



Evaluación Temática

Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura

Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

Marzo 2017





Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/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, 2017**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-504-4

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RECONOCIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
A. Beneficios y riesgos de las asociaciones público-privadas.....	3
B. Las asociaciones público-privadas en infraestructura en América Latina y el Caribe.....	5
2. APOYO DEL GRUPO BID Y DE OTROS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO EN FAVOR DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	11
3. HALLAZGOS ACERCA DE LAS ACTIVIDADES DEL GRUPO BID EN EL ÁMBITO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS	19
A. Apoyo para el entorno propicio.....	21
B. Apoyo para la preparación de proyectos.....	25
C. Apoyo al financiamiento	29
D. Valor agregado y sostenibilidad	35
4. ARREGLOS INSTITUCIONALES EN EL BID Y OTROS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO	43
A. Orientación estratégica.....	43
B. Organización y aptitudes	46
C. Productos y plataformas de conocimiento	50
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	55

NOTAS

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS ELECTRÓNICOS

Disponibles en www.iadb.org/ove/PPP

ANEXO I Acuerdos contractuales entre los sectores público y privado

ANEXO II Datos de mercado, cartera de evaluación

ANEXO III Lecciones operacionales de los bancos multilaterales de desarrollo a partir de su experiencia con las asociaciones público-privadas

ANEXO IV Objetivos clave de los mecanismos encabezados por los bancos multilaterales de desarrollo para la preparación de proyectos de infraestructura

ANEXO V Contexto – Gráficos y cuadros

ANEXO VI Cuadros – Detalles de la cartera del Grupo BID de asociaciones público-privadas

ANI	Agencia Nacional de Infraestructura (Colombia)
APP	Asociaciones público-privadas
AP3F	Fondo de Asia-Pacífico para la Preparación de Proyectos (por sus siglas en inglés)
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAuD	Banco Asiático de Desarrollo
BEI(G)	Banco Europeo de Inversiones (Grupo)
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino
CEAI	Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión
CFI	Corporación Financiera Internacional
CMF	División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras
CSC	Departamento de Países del Cono Sur
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
EPEC	Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional (Colombia)
GIF	Mecanismo Mundial de Financiamiento de la Infraestructura
INE	Sector de Infraestructura y Medio Ambiente
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PPI	Participación Privada en Infraestructura
PPIAF	Fondo de Asesoría en Infraestructura Público-Privada
PSP	Programa Brasileño de Fomento a la Participación Privada
UE	Unión Europea

El presente documento fue preparado bajo la orientación de Cheryl Gray (Directora de OVE) por un equipo compuesto por Roland Michelitsch y Roni Szwedzki (jefes de equipo) y los siguientes funcionarios, investigadores colaboradores y consultores de OVE: Jose Ignacio Sembler, Ulrike Haarsager, Jose Carbajo, Juan Felipe Murcia Guerrero, Raphael Seiwald, Patricia Oliveira, Rocío Funes Aguilera, Maria Cabrera Escalante y Patricia Sadeghi. Otros funcionarios e investigadores colaboradores de OVE —Alejandro Soriano, Cesar Bouillon, Jonathan Rose, Jose Claudio Pires, Monika Huppi, Alejandro Palomino y Ernesto Cuestas— también aportaron comentarios valiosos durante el proceso de revisión interno de OVE.

OVE agradece a las más de 150 personas entrevistadas para la presente evaluación. Se trata de empleados y partes externas del Grupo BID, incluidos funcionarios gubernamentales encargados de asociaciones público-privadas en los países visitados, así como expertos jurídicos, académicos y funcionarios del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y Grupo del Banco Mundial. OVE agradece especialmente a los siguientes funcionarios del Grupo BID que contribuyeron de manera constructiva al proceso de evaluación: Jean-Marc Aboussouan, Rafael Anta, Gastón Astesiano, Karina Azzinnari, David Bloomgarden, Dennis Blumenfeld, Reinaldo Fioravanti, John Graham, Juan Antonio Ketterer, Rocío Medina Bolivar, Leopoldo Montañez y Tomas Serebrisky. Además, OVE está muy agradecida con los funcionarios del Grupo BID que trabajan en las seis Representaciones donde se llevaron a cabo las misiones y las entrevistas para la presente evaluación.



En el decenio entre 2006 y 2015, la región de ALC tuvo inversiones de US\$361.000 millones en unos 1.000 proyectos de infraestructura mediante APP, mayormente en energía y transporte.

© BID

Resumen Ejecutivo

En la presente evaluación se valora el trabajo realizado por el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID) en cuanto a asociaciones público-privadas en infraestructura en América Latina y el Caribe. La evaluación se produce en un momento muy singular para el Grupo BID vista la reciente fusión hacia afuera de las operaciones del sector privado, colocadas bajo la égida de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). El cambio de enfoque estratégico del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), que solía tener un área de enfoque de asociaciones público-privadas, también podrá presentar nuevas oportunidades y desafíos en términos de pericias, organización y coordinación entre diferentes partes del Grupo BID.

BENEFICIOS Y RIESGOS DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Las importantes brechas de infraestructura que se registran en la región y la pertinencia de satisfacer las necesidades de infraestructura para el desarrollo están bien documentadas en muchos informes del BID y de otras entidades. Las asociaciones público-privadas son una herramienta, un modelo de suministro, que puede ayudar a superar algunos problemas tradicionales relacionados con el suministro público y reducir la brecha existente en infraestructura. No hay una única definición de asociaciones público-privadas aceptada internacionalmente; dichas asociaciones comprenden una gama de opciones entre proyectos puramente públicos y proyectos puramente privados. Para la presente evaluación, el departamento de evaluación independiente del Grupo BID (la Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE) utilizó la definición amplia que aparece en la guía de referencia a las asociaciones público-privadas 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”.

Si bien potencialmente son útiles, las asociaciones público-privadas también suscitan inquietudes a las que hay que prestar atención. Independientemente de la herramienta de suministro de infraestructura que se escoja, los proyectos de infraestructura, que por lo general son de gran escala y a largo plazo, presentan una serie de riesgos —técnicos, de construcción, operativos, financieros, de hechos de fuerza mayor, de índole normativa/política, de incumplimiento, ambientales y sociales. Las asociaciones público-privadas no son inmunes a ello, por lo cual requieren en todos los casos de un sólido marco analítico que permita evitar sobrecostos y aumente al máximo el valor para todas las partes, con el objetivo a largo plazo de suministrar una infraestructura mejor a la región. Las asociaciones público-privadas no representan soluciones fáciles para los gobiernos que buscan ampliar la escala de sus inversiones en infraestructura, pues necesitan una evolución institucional (incluida capacidad de preparación de proyectos) que toma tiempo consolidar antes de que pueda plasmar su potencial y que, si se hace mal, puede traducirse en mayores costos y en menores servicios y de peor calidad.

ACTIVIDAD EN CUANTO A ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y EN EL GRUPO BID

En el decenio entre 2006 y 2015, la región de América Latina y el Caribe tuvo inversiones de US\$361.000 millones en unos 1.000 proyectos de infraestructura mediante asociaciones público-privadas, mayormente en energía y transporte. El mercado de asociaciones público-privadas en la región está muy concentrado en Brasil, al que siguen en un muy lejano segundo lugar México y Colombia, en tanto que Honduras encabeza el coeficiente de inversión en asociaciones público-privadas con respecto al PIB. La actividad de asociaciones público-privadas aumentó en los últimos años, en coincidencia con mejoras en los entornos propicios de los países, tal que muchos países de la región dotados de una sólida capacidad en cuanto a dichas asociaciones tienen inventarios de proyectos que incluyen largas listas de potenciales asociaciones de este tipo. Sin embargo, el grado de preparación del entorno de asociaciones público-privadas varía mucho dentro de la región, y la tasa de renegociación de contratos ha sido elevada. Si bien hay razones válidas para las renegociaciones (por ejemplo, cambios de circunstancias imprevistos), muchas obedecieron a una preparación de proyectos deficiente. Además, es importante aumentar la transparencia y la divulgación de información durante la licitación y la ejecución de los proyectos, especialmente ante ciertos episodios de corrupción recientes. Los bancos multilaterales de desarrollo pueden cumplir funciones importantes en cuanto a facilitar el desarrollo de entornos idóneos para atraer la inversión privada, suministrar asistencia independiente en la preparación de proyectos y ayudar a cerrar brechas de financiamiento.

En la presente evaluación se analiza el apoyo del Grupo BID a las asociaciones público-privadas en infraestructura a tres niveles: entorno propicio, preparación de proyectos y financiamiento de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas. Como el Grupo BID no tiene una base de datos central que identifique y verifique ese trabajo vinculado con asociaciones público-privadas en infraestructura, OVE montó y validó

una cartera de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas consistentes en operaciones gestionadas por todas las ventanillas del Grupo a los tres niveles, centrando su análisis en estudios de casos de proyectos en cinco países: Brasil, Guyana, Perú, República Dominicana y Uruguay. Esos estudios de casos son representativos de los dos sectores más importantes –energía y transporte– y comprenden todas las operaciones del Grupo BID bajo asociaciones de esa índole en los subsectores más importantes (energía eólica e hidroeléctrica, y carreteras y transporte urbano, respectivamente) aprobadas entre 2009 y 2012. OVE también efectuó un estudio de caso sobre Colombia, centrándose especialmente en operaciones relativas al entorno propicio en el último decenio.

Durante el período 2006-2015, el Grupo BID aprobó 145 operaciones de asociaciones público-privadas por US\$5.800 millones. La labor del Grupo se centró en mejorar el entorno propicio y financiar proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas, con escaso apoyo para la preparación de proyectos. La mayoría de los recursos del Grupo BID para el entorno propicio se dirigieron a reformas sectoriales, fortalecimiento institucional y mejora de los marcos normativos para fomentar la participación privada en el ámbito de infraestructura. El financiamiento de determinados proyectos bajo ese tipo de asociaciones estuvo concentrado en los dos sectores más importantes atendidos por asociaciones público-privadas en la región —energía y transporte— y fue proporcionado mayormente por las ventanillas del sector privado del Grupo BID. La cartera del Grupo empezó tan solo recientemente a incluir sectores menos tradicionales (tales como apoyo para la infraestructura de educación y de salud).

El Grupo BID proporcionó 35% del financiamiento total de proyectos en la región por parte de los bancos multilaterales de desarrollo, si bien su apoyo fue relativamente pequeño en comparación con el mercado de asociaciones público-privadas de América Latina y el Caribe. El Grupo BID dedicó más actividad al financiamiento de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas que otros bancos multilaterales de desarrollo en América Latina y el Caribe, en tanto que el Grupo del Banco Mundial se dedicó más a los ámbitos de entorno propicio y preparación de proyectos. La mayor parte del apoyo del Grupo BID (más de 70% de la cartera total) tanto para entorno propicio como para financiamiento se aprobó para los cinco países con la capacidad más desarrollada en cuanto a asociaciones público-privadas, que también atrajeron la mayor parte del financiamiento privado.

RESULTADOS DEL APOYO PROPORCIONADO POR EL GRUPO BID

Los objetivos relacionados con el entorno propicio se alcanzaron en gran medida, pero los proyectos centrados en el financiamiento tuvieron dificultades en lograr sus objetivos en los países de entornos propicios débiles. En esos casos, el Grupo BID no logró gestar los cambios requeridos a los proyectos (o contratos) para volverlos viables. Las condiciones básicas para proporcionar satisfactoriamente servicios de

infraestructura por medio de asociaciones público-privadas no existían en la mitad de los proyectos incluidos en la muestra financiada por el Grupo BID. Sin embargo, en esos casos el criterio no fue el de establecer de antemano los requisitos previos —por ejemplo, brindando primero apoyo para el entorno propicio, a fin de ensayar luego nuevos modelos por medio de proyectos piloto que permitieran ver resultados iniciales y posibles efectos de demostración positivos— sino el de involucrarse solamente al cierre financiero de los proyectos.

Allí donde las diferentes partes del Grupo BID actuaban de manera independiente entre sí, las ineficiencias tendían a aumentar, y el Grupo perdió la oportunidad de suministrar soluciones integrales a los países. Además, el Grupo BID no realizaba habitualmente un análisis del valor del financiamiento en su proceso decisorio inicial, y esa falta de un análisis adecuado llevó a ir en búsqueda de objetivos que no aumentaban al máximo el potencial del Grupo de agregar valor. Aun cuando el Grupo dio un apoyo ad hoc a la preparación de proyectos, lo hizo mayormente en la fase financiera, cuando ya resultaba difícil cambiar las condiciones de los proyectos.

El Grupo BID agregó valor en unos pocos países (sobre todo en Colombia y Uruguay) gracias a tener interacciones a largo plazo con los gobiernos, ser flexible y adaptable a los cambios de contexto y trabajar en nuevas áreas de gran potencial. El suministro de un reconocido “sello de aprobación” en una etapa temprana de la preparación de proyectos, y la aplicación de las normas de salvaguardias ambientales y sociales del Grupo BID (que suelen ser más rigurosas que las nacionales), son otras esferas en las que el Grupo puede añadir valor.

La sostenibilidad a más largo plazo del apoyo proporcionado por el Grupo BID a menudo resultaba incierta. La mejora de las prácticas de divulgación de información en los proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas resulta fundamental para aumentar la transparencia, mitigar el riesgo de corrupción y aumentar la sensibilización del público acerca de los beneficios de dichos proyectos. Además, si bien el financiamiento a largo plazo en moneda local es esencial para la sostenibilidad de las asociaciones público-privadas, en muchos países de América Latina y el Caribe los mercados de capital están concentrados, son pequeños y no tienen demasiada profundidad. Además, los proyectos enmarcados en dichas asociaciones a veces también tienen dificultades en la gestión de los riesgos ambientales y sociales, que pueden ser elevados para este tipo de proyectos. En general, si los riesgos ambientales y sociales no se identifican y abordan en la etapa de diseño y estructuración, luego resulta difícil gestionarlos durante la fase de financiamiento de los proyectos de asociaciones público-privadas.

ARREGLOS INSTITUCIONALES

En años recientes, en consonancia con el incremento del enfoque en la infraestructura sostenible y la participación del sector privado, prácticamente todos los bancos multilaterales de desarrollo rediseñaron sus criterios en cuanto a las asociaciones

público-privadas, algunos de ellos basándose en las evaluaciones de su experiencia con dichas asociaciones en el ámbito de infraestructura. Las principales lecciones que se derivan de la evolución de las asociaciones público-privadas en la región y de la propia experiencia de los bancos multilaterales de desarrollo y el Grupo BID comprenden la necesidad de los siguientes elementos: (i) una estrategia de asociaciones público-privadas clara y focalizada; (ii) una masa crítica de aptitudes y conocimientos especializados acerca de asociaciones público-privadas; (iii) un criterio coordinado y de colaboración entre todas las partes de la institución que intervienen en la esfera de las asociaciones público-privadas en infraestructura, con un marco de incentivos adecuado; y (iv) un conjunto adecuado de instrumentos relacionados con las asociaciones público-privadas (incluidos conocimientos, políticas y financiamiento).

El Grupo BID puede aprender de las experiencias de otros bancos multilaterales de desarrollo para avanzar en esos ámbitos. Si bien varios de sus documentos de estrategia mencionan la importancia de las asociaciones público-privadas, el Grupo BID todavía no tiene una estrategia integral y clara acerca de dichas asociaciones, y sus estrategias de país no han orientado adecuadamente hasta ahora las actividades del mismo en la esfera de esas asociaciones. Actualmente, los funcionarios del Grupo que trabajan en dicha esfera están dispersos por la institución, sin un punto focal que pueda ayudar a tomar decisiones y compartir lecciones. Las iniciativas del Grupo se han emprendido hasta ahora caso por caso, respondiendo más a incentivos sectoriales que a la búsqueda de la manera más idónea de mejorar la infraestructura por medio de asociaciones público-privadas. Un enfoque más integrado en las actividades del Grupo que sustentan el entorno propicio de asociaciones público-privadas, la preparación de proyectos y el financiamiento podría aumentar la efectividad en el desarrollo. Por último, si bien el Grupo BID ha elaborado algunos productos de conocimiento importantes, el conocimiento acerca de las asociaciones público-privadas no se gestiona de manera óptima y la entidad no ha utilizado a fondo los mecanismos de preparación de proyectos.

Partiendo de los hallazgos de la presente evaluación, OVE tiene recomendaciones para la Administración, a tres niveles —estratégico, organizacional y operacional— que idealmente se deberían abordar por medio de un plan de acción integrado del Grupo BID.

- **Nivel estratégico**

- (i) Identificar y evaluar la demanda potencial de asociaciones público-privadas mediante diagnósticos de país específicos. Esos diagnósticos —un mapeo de las oportunidades de asociaciones público-privadas— han de incluir análisis de por lo menos los siguientes aspectos: (i) necesidades de infraestructura a nivel de sector; (ii) entorno de las asociaciones público-privadas (es decir, marco legal y normativo e instituciones, potencial para la inversión privada y madurez de los mercados de capital locales); (iii) limitaciones y riesgos fiscales; y (iv) tipo de apoyo que los gobiernos buscan de las entidades multilaterales.

- (ii) Definir prioridades de intervención. Ello incluiría un marco general que considere en qué países y sectores se necesita apoyo y qué tipo de apoyo se necesita, y que defina prioridades.

- **Estructura organizacional y aptitudes**

- (i) Establecer un punto focal para asociaciones público-privadas en la estructura del Grupo BID. Aprovechar la propia experiencia del Grupo BID y las lecciones aprendidas de otros bancos multilaterales de desarrollo, y evaluar qué opción es la más idónea en función de la actual estructura organizacional del Grupo. El punto focal 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 de asociaciones público-privadas a los clientes, incluidas inversiones y asesoría.
- (ii) Evaluar las actuales capacidades de la organización en materia de asociaciones público-privadas. Actualmente, las capacidades en cuanto a asociaciones público-privadas están dispersas por todo el Grupo BID. Parte del plan de acción sobre dichas asociaciones ha de incluir la elaboración de un inventario de las actuales aptitudes del Grupo, que permita identificar lo que falta, y el abocarse a atraer y retener las aptitudes necesarias.
- (iii) Reformar los incentivos. Actualmente, el personal es retribuido principalmente en función del volumen contabilizado en su propia ventanilla. Eso es especialmente problemático pues es más fácil contabilizar una operación con garantía soberana que una asociación público-privada. Los incentivos han de pasar de los volúmenes de aprobación del Grupo BID a los montos que el mismo puede movilizar de inversionistas privados, debiendo haber incentivos para la colaboración (por ejemplo, para que funcionarios del sector público identifiquen oportunidades de asociaciones público-privadas).

