

# **+ EVALUACIÓN DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN INFRAESTRUCTURA**

Resumen Ejecutivo



## LAS APP EN INFRAESTRUCTURA EN ALC, 2006-2015: RESUMEN DE UNA DÉCADA



**PAÍS**  
Inversión en US\$ millones  
Nº de proyectos APP  
% del PIB nacional

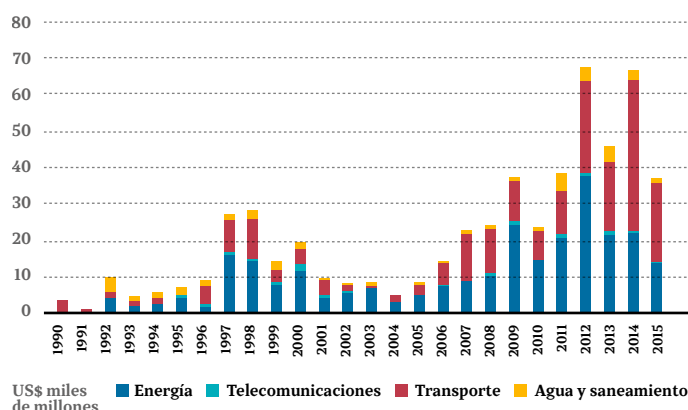
# ¿Qué es una APP?

No hay una única definición aceptada internacionalmente. Las asociaciones público-privadas (APP) comprenden una amplia gama de opciones entre proyectos puramente públicos y proyectos puramente privados. En esta evaluación se utiliza la definición amplia de la guía de referencia a las APP de 2014: “Un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública para brindar un activo o servicio público en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión y la remuneración está vinculada al desempeño”.

En el decenio 2006-2015, América Latina y el Caribe (ALC) tuvo inversiones de US\$361.300 millones en unos 1.000 proyectos de infraestructura mediante asociaciones público-privadas (APP), principalmente en energía y transporte. Las APP están muy concentradas en Brasil, al que siguen a cierta distancia México y Colombia, mientras que Honduras lidera el coeficiente de inversión respecto al PIB.

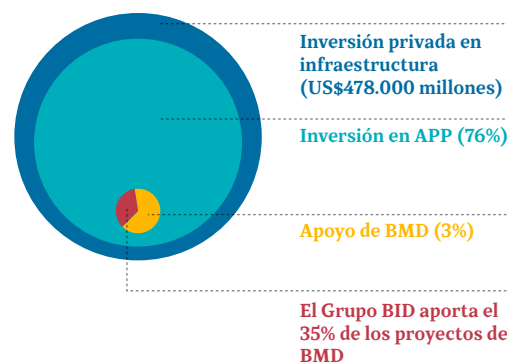
Las grandes brechas de infraestructura en la región y la relevancia para el desarrollo de darles respuesta están bien documentadas. Y las APP se han convertido en una herramienta para ayudar a superar problemas tradicionalmente relacionados con el suministro público y cerrar estas brechas.

**Inversión en APP de infraestructura en ALC por sector (1990-2015)**



FUENTE: BASE DE DATOS PPI (2016)

**Las APP, principal forma de inversión en infraestructura del sector privado en ALC, 2006-2015**



FUENTE: BASE DE DATOS PPI (2016)

Sin embargo, aunque potencialmente útiles, las APP también suscitan inquietudes. Los proyectos de infraestructura, por lo general de gran escala y a largo plazo, tienen una serie de riesgos (técnicos, de construcción, operativos, financieros, normativos/políticos, de incumplimiento, ambientales y sociales). Por ello las APP requieren un sólido marco analítico que evite sobrecostos y maximice el valor para todas las partes.

Además, las APP no son soluciones fáciles para los gobiernos. Necesitan de una madurez institucional que toma tiempo y, mal hechas, pueden acarrear mayores costos, menos servicios y de peor calidad. Y es importante aumentar la transparencia para mitigar el riesgo de corrupción.

Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) pueden jugar un papel importante en la creación de entornos adecuados para atraer inversión privada, suministrar asistencia independiente en la preparación de proyectos y cerrar brechas de financiamiento. Y tienen una ventaja comparativa potencial por su capacidad de involucrarse directamente con los sectores público y privado.

Entonces, ¿cómo pueden el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID) y otros BMD fortalecer su papel y eficacia al tratar con las APP?

### ***La evaluación: examen de 10 años de experiencia del Grupo BID***

La evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) analiza el apoyo del Grupo BID a las APP de infraestructura a tres niveles: entorno propicio, preparación de proyectos y financiamiento, además de la experiencia de otros BMD. Llega en un momento único, con la reciente fusión del sector privado en una Corporación Interamericana de Inversiones (CII) ampliada y el cambio en el enfoque estratégico del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

La evaluación analiza estudios de casos de proyectos en cinco países –Brasil, República Dominicana, Guyana, Perú y Uruguay–, representativos de los dos sectores más importantes –energía y transporte– e incluye todas las operaciones de APP del Grupo BID en los subsectores más importantes (energía eólica e hidroeléctrica, y carreteras y transporte urbano) aprobadas entre 2009–2012. También se realizó un estudio de caso sobre Colombia enfocado en operaciones relativas al entorno propicio.

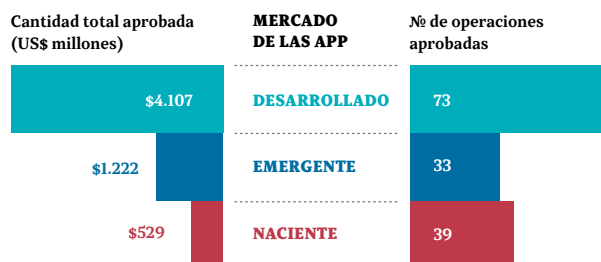
### ***Grupo BID: el mayor financiador de APP de la región entre los multilaterales***

Entre 2006–2015 el Grupo BID aprobó 145 operaciones de APP por valor de US\$5.800 millones, enfocándose en la financiación (principalmente de energía y transporte), con apoyo limitado en la preparación de proyectos. Sólo recientemente ha empezado a incluir sectores menos tradicionales, como educación y salud.

Además el BID –a diferencia del FOMIN– se ha concentrado en el desarrollo de entornos propicios en países desarrollados en APP, sin dar un apoyo substancial a países con capacidad naciente en los que financiaba o planeaba financiar este tipo de proyectos, como Guyana, Belice y Ecuador. A medida que el FOMIN vaya reduciendo su trabajo con APP en línea con su nuevo plan de ne-

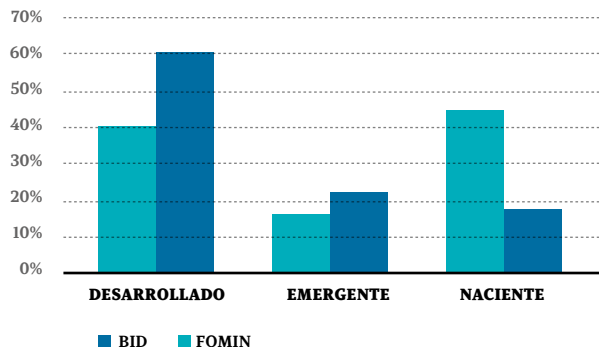
gocios, no está claro de qué manera el resto del Grupo BID asumirá el desarrollo de entornos propicios en los países con mayores dificultades.

**Apoyo del Grupo BID a APP de infraestructura según el tipo de entorno**



FUENTE: DATOS INTERNOS DEL GBID E INFRASCOPIO

**Apoyo del BID y el FOMIN a APP según el tipo de entorno**



FUENTE: OVE

La actividad de APP ha aumentado en los últimos años al mejorar los entornos propicios –que aún muestran grandes diferencias por país. La tasa de renegociación de contratos ha sido elevada y, aunque a veces por buenas razones, en muchos casos se debió a una preparación deficiente de los proyectos.

