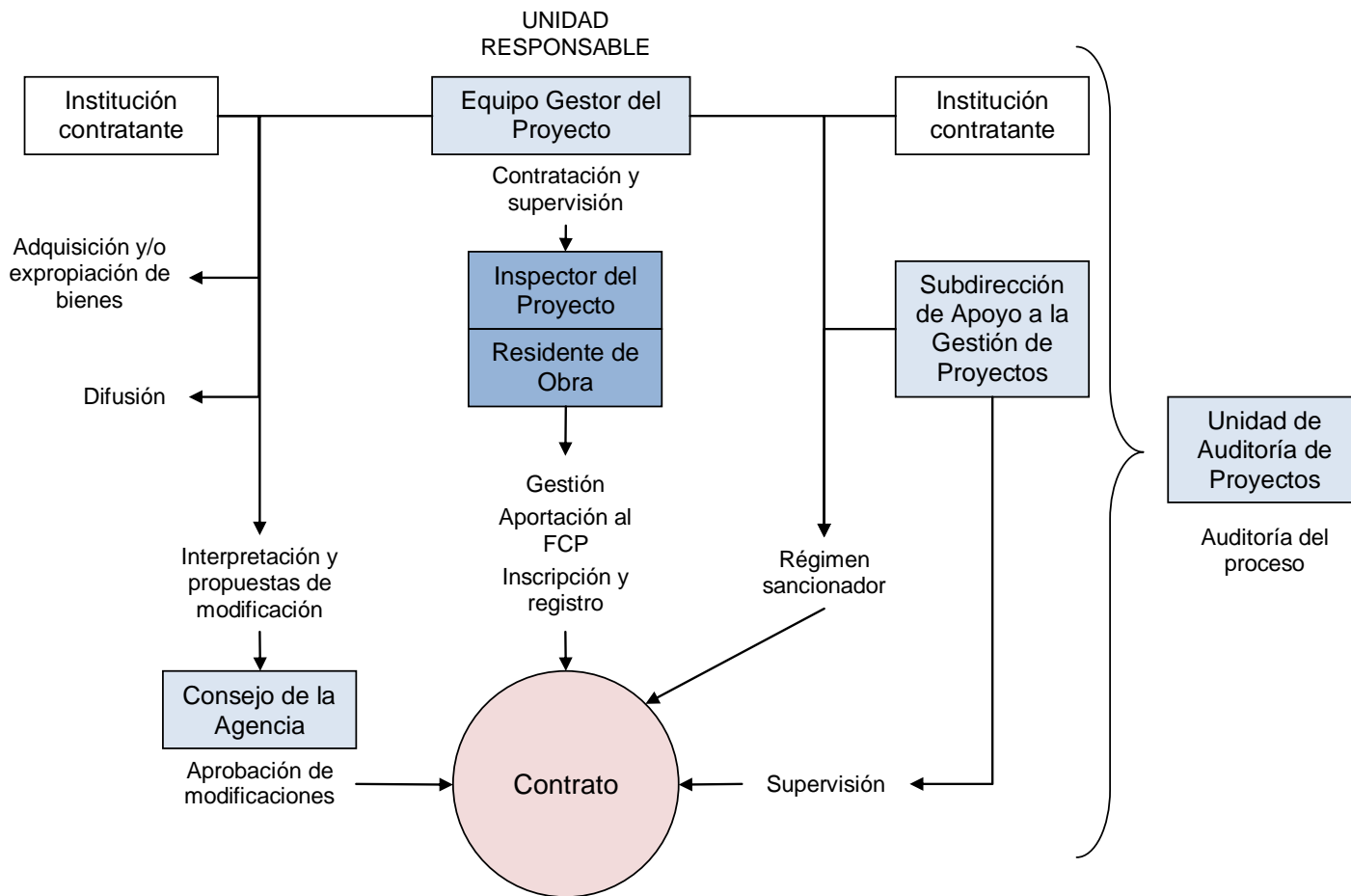


# ALTERNATIVA 2. ESTRUCTURA MATRICIAL

## PROCESO DE LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN



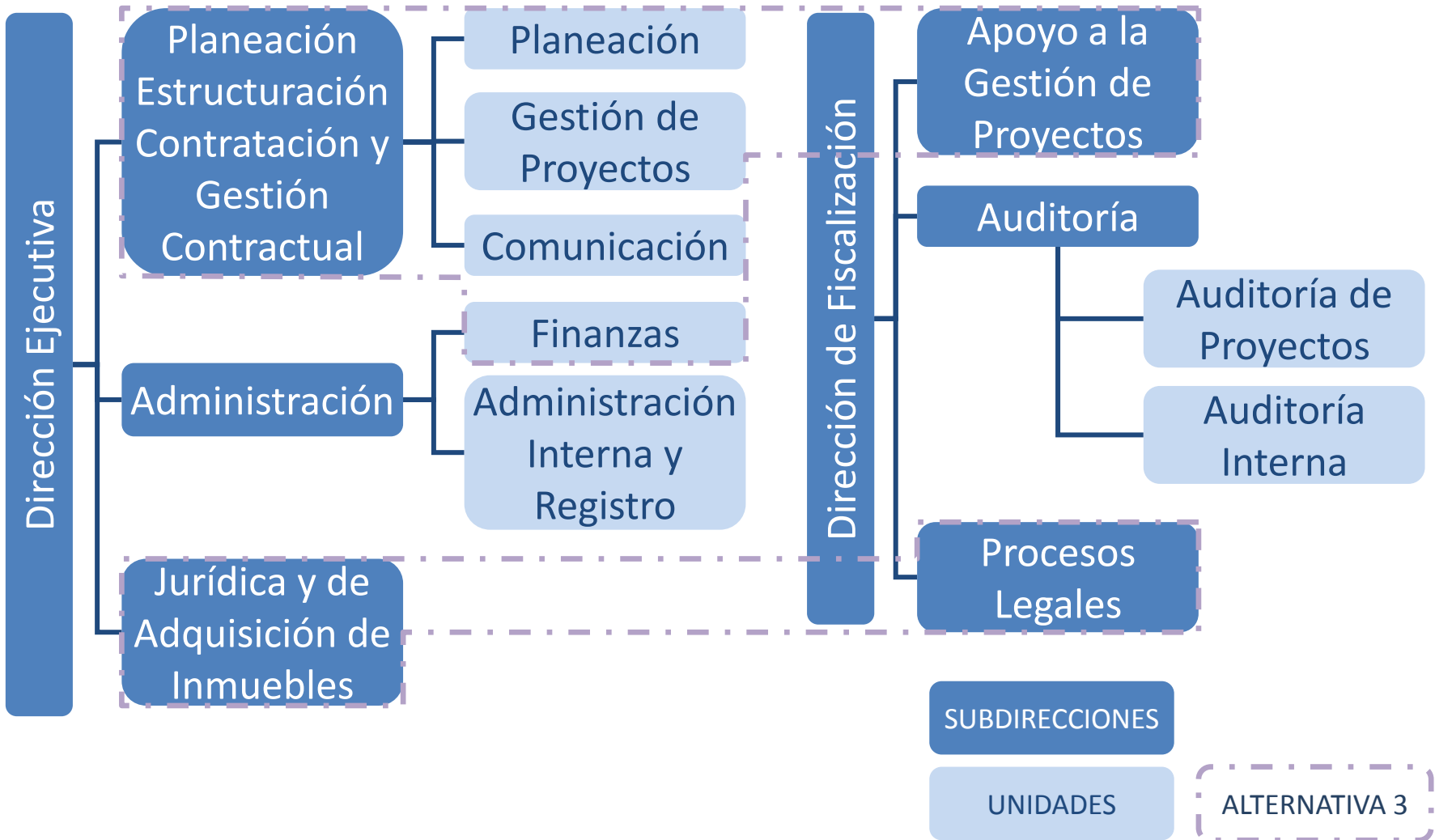
## PROCESO DE