- **Nivel operacional**

- (i) Analizar los proyectos de infraestructura que están en la lista de operaciones en tramitación y asesorar a los países acerca del modelo de entrega más idóneo para los proyectos. El Grupo BID debe estudiar con prontitud proyectos potenciales que obran en la lista de operaciones en tramitación e informar, en primer lugar, si un proyecto ha de seguir adelante, y luego, cuál es el mejor instrumento para brindarle apoyo (por ejemplo, examinando sistemáticamente una evaluación del valor del financiamiento, si dicha evaluación existe, y si no existe, realizándola). Idealmente, ese análisis y asesoramiento ha de ser independiente del sector que originará la operación, seleccionando en cambio la mejor alternativa para el cliente (por ejemplo, en términos de asociaciones público-privadas en contraposición a proyecto público, y en términos de instrumentos). Esa evaluación también debe incluir

temas de gobernanza (por ejemplo, de qué manera se adjudicó el proyecto del sector público, la asociación público-privada o la concesión), así como aspectos ambientales y sociales (por ejemplo, si desde el principio se llevó a cabo una consulta suficiente y si los temas críticos ambientales, sociales y de cambio climático se han abordado con claridad acerca de las funciones entre los sectores público y privado).

- (ii) Estudiar la utilización y elaboración de nuevos productos financieros y de asesoría adaptados a las necesidades específicas de los países. Las opciones a analizar incluyen, por ejemplo, financiamiento en moneda local, servicios de asesoría, instrumentos específicos en apoyo de los gobiernos subnacionales y mecanismos de preparación de proyectos.
- (iii) Fortalecer el marco de resultados para las operaciones enmarcadas en asociaciones público-privadas. Las operaciones enmarcadas en asociaciones público-privadas han de examinar de manera habitual el valor del financiamiento (es decir, si una asociación público-privada representa la mejor alternativa); la cantidad y calidad de los servicios suministrados; los costos, tanto para el contribuyente (impactos fiscales conocidos y contingentes) como para el usuario (por ejemplo, considerar la asequibilidad para los hogares de mayor pobreza); y la probable sostenibilidad de los arreglos correspondientes. En cuanto a los temas ambientales y sociales, será importante evaluar si se han cumplido los objetivos críticos; y especialmente para los proyectos de infraestructura que conlleven importantes temas ambientales y sociales, sería sumamente deseable que el concesionario mantenga una consulta y una divulgación constantes.
- (iv) Diseñar una estrategia de conocimiento específica sobre asociaciones público-privadas. El Grupo BID ha de captar y documentar sistemáticamente los resultados y las lecciones aprendidas en operaciones de asociaciones público-privadas, mediante un sistema mejorado de gestión del conocimiento, reconociendo que los temas de confidencialidad podrían dificultar ese proceso de aprendizaje y requerir por ende versiones públicas y no públicas de los documentos.
- (v) Incorporar sistemáticamente las lecciones derivadas de la experiencia con las operaciones del propio Grupo BID y las de otros bancos multilaterales de desarrollo en el diseño y la ejecución de nuevas operaciones enmarcadas en asociaciones público-privadas. La unidad central ha de jugar un papel crítico en la interacción con otros bancos multilaterales de desarrollo y la identificación de lecciones y prácticas óptimas.



En años recientes, las asociaciones público-privadas se han venido perfilando como una opción cada vez más importante para respaldar las inversiones en infraestructura.

© BID

1 Introducción

Incrementar el financiamiento para infraestructura es algo que reviste gran prioridad para la región de América Latina y el Caribe. Las importantes brechas de infraestructura que aquejan a la región y la pertinencia de poder satisfacer las necesidades de infraestructura para el desarrollo están bien documentadas en muchos informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) y otras entidades¹. En años recientes, las asociaciones público-privadas se han venido perfilando como una opción cada vez más importante para respaldar las inversiones en infraestructura. En la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba en julio de 2015, los bancos multilaterales de desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) hicieron hincapié en el desafío de “pasar de miles de millones a billones”—es decir, la necesidad de usar los (relativamente escasos) miles de millones de dólares de asistencia oficial al desarrollo para captar los billones de capital (privado) necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados en la Agenda 2030 para el Desarrollo. Muchos de esos objetivos dependen de un sustancial incremento de las inversiones en infraestructura, y hay un consenso creciente de que, realistamente, ese incremento solo se puede lograr con una mayor participación del sector privado, incluido el empleo de asociaciones público-privadas.

El Grupo BID ha reconocido a las inversiones en infraestructura, tanto públicas como privadas, como un elemento altamente prioritario para América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en su Estrategia de Infraestructura Sostenible el Banco identifica la importancia de fomentar mecanismos de financiamiento que permitan apalancar la participación del

sector privado en el ámbito de infraestructura, poniendo de relieve la necesidad de una estrecha colaboración entre los sectores público y privado para aumentar la calidad y cantidad de infraestructura por medio de asociaciones público-privadas². La Corporación Interamericana de Inversiones (CII), rama del sector privado del Grupo BID, también considera a la infraestructura como una prioridad estratégica. Según su plan de negocios, para 2019 la entidad prevé un aumento de 14% en cuanto a aprobaciones en infraestructura con respecto al promedio registrado en el período 2010-2014.

El objetivo de la presente evaluación es examinar y evaluar la labor realizada por el Grupo BID en materia de asociaciones público-privadas en infraestructura en América Latina y el Caribe. En la evaluación también se analizan las experiencias de varios otros bancos multilaterales de desarrollo con las asociaciones público-privadas a fin de lograr una perspectiva comparativa y recabar lecciones que puedan ser útiles para el Grupo BID. La evaluación se centra en el decenio 2006-2015.

La presente evaluación resulta oportuna ante los cambios recientes registrados dentro del Grupo BID. La fusión hacia afuera de las operaciones del sector privado efectuada en 2016 —es decir, el traslado de las operaciones del sector privado que anteriormente estaban bajo la esfera del BID al ámbito de la CII ampliada— y el cambio de enfoque estratégico del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) están generando nuevas oportunidades y desafíos en términos de coordinación y sinergias entre diferentes partes del Grupo BID.

Recuadro 1.1. Preguntas de la evaluación

- ¿Está centrada en las necesidades del mercado la cartera de asociaciones público-privadas?
- ¿En qué medida abordaron desafíos críticos en mercados específicos las asociaciones público-privadas seleccionadas?
- ¿Utilizó instrumentos adecuados el Grupo BID?
- El trabajo del Grupo BID, ¿estuvo en consonancia y coordinación con la estrategia y las políticas en el país?
- ¿Qué efecto han tenido esas operaciones en el mercado de asociaciones público-privadas?
- ¿En qué medida lograron fortalecer la capacidad y el entorno propicio?
- ¿Lograron alcanzar los objetivos, especialmente en cuanto al acceso a los servicios de infraestructura y la calidad y el costo de dichos servicios?
- ¿En qué medida respondieron el diseño y la estructura de los proyectos a los temas surgidos durante la ejecución de los mismos y en qué medida posibilitaron una entrega eficiente?
- ¿Cuál fue el principal valor agregado del Grupo BID?
- ¿En qué medida lograron las operaciones seleccionadas abordar temas ambientales y sociales clave?
- ¿Fueron sostenibles las operaciones seleccionadas?

La evaluación busca responder a preguntas acerca de la pertinencia, eficacia, eficiencia, valor agregado y sostenibilidad de las actividades del Grupo BID con asociaciones público-privadas en infraestructura (Recuadro 1.1). Esas actividades abarcan tres tipos de apoyo del Grupo BID: apoyo para el entorno propicio, asistencia en la preparación de proyectos y financiamiento de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas. Algunas operaciones de inversión y algunos préstamos en apoyo de reformas de política han procurado ayudar a los países a desarrollar un entorno propicio favorable para las asociaciones público-privadas, en tanto que iniciativas de cooperación técnica como el InfraFondo apoyaron la preparación de proyectos y las operaciones crediticias financiaron inversiones en el marco de asociaciones público-privadas.

Para abordar esas preguntas, OVE recabó pruebas empíricas en dos niveles. En primer lugar, para obtener una visión transversal del trabajo del Grupo BID hasta la fecha, OVE identificó una cartera de 145 proyectos de asociaciones público-privadas realizados en el período 2006-2015 en todas las ventanillas del Grupo BID³. En segundo lugar, realizó estudios detallados de casos en seis países de América Latina y el Caribe: Brasil, Colombia, Guyana, Perú, República Dominicana y Uruguay⁴. Dichos países presentan distintos contextos y experiencias y representaron 70% de la cartera del Grupo BID durante el período cubierto por la evaluación.

Al no haber una única definición de asociaciones público-privadas aceptada internacionalmente, OVE utilizó la definición amplia que aparece en la Guía de Referencia de las Asociaciones Público-Privadas de 2014⁵: *“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”*. El diseño del contrato y las negociaciones conexas que subyacen un mecanismo de asociación público-privada representan procesos prolongados que pueden diferir en función del contexto, la experiencia de la autoridad contratante y la solidez de los consorcios del sector privado (Anexo I).

A. BENEFICIOS Y RIESGOS DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Las asociaciones público-privadas pueden ayudar a superar algunas de las limitaciones tradicionalmente vinculadas con el suministro estándar por el sector público. Primeramente, las estrictas limitaciones presupuestarias suelen limitar la capacidad del sector público de comprometer capital para proyectos de infraestructura a largo plazo y riesgosos. Un mecanismo de asociación público-privada permite al sector privado financiar la construcción, las operaciones y el mantenimiento del activo de infraestructura y ser remunerado directamente por medio de cargos al usuario, indirectamente por la vía tributaria o mediante una combinación de ambas modalidades. En segundo lugar, la ausencia de contratos a largo plazo con normas de calidad de servicio claramente especificadas puede traducirse en un trabajo defectuoso



El Grupo BID financió la primera APP en el Estado de São Paulo, Metro Línea 4, con US\$ 128,9 millones.

El moderno sistema sin conductor ayudó a reducir significativamente la congestión y la contaminación en una de las ciudades más grandes.

© [Surian](#)

o un método de construcción que entraña costos de operación y mantenimiento mucho más elevados. Un contrato de asociación público-privada está diseñado para tener en cuenta los correspondientes productos y costos durante todo el ciclo de vida del proyecto, lo cual puede permitir al sector privado reducir costos al tiempo de mejorar la calidad de servicio. En tercer lugar, el suministro público de programas de infraestructura públicos suele verse afectado por dificultades de identificación y priorización de los proyectos, una planificación defectuosa y procesos lentos de adquisiciones y de obtención de permisos. Los proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas deben ceñirse a normas internacionales en materia de adquisiciones, con procedimientos abiertos, transparentes y competitivos. Por último, el riesgo de que los ciclos político y fiscal afecten la inversión durante la etapa de operación y mantenimiento puede reducir la eficiencia de las inversiones, aumentando los costos de la infraestructura y reduciendo la calidad del servicio. Pese a no ser inmunes al ciclo político, las asociaciones público-privadas tienden a introducir disciplina en vista de la cantidad relativamente grande de recursos requerida y el compromiso a largo plazo que entrañan.

Sin embargo, los mecanismos de asociaciones público-privadas no están exentos de riesgos y suscitan inquietudes a las que hay que prestar atención. Primeramente, las asociaciones público-privadas enfrentan riesgos de gestión fiscal que se deben abordar y gestionar con cuidado. La posibilidad de tener inversiones en infraestructura al tiempo de evitar las cargas fiscales inmediatamente visibles (si los compromisos

de asociación público-privada se tratan como rubro situado por fuera del balance general) hace que dichas asociaciones sean una alternativa atractiva para los gobiernos, pues les permiten cosechar los beneficios políticos del hecho de haber implantado la infraestructura y al mismo tiempo repartir el costo hacia los futuros contribuyentes. Además, las asociaciones público-privadas entrañan complejidades en todas las etapas del ciclo de proyecto (preparación, adquisición y contratación, financiamiento y gestión de los contratos) y requieren una amplia gama de aptitudes, algunas de las cuales pueden ser nuevas para el sector público o ser difíciles de atraer a dicho sector y retener en el mismo. Por ejemplo, las adjudicaciones de licitaciones de manera ineficiente o corrupta suelen ser el origen de problemas futuros en los proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas. Por último, como la mayor parte de dichas asociaciones suponen una gran cantidad de financiamiento privado, afrontan costos de capital más elevados que los de los proyectos financiados exclusivamente con fondos públicos. Por ende, el postulado de valor del financiamiento en favor de las asociaciones público-privadas requiere que el sector privado logre eficiencias de costo y mejore la calidad del servicio durante la vida del proyecto a fin de compensar los costos financieros, que son más elevados. Vista la naturaleza a largo plazo de los contratos de asociación público-privada, se requieren mecanismos efectivos de gestión de contratos para que ese tipo de asociaciones sigan brindando valor por el dinero invertido.

Independientemente de la alternativa de suministro de infraestructura que se escoja, ya sea la de adquisiciones públicas estándar o la de asociaciones público-privadas, los proyectos de infraestructura enfrentan toda una serie de riesgos debido a su gran escala y su naturaleza a largo plazo. Dichos riesgos comprenden los técnicos, de construcción, operativos, financieros, de hechos de fuerza mayor, de índole normativa/política, de incumplimiento, ambientales y sociales. Las asociaciones público-privadas no son inmunes a ello, por lo cual el diseño de los contratos y la asignación de riesgos son cruciales para alcanzar los beneficios previstos.

B. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Entre 1992 y 2013, la región de América Latina y el Caribe dedicó 2,4% de su PIB a la infraestructura, una inversión sustancialmente inferior a la registrada en otras economías. China invirtió en el desarrollo de infraestructura 8,5% de su PIB, en tanto que Japón e India invirtieron 5% y 4,7%, respectivamente, y la Unión Europea y los Estados Unidos, 2,6%⁶.

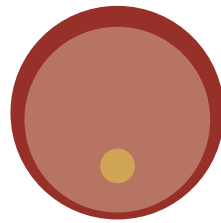
Según la base de datos Participación Privada en Infraestructura (PPI), entre 2006 y 2015 se elaboraron en América Latina y el Caribe alrededor de 1.000 proyectos de asociaciones público-privadas⁷. Dichas inversiones representaron 76% de la inversión privada total en infraestructura (Gráfico 1.1) y 1% del PIB de la región⁸. Otras regiones en desarrollo, como Asia meridional o África subsahariana, invirtieron en

ese decenio alrededor de 1,6% y 0,8% de sus respectivos PIB en asociaciones público-privadas en infraestructura. A su vez, los países de ingreso bajo y mediano situados en regiones desarrolladas como Asia oriental y el Pacífico y Europa y Asia central, muy golpeados por la crisis mundial y más necesitados de mantenimiento que de nuevas inversiones en infraestructura, invirtieron alrededor de 0,1% de su PIB en asociaciones público-privadas en infraestructura.

GRÁFICO 1.1

Las asociaciones público-privadas fueron la modalidad predominante para brindar apoyo a la inversión privada en infraestructura en América Latina y el Caribe entre 2006 y 2015

Fuente: Base de datos PPI (2016).



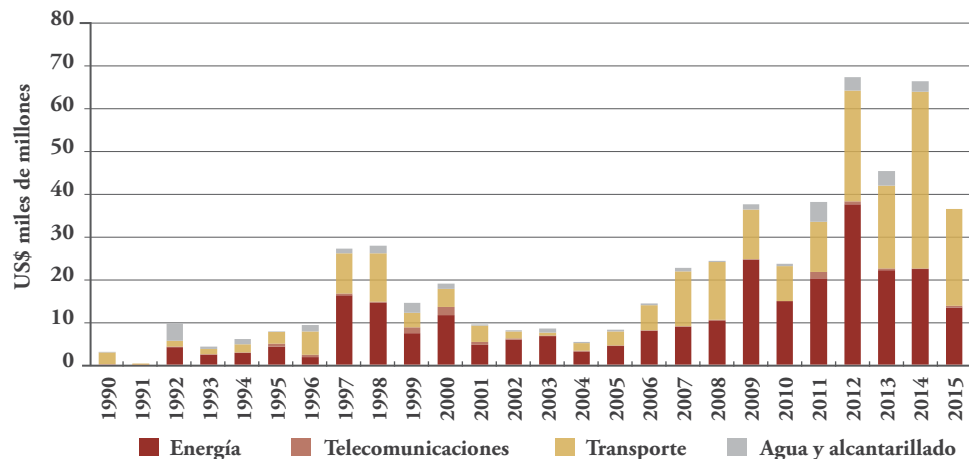
- Inversión privada en infraestructura (US\$478.000 millones)
- Inversión en asociaciones público-privadas (76% de la inversión privada)
- Monto de los bancos multilaterales de desarrollo en apoyo del financiamiento en asociaciones público-privadas (3% de la inversión privada)

Las inversiones en infraestructura mediante asociaciones público-privadas aumentaron sustancialmente en América Latina y el Caribe —pasando de US\$8.000 millones en 2005 a US\$39.000 millones en 2015, con una inversión acumulada de más de US\$361.000 millones en ese período. La inversión de asociaciones público-privadas disminuyó por un tiempo tras la crisis financiera mundial, pero después de 2010 muchos gobiernos contemplaron nuevamente aumentar las inversiones privadas, habida cuenta de las dificultades de incrementar la inversión pública ante la baja de los precios de productos básicos y el aumento de los déficit fiscales en la región. Ello obedeció también en parte a mejoras en el grado de preparación del ámbito de las asociaciones público-privadas, con el establecimiento de organismos y reglamentaciones exclusivos para ese tipo de asociaciones en muchos países de la región de América Latina y el Caribe⁹. En términos globales, la región mejoró sustancialmente sus marcos institucionales para la elaboración de asociaciones público-privadas.