El Grupo BID proporcionó el 35% del total financiado por los BMD en la región, si bien su apoyo fue relativamente pequeño comparado con el mercado de APP de ALC. El Grupo BID fue más activo en la financiación, mientras que el Grupo Banco Mundial lo fue más en la preparación de entornos propicios y de proyectos. La mayor parte del apoyo del Grupo BID (más del 70%) se aprobó para los cinco países con mayor capacidad en APP.

## Hallazgos: ¿está logrando el Grupo BID que las APP funcionen?

### 1. ACTIVIDADES Y RESULTADOS

Los objetivos relacionados con entornos propicios se alcanzaron en gran medida, pero los proyectos centrados en la financiación tuvieron dificultades en los países de entornos débiles. Las condiciones básicas para dar servicios de infraestructura a través de APP satisfactorias no existían en la mitad de los proyectos de la muestra. Sin embargo, en esos casos el criterio no fue establecer primero requisitos previos, sino involucrarse en el cierre financiero de los proyectos.

Cuando diferentes partes del Grupo BID actuaron de forma independiente, las ineficiencias tendían a aumentar y se perdía la oportunidad de dar soluciones integrales. Además, los análisis de la relación costo-beneficio (*value for money*) no se realizaban de forma rutinaria en los procesos de toma de decisiones iniciales, lo que llevó a objetivos que no maximizaban el potencial del Grupo para agregar valor.

## 2. VALOR AÑADIDO Y SOSTENIBILIDAD

- ..... **El Grupo BID agregó valor añadido en algunos países (sobre todo Colombia y Uruguay) al tener compromisos a largo plazo con los gobiernos, ser flexible y adaptable a los cambios de contexto y trabajar en nuevas áreas de alto potencial.** Proporcionar un "sello de aprobación" reconocido en una etapa temprana de los proyectos, así como aplicar las normas de salvaguardias ambientales y sociales del Grupo BID (en general más rigurosas que las nacionales), son otras áreas donde se puede agregar valor.
- ..... **La sostenibilidad a largo plazo del apoyo del Grupo BID era a menudo incierta.** Mejorar las prácticas de divulgación es clave para aumentar la transparencia, mitigar el riesgo de corrupción y aumentar la sensibilización pública acerca de los beneficios de las APP. Además, aunque el financiamiento a largo plazo en moneda local es esencial para su sostenibilidad, en muchos países de ALC los mercados de capital están concentrados y son pequeños. Y a veces los proyectos de APP también tienen dificultades en la gestión de riesgos ambientales y sociales, que pueden ser elevados para este tipo de proyecto.

## 3. ORGANIZACIÓN INTERNA

- ..... **Prácticamente todos los BMD han rediseñado sus criterios en cuanto a las APP, algunos basándose en evaluaciones de su experiencia.** Las lecciones principales incluyen la necesidad de contar con una estrategia clara y focalizada; una masa crítica de conocimientos y aptitudes especializados, un criterio coordinado y de colaboración entre todas las partes de la institución involucradas, con un marco de incentivos adecuado; y un conjunto adecuado de instrumentos relacionados con las APP (incluidos conocimientos, políticas y financiamiento).
- ..... **El Grupo BID puede aprender de las experiencias de otros BMD.** Si bien varios documentos de estrategia mencionan la importancia de las APP, el Grupo BID aún no tiene una estrategia clara y sus estrategias de país no han orientado adecuadamente hasta ahora sus actividades. El personal que trabaja en APP está disperso, sin un punto focal que ayude a tomar decisiones y compartir lecciones, y las iniciativas se han emprendido caso por caso. Además, aunque se han elaborado algunos productos de conocimiento importantes, el conocimiento sobre APP no se gestiona de forma óptima y el Grupo BID no ha utilizado los mecanismos de preparación de proyectos en todo su potencial.