GESTIÓN DEL CONTRATO



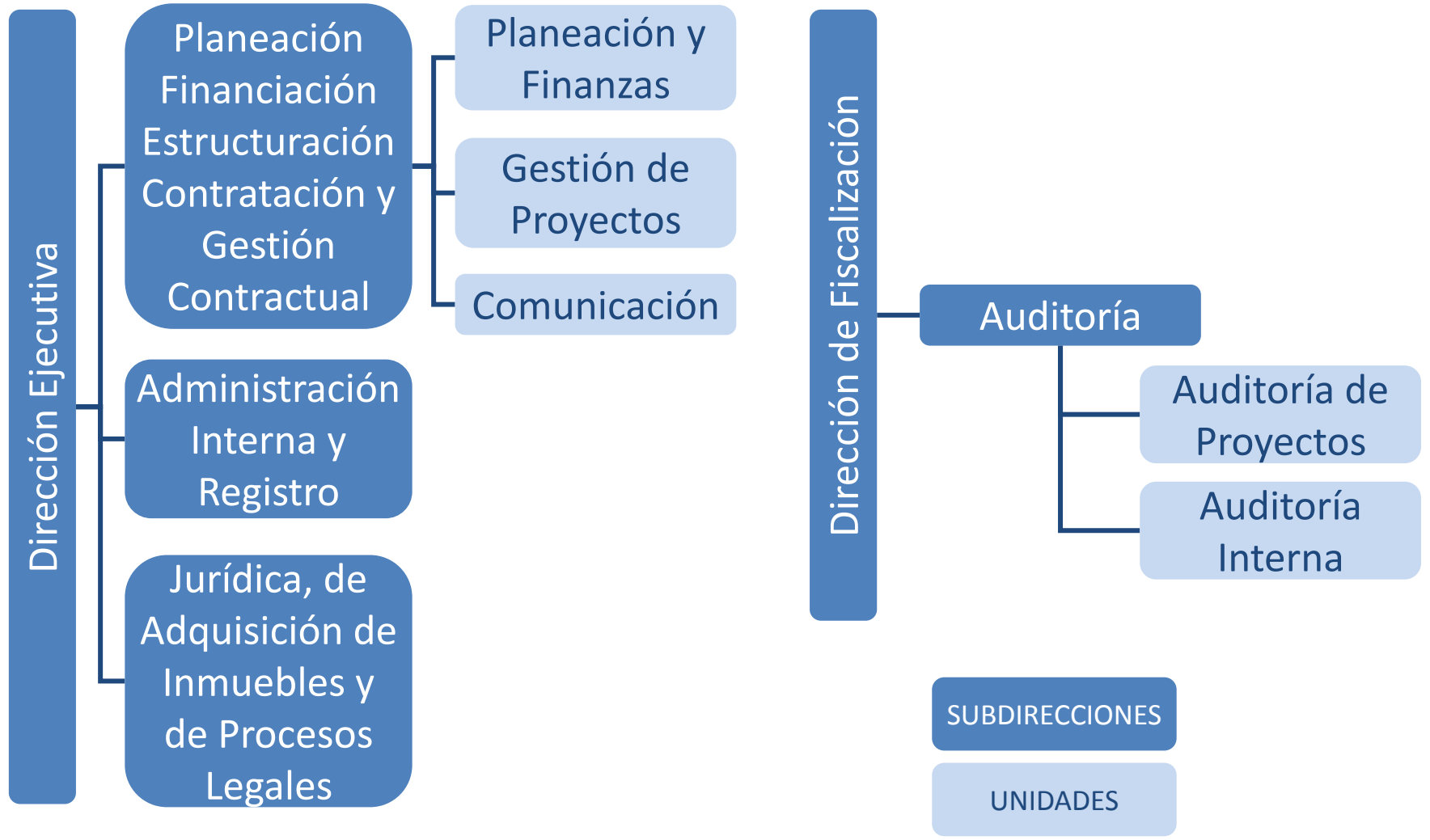
### ALTERNATIVA 3. SIMPLIFICACIÓN FUNCIONAL