GRÁFICO 1.2

Inversión en infraestructura mediante asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe por sector (1990-2015)

Fuente: Base de datos PPI (2016)



Las inversiones de asociaciones público-privadas se registraron mayormente en energía y transporte. A pesar de importantes diferencias entre los distintos países, la inversión mediante asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe está muy concentrada en los ámbitos de energía (más de 48% de la inversión total mediante asociaciones público-privadas) y transporte (más de 46%, con predominio de las inversiones en carreteras). La proporción que les cabe a los proyectos de agua y saneamiento (4,7%) y de tecnología de la información y las comunicaciones (1%) dentro del ámbito de las asociaciones público-privadas en la región es reducida¹⁰.

El mercado de asociaciones público-privadas en la región está muy concentrado en Brasil, al que siguen en un muy lejano segundo lugar México y Colombia, en tanto que Honduras encabeza el coeficiente de inversión de asociaciones público-privadas con respecto al PIB. Más de 94% del total invertido mediante asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe durante el último decenio estuvo concentrado en apenas cinco países: Brasil (65%), México (11%), Colombia (7%), Perú (6,4%) y Chile (5,3%). Sin embargo, en relación con el tamaño de la economía, Honduras estuvo a la cabeza de la región con inversiones mediante asociaciones público-privadas de 2% del PIB, seguida de Perú (1,6%), Nicaragua (1,5%) y Jamaica (1,3%). La inversión mediante asociaciones público-privadas en Brasil y México no fue sino de 1,1% y 0,4% de sus respectivos PIB en el último decenio. En los países pequeños, el desarrollo de un inventario de proyectos sostenible puede ser especialmente difícil.

Otros cambios también influenciaron, y seguirán influenciando, las inversiones mediante asociaciones público-privadas en la región. Los instrumentos de deuda representaron dos tercios de la inversión mediante asociaciones público-privadas entre 2004 and 2014, pero durante la crisis financiera mundial el capital asumió una función más relevante. En el último decenio, los bancos comerciales representaron más de 50% de la inversión privada en infraestructura en la región; las empresas urbanizadoras, de adquisiciones para ingeniería y de construcción contribuyeron 9%; los bancos nacionales (13,7%) y los bancos multilaterales de desarrollo (7,3%) también tuvieron importancia como financiadores de asociaciones público-privadas en infraestructura¹¹. En lo sucesivo, las reglamentaciones de Basilea III limitarán la capacidad de los bancos comerciales de financiar proyectos de infraestructura a largo plazo. En estudios recientes se señala a los inversionistas institucionales —tales como fondos de pensiones, aseguradoras y fondos de inversión— como potenciales socios de financiamiento en el suministro de infraestructura¹².

Muchos países de América Latina y el Caribe dotados de capacidad desarrollada en materia de asociaciones público-privadas tienen inventarios de proyectos con listas largas de potenciales asociaciones de esa índole. Muchos proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas podrían llegar al mercado en los próximos años. Prácticamente todos los países más grandes de la región —Argentina, Brasil, Chile,

Colombia, México y Perú— tienen un programa de inversión en infraestructura en el que las asociaciones público-privadas desempeñan una función crucial¹³. Por ejemplo, Colombia elaboró un plan de US\$70.000 millones para mejorar su infraestructura nacional, el cual dedica cerca de US\$30.000 millones al proyecto bandera —el programa de infraestructura vial de cuarta generación (4G), un plan mediante concesiones con 47 proyectos que representa el programa vial más grande de América Latina y el Caribe¹⁴. Como el coeficiente entre inversión privada y PIB en algunas de las economías más grandes de la región sigue siendo bajo, hay margen considerable para más proyectos, siempre que se puedan gestionar satisfactoriamente.

Sin embargo, el grado de preparación del entorno de asociaciones público-privadas varía mucho dentro de la región, en términos de reglamentos y leyes, grado de inversión privada en el suministro de infraestructura y desarrollo de los mercados financieros. Si bien en el último decenio se registraron mejoras en algunos países —especialmente Uruguay, Guatemala y México— los avances han sido desparejos y las necesidades difieren en cada economía. El Infrascopio (2014) todavía no califica a ningún país de América Latina y el Caribe como “maduro”¹⁵, pero categoriza a cinco —Chile, Brasil, Perú, México y Colombia— como entornos “desarrollados” para asociaciones público-privadas, nueve¹⁶ como “emergentes” y cinco¹⁷ como “incipientes”¹⁸. Entre los desafíos más apremiantes para la región resaltados por el Infrascopio cabe mencionar las deficiencias en el marco institucional y el ajuste subnacional¹⁹. En cuanto a las facilidades financieras²⁰, se constató que las mismas son especialmente fuertes en Chile, al que siguen Brasil, México, Perú y luego Panamá y Colombia; el resto de la región sigue lidiando con ese aspecto, habiendo registrado pocas mejoras al respecto desde 2010.

Un importante desafío para la región radica en la alta tasa de renegociaciones registradas en ella en los últimos decenios, debido en parte a una preparación de proyectos deficiente. Se renegociaron casi 70% de los contratos de asociaciones público-privadas en infraestructura suscritos en la región en los últimos decenios, así como 92% de los correspondientes a proyectos relacionados con el agua. Esas renegociaciones pueden ser problemáticas si carecen de transparencia y visibilidad pública²¹. La asignación inadecuada de riesgos tiende a estar en la raíz de los procesos de renegociación, como reflejo de una preparación de proyectos defectuosa y una evaluación deficiente del valor del financiamiento, todo ello sumado a contratos incompletos o deficiencias normativas, que alteran considerablemente los resultados buscados con los proyectos²².

Los bancos multilaterales de desarrollo están en buena posición para brindar un apoyo oportuno que permita destrabar más valor en los proyectos y programas de infraestructura. Independientemente de la manera en que se financie, para poder culminar satisfactoriamente un proyecto de infraestructura debe ser económica, ambiental y socialmente idóneo y poder recuperar sus costos. Es relativamente fácil

subestimar el tiempo y costo que insume estructurar y diseñar bien esos proyectos complejos y de largo plazo. Los bancos multilaterales de desarrollo tienen la posibilidad de ayudar a gestar entornos idóneos para atraer a la inversión privada (por ejemplo, mediante el suministro de apoyo a la reforma de los marcos legales y normativos), brindar un apoyo independiente para la preparación de proyectos (tal como evaluaciones del valor del financiamiento y de la transferencia de riesgos) y ayudar a cerrar brechas de financiamiento.



El Grupo BID aprobó US\$278 millones para mejorar el entorno propicio en el sector de energía fomentando condiciones conducentes a la elaboración de proyectos de energía renovable y un proyecto de transmisión regional y para fomentar la electrificación rural mediante mecanismos de APP.

© BID

2

Apoyo del Grupo BID y de otros Bancos Multilaterales de Desarrollo en favor de las Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura en América Latina y el Caribe

Entre 2006 y 2015, el Grupo BID aprobó 145 operaciones de asociaciones público-privadas en infraestructura por US\$5.800 millones²³ (Anexo II). Esas operaciones usaban un conjunto diversificado de instrumentos, incluidos préstamos para inversión (83,5% del monto total), garantías (7,9%), préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (7,8%), capital (una operación)²⁴ y fondos no reembolsables para cooperación técnica. Las operaciones de cooperación técnica representaron una cantidad pequeña dentro de la cartera (0,7%) pero una proporción mayor en cuanto al número de operaciones (68, o 47%).

El apoyo del Grupo BID se centró en mejorar el entorno propicio y en financiar proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas; en cambio, el apoyo para la preparación de proyectos fue escaso:

- El Grupo BID aprobó 77 operaciones relativas al *entorno propicio*, por una cifra del orden de los US\$900 millones. Dichas operaciones brindaban apoyo en las primeras fases, en áreas como las de reformas de política, establecimiento de capacidad y fortalecimiento institucional.
- El Grupo BID aprobó 10 operaciones de *preparación de proyectos*, por US\$9,4 millones. Esas operaciones de cooperación técnica brindaban apoyo a las etapas iniciales del ciclo de proyecto de asociaciones público-privadas, tales como la identificación de un proyecto; la realización de estudios de factibilidad, técnicos y previos a la inversión (incluidas evaluaciones ambientales, sociales y de gobernanza); la definición de la estrategia de adquisiciones; y el suministro de apoyo para el diseño de contratos de asociaciones público-privadas.
- El Grupo BID aprobó 58 operaciones de *financiamiento*, por US\$4.900 millones. Dichas operaciones, que representan la mayor parte del financiamiento aprobado, estaban dirigidas a cerrar brechas financieras en la fase final del ciclo de proyecto.

La mayoría de los recursos para entorno propicio se dirigieron a reformas sectoriales, fortalecimiento institucional y mejora de los marcos normativos para fomentar la participación privada en el ámbito de la infraestructura. El Grupo BID aprobó US\$362 millones (o 40% del total de aprobaciones para entorno propicio) con destino a operaciones multisectoriales dirigidas a fortalecer las capacidades y los marcos normativos de los países para elaborar proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas. Aprobó US\$278 millones (31%) para mejorar el entorno propicio en el sector de energía fomentando condiciones conducentes a la elaboración de proyectos de energía renovable y un proyecto de transmisión regional y para fomentar la electrificación rural mediante mecanismos de asociaciones público-privadas. El 29% restante se utilizó para fortalecer entidades públicas y mejorar marcos normativos en los sectores de agua y saneamiento (13%), salud (8%) y transporte (8%). La mayor parte del apoyo se suministró mediante préstamos en apoyo de reformas de política (51% del volumen total) y préstamos para inversión (46%); las operaciones de cooperación técnica representaron una cantidad exigua (3%), pero fueron el instrumento usado con mayor frecuencia (66% en número). Los departamentos de Instituciones para el Desarrollo (IFD) y de Infraestructura y Medio Ambiente (INE) representaron la mayor parte de los montos totales aprobados (56% y 32%, respectivamente). En términos del número de operaciones, INE (31%), el FOMIN (30%) e IFD (22%) implementaron 83% de todas las operaciones de entorno propicio aprobadas durante el período cubierto por la evaluación.

Las operaciones de cooperación técnica para la preparación de proyectos tenían varios objetivos. El InfraFondo es un programa especial de cooperación técnica dedicado a ayudar a entidades públicas, privadas y de capital mixto en América Latina y el Caribe a identificar y elaborar proyectos de infraestructura financiables y sostenibles que puedan llegar al cierre financiero. El Grupo BID utilizó dicho fondo para aprobar seis operaciones de cooperación técnica cuyos objetivos incluían la constitución de un fondo de desarrollo de asociaciones público-privadas (tres operaciones) y la elaboración de documentos clave y estructuración del proceso de licitación para proyectos bajo asociaciones de esa índole (tres operaciones)²⁵. Además de las operaciones de cooperación técnica del InfraFondo, el Grupo BID (por intermedio de INE) también aprobó cuatro operaciones de cooperación técnica para brindar apoyo a entidades públicas en la identificación y selección de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas (dos operaciones) y la estructuración del proceso de licitación de proyectos de esa índole (dos operaciones).

El financiamiento de proyectos específicos enmarcados en asociaciones público-privadas estuvo concentrado en los dos sectores más importantes atendidos por esas asociaciones en la región: energía y transporte. El Grupo BID aprobó préstamos y garantías por US\$3.200 millones para 22 operaciones en el sector de transporte y US\$1.700 millones para 36 operaciones en el de energía. Los proyectos de asociaciones público-privadas en transporte comprendieron la expansión de sistemas de transporte (55% del total en ese ámbito), la expansión y construcción de rutas

(30%) y la expansión de aeropuertos y puertos (15%). Los proyectos en el sector de energía comprendieron la construcción de plantas eléctricas impulsadas con energía renovable —eólica, térmica, hidroeléctrica, solar y de biomasa— (86% del total en el ámbito de energía) y la expansión de redes de transmisión (14%).

Las ventanillas del sector privado del Grupo BID suministraron la mayor parte (81%) del financiamiento para proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas. Antes de su reciente fusión, el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) había aprobado 42 operaciones de asociaciones público-privadas y la CII, 12 (mayormente pequeños proyectos de energía). En el sector público, INE participó en el financiamiento de cuatro proyectos de asociaciones público-privadas, uno de ellos (Línea 2 del Metro de Lima) financiado por las ventanillas tanto del sector privado como del sector público del Grupo BID.

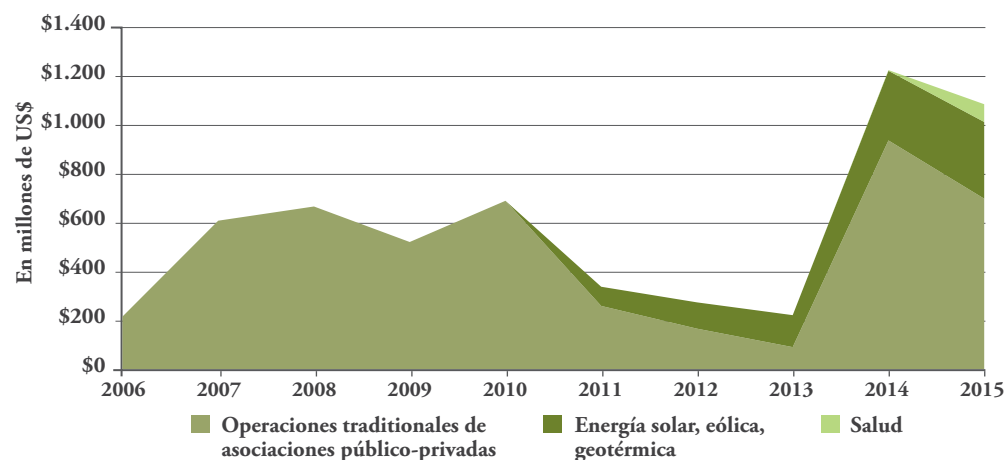


GRÁFICO 2.1

El creciente apoyo del Grupo BID a asociaciones público-privadas en sectores menos tradicionales

Fuente: OVEDA.

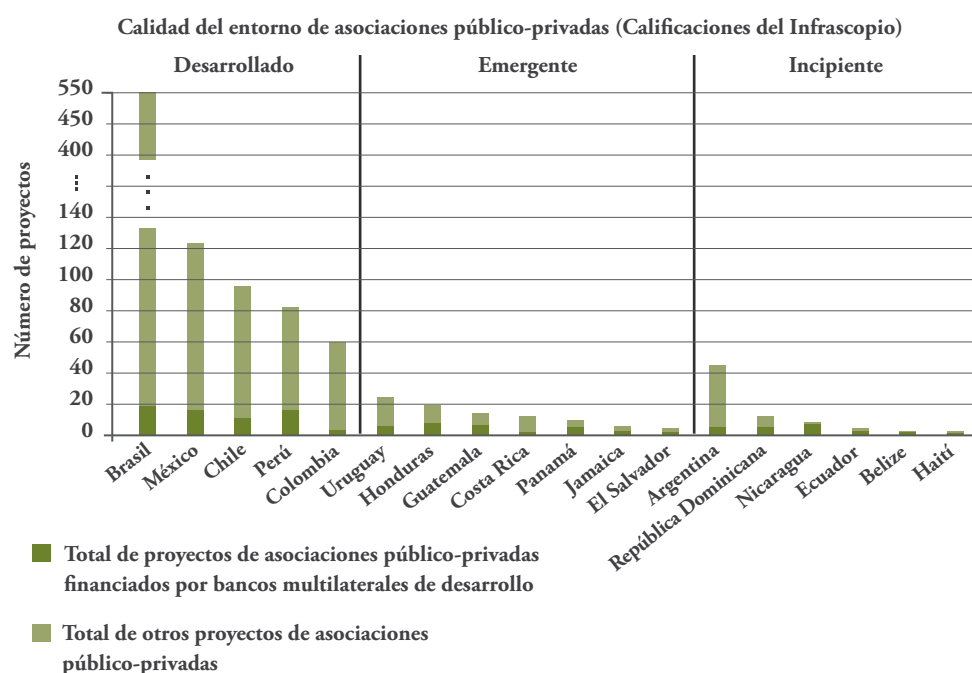
La actividad del Grupo BID en la esfera de las asociaciones público-privadas no empezó sino recientemente a abarcar más que los sectores de transporte y energía (Gráfico 2.1). Considerando la cartera global, el Grupo BID aprobó 85 operaciones de asociaciones público-privadas por US\$5.300 millones en los sectores de energía y transporte —más de 90% de los montos y 59% del número de dichas operaciones. Solamente 3% de los montos aprobados fue para otros sectores, incluidos los de agua y saneamiento, salud, agricultura y telecomunicaciones, en tanto que 6% se destinó a operaciones multisectoriales que incluían tanto las áreas de energía y transporte como sectores sociales. Tras una disminución de su actividad en la esfera de las asociaciones público-privadas entre 2010 y 2013, el Grupo BID empezó a atender sectores menos tradicionales, incluido el financiamiento de energía renovable (especialmente proyectos de energías eólica y solar desde 2011) y, en fecha más reciente, el suministro de apoyo al entorno propicio para los sectores sociales en Colombia y Perú. Sin embargo, tanto los montos como la cantidad de dichas operaciones siguen siendo reducidos en comparación con el apoyo que el Grupo sigue brindando para la infraestructura tradicional de transporte y energía (especialmente carreteras y plantas hidroeléctricas).

La mayor parte del apoyo del Grupo BID (más de 80% de la cartera total) se aprobó para los seis países que tienen la capacidad en materia de asociaciones público-privadas más desarrollada. OVE clasificó la cartera del Grupo BID utilizando la clasificación efectuada por el Infrascopio en 2014 de la capacidad de los países de llevar a cabo asociaciones público-privadas sostenibles (Gráficos 2.2 y 2.3)²⁶. Los cinco países con entornos de asociaciones público-privadas *desarrollados*²⁷ representaron 70% del monto total y más de 50% de las operaciones. La mayor parte del monto para los países con capacidad *emergente* se aprobó para Uruguay (12% del monto total), el país clasificado en sexto lugar. Entre los de capacidad de asociaciones público-privadas solo *incipiente*, la República Dominicana y Jamaica representaron la proporción más grande (casi 10% del total).