## *Recomendaciones: tres niveles de acción*

### 1. NIVEL ESTRATÉGICO

- ..... **Identificar y evaluar la demanda potencial de APP a través de diagnósticos específicos de países.** Deben incluir análisis de, al menos: necesidades de infraestructura a nivel sectorial; entorno de las APP, limitaciones y riesgos fiscales; y tipo de apoyo que buscan los gobiernos.
- ..... **Definir prioridades de intervención,** incluyendo un marco general que considere en qué países y sectores se necesita apoyo y de qué tipo, y que defina prioridades.

## 2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y CAPACIDADES

- ..... **Establecer un punto focal para APP en la estructura del Grupo BID.** Debe tener suficiente autoridad y recursos para fomentar la colaboración y hacer confluir todas las partes pertinentes del Grupo BID (públicas y privadas), para que presten un servicio fluido a los clientes, incluidas inversiones y asesoría.
- ..... **Evaluar las capacidades de la organización en APP,** elaborando un inventario de las actuales aptitudes del Grupo BID para identificar qué falta y para atraer y retener otras habilidades necesarias.
- ..... **Reformar los incentivos.** El personal es retribuido principalmente según el volumen contabilizado en su propia ventanilla, lo cual es problemático porque es más fácil contabilizar una operación con garantía soberana que una APP. Los incentivos han de pasar a estar basados en los montos que pueden movilizar de inversionistas privados y en fomentar la colaboración.

## 3. NIVEL OPERATIVO

- ..... **Analizar los proyectos de infraestructura en las operaciones en tramitación y asesorar a los países** sobre el modelo de entrega más adecuado. Idealmente este análisis y asesoramiento ha de ser independiente del sector que origina la operación. Esta evaluación debe incluir también temas de gobernanza, así como aspectos ambientales y sociales.
- ..... **Estudiar el uso y elaboración de nuevos productos financieros y de asesoría** adaptados a las necesidades específicas de los países. Las opciones a explorar incluyen, por ejemplo, financiamiento en moneda local, servicios de asesoría, instrumentos específicos en apoyo de los gobiernos subnacionales y mecanismos de preparación de proyectos.
- ..... **Fortalecer el marco de resultados para las operaciones con APP.** Se deben revisar la relación costo-beneficio, la cantidad y calidad de los servicios suministrados, los costos para contribuyentes y usuarios, y la sostenibilidad de los acuerdos. Será importante evaluar si se han cumplido los objetivos ambientales y sociales.
- ..... **Diseñar una estrategia de conocimiento específica sobre APP.** El Grupo BID ha de captar y documentar sistemáticamente los resultados y lecciones aprendidas mediante un sistema mejorado de gestión del conocimiento, sabiendo que la confidencialidad podría dificultar ese proceso de aprendizaje.
- ..... **Incorporar sistemáticamente lecciones aprendidas** de la experiencia con operaciones del Grupo BID y de otros BMD en el diseño y ejecución de nuevas operaciones con APP. La unidad central ha de jugar un papel crítico en la interacción con otros BMD y en la identificación de lecciones y mejores prácticas.

↓ Descargue la publicación en [www.iadb.org/ove/PPP](http://www.iadb.org/ove/PPP)

© Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons [https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES) (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:

- ⓘ Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
- Ⓞ No comercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.  
Sin obras derivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.
- ⊖ No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 2017  
Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

<sup>+</sup>**EVALUACIÓN DE  
ASOCIACIONES  
PUBLICO-PRIVADAS  
EN INFRAESTRUCTURA**  
Resumen Ejecutivo

*Descargue la publicación en [www.iadb.org/ove/PPP](http://www.iadb.org/ove/PPP)*



[iadb.org/evaluacion](http://iadb.org/evaluacion)



[facebook.com/idbevaluation](https://facebook.com/idbevaluation)



[@BID\\_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)