- ✓ **Modificación del reparto de funciones prescrito en la reglamentación orientada a optimizar el funcionamiento interno de la Agencia**
- ✓ **Se eliminan las duplicidades de funciones entre las Direcciones Ejecutiva y de Fiscalización**
- ✓ **Las funciones de defensa jurídica se integran en la Subdirección Jurídica y de Adquisición de Inmuebles de la Dirección Ejecutiva**
- ✓ **Las funciones de apoyo a la gestión del proyecto se integran en la Subdirección de Planeación de la Dirección Ejecutiva**
- ✓ **Las funciones de la Dirección de Fiscalización se limitan a Auditoría y a la optimización de procesos**
- ✓ **Las funciones financieras de la Subdirección de Administración se asignan a la Unidad de Planeación**

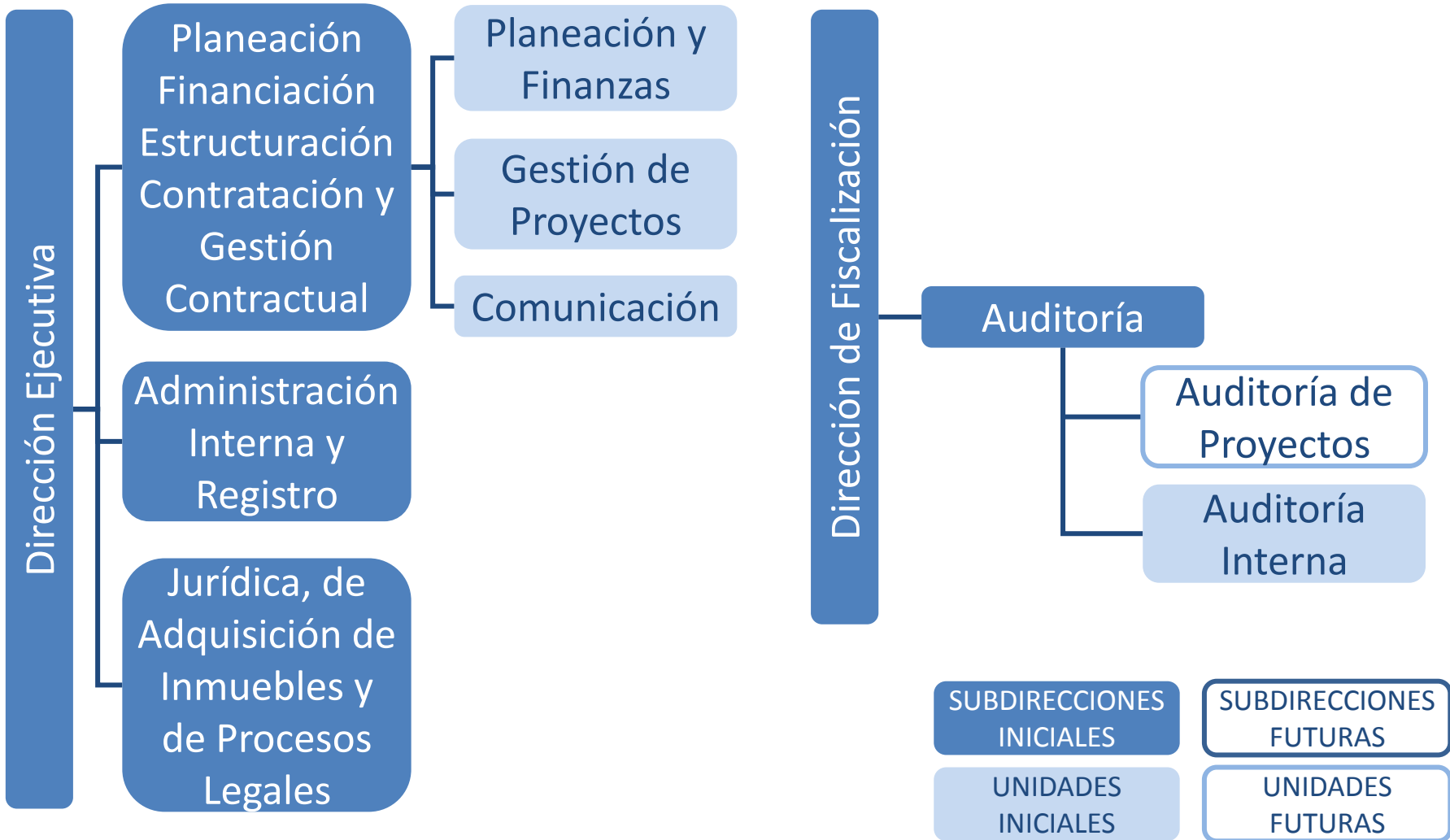
## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA



## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA



## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA INICIAL / DEFINITIVA



## COMPARACIÓN DE ALTERNATIVAS

### 1. ESTRUCTURA JERARQUIZADA

- ✓ Responde fielmente a la regulación
- ✓ Los procesos internos consecuentes son complejos y requieren buena coordinación
- ✓ No existe un responsable integral del proyecto involucrado en la gestión

### 2. ESTRUCTURA MATRICIAL

- ✓ Organiza las funciones de la Agencia en torno a los Proyectos
- ✓ Permite contar con un responsable integral involucrado en la gestión del Proyecto: el Gestor del Proyecto
- ✓ Los procesos internos y la coordinación necesaria se simplifican

### 3. SIMPLIFICACION FUNCIONAL

- ✓ Permite disminuir el personal al integrar funciones compatibles
- ✓ Separa la simple supervisión de la auditoría

## CONCLUSIONES

- ✓ Se recomienda optar por una estructura de tipo matricial en la que la Agencia se organice en torno al Equipo de Proyecto
- ✓ Este tipo de organización es sumamente adaptativa tanto en tamaño como en capacidad, lo que permite optimizar recursos y mejorar la gestión
- ✓ Los tramites asociados al desarrollo de proyectos ADIE son inevitablemente complejos, la organización matricial disminuye los trámites internos y requiere de una menor coordinación
- ✓ Las posibilidades de éxito son mayores si cada proyecto cuenta con un responsable integral directamente involucrado en la gestión
- ✓ Este tipo de organización requiere un personal muy cualificado con habilidades plurales
- ✓ Se recomienda replantearse el reparto funcional incluido en la regulación, ya que el número de actores involucrados puede resultar excesivo





# **Primeros Proyectos a desarrollar mediante Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica**

## IDENTIFICACION Y PRIMEROS ESTUDIOS

**Se ha comenzado a tomar contacto con unos primeros proyectos de infraestructuras pertenecientes a distintos sectores:**

- Viario
- Aeroportuario
- Portuario
- Logístico

**Estos proyectos deberán ser analizados desde los puntos de vista de su viabilidad:**

- Técnica
- Medioambiental
- Socioeconómica
- Económico-financiera

**Y deberán prepararse, someterse a información pública y quedar dispuestos para su licitación:**

- Los terrenos afectados
- Desarrollo del anteproyecto o proyecto
- Elaboración de los pliegos de licitación con el diseño de la CPP

## DESARROLLO DE PROYECTOS ADIE: REQUISITOS

### **Capacidad para recuperar la inversión:**

- ✓ Generando ingresos
- ✓ Generando un impacto socioeconómico neto positivo

### **Monto de la inversión:**

- ✓ Capacidad de financiación y tasa de interés

### **Pago directo por el usuario:**

- ✓ Demanda actual y futura
- ✓ Capacidad de pago

### **Pago por la Administración (fundamentalmente por riesgo de disponibilidad):**

- ✓ Valor por dinero
- ✓ Capacidad de pago actual y futura
- ✓ Equilibrio de las cuentas públicas

## DESARROLLO DE PROYECTOS ADIE: REQUISITOS

**Transito promedio diario (TPD) necesario para el desarrollo de proyectos viales autosostenibles: Plan Puebla Panamá**

- ✓ Proyectos de construcción: > 15.000 TPD
- ✓ Proyectos de mejora: > 8.000 TPD
- ✓ Proyectos de conservación: > 3.500 TPD