GRÁFICO 2.2

Número de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe en el período 2006-2015

Fuente: Base de datos PPI (2016)



La mayoría del financiamiento del Grupo BID se destinó a los países que también recibieron la mayor parte de la inversión de asociaciones público-privadas durante el período. Tres países (Brasil, Perú y Uruguay) representaron 60% del financiamiento total del Grupo BID para asociaciones público-privadas²⁸. Las operaciones relativas al entorno propicio estuvieron concentradas en México (21%), Colombia (18%) y Perú (13%). El limitado apoyo del Grupo para la preparación de proyectos también estuvo concentrado en los países dueños de los entornos de asociaciones público-privadas más desarrollados: Brasil (49%), Perú (19%) y Colombia (16%). En los países de capacidad de asociaciones público-privadas incipiente, el apoyo del Grupo BID para el entorno propicio fue considerablemente mayor que su apoyo de financiamiento, tal que casi 20% de los recursos totales para el entorno propicio se aprobó para dichos países, en comparación con solamente 2% de las aprobaciones de financiamiento.

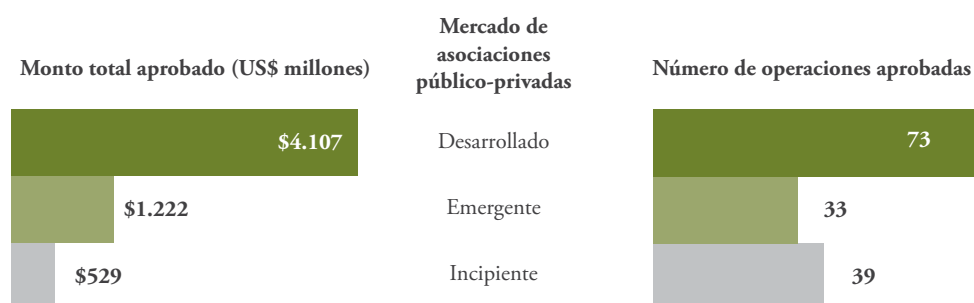


GRÁFICO 2.3

El apoyo del Grupo BID en favor de asociaciones público-privadas en infraestructura estuvo centrado en los países con los entornos más desarrollados en materia de asociaciones público-privadas

Nota: El Infrascopio define a los países en función de que su capacidad para llevar a cabo asociaciones público-privadas sostenibles en el ámbito de infraestructura sea desarrollada, emergente o incipiente. Los países no clasificados por el Infrascopio (Haití, Belize, Guyana y Suriname), y las iniciativas regionales, se incluyeron en la categoría de incipiente.

Fuente: Datos internos del Grupo BID.

Si bien su financiamiento era pequeño en comparación con el mercado de asociaciones público-privadas de América Latina y el Caribe, el Grupo BID fue el financista más grande entre los bancos multilaterales de desarrollo²⁹. Entre los años 2006 y 2015, los bancos multilaterales de desarrollo financiaron 117 asociaciones público-privadas en proyectos de infraestructura con costos de US\$12.600 millones³⁰, cifra que representa alrededor de 3,5% de las inversiones totales de asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe³¹. El Grupo BID suministró algo más que un tercio de ese financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo. De entre los 140 proyectos de la cartera de asociaciones público-privadas de la región, el Grupo BID participó en más de 40% (57), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) en alrededor de 30% y la Corporación Andina de Fomento (CAF) en 14%. Otros bancos multilaterales de desarrollo participaron en menos de 10% cada uno³². Si bien en términos absolutos la mayoría de los recursos de los bancos de esa índole fluyó a las economías más grandes de la región³³, en términos relativos —en comparación con la inversión total de asociaciones público-privadas— dichos bancos tuvieron una función más destacada en los países de menor tamaño³⁴. En comparación con otros bancos multilaterales de desarrollo, el apoyo del Grupo BID estuvo relativamente más focalizado en países con mayor capacidad en cuanto a dichas asociaciones (Gráficos 2.4 y 2.5). De hecho, la cartera del Grupo en cuanto a asociaciones público-privadas en mercados desarrollados al respecto (Brasil, México, Colombia, Perú y Chile) representó 46% del apoyo financiero total por parte de los bancos multilaterales de desarrollo en esos países. El Grupo BID tuvo la mayor función de financiamiento en Uruguay y Jamaica, con 20% y 18% del financiamiento total de asociaciones público-privadas, respectivamente³⁵.

Otros bancos multilaterales de desarrollo tienen una participación más diversificada y están elaborando una gama de instrumentos amplia e innovadora. El Banco Mundial ha brindado apoyo a entornos propicios en la región con operaciones por US\$3.700 millones. Al mismo tiempo, los servicios de asesoría de CIF, junto con el Banco Mundial, proporcionaron casi US\$83 millones a ocho países de la región para la preparación de proyectos. Los bancos multilaterales de desarrollo empezaron a elaborar nuevos instrumentos mayoristas distintos de los préstamos directos para proyectos específicos de asociaciones público-privadas. Por ejemplo, en 2016 la CAF



La actividad del Grupo BID en la esfera de las APP no empezó sino recientemente a abarcar más que los sectores de transporte y energía. Solamente 3% de los montos aprobados fue para otros sectores, incluidos los de agua y saneamiento, salud, agricultura y telecomunicaciones, y un 6% más a operaciones multisectoriales.

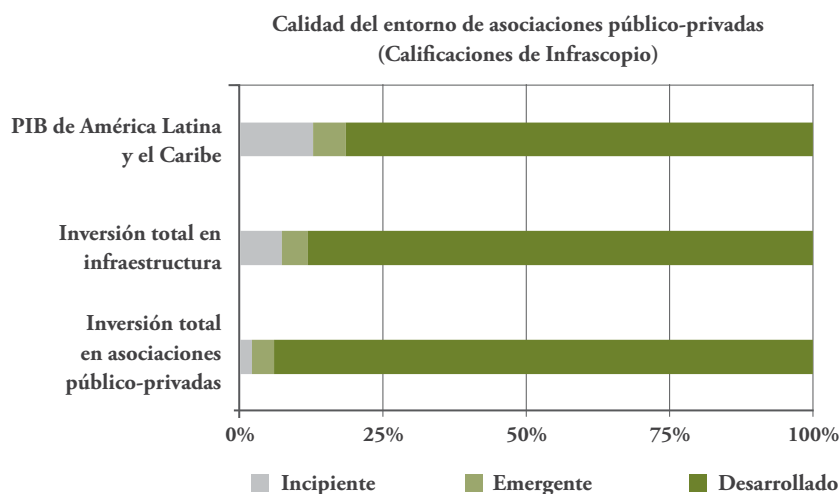
© BID

GRÁFICO 2.4

Las asociaciones público-privadas en infraestructura están concentradas en los mercados desarrollados para ese tipo de asociaciones (81% del PIB*, 88% de la infraestructura privada y 94% de la inversión de asociaciones público-privadas)

Nota: PIB promedio 2006-2015
Fuente: Base de datos PPI (2016).
OVEDA.

trabajó en Brasil a través de una asociación con la entidad brasileña BNP Paribas Asset Management y la creación de un fondo de R\$1.000 millones (US\$315 millones) para ayudar a financiar las concesiones de infraestructura de dicho país a través de una nueva cartera de bonos³⁶.



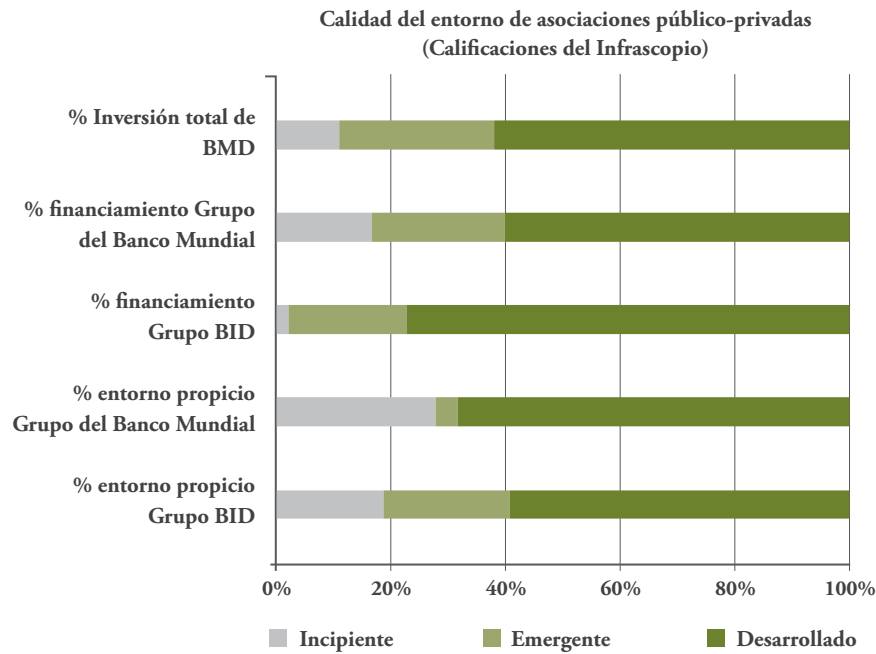


GRÁFICO 2.5

El financiamiento del Grupo BID está más concentrado que el de otros bancos multilaterales de desarrollo (en América Latina y el Caribe) en mercados de asociaciones público-privadas desarrollados, pero menos en sus actividades sobre entornos propicios

Nota: PIB promedio 2006-2015
Fuente: Base de datos PPI (2016).
OVEDA.



El análisis de la eficacia, eficiencia y sostenibilidad está basado en los estudios de casos de cinco países (Brasil, Guyana, Perú, República Dominicana y Uruguay) que cubren una amplia proporción de la cartera madura de operaciones de financiamiento del Grupo, más Colombia.

© BID

3 Hallazgos Acerca de las Actividades del Grupo BID en el Ámbito de las Asociaciones Público-Privadas

En este capítulo se examina la medida en la que las actividades del Grupo BID en cuanto a asociaciones público-privadas en infraestructura fueron pertinentes, eficaces, eficientes y sostenibles durante el período cubierto por la evaluación. El análisis de la pertinencia se basa en una revisión de la cartera amplia de actividades del Grupo BID y sus objetivos y cuán bien se encuadran con las capacidades de los países de llevar a cabo asociaciones público-privadas. A su vez, el análisis de la eficacia, eficiencia y sostenibilidad está basado en los estudios de casos de cinco países (Brasil, Guyana, Perú, República Dominicana y Uruguay) que cubren una amplia proporción de la cartera madura de operaciones de financiamiento del Grupo aprobadas entre 2009 y 2012 en la esfera de las asociaciones público-privadas. Esos casos incluyen todos los proyectos de carreteras, urbanos, eólicos e hidroeléctricos en la cartera aprobados durante ese período, por lo cual ofrecen un panorama integral del financiamiento de proyectos para los dos sectores de mayor importancia para el BID y el mercado (energía y transporte), aunque también se consideró el apoyo del Grupo para otros proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas en dichos países. Un sexto estudio de caso de país, Colombia, se centró en operaciones relativas al entorno propicio y también brindó un panorama de las operaciones del Grupo BID a lo largo de todo un decenio³⁷.

Pese a carecer de una estrategia integral de asociaciones público-privadas, el Grupo BID estableció una variada serie de objetivos acerca de dichas asociaciones, primeramente a través de las estrategias de país y luego mediante la aprobación de operaciones individuales.

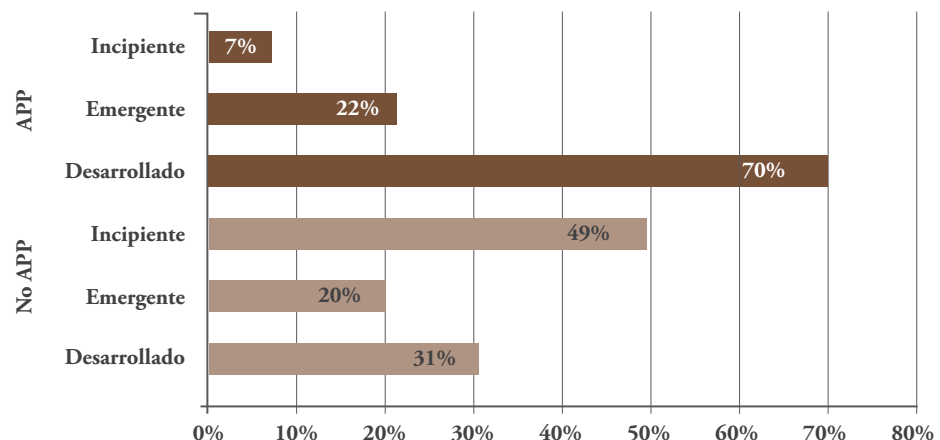
OVE constató que 19 estrategias de país recientes (73% de todas las estrategias de esa índole) mencionan la importancia de brindar apoyo a la implementación de asociaciones público-privadas. La gama de objetivos variaba según el tipo de intervención, tal que los relacionados con la mejora del entorno propicio³⁸ fueron los citados con mayor frecuencia (en 90% de las estrategias de país), seguidos por los del financiamiento de asociaciones público-privadas a través de las ventanillas de operaciones sin garantía soberana (58%) y por los del apoyo a la preparación de proyectos (42%)³⁹. El transporte y la energía fueron los sectores mencionados con más frecuencia (en 63% y 42% de las estrategias de país). Esos objetivos de las estrategias solían responder a las necesidades de los países —por ejemplo, espacio fiscal— y demandas específicas de los mismos.

Si bien muchas estrategias de país recalcan el apoyo para asociaciones público-privadas, carecían de claridad en cuanto a la importancia de la capacidad del país o la necesidad de secuenciamiento y coordinación entre los distintos tipos de apoyo para asociaciones público-privadas. Se identificaron objetivos para los nueve países dotados de capacidad *emergente* para llevar a cabo asociaciones público-privadas, tres de los cinco (60%) con capacidad *desarrollada* y siete de los doce (58%) con capacidad *incipiente*⁴⁰. Las estrategias de país mencionaban explícitamente solo en pocos casos que el apoyo del Grupo BID debía estar supeditado a que el país tuviera suficiente capacidad de asociaciones público-privadas⁴¹. Incluso en aquellas estrategias de país que mencionaban objetivos para todos los tipos de apoyo de asociaciones público-privadas (entorno propicio, preparación de proyectos y financiamiento)⁴², no quedaba claro de qué manera se coordinarían esas actividades para plasmar un programa cohesivo.

El financiamiento real proporcionado por el Grupo BID se ha vinculado mejor con la capacidad de los países. En tanto que las aprobaciones del Grupo BID para asociaciones público-privadas se concentraron en los países con capacidad más desarrollada en la materia, sus préstamos para infraestructura en transporte y energía no destinados a asociaciones de esa índole estuvieron centrados en países de menor capacidad para dichas asociaciones (Gráfico 3.1).

GRÁFICO 3.1
Distribución de montos aprobados de proyectos de alianzas público-privadas y de otras entidades distintas de dichas alianzas en transporte y energía (2006-2015)

Fuente: OVEDA.



A. APOYO PARA EL ENTORNO PROPICIO

Salvo las operaciones del FOMIN, la labor del Grupo BID en cuanto a entorno propicio estuvo concentrada en países con capacidad desarrollada en materia de asociaciones público-privadas (Gráfico 3.2). El Grupo BID no brindó mayor apoyo para mejorar el entorno propicio en algunos países de capacidad incipiente en los que financiaba o planeaba financiar proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas, tales como Guyana, Belize y Ecuador. El apoyo del FOMIN estuvo más centrado en países con menor capacidad en materia de asociaciones público-privadas, pero a menudo actuaba sin una estrategia integrada total con el Grupo BID ni sinergias con el resto del Grupo⁴³. Conforme el FOMIN vaya reduciendo su trabajo en la esfera de dichas asociaciones en consonancia con su plan de negocios, no resulta claro si y de qué manera el resto del Grupo BID asumirá el trabajo sobre entornos propicios en los casos más difíciles.

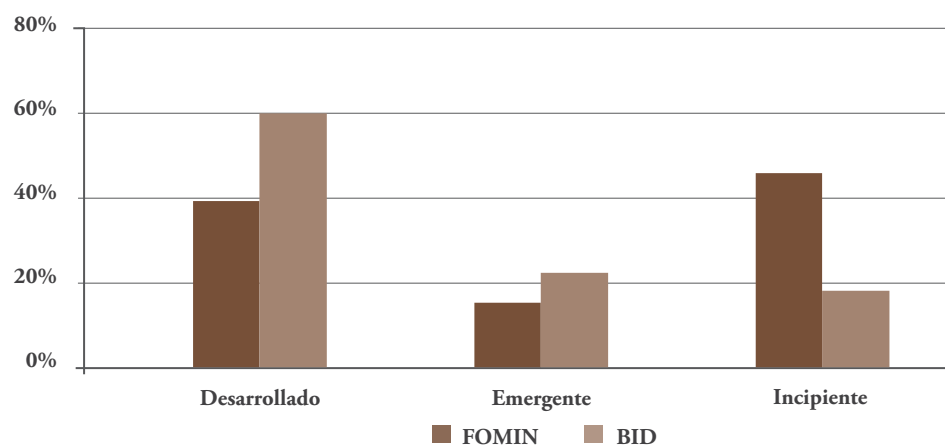


GRÁFICO 3.2

Distribución del apoyo (montos) del FOMIN y el BID para entorno propicio

Fuente: OVEDA

En dos de los cinco países objeto de los estudios de casos, Uruguay y Colombia, distintas ventanillas del Grupo BID proporcionaron un apoyo sustancial para el entorno propicio⁴⁴. Ese apoyo formaba parte de una iniciativa del Grupo a más largo plazo para ayudar a los gobiernos a fortalecer los instrumentos normativos destinados a estimular la inversión privada, que incluían el suministro de un apoyo coordinado desde distintas ventanillas. En Uruguay, el FOMIN brindó apoyo para ayudar a desarrollar el marco legal y normativo, establecer capacidad local, identificar un inventario de proyectos a mediano plazo (en apoyo de la ejecución de dos operaciones piloto) y elaborar instrumentos financieros, en colaboración con el BID (INE)⁴⁵. Más recientemente, el BID aprobó un préstamo para apoyar la capacidad institucional de la nueva unidad de asociaciones público-privadas, elemento medular del marco institucional de asociaciones público-privadas⁴⁶. El BID también aprobó un préstamo en apoyo de reformas de política para el sector financiero, que incluía objetivos relativos a la gestación de asociaciones público-privadas⁴⁷.

En Colombia, al igual que en Uruguay, la participación sostenida del BID revistió pertinencia y fue apreciada por el gobierno (Recuadro 3.1). La División de Transporte del BID (TSP) aprobó varias operaciones en apoyo del entorno propicio de asociaciones

público-privadas, concretamente para el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Más recientemente, en 2015, la División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras (CMF) aprobó un préstamo programático en apoyo de reformas de política por US\$500 millones en apoyo de la reforma del sistema financiero del país, que incluyó una modificación al reglamento financiero para las asociaciones público-privadas⁴⁸.

El Grupo BID también respondió al interés de los gobiernos de incorporar la inversión privada en nuevos sectores en Uruguay y Colombia. Si bien los reglamentos y las instituciones para la implementación de concesiones viales están bien establecidos, el Grupo BID ayudó a mejorar las pericias técnicas y reglamentaciones específicas con vistas a la creación en última instancia de un marco para la participación privada en nuevos sectores, como el de infraestructura social (escuelas u hospitales). El BID también aprobó un préstamo programático en apoyo de la modernización gerencial del sector de salud en Perú, la cual promovería asociaciones público-privadas⁴⁹.

Recuadro 3.1. Experiencia de Colombia con las asociaciones público-privadas y función del Grupo BID

En los últimos 20 años Colombia ha adquirido una experiencia considerable con asociaciones público-privadas en infraestructura, principalmente en el sector de transporte vial, logrando resultados mixtos y aprendiendo de su experiencia. En enero de 2012, el país mejoró su marco legal para asociaciones público-privadas, con la aprobación de la Ley 1508 diseñada para abordar los problemas sufridos por las tres “generaciones” anteriores de concesiones viales —estructuración de proyectos, incentivos contractuales y mecanismos de pago. El objetivo sigue siendo el de atraer financiamiento privado y posibilitar la ejecución del programa vial de “cuarta generación” (4G) al tiempo de mejorar la calidad de los servicios de infraestructura del país tanto en los sectores “productivos” (por ejemplo, transporte, agua) como en la infraestructura social (por ejemplo, salud, educación). La Ley 1508 permite que las propuestas de asociaciones público-privadas emanen de iniciativas públicas o privadas (propuestas no solicitadas). Hasta octubre de 2016, de 490 propuestas registradas de asociaciones público-privadas, más de 90% eran privadas, pero solamente se había aprobado menos de 2% de ellas. Las iniciativas públicas representan menos de 10% del total, habiéndose aprobado sin embargo 54% de ellas.

Entre 2006 y 2015 el Grupo BID brindó apoyo a asociaciones público-privadas en infraestructura en Colombia, como sigue: seis operaciones sobre ***entorno propicio*** (US\$41 millones), una para ***preparación de proyectos*** (US\$200.000) y dos de ***financiamiento de proyectos*** (US\$323 millones). El Grupo ha brindado apoyo regularmente al Departamento Nacional de Planeación (DNP) del país, empezando en 1996 con la aprobación de la primera etapa del Programa de Apoyo a la Participación Privada y las Concesiones en Infraestructura (PPCI-1), llamado a fortalecer las capacidades técnicas e institucionales del DNP para la elaboración de proyectos de asociaciones público-privadas. Sus objetivos eran los de (i) consolidar y

fortalecer el marco normativo y la capacidad técnica e institucional de los organismos de políticas, normativos y de supervisión en varios sectores (transporte, energía, agua, e infraestructura social como salud y educación); y (ii) brindar apoyo a la elaboración técnica, económica, financiera o legal de procesos para la participación privada. Al PPCI-1 le siguieron un PPCI-2 en 2004 y un PPCI-3 en 2008, los tres con resultados tangibles. En 2014 el Grupo BID aprobó un préstamo a cinco años por US\$25 millones (*Programa de Apoyo a la Participación Privada*) para fortalecer los mecanismos técnicos y normativos que promueven asociaciones público-privadas en distintos sectores. Por otra parte, ha financiado solamente dos proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas en Colombia —un préstamo de US\$165 millones para modernizar y ampliar el **Aeropuerto Internacional El Dorado** en Bogotá, aprobado en 2013 y reembolsado anticipadamente en mayo de 2015; y un préstamo de US\$158 millones, aprobado en 2015, para cofinanciar la **Perimetral Oriental de Bogotá**, obra de modernización en una carretera de 154 km que forma parte de la primera onda de asociaciones público-privadas adjudicadas por el gobierno en el marco del programa 4G.

En resumen, el apoyo del BID para entornos propicios fue una iniciativa pertinente, a largo plazo e intensiva para fortalecer el entorno de asociaciones público-privadas. En cambio, el Grupo BID brindó escaso apoyo a la preparación de proyectos; por otra parte, no aprobó sino dos operaciones de financiamiento de proyectos y únicamente la última operación en 2015 apoyó el área de enfoque del BID de operaciones para un entorno propicio, a saber, el programa vial.

A nivel subnacional, el Grupo BID no ha tenido tanta pertinencia en el suministro de un apoyo importante para el entorno propicio. La posibilidad de abordar la falta de capacidad a nivel subnacional para la planificación y ejecución de asociaciones público-privadas se ha mencionado repetidamente como una necesidad muy importante en Colombia, Perú y Brasil. Como ese tipo de operación de financiamiento requiere garantías soberanas, el apoyo del Grupo BID a la esfera de entornos propicios a ese nivel se ha canalizado mayormente a través de operaciones de cooperación técnica. Por ejemplo, en 2004 el FOMIN aprobó una operación de cooperación técnica para apoyar asociaciones público-privadas en el estado de Minas Gerais (Brasil) por US\$680.000. Esa operación arrojó muchas lecciones para el estado, el FOMIN y el BID, pero no redundó en una actividad constante e integral por parte del Banco para brindar apoyo a las asociaciones público-privadas a más largo plazo⁵⁰. El FOMIN también tuvo experiencia en México al aprobar varias operaciones de cooperación técnica en 2007 en apoyo del Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM). En ese caso, la falta de una unidad de coordinación central para el proceso obligó a la Representación del BID a asumir la responsabilidad de ejecutar el programa, lo cual afectó las adquisiciones y la coordinación de los proyectos⁵¹.

Como los proyectos para el entorno propicio han sido gestionados por distintas ventanillas, la coordinación entre las distintas partes del Grupo BID no siempre pudo asegurarse. En un caso, dos ventanillas del Grupo contrataron al mismo consultor sin

percatarse de ello. Como el consultor trabajaba en ambos casos en actividades dirigidas a mejorar entornos propicios, la coordinación entre dichas ventanillas podría haber redundado en algunas eficiencias. Otro ejemplo: en varios casos, el Grupo BID buscó ofrecer financiamiento de proyecto (y el proyecto en cuestión se abandonó o canceló) donde el entorno propicio no estaba listo. Un enfoque coordinado que incluyera otras áreas del Grupo podría haberles ahorrado tiempo y recursos tanto al Banco como al país. Sin un punto focal que coordine las actividades y priorice acciones en distintos contextos por todas las ventanillas, esos tipos de ineficiencias son difíciles de evitar.

Los países suelen enfrentar problemas de coordinación similares. Si bien en Brasil existe una ley federal sobre asociaciones público-privadas, la mayoría de dichas asociaciones se implementan bajo la legislación correspondiente de los propios estados. No hay marco a nivel de toda la nación para planificar e integrar los proyectos de inversión en infraestructura bajo asociaciones público-privadas entre los niveles municipal, de los estados y federal. Esa falta de coordinación y estandarización de los procedimientos nacionales sobre asociaciones público-privadas puede ser un factor limitativo, especialmente para proyectos que cruzan límites administrativos. Una modalidad con falta de coordinación similar por parte de distintas entidades públicas es una característica de Colombia y además solía ocurrir también en Perú antes de la promulgación de la Ley 1224 de 2015, que estableció al Ministerio de Economía y Finanzas como organismo rector en la materia.

OVE analizó la efectividad de dos operaciones cerradas en Uruguay y Colombia. En esos dos casos, las operaciones del Grupo BID en materia de entorno propicio alcanzaron sus principales objetivos.

- i. En **Uruguay**, el plan de apoyo a las asociaciones público-privadas (operación UR-M1040) alcanzó la mayoría de los indicadores meta en cuanto al establecimiento de capacidad local y la identificación de un inventario de proyectos a mediano plazo (con proyectos potenciales identificados, un programa de asociaciones público-privadas definido para su ejecución a mediano plazo y dos proyectos piloto adjudicados⁵²). Desde 2010, el puntaje general de Uruguay en el Infrascopio aumentó de 42,8 a 52,9, haciendo de dicho país el que registró más mejoras en el período. El único componente de la operación que arrojó resultados deficientes era el relacionado con el desarrollo de instrumentos financieros (tales como un fondo para la estructuración de proyectos, uno de financiamiento y uno de garantías). Actualmente, los fondos de pensiones son la única opción para financiar asociaciones público-privadas en moneda local⁵³, habida cuenta de la dificultad que tienen los bancos locales para proporcionar financiamiento a largo plazo en dicha moneda⁵⁴. Eso también reduce la velocidad a la cual se pueden ejecutar en el país proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas.
- ii En **Colombia**, el programa PPCI-3 (operación CO-L1065), con el apoyo de otras dos cooperaciones técnicas⁵⁵, promovía el objetivo de consolidar y fortalecer los procesos del marco normativo y la capacidad institucional de las entidades

públicas que intervenían en el ámbito de las asociaciones público-privadas. También fomentó la estructuración, por el DNP, de proyectos de asociaciones público-privadas en transporte, energía, comunicaciones, agua y saneamiento, salud, educación y atención integral en la primera infancia. Asimismo, identificó las necesidades de otras instituciones en cuanto a facilitar la inversión privada (tales como la Oficina de Infraestructura y Energía Sostenible) y ayudó a elaborar evaluaciones sectoriales para entender los impactos de operaciones anteriores del BID (PPCI-2). En general, las metas se cumplieron, proporcionándose para cada uno de los sectores varios estudios y apoyo normativo. Fue más difícil cumplir todas las metas relativas a la estructuración de proyectos (los resultados fueron inferiores a los previstos en los proyectos de transporte, energía y agua). Sin embargo, el principal resultado fue el de las reformas legales y normativas promulgadas en virtud de la nueva Ley 1508 de 2012 y el apoyo para la reforma de reglamentos y la estructuración de asociaciones público-privadas en sectores no tradicionales. Desde 2009, los puntajes del Infrascopio para Colombia en cuanto al marco normativo e institucional vienen registrando uno de los mejores desempeños de la región⁵⁶. Sin embargo, subsisten inconvenientes en lo atinente a la preponderancia de propuestas no solicitadas (lo cual pone de manifiesto una capacidad deficiente de preparación de proyectos, y asimismo la escasez del trabajo del Grupo BID en apoyo de dicha preparación). Además, casi ninguna operación de financiamiento de proyecto se relacionaba directamente con el suministro de apoyo para el trabajo atinente al entorno propicio (salvo en un solo proyecto en 2015), lo cual es señal de lo muy limitado de las sinergias entre las distintas partes del Grupo BID.

Fueron muchas las partes, además del Grupo BID, que contribuyeron a esos resultados satisfactorios. En Uruguay, el gobierno tomó la decisión estratégica de elaborar asociaciones público-privadas como fuente alternativa de financiamiento y lanzó varias iniciativas —una de las cuales era precisamente la de asociaciones público-privadas— para aumentar las inversiones en el país. La estabilidad posterior a la crisis de 2002, sumada a un crecimiento sólido y sostenido, ayudó al gobierno a implementar planes de inversión y apalancar la reforma. Por su parte, el Gobierno de Colombia también elaboró un ambicioso plan de infraestructura y se mostró comprometido a reformar reglamentos e instituciones y mejorar la gobernanza para hacerla funcionar (tras una serie de iniciativas anteriores tendientes al desarrollo de asociaciones público-privadas, con varias generaciones de concesiones viales). Si bien el Grupo BID contribuyó claramente al éxito, no fue el único agente que apoyó el proceso: la CAF y el Grupo del Banco Mundial (a través de CFI) también se involucraron en el suministro de apoyo al gobierno colombiano.

B. APOYO PARA LA PREPARACIÓN DE PROYECTOS

La cartera del Grupo BID relativa a las actividades de preparación de proyectos era relativamente pequeña y se centraba solamente en las economías más adelantadas, lo cual no estaba en consonancia con los objetivos mencionados en las estrategias de país.

Algunos de los problemas identificados en las estrategias de país incluyen la falta de claros inventarios de proyectos y la capacidad limitada de los países para preseleccionar, estructurar, valorar y diseñar contratos. En ocho estrategias de país se mencionaba la necesidad de apoyar una preparación adecuada de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas -especialmente inventarios y estructuración en los sectores sociales, de transporte, energía, agua y turismo⁵⁷. El que esas necesidades se hayan identificado en países dueños de capacidades muy diferentes en materia de asociaciones público-privadas indica que esa cuestión probablemente fuera común a todos los contextos de asociaciones de esa índole, independientemente de su nivel de desarrollo en la materia⁵⁸.

El Grupo BID proporcionó apoyo en la preparación de proyectos solamente a Brasil, Colombia y Perú, y únicamente en unas pocas iniciativas, pese a que la demanda era grande. El InfraFondo del BID participó con US\$2 millones en el Programa Brasileño de Fomento a la Participación Privada (PSP), creado en 2007 para mejorar la preparación de proyectos en el país (la contribución del InfraFondo representa alrededor de 20% del programa)⁵⁹. CFI gestionó la iniciativa, mientras que la función del BID se limitó a la contribución de recursos para el fondo. Pese a ser muy importante, ese apoyo no representó sino una parte pequeña de las necesidades del país en cuanto a preparación de proyectos. En Colombia, el Grupo BID brindó apoyo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la identificación y selección de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas, mediante una operación de cooperación técnica de US\$500.000, y también suministró US\$1 millón para el desarrollo de un fondo de preinversión para infraestructura. Se trató de un trabajo conjunto entre el FOMIN y el BID (con un funcionario de INE que llevaba la gestión de la operación de cooperación técnica). Sin embargo, esas iniciativas fueron escasas y no parte de un proceso de mayor envergadura del Grupo BID, por lo cual no pudieron atender la enorme demanda existente en ese ámbito.

Lo limitado del conjunto de instrumentos hizo que al Grupo BID le resultara difícil abordar algunos de los desafíos de la preparación de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas. Según se reconoció en las estrategias de país, el apoyo para la preparación de proyectos es una de las áreas de gran demanda por parte de los clientes. En algunos casos, el Grupo BID trabajó con los clientes para ayudar a solucionar los problemas que surgían en las etapas iniciales del ciclo de proyecto (durante los estudios de factibilidad o el diseño de contratos de asociaciones público-privadas), por ejemplo con apoyo de expertos del Grupo BID sobre el sector privado (en aquel entonces en el departamento SCF del Banco). Sin embargo, esas actividades no se llevaban a cabo mediante productos específicos y especiales del Grupo dotados de un mandato claro, sino mediante un apoyo ad hoc; además, de ellas se ocupaba una parte del Grupo que luego podía financiar las asociaciones público-privadas, lo cual puede dar lugar a conflictos de intereses. A diferencia de otros bancos multilaterales de desarrollo, el Grupo BID no tiene, por ejemplo, un instrumento específico para suministrar servicios de asesoría, ni un mecanismo exclusivo para la preparación de asociaciones público-privadas. Además, vistas las características complejas de dichas asociaciones, la fase de preparación suele insumir mucho tiempo en

comparación con los ciclos políticos, por lo cual los bancos multilaterales de desarrollo tienen que poder responder con presteza. Eso es especialmente cierto a nivel subnacional, donde las autoridades cambian con frecuencia y las instituciones son más débiles.

Las actividades del InfraFondo en la región no aumentaron la participación del sector privado en el ámbito de infraestructura en la medida prevista originalmente. Solamente unas pocas operaciones de cooperación técnica del InfraFondo estaban llamadas a apalancar la participación del sector privado en el ámbito de infraestructura. La más importante fue la participación en el PSP en Brasil, que ya se mencionó. Originalmente, el PSP brindaba apoyo a proyectos en sectores de infraestructura tradicionales y en infraestructura social (como escuelas y otras dependencias de atención de salud). Cinco proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas apoyados por ese mecanismo alcanzaron el cierre financiero para 2014, y tres de ellos estaban más centrados en una infraestructura social nueva. El PSP ayudó a preparar una asociación público-privada sobre unidades de atención primaria, educación y salud, tratándose de la primera de varias asociaciones de esa índole en el área de la salud en Brasil. Sin embargo, el apoyo es aún exiguo en términos de las necesidades de infraestructura en dicho país; en promedio, se completó solamente un proyecto por año. Además, la participación del BID en ese mecanismo estuvo limitada a una contribución financiera, lo cual redujo tanto su intervención como su capacidad para aprender de la experiencia de preparación de asociaciones público-privadas en infraestructura social en Brasil⁶⁰.

En Colombia, las dos operaciones de cooperación técnica llamadas a brindar apoyo a la preparación de proyectos arrojaron los productos previstos. La cooperación técnica para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ayudó a preparar a este para las nuevas necesidades contempladas en relación con el programa de asociaciones público-privadas. Aseguró la inclusión del análisis de pasivos contingentes en los principios fiscales, promovió la nueva ley sobre asociaciones público-privadas (Ley 1508 de 2012) y suministró metodologías para evaluar y verificar los riesgos en los contratos de asociaciones público-privadas, una guía sobre buenas prácticas en materia de asociaciones público-privadas y capacitación a los empleados. La otra cooperación técnica aprobada para la preparación de proyectos, con la finalidad de apoyar el desarrollo de un fondo de preinversión para infraestructura y establecer capacidad en proyectos de asociaciones público-privadas para obras ferroviarias, también alcanzó sus principales productos. Los logros más destacados fueron la implantación de un fondo de preinversión, el fortalecimiento del equipo técnico responsable de los proyectos ferroviarios, la definición de los requisitos para presentar a la ANI propuestas no solicitadas, el suministro de apoyo a la ANI en la evaluación de propuestas no solicitadas en la fase de prefactibilidad y la elaboración de directrices estratégicas para el transporte por ferrocarril. Sin embargo, los proyectos para el desarrollo de infraestructura ferroviaria no se presentaron al proceso de licitación⁶¹.

La existencia de instituciones robustas e independientes dotadas de una sólida gobernanza ha sido importante para el logro de esos resultados. Un ejemplo es el nuevo papel clave desempeñado por la ANI en la ejecución y gestión de proyectos enmarcados

en asociaciones público-privadas (en el contexto del programa 4G). La independencia percibida y la gobernanza institucional exhibidas por la ANI dan tranquilidad a los inversionistas locales y extranjeros en cuanto a lo justo y transparente de los procesos de licitación y de adjudicación de contratos⁶². Otras instituciones, como la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) creada en 2011, también están suministrando apoyo en la fase de preparación de asociaciones público-privadas, a veces llevando la gestión de la estructuración. La FDN también tiene una función importante en el financiamiento de proyectos (y el suministro de garantías), especialmente para los del programa 4G. La gobernanza institucional de la FDN se ve reforzada por la participación de la CAF e CFI como accionistas.

El apoyo ad hoc a la preparación de proyectos se proporcionó mayormente en la fase de financiamiento (cuando las concesiones ya se habían adjudicado) y el Grupo BID asumió los costos adicionales para mejorar los diseños de los proyectos o riesgos adicionales cuando resultaba difícil cambiar las condiciones. Al brindar asesoramiento de manera ad hoc, sin cobro de comisiones, SCF no pudo recuperar muchos de los costos. Por ejemplo, en dos proyectos, el Grupo BID solicitó enmiendas a los contratos después de que estos se habían adjudicado, a fin de fortalecer la estructura contractual y el perfil de riesgo y aumentar la financiabilidad. Las cláusulas se modificaron, pero el proceso sufrió demoras, de modo que los contratos vencieron y fue necesario renegociarlos. Durante la renegociación para uno de los proyectos se cambiaron las condiciones iniciales (en cuanto al pago por rescisión y la estructura de liquidez), tras lo cual el BID canceló todo el préstamo. En el otro proyecto, el principal patrocinador vendió su participación a otra compañía, lo cual obligó a modificar la garantía proporcionada al Grupo BID. Eso, sumado a otros cambios hechos por el nuevo patrocinador a la tecnología propuesta, cambió la naturaleza del proyecto presentado al Directorio del Grupo BID. Las nuevas condiciones no hubieran satisfecho los requisitos mínimos de calificación crediticia, por lo cual el Banco también canceló este préstamo. En los casos en los que el Grupo BID ingresa tarde en proyectos complejos, puede resultarle muy complicado afectar positivamente los resultados del proyecto (Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. La importancia de una buena fase de preparación: La Línea 2 del Metro de Lima

El proyecto de la Línea 2 del Metro es tan grande y complejo que no tiene precedentes en Perú. El Grupo BID y otros bancos multilaterales de desarrollo^a se incorporaron formalmente al proyecto cuando este ya había sido adjudicado al sector privado, por lo cual no tuvieron ninguna participación en la fase de diseño. El proyecto está en la etapa temprana de ejecución, pero ya ha sufrido un retraso de más de un año y problemas de ejecución que probablemente generen sobrecostos, aun cuando los costos iniciales ya eran elevados en comparación con los niveles de referencia internacionales. Los sobrecostos pueden ser un indicador de prácticas ineficientes o comportamiento corrupto^b.

En esta etapa inicial de ejecución ya se han identificado cuatro preocupaciones en particular:

- El efecto de la entrada tardía del Grupo BID y otros bancos multilaterales de desarrollo en un proyecto de gran complejidad en materia ambiental y social. El Grupo BID no participó en el diseño del proyecto e ingresó en él cuando ya se había adjudicado al único oferente. La incorporación de salvaguardias sociales y ambientales efectivas será un gran desafío durante la ejecución.
- La falta de un análisis de la propuesta de valor (valor del financiamiento) hecho por el Grupo BID independientemente de los supuestos y resultados gubernamentales, vista la entrada tardía ya mencionada.
- Desafíos de coordinación entre distintas instituciones encargadas del sistema de transporte. Este proyecto de transporte urbano está siendo ejecutado por el gobierno nacional, lo cual podría dar lugar a una cierta duplicación de tareas con las autoridades de la ciudad. Además, varias autoridades están encargadas de la planificación y gestión de los diferentes medios de transporte público ofrecidos por la ciudad.
- La doble función del Grupo BID en el financiamiento tanto de entidades públicas como de entidades privadas en el proyecto enmarcado en una asociación público-privada y los potenciales conflictos de intereses. Si bien la participación del Grupo BID en los ámbitos público y privado podría añadir valor al cumplir el mismo la función de intermediario imparcial entre las distintas partes, hay incertidumbre acerca de cómo manejará el mismo los potenciales conflictos de intereses.

Notes: ^aTales como la CAF y el Banco Mundial. ^bLa Contraloría General de la República (Perú) ha identificado varias irregularidades en la adjudicación y el diseño del contrato; ver [Irregularidades identificadas en la Línea 2](#). Boletín Institucional de la Contraloría General de la República (Perú), agosto de 2016.

C. APOYO AL FINANCIAMIENTO

Visto el tamaño relativo de los mercados de asociaciones público-privadas en los distintos países, el financiamiento del Grupo BID para asociaciones público-privadas ha sido menos pertinente en los países de mayor adelanto que en los emergentes e incipientes. Como se señaló en el capítulo anterior, el Grupo BID aprobó sumas cuantiosas en países que tienen más acceso a financiamiento externo para asociaciones público-privadas⁶³, incluidos Chile, Brasil, Perú y Colombia, pero el financiamiento proporcionado por el Grupo representó una porción mayor del financiamiento total de asociaciones público-privadas en países con capacidades menores y mercados de asociaciones público-privadas pequeños, incluidos Uruguay, Jamaica, República Dominicana y Belize. El BID aprobó muy pocas operaciones en otros países de baja capacidad. En promedio, el financiamiento del Grupo para proyectos de asociaciones público-privadas (sin considerar las operaciones

canceladas) representó 1% de la inversión total de asociaciones público-privadas en los países con capacidades desarrolladas, 6,7% en los de capacidades emergentes y 1,2% en los de capacidades incipientes⁶⁴.

En relación con la movilización de recursos adicionales, el Grupo BID agregó financiamiento por medio de préstamos B mayormente en países con mayor capacidad financiera, especialmente Brasil. El financiamiento adicional por medio de préstamos B para proyectos de asociaciones público-privadas en la cartera ascendió a US\$1.600 millones (un coeficiente de movilización de 32% de financiamiento directo del Grupo BID). Dicho coeficiente fue relativamente mayor que el del conjunto de los bancos multilaterales de desarrollo en la región (25%). Sin embargo, el coeficiente de movilización promedio obedeció mayormente a la capacidad de movilización financiera en los países con mercados de asociaciones público-privadas desarrollados (con un coeficiente promedio de 41% para dichos países, frente a solamente 14% para los mercados emergentes de asociaciones público-privadas y ningún préstamo B en los mercados incipientes). Brasil representó 74% de todos los préstamos B de la cartera, con un coeficiente de movilización de casi un dólar de préstamo B por cada dólar de préstamo A del Grupo BID. Vista la importancia del financiamiento en moneda local para las asociaciones público-privadas, el desarrollo de los mercados de capital locales suele ser un factor clave para poder movilizar recursos, y también un área potencial de suministro de apoyo por parte del Grupo BID.

Los objetivos del Grupo BID en sus operaciones de financiamiento de asociaciones público-privadas en los países objeto de estudios de caso estaban en consonancia con los programas de país y abordaban temas críticos. OVE identificó 22 objetivos de la muestra de 10 proyectos en la cartera de asociaciones público-privadas financiadas por el Grupo BID entre 2009 y 2012⁶⁵. De los proyectos analizados en dicha muestra ocho eran totalmente nuevos y dos, existentes. Los principales objetivos de los proyectos de infraestructura vial y de transporte urbano eran aumentar las capacidades y la calidad del sistema y mejorar los servicios para los usuarios. En energía, todos los proyectos (eólicos e hidroeléctricos) incluidos en la muestra buscaban mitigar los impactos sobre el cambio climático reduciendo la dependencia con respecto a los combustibles de origen fósil e incrementando la capacidad de energía renovable, al tiempo de mantener los costos bajo control. Se trataba de temas importantes en los contextos de esos proyectos, identificados en estrategias de país y planes gubernamentales. En tres países (Uruguay, República Dominicana y Brasil) los proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas formaban parte de programas de infraestructura (un grupo más grande de proyectos similares o parte de un nuevo modelo que se estaba ensayando para el suministro de infraestructura). Los otros dos casos eran proyectos independientes.

La mitad de los proyectos incluidos en la muestra de estudios de casos estaban ubicados en entornos carentes de las condiciones mínimas necesarias para poder financiar satisfactoriamente asociaciones público-privadas.

- i. En un proyecto, el país tenía una experiencia muy limitada en materia de asociaciones público-privadas. Varios intentos anteriores por elaborar proyectos no fructificaron debido a lo frágil del entorno y a la falta de interés por parte de los inversionistas privados. La participación privada había comenzado en el sector con las privatizaciones de los años noventa, pero el proceso se revirtió para volver a situarse bajo control del sector público. El proyecto representaba la iniciativa más grande en el país tras muchos años de inactividad, pero nunca prosperó.
- ii. En otros cuatro proyectos, el país no tenía legislación específica sobre asociaciones público-privadas, y estas se implementaban en virtud de una ley general de contrataciones y adquisiciones. Además, el gobierno no tenía identificadas dichas asociaciones como una prioridad, y tanto las autoridades como la población carecían de un compromiso general en favor de la participación del sector privado en proyectos de infraestructura. Y, cosa no sorprendente, los cuatro proyectos tampoco alcanzaron sus resultados previstos. Tres se cancelaron y uno resultaba muy costoso para el país y además ofrecía menos servicios que los previstos.

La muy elevada proporción de cancelaciones de operaciones de asociaciones público-privadas en mercados incipientes ilustra la dificultad de financiar proyectos satisfactorios en países carentes de entornos propicios favorables. Dos tercios de las operaciones del Grupo BID y 86% de los montos aprobados en esos países se cancelaron, en comparación con 4% y 11% de cancelaciones de los montos aprobados en los países desarrollados y emergentes, respectivamente.

En el sector de energía, los proyectos en países con mayor capacidad de asociaciones público-privadas alcanzaron una tasa de éxito mayor en cuanto a la consecución de los objetivos deseados. El Grupo BID entró a participar en todos los proyectos de la muestra una vez que los respectivos contratos de concesión y contratos de compra de electricidad ya se habían firmado. Solamente uno de los proyectos alcanzó sus objetivos y otro estaba bien encaminado para alcanzarlos⁶⁶. En el primer caso, el Grupo BID interactuó con la entidad pública (el comprador de electricidad) en una negociación dirigida a mejorar las condiciones requeridas para financiar este tipo de proyecto y los ajustes a los contratos permitieron efectuar el cierre financiero e iniciar las operaciones. Otros proyectos en el sector de energía tuvieron problemas para alcanzar sus objetivos. Tres se cancelaron antes del cierre financiero. En uno, el patrocinador tuvo problemas financieros que lo obligaron a abandonar el proyecto. El BID había estructurado esa operación como préstamo corporativo, financiando varios proyectos de energía del patrocinador en distintos (reduciendo su propia exposición a los riesgos de proyecto y los riesgos normativo y de país y disminuyendo los costos financieros para el patrocinador). Pero una vez que el patrocinador tuvo problemas financieros a nivel corporativo resultó imposible aislar del resto de sus operaciones este proyecto de asociación público-privada. En los otros dos proyectos de energía que se cancelaron, el Banco trató de ayudar al concesionario a renegociar los contratos antes del cierre financiero, procurando obtener una estructura tarifaria que pudiera hacer financierables las operaciones, sin lograrlo.

El último proyecto que no fructificó resultaba muy riesgoso en un país de muy baja capacidad en materia de asociaciones público-privadas. En ese caso, la participación del BID finalizó cuando el principal patrocinador abandonó el proyecto.

Los resultados también fueron mixtos en el sector de transporte, donde dos de los proyectos en cuestión alcanzaron sus principales objetivos en tanto que los otros dos tuvieron resultados deficientes. Los dos que se completaron y tuvieron los efectos directos previstos también tenían a su favor el hecho de estar ubicados en un entorno más desarrollado para las asociaciones público-privadas. La terminación de ambos incrementó el ahorro de tiempo y la capacidad, seguridad y calidad de servicio del sistema de transporte. Uno de ellos alcanzó objetivos adicionales relacionados con la mejora de las condiciones de tráfico y las actividades económicas en las inmediaciones de la infraestructura que se construyó, y además redujo los niveles de emisión y ruido de los vehículos⁶⁷.

Los dos casos de proyectos de transporte que arrojaron resultados deficientes estaban ubicados en la República Dominicana, país con un entorno propicio de asociaciones público-privadas débil (Recuadro 3.3). Uno de ellos llegó al cierre financiero y la infraestructura se construyó, lo cual aumentó los ahorros de tiempo y la capacidad del sistema, pero los cambios efectuados al modelo de concesión con respecto a los planes originales afectaron la capacidad de la infraestructura de proporcionar algunos de los resultados, especialmente los relacionados con un aumento del uso del activo y del movimiento diario de usuarios. El segundo proyecto fue rescindido por el gobierno mediante un acuerdo con el concesionario tras su adjudicación, debido a la percepción de que la concesión hubiera impuesto altos costos a los usuarios y el gobierno. El préstamo del BID se canceló antes del desembolso.

En relación con las operaciones de financiamiento, el Grupo BID no examinó ni realizó habitualmente, a principios de su proceso decisorio, un análisis del valor del financiamiento para poder determinar si una asociación público-privada era la mejor alternativa. Por lo general, ese análisis ha de ser realizado por el gobierno y abordar no solamente los factores financieros sino también los sociales, ambientales y económicos, así como la probable eficiencia de la ejecución del proyecto. A veces, la falta de un análisis del valor del financiamiento obedecía a que los gobiernos habían incluido a bancos multilaterales de desarrollo solamente en la fase de financiamiento de los proyectos. En dichos casos, los cálculos del valor del financiamiento supuestamente ya los había realizado el gobierno, pero el Grupo BID no los analizó. En un caso, el gobierno se puso en contacto con el Grupo en busca de apoyo para un proyecto desprovisto de un análisis del valor del financiamiento. En última instancia, una distribución de riesgos desequilibrada llevó a la decisión del Grupo (y del patrocinador) de no seguir adelante, pero eso se podría haber abordado con anterioridad.

A menudo, los requisitos de evaluaciones del impacto ambiental no se corresponden con las normas de calidad del Grupo BID. Si el BID o la CII entran a participar en una etapa posterior del ciclo de proyecto y exigen medidas adicionales para abordar el

riesgo ambiental y social, ello puede generar costos adicionales para el concesionario y demoras en la ejecución del proyecto. Los temas más sensibles que ocasionan demoras en las asociaciones público-privadas en infraestructura incluyen, entre otros, el reasentamiento de la población afectada por el proyecto. La práctica de obtener una (pre-) licencia ambiental para la ejecución del proyecto, que difiere de un país a otro de la región, también puede acarrear costos adicionales y demoras a la operación.

Recuadro 3.3. Experiencia de la República Dominicana con las asociaciones público-privadas y función del Grupo BID

La República Dominicana tiene un entorno propicio deficiente para asociaciones público-privadas en infraestructura. En términos de la madurez general de las asociaciones público-privadas, el país se considera como incipiente, y se ubica en el 15o lugar entre 19 economías latinoamericanas y del Caribe evaluadas en el Infrascopio del FOMIN (2014), sin haber registrado ninguna mejora en los últimos años. El país está a la zaga del promedio de América Latina y el Caribe en todas las dimensiones del Infrascopio, y entre 2009 y 2014 sufrió un deterioro de las dimensiones de marco institucional y clima de inversión. La ausencia de un marco normativo e institucional específico ha sido uno de los principales obstáculos para el ulterior desarrollo de las asociaciones público-privadas en el país. La República Dominicana carece de una legislación específica sobre dichas asociaciones, y estas se ejecutan en virtud de una ley general de contrataciones y adquisiciones, con proyectos ejecutados de manera ad hoc sin un marco estandarizado. Cualquier institución pública puede formular asociaciones público-privadas, pero como estas deben ser aprobadas por el Congreso, el proceso es prolongado. Los contratos de proyectos tienen fuerza de ley y los cambios al respecto son difíciles. No existe ninguna unidad central de asociaciones público-privadas y, dependiendo del sector de que se trate, en la formulación, negociación y supervisión de dichas asociaciones intervienen distintas entidades. Actualmente, el gobierno está abocado a la propuesta de un nuevo proyecto de ley sobre asociaciones público-privadas, con apoyo técnico del Banco Mundial.

Pese a la falta de un marco normativo e institucional, la República Dominicana ha sido el país más activo del Caribe en términos de inversiones mediante asociaciones público-privadas. En el período 1994-2015, las inversiones mediante asociaciones de esa índole en el país ascendieron a US\$3.355 millones en 21 proyectos. Los sectores de electricidad (53%) y vial (31%) han sido los principales propulsores de las inversiones mediante asociaciones público-privadas en el país. Los proyectos totalmente nuevos han predominado en dichas inversiones (16 proyectos, US\$2.111 millones), especialmente en el sector de electricidad.

En los últimos 10 años, el Grupo BID apoyó asociaciones público-privadas en infraestructura en la República Dominicana principalmente mediante el financiamiento de proyectos de ese tipo de asociaciones por US\$253 millones entre 2009 y 2012 (incluidas dos carreteras de peaje y dos proyectos de energía renovable). De esos cuatro proyectos, solamente se ejecutó una de las carreteras de peaje

(Boulevard Turístico del Atlántico - BTA), en tanto que los otros tres se cancelaron. En uno de esos casos, el Grupo BID canceló su préstamo con el concesionario de la Carretera de Peaje de Viadom después de que el proyecto se había anulado y antes del primer desembolso. El contrato de concesión para dicho proyecto preveía el pago de peajes sombra al gobierno para cubrir los costos no recuperados mediante las tarifas.

En el caso del BTA, la falta de un análisis adecuado en las primeras etapas del proyecto se tradujo en la búsqueda de objetivos incoherentes a nivel del país. El Grupo BID financió el BTA partiendo de varios supuestos que no se hicieron realidad durante la ejecución. Cambios a aspectos clave del diseño del proyecto, sumados a proyecciones demasiado optimistas sobre su utilización y la aplicación de tarifas onerosas (que redujeron aún más la demanda) se tradujeron en costos muy grandes para el sector público que no se preveían al comienzo. En este caso, según la Evaluación del Programa de País 2009-2013 efectuada por OVE, las proyecciones de la demanda usadas para determinar la estructura financiera y la garantía de un mínimo de ingresos eran demasiado optimistas y se contraponían a las proyecciones de la División de Transporte (INE/STP) del propio Banco, que eran más conservadoras. El análisis de riesgos original del Grupo para el proyecto se centraba solamente en el desempeño financiero del prestatario privado, sin considerar adecuadamente las consecuencias fiscales que el modelo propuesto podría tener para el país —si bien en la Estrategia de País del BID se mencionaba el objetivo específico de mantener la estabilidad fiscal durante el período. El mecanismo de garantía de un mínimo de ingresos se activó desde el comienzo de la operación de la carretera de peaje en 2012, lo cual obligó al gobierno a hacer pagos de alrededor de US\$125 millones apenas hasta 2015.

En cuanto a mejorar el entorno propicio, la participación del Grupo BID se limitó a un reciente préstamo programático en apoyo de reformas de política aprobado en 2014 (operación DR-L1072), que no se ejecutó. El préstamo incluía, entre otras disposiciones, el establecimiento de una ley que reglamentara las asociaciones público-privadas en infraestructura según prácticas internacionales. Sin embargo, quedó trunco en parte debido a las dificultades de implementación de la ley, que no fue aprobada por el congreso. El Grupo BID no participó en las actividades de preparación del proyecto.

En resumen, el caso de la República Dominicana ilustra las dificultades de llevar a cabo proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas en un país de entorno propicio deficiente para dichas asociaciones. Además, también muestra la importancia de efectuar un análisis riguroso al principio de un proyecto, la necesidad potencial de apoyar la preparación de proyectos en este tipo de entorno y la necesidad de evitar que el Grupo BID vaya en búsqueda de objetivos incoherentes. El ordenamiento secuencial de las operaciones también es pertinente. Deben cumplirse normas mínimas en cuanto al entorno propicio antes de que el Grupo pueda financiar de manera satisfactoria asociaciones público-privadas. Así las cosas, los esfuerzos del Grupo para mejorar el entorno propicio fueron tardíos y no se pusieron en práctica.

Algunas decisiones sobre la estructuración de los proyectos (definición de responsabilidades en distintas fases de los mismos) dieron lugar a costos adicionales y demoras durante la ejecución. Por ejemplo, la separación entre una fase de construcción a cargo de una entidad pública y una fase de operación y mantenimiento a cargo de un concesionario se tradujo en demoras de traspaso de responsabilidad y costos adicionales debido a temas ambientales, sociales, de salud y de seguridad. En un proyecto para el que el Grupo BID financió la concesión de operación y mantenimiento, se produjo una demora importante en el traspaso debido a un grave accidente en la fase de construcción, provocado por una empresa constructora que estaba llevando a cabo la parte de obra pública. Para aquel entonces el concesionario ya había asumido grandes costos de capital para que el proyecto siguiera ceñido al cronograma, pero como la construcción se demoró, la entidad pública fue obligada a compensar al concesionario.

Los reembolsos anticipados de préstamos pueden reflejar el hecho de que a veces el financiamiento del BID se usó como préstamo puente. En un caso, el Grupo BID suministró un préstamo y dos operaciones de cooperación técnica⁶⁸ a un concesionario para el desarrollo de un proyecto. El préstamo se reembolsó cuando el proyecto estaba construido en un 95%, y el concesionario explicó que había recibido condiciones de financiamiento mejores de un consorcio de bancos comerciales locales e internacionales. En otro caso, el concesionario efectuó el reembolso apenas un año después de la aprobación del préstamo, principalmente por considerar que el préstamo del Grupo BID era demasiado costoso a largo plazo al ser en moneda extranjera y requerir por ende una cobertura onerosa contra el riesgo cambiario. Ese tema, sumado a los bajos niveles de ingreso en moneda local debidos a tarifas bajas, llevó al concesionario a buscar financiamiento local (que no era a largo plazo). Si bien los proyectos de ese tipo pueden seguir ostentando una cierta adicionalidad del Grupo (por ejemplo, ayudando a atraer otros financiadores), a menos que los mismos se estructuren específicamente para esa eventualidad, el Grupo no recibe compensación suficiente por la utilización de sus recursos.

D. VALOR AGREGADO Y SOSTENIBILIDAD

Como ya se indicó, una manera en que el Grupo BID agregaba valor fue la de ser una presencia estable en el suministro de apoyo a los entornos propicios en Uruguay y Colombia. El Grupo se mostró flexible y adaptable, trabajando en nuevas áreas de gran potencial, y su relación a largo plazo ayudó a mantener y mejorar aptitudes conforme se iban estableciendo instituciones pertinentes. Los clientes también alabaron el apoyo institucional brindado por el Grupo en cuanto al intercambio de conocimientos, a menudo suministrado por el FOMIN en colaboración con el BID.

El suministro de un reconocido “sello de aprobación” en etapas tempranas de la preparación de proyectos es otra manera en la cual el Grupo BID puede agregar valor a los proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas —por ejemplo,

sensibilizando más al público acerca de los beneficios de un modelo propuesto de intervención y de participación comunitaria (que puede reforzar el compromiso político en favor de las asociaciones público-privadas), brindando reglas claras de transparencia y divulgación en determinados proyectos (lo cual resulta vital para enfrentar la corrupción), aplicando normas ambientales y sociales internacionales, o bien evaluando los méritos de las propuestas no solicitadas⁶⁹ o estructurando proyectos modelo que ayudan a suscitar interés y movilizar a los inversionistas. En Colombia, Uruguay y Perú, el BID se ha venido dedicando a brindar apoyo a instituciones que están estructurando proyectos en sectores sociales no tradicionales (por ejemplo, infraestructura social, escuelas, salud) —lo cual constituye una tendencia nueva en los países con marcos normativos e institucionales más desarrollados. Si bien esa tendencia es tan solo incipiente y todavía no hay resultados concretos en términos de proyectos completados, existe demanda de apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo en forma de un buen acervo de conocimientos especializados técnicos e independientes a nivel de sector. El sello de aprobación de dichos bancos también se aplicó al ensayar un nuevo modelo para el financiamiento de proyectos de energía renovable en países carentes de experiencia previa pero que tienen un buen potencial⁷⁰, y en proyectos complejos y de alto perfil de los que no hay precedentes en el país.

La inclusión de normas sobre salvaguardias ambientales y sociales que a menudo son más estrictas que las de las leyes nacionales es otro ámbito que brinda valor adicional. Si esas normas se implantan satisfactoriamente, pueden tener un efecto de demostración para proyectos similares en el país. La aplicación de esas normas más estrictas dio lugar a cambios en la manera en que los organismos nacionales de protección ambiental requieren evaluaciones y mitigaciones de riesgos para otros proyectos similares. Por ejemplo, gracias a la participación del Grupo BID en un proyecto de parque eólico, el patrocinador realizó estudios de más profundidad relacionados con las pautas de vuelos migratorios de aves y murciélagos —evaluaciones estas que no eran práctica corriente y que las leyes ambientales nacionales del país no exigían—. Una vez cumplidos a lo largo de todo un año esos estudios detallados, que permitieron confirmar la ausencia de daños a especies críticas (o amenazadas), el organismo nacional de medio ambiente empezó a exigir ese tipo de estudios para proyectos similares como parte de su proceso de evaluación ambiental. El departamento ambiental, social y de gobernanza del Grupo BID brindó asesoramiento al respecto a las principales partes interesadas nacionales.

El valor agregado puede aumentar con la participación oportuna del Grupo BID en la primera operación de un programa de inversión en el contexto de un buen entorno propicio. El Grupo BID participó en el financiamiento de uno de los primeros proyectos de un programa de infraestructura ambicioso en un nuevo sector, el de energía eólica. Merced a esa participación, el Grupo brindó confianza y probó el mercado financiero para el proyecto, lo cual también benefició a operaciones posteriores. Durante la fase de análisis de debida diligencia, el Grupo encabezó el diálogo con la entidad pública compradora de electricidad —diálogo que incluyó a otros prestamistas interesados

y a los promotores— para abordar preocupaciones atinentes a la financiabilidad del contrato⁷¹. Ante esas preocupaciones, las instituciones financieras se habían rehusado a brindar apoyo a los proyectos, poniendo con ello en entredicho el éxito de todo el programa, mientras que ahora la resolución de esas cuestiones previsiblemente sería aplicable a otros proyectos del programa, que el Grupo no financió. El contexto específico y la participación oportuna del Grupo BID aumentaron las posibilidades de que los impactos de la operación se propagaran a otras.

En otro caso, la participación oportuna del Grupo BID fue fundamental para que el cierre financiero de un proyecto pudiera culminar satisfactoriamente. El Grupo se comunicó con los bancos locales, que ajustaron sus expectativas acerca de las tasas de interés que pensaban cobrar. Eso forma parte de la adicionalidad del Grupo BID, que puede funcionar de intermediario imparcial entre el gobierno y el sector privado. Según el prestatario, en aquel momento el limitado conocimiento de las instituciones financieras acerca del financiamiento de proyectos en el país acentuaba el riesgo percibido de dichas operaciones y la tasa de interés cobrada volvía inviables a los proyectos. Tras evaluar la operación, el Grupo BID pudo ofrecer una tasa de interés más competitiva, y con posterioridad otros bancos también financiaron el proyecto.

En otros dos proyectos, el Grupo BID mostró una adicionalidad financiera sistemática ofreciendo financiamiento en el momento oportuno, en el marco de una crisis que había limitado el financiamiento. El financiamiento ofrecido por el Grupo para uno de los primeros proyectos de un programa de infraestructura resultó importante en momentos en que los mercados financieros locales no tenían suficiente liquidez. El concesionario se aproximó al Grupo en busca de financiamiento una vez que el proyecto se había adjudicado. El préstamo aprobado incluía cofinanciamiento por parte del Banco de Cooperación Internacional del Japón y se había estructurado de manera de atraer una subdeuda garantizada de bancos comerciales locales. El apoyo del Grupo a ese proyecto resultó clave para la evolución de ese importante sistema de infraestructura. Otro proyecto, el primero emprendido en el marco de la ley brasileña sobre asociaciones público-privadas, se vio afectado por la crisis financiera mundial de 2008 y la función del BID en la estructuración de las correspondientes asociaciones de esa índole y la movilización de recursos fue determinante. El Banco no solamente ofreció un préstamo sino que además movilizó financiamiento de prestamistas B. Debido a la crisis, dos de esos prestamistas no siguieron adelante, pero el Grupo BID logró reemplazar rápidamente los fondos faltantes movilizándolo otros.

Con respecto a la sostenibilidad, la mejora de las prácticas de divulgación de información en los proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas resulta fundamental para aumentar la transparencia, atenuar el riesgo de corrupción y sensibilizar al público acerca de los beneficios de dichos proyectos (Recuadro 3.4). Ya existe una literatura bien afianzada acerca de los beneficios de la divulgación de información sobre las asociaciones público-privadas y las prácticas óptimas al respecto⁷², y las recientes revelaciones acerca del escándalo “Lava Jato” en Brasil han servido de recordatorio para toda América Latina

y el Caribe acerca del riesgo de corrupción⁷³. La divulgación de información acerca de las asociaciones público-privadas, tanto desde la óptica del sector público como desde la del sector privado, puede ser beneficiosa para el desempeño y los resultados de dichas asociaciones. Especialmente en los países donde se usan con frecuencia propuestas no solicitadas, las prácticas de divulgación de información estandarizadas pueden reducir el riesgo de corrupción y de un análisis deficiente sobre el valor del financiamiento. La información sobre el desempeño de las asociaciones público-privadas también puede hacer que la población acepte y apoye más dichas asociaciones, en tanto que lo opuesto puede provocar demoras y dificultades en la ejecución. Una mayor transparencia también puede beneficiar al sector privado reduciendo el riesgo de renegociaciones.

Recuadro 3.4. La ventana de transparencia: práctica innovadora y proactiva de divulgación de información

El Grupo BID brindó a COALIANZA, la comisión hondureña de asociaciones público-privadas, una cooperación técnica para fortalecimiento institucional (HO-T1179), que incluía un fuerte componente relativo a una práctica de divulgación innovadora. Se adoptó una estrategia de comunicación para familiarizar a la población, las empresas privadas y la sociedad civil con las asociaciones público-privadas, la cual incluía una plataforma virtual, la ventana de transparencia. Como resultado de esa colaboración, la actividad se presentó como caso de práctica óptima en una publicación del Fondo de Asesoría en Infraestructura Público-Privada (PPIAF)^a. El enfoque innovador entrañaba la presentación de información de alto nivel —incluidos los beneficios clave de los proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas, y las opiniones de políticos al respecto— en forma de vídeos cortos. También se dispone de grabaciones de las principales reuniones acerca de los proyectos.

Nota: Disclosure in Public-Private Partnerships: Good Practice Cases, Grupo del Banco Mundial, PPIAF 2015.

Si bien el financiamiento a largo plazo en moneda local es esencial para la sostenibilidad de las asociaciones público-privadas, en muchos países de América Latina y el Caribe los mercados de capital están concentrados y son pequeños y no muy profundos. Los nuevos instrumentos y reglamentos para atraer a más agentes todavía no están plenamente desarrollados. En unos pocos casos se registró la participación de inversionistas institucionales o se emitieron fondos exclusivos en moneda local, y otros bancos multilaterales de desarrollo se han mostrado más activos en ese ámbito que el Grupo BID⁷⁴. Pero en general no hay muchas alternativas para reducir los riesgos cambiarios, que ahora son asumidos por el público (por ejemplo, mediante contratos de compra de electricidad en dólares estadounidenses o atados a dicha moneda, o mediante garantías gubernamentales contra el riesgo cambiario) o la entidad privada (por ejemplo, para carreteras en las que el peaje pagado por el usuario se abona en moneda local). El BID tiene cierta experiencia en Brasil y México con el financiamiento en moneda local, el cual ha sido difícil de hacer extensivo a otros países. En su plan de negocios más reciente (2017-2019), la CII contempla establecer sus capacidades de financiamiento en moneda local⁷⁵.

A veces los proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas suscitan problemas de gestión de los riesgos ambientales y sociales, que pueden ser elevados. En virtud de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID, la preparación de proyectos “considerará los impactos potenciales ambientales negativos, sean éstos directos o indirectos, regionales o de naturaleza acumulativa, incluyendo los impactos sociales y culturales ambientalmente relacionados tanto de la operación misma como de sus instalaciones asociadas, si fuera pertinente”. Cuando el Banco financia una empresa privada, tiene poco poder para influenciar la gestión y mitigación de los principales riesgos ambientales y sociales que están bajo la responsabilidad de la administración pública. Es así como una estructura de proyecto de asociación público-privada trae consigo el problema de que los riesgos ambientales y sociales —especialmente para los derechos de vía e instalaciones conexos— no están bajo la influencia directa del Grupo BID pues no hay incentivos o mecanismos de sanción formales. De hecho, los equipos de proyecto tienen más probabilidades de determinar que los proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas son de alto riesgo, que de hacer lo mismo con proyectos similares pero ajenos al ámbito de dichas asociaciones (Gráfico 3.3). Lo mismo cabe decir de las clasificaciones de riesgos ambientales y sociales asignadas por los especialistas en salvaguardias ambientales y sociales: 30% de las asociaciones público-privadas se clasifican como de alto riesgo, en comparación con 13% en la cartera de operaciones ajenas a esas asociaciones.

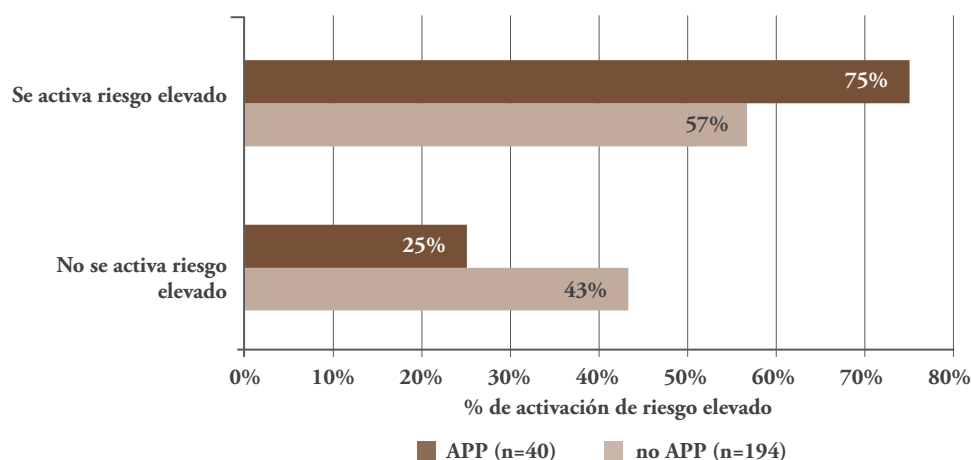


FIGURA 3.3
Análisis de riesgo elevado
ambiental y social de APP
y no APP

Fuente: OVEDA.

En algunos proyectos, un alto compromiso institucional, sumado a la detallada revisión de los temas ambientales y sociales por parte del Grupo BID, redundó no solamente en una mitigación efectiva del riesgo ambiental y social, sino también en beneficios que mejoran las condiciones socioeconómicas y los medios de sustento de las comunidades locales. Un factor clave para un desempeño excelente en materia ambiental y social es el de tener una buena interacción con la comunidad local y las principales partes interesadas, con vistas a mejorar los medios de sustento (Recuadro 3.5). La aplicación de las normas de salvaguardias ambientales y sociales del Grupo BID también redundó en algunos casos en cambios en las medidas de evaluación y mitigación de riesgos exigidas por los organismos nacionales de protección ambiental. Para la cartera general,

en tanto que las asociaciones público-privadas se clasificaban ex ante como de mayores riesgos, las calificaciones sobre desempeño en cuanto a salvaguardias de proyectos tanto de asociaciones público-privadas como de otra índole durante la ejecución no han registrado grandes diferencias.

Recuadro 3.5. La energía hidroeléctrica crea beneficios socioeconómicos para las comunidades locales

Uno de los proyectos hidroeléctricos del Grupo BID fue evaluado en 2015 mediante el Protocolo de Evaluación de la Sostenibilidad Hidroeléctrica, de carácter independiente. Esa evaluación concluyó que los requisitos de los financiadores internacionales, que exigieron una serie de cambios, incluido el Plan de Gestión Ambiental, Social, de Salud y de Seguridad consolidado y un constante seguimiento independiente trimestral, contribuyeron a un mejor desempeño. La evaluación también identificó varias prácticas óptimas comprobadas en cuanto a reasentamientos, beneficios de los proyectos, gestión ambiental, comunicación sobre salud pública y consultas. El informe de la evaluación destaca especialmente que no se registraron brechas en cuanto al apoyo de las partes interesadas y el proyecto mantiene relaciones excelentes con las comunidades afectadas por el mismo, así como con las autoridades nacionales y locales y otras partes interesadas.

Es difícil gestionar los riesgos ambientales y sociales durante la fase de financiamiento de los proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas si dichos riesgos no se identificaron y abordaron durante la etapa de diseño y estructuración. En algunos casos, el no haber participado en la esfera del sector público redujo la capacidad del Grupo BID de influenciar y controlar los riesgos ambientales y sociales de los proyectos cuando algunos temas sensibles en materia ambiental y social estaban bajo el control del gobierno (Recuadro 3.6). A veces el Grupo trató de influenciar los resultados mediante su interacción financiera con el sector privado, si bien no siempre lo logró. También pueden suscitarse conflictos en cuanto a quien, de entre el sector público y el sector privado, es el responsable de abordar los temas ambientales y sociales en esa etapa.

Otros factores también han incidido en la sostenibilidad de los proyectos. Un entorno de negocios conducente —especialmente compromiso del gobierno, certeza normativa, transparencia y estado de derecho (más allá de una ley sobre asociaciones público-privadas o de instituciones específicas para dichas asociaciones)— resulta esencial para la participación del sector privado en este tipo de asociaciones. En varios casos donde no había un entorno de negocios adecuado, hubo proyectos que se cancelaron o cuyos objetivos no se alcanzaron. La escala del país o la región a veces también redujo la posibilidad de tener un inventario sostenible de operaciones de asociaciones público-privadas. Una modalidad regional (como a través del mecanismo del Caribe de apoyo a las asociaciones público-privadas, o mediante el mancomunamiento de recursos) puede ofrecer una opción frente al apoyo tradicional al entorno propicio a nivel de país.

Recuadro 3.6. A veces los riesgos ambientales y sociales no están totalmente bajo el control del Grupo BID ni el de su cliente

El Grupo BID financió un concesionario en la construcción de una carretera de peaje. La expropiación para el lugar de la construcción era responsabilidad del gobierno. Si bien la construcción ya había terminado y la carretera de peaje llevaba muchos años en operación, los propietarios de los terrenos expropiados no han sido compensados por su pérdida debido a incertidumbres en cuanto al registro oficial del título de propiedad y a limitaciones del erario. El concesionario solamente puede apelar al gobierno para que solucione la controversia.

De igual manera, el Grupo BID financió la construcción y operación de un parque eólico. La construcción de la línea de transmisión que conecta la planta de electricidad con la red nacional de distribución eléctrica era responsabilidad de la empresa de electricidad estatal. Los propietarios de las inmediaciones interpusieron demandas para obtener una compensación adecuada por la depreciación del valor de sus tierras. El concesionario ofreció pagar por esas demandas, pero es la empresa estatal la que está llevando adelante las negociaciones con los propietarios en cuestión.

Por último, el Grupo BID se proponía financiar un proyecto de energía hidroeléctrica, que en última instancia no se aprobó pues su principal patrocinador se retiró de la operación. Sin embargo, se construyó una vía de acceso al lugar de la construcción, atravesando un hábitat natural crítico. La minería artesanal de oro ilícita aumentó a lo largo de esa vía, poniendo con ello en peligro a especies endémicas y afectando a grupos indígenas. Una vez que el gobierno retiró del alcance de proyecto del patrocinador las vías de acceso, la capacidad del Grupo BID de limitar los impactos adversos se vio restringida, pues su relación contractual era con el concesionario, no con el gobierno. Para influenciar al gobierno y mitigar los riesgos, en 2010 el Grupo acordó con el gobierno un marco de control de la vía de acceso. Ese acuerdo prohíbe utilizar dicha vía para actividades mineras y forestales comerciales. Sin embargo, el marco no se ha hecho cumplir, y ya se ha observado un aumento de las actividades mineras.



En los últimos años prácticamente todos los BMD rediseñaron su criterio de enfoque en cuanto a las APP, algunos de ellos sobre la base de evaluaciones de su experiencia con APP en infraestructura.

© BID

4 Arreglos Institucionales en el BID y Otros Bancos Multilaterales de Desarrollo

En consonancia con el aumento del enfoque en la infraestructura sostenible y la participación del sector privado, en los últimos años prácticamente todos los bancos multilaterales de desarrollo rediseñaron su criterio de enfoque en cuanto a las asociaciones público-privadas, algunos de ellos (por ejemplo, BAsD, BERD y Grupo del Banco Mundial) sobre la base de evaluaciones de su experiencia con asociaciones público-privadas en infraestructura. El cambio de criterio incluye nuevos arreglos institucionales, ofertas de productos e intervenciones focalizadas para apoyar mejor ese ámbito de negocios creciente. Nuevas estrategias sobre asociaciones público-privadas también determinan maneras de mejorar la gestión de conocimiento y aumentar la colaboración dentro de cada institución entre los departamentos que participan en actividades de esas asociaciones. En este capítulo se presentan las principales tendencias y lecciones que se desprenden de la evolución de las asociaciones público-privadas en la región y de la experiencia de los bancos multilaterales de desarrollo y del propio Grupo BID.

A. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA

Si bien varios de sus documentos de estrategia mencionan la importancia de las asociaciones público-privadas, el Grupo BID todavía no tiene una estrategia integral y clara acerca de dichas asociaciones. La Estrategia de Infraestructura de 2013 del BID insta al Grupo a adoptar una nueva visión para los sectores de infraestructura de los clientes. El principal objetivo de dicha estrategia es la de “servicios de infraestructura de calidad para un crecimiento sostenible e inclusivo” y una de sus cuatro áreas prioritarias es “expandir la participación privada en asociaciones público-privadas”.

Sin embargo, en ella no se ofrece ni un plan ni directrices sobre cómo hacerlo, dejando en manos de los departamentos individuales del BID y de la CII la decisión de suministrar apoyo a los gobiernos y las instituciones privadas y públicas como mejor les parezca —sin necesariamente coordinar sus acciones para lograr sinergias. De igual manera, para las operaciones del sector privado, la colaboración entre la CII y el FOMIN ha sido más *ad hoc* que sistemática—. Recientemente, el FOMIN coordinó un grupo de trabajo sobre asociaciones público-privadas, pero sin el pleno apoyo de todas las Administraciones del Grupo BID. Como el FOMIN ahora está eliminando gradualmente su participación en el ámbito de las asociaciones público-privadas, no está del todo claro qué parte del Grupo BID se hará cargo de su función de gestión del conocimiento sobre dichas asociaciones.

Como se señaló en el capítulo anterior, las estrategias de país no han brindado una orientación estratégica clara para las actividades del Grupo BID en la esfera de las asociaciones público-privadas. En consecuencia, el BID y la CII han tendido a responder a demandas específicas de los gobiernos o entidades privadas clientes, pero sin un criterio integral. De los comentarios recibidos de altos funcionarios se desprende que las respuestas del Grupo BID a las consultas de los países clientes —por ejemplo, sobre si una asociación público-privada resultaba indicada en una determinada situación— dependían mucho de a quién se le formulaba esa pregunta dentro del Grupo, lo cual podía traducirse en respuestas muy distintas. Esa modalidad descentralizada, fragmentada y descoordinada parece haber reducido las posibilidades del Grupo de optimizar las oportunidades de participación con empresas; por ejemplo, en 2008 el BID se abocó junto con CFI y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) a establecer el fondo brasileño de desarrollo de asociaciones público-privadas pero no aprovechó esa operación para profundizar su participación en el mercado de asociaciones público-privadas del país. De igual modo, el BID tiene una larga tradición de utilizar fondos no reembolsables y préstamos en apoyo del entorno propicio para asociaciones público-privadas en Colombia, pero de escaso involucramiento hasta hace poco en la preparación y el financiamiento de proyectos, pese a las claras necesidades existentes al respecto. Lo contrario también es cierto: el Grupo BID no participó en reformas del entorno propicio en varios países cuyos entornos sobre dichas asociaciones eran débiles, pero apoyó o procuró apoyar proyectos de infraestructura del sector privado que o bien nunca siquiera arrancaron o bien produjeron resultados decepcionantes.

En los últimos años el Grupo del Banco Mundial desplegó un esfuerzo concertado para fortalecer su enfoque estratégico y coordinación en lo relativo a las asociaciones público-privadas. Su Estrategia de 2013⁷⁶ se centra en particular en “asociaciones”, incluidos el fortalecimiento y la expansión de sus asociaciones con el sector privado. En la reorganización de 2014 las asociaciones público-privadas se establecieron como “área de soluciones transversal”. En ese mismo año, una evaluación de la experiencia del Grupo del Banco Mundial con el apoyo a las asociaciones público-privadas⁷⁷ recomendó que las inversiones de CFI se focalizaran más en los países de entornos propicios más débiles —recomendación esta que con posterioridad se incorporó en la estrategia de

CFI⁷⁸. El Grupo del Banco Mundial también brinda apoyo a varias herramientas de gestión de conocimiento y mecanismos de asesoría sobre asociaciones público-privadas en colaboración con otros socios del ámbito del desarrollo, en algunos casos con el sólido apoyo del Grupo BID⁷⁹.

El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) ha elaborado una modalidad sistemática en cuanto a las asociaciones público-privadas como parte de su mandato de transición en infraestructura. El enfoque tradicional del BERD ha estado puesto en las inversiones de asociaciones público-privadas en transporte y en infraestructura municipal y ambiental, pero recientemente eso se amplió para incluir también la infraestructura social (por ejemplo, hospitales) en respuesta a la gran demanda proveniente de algunos de sus nuevos países clientes (por ejemplo, Turquía)⁸⁰. Las estrategias sectoriales y de país de dicho banco siguen identificando las asociaciones público-privadas como opción para financiar proyectos de infraestructura y lograr un impacto de transición mejorando las prácticas de adquisiciones y contrataciones, promoviendo la participación del sector privado y creando efectos de demostración positivos⁸¹. El BERD correlaciona los países y los sectores dentro de los países en función de su capacidad relativa de desarrollo de asociaciones público-privadas y determina su propia participación operativa dentro de esas asociaciones sobre la base de aquella evaluación. Por ejemplo, solamente se pueden implementar proyectos del sector público en países con entornos propicios débiles en materia de asociaciones público-privadas, centrando en cambio las actividades de impacto de transición en la comercialización de empresas del Estado. En mercados mejor desarrollados, el enfoque está puesto exclusivamente en las operaciones privadas, incluidas las de asociaciones público-privadas. La atención del BERD a dichas asociaciones ha estado puesta tradicionalmente en el financiamiento de proyectos de inversión, pero en 2015 —debido en parte a la gran demanda de sus países clientes en cuanto a apoyo a dichas asociaciones— el banco estableció un Fondo de Preparación de Proyectos de Infraestructura (IPPF) para ayudar con la preparación de proyectos. El BERD utilizó €40 millones (alrededor de US\$42 millones) de su propio capital para financiar una ventanilla de infraestructura sostenible y una ventanilla de asociaciones público-privadas, cada una con designación de un conjunto precalificado de cuatro grupos de consultores con conocimientos especializados técnicos, legales, económicos y financieros en relación con proyectos y transacciones de asociaciones público-privadas⁸².

El Grupo del Banco Europeo de Inversiones (Grupo del BEI) no tiene una estrategia explícita de asociaciones público-privadas, si bien sigue siendo un importante financiador de proyectos europeos en ese ámbito⁸³. Actualmente dicho grupo está centrado en la ejecución del Plan de Inversiones para Europa, dirigido a relanzar la inversión y restablecer la competitividad de la Unión Europea (UE) para aumentar el crecimiento y crear empleo. Se prevé que el plan dará lugar a inversiones de €315.000 millones (alrededor de US\$330.000 millones) en el plazo de tres años. Un componente clave de dicho plan es el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas⁸⁴, iniciativa lanzada conjuntamente por el Grupo del BEI y la Comisión Europea (alojada en el BEI) para ayudar a colmar la brecha de inversiones en la UE mediante

la movilización de financiamiento privado para inversiones estratégicas, también por medio de asociaciones público-privadas. El Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI), otro componente del Plan de Inversiones para Europa, busca potenciar el entorno para las inversiones abordando obstáculos financieros y no financieros. El CEAI consiste en tres componentes complementarios: (i) un punto de entrada único a una amplia gama de iniciativas y programas de asistencia técnica para beneficiarios públicos y privados, con suministro a cargo de expertos de alto nivel; (ii) una plataforma de cooperación para apalancar, intercambiar y difundir conocimientos especializados entre las instituciones socias del CEAI; y (iii) un instrumento para evaluar y abordar nuevas necesidades reforzando o ampliando servicios de asesoría existentes o creando nuevos conforme surge la demanda⁸⁵. El Grupo del BEI también aloja los servicios del Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC), una iniciativa que abarca al BEI, la Comisión Europea, los Estados Miembros de la UE y los Países Candidatos a la UE, para ayudar a fortalecer la capacidad de sus miembros del sector público de participar en transacciones de asociaciones público-privadas.

La “Estrategia 2020” del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), elaborada en 2008, hace hincapié en el apoyo a las asociaciones público-privadas, comenzando por los países de ingreso mediano y luego ampliando ese apoyo a todos los países miembros en desarrollo⁸⁶. En una evaluación de su experiencia con asociaciones público-privadas en infraestructura⁸⁷ se constató que todavía había mucho margen para mejorar, especialmente como sigue: (i) considerando mejor los principales obstáculos, por ejemplo, contemplando las asociaciones público-privadas junto con reformas de políticas sectoriales; (ii) fortaleciendo las evaluaciones de país definiendo hojas de ruta sectoriales que identifiquen oportunidades para la participación del sector privado; (iii) determinando de manera sistemática el potencial en cuanto a asociaciones público-privadas en el apoyo del BAsD al sector público; y (iv) aumentando las asociaciones con entidades públicas que tengan posibilidades de operaciones enmarcadas en asociaciones público-privadas. En respuesta, el BAsD implementó un plan de negocios⁸⁸ para incrementar sustancialmente la escala de las operaciones de asociaciones público-privadas entre 2012 y 2020, centrándose en cuatro pilares: (i) fomento y desarrollo de capacidades, (ii) entorno propicio, (iii) elaboración de proyectos y (iv) financiamiento de proyectos. En 2014, el banco estableció una oficina de asociaciones público-privadas separada⁸⁹, que ofrece servicios de asesoría sobre transacciones, con los objetivos de ampliar el desarrollo del sector privado, fortalecer la función del BAsD como promotor de proyectos y mejorar la planificación y preparación de proyectos. Dentro de esa oficina, el banco también estableció un fondo fiduciario de múltiples donantes para aumentar el nivel y la calidad de la infraestructura en Asia.

B. ORGANIZACIÓN Y APTITUDES

El personal del Grupo BID que trabaja en el ámbito de asociaciones público-privadas está repartido por toda la institución (Gráfico 4.1). Para las actividades de asociaciones público-privadas incluidas en la cartera de OVE, 26 empleados del Grupo BID en 12

unidades (incluidos la CII y el FOMIN) participaban en actividades específicas para las que se requerían conocimientos básicos y especializados sobre dichas asociaciones. La mayoría de ellos lo hacía en actividades relativas al entorno propicio, y solamente cinco en financiamiento. Otros 35 empleados en 14 unidades participaban en cierto grado en operaciones y probablemente hayan adquirido aptitudes en ese proceso. La base de aptitudes del Grupo se ha visto perjudicada por la reciente partida — muchos de ellos tras la fusión hacia afuera del sector privado— de ocho funcionarios senior que poseían conocimiento institucional básico y pericias sobre asociaciones público-privadas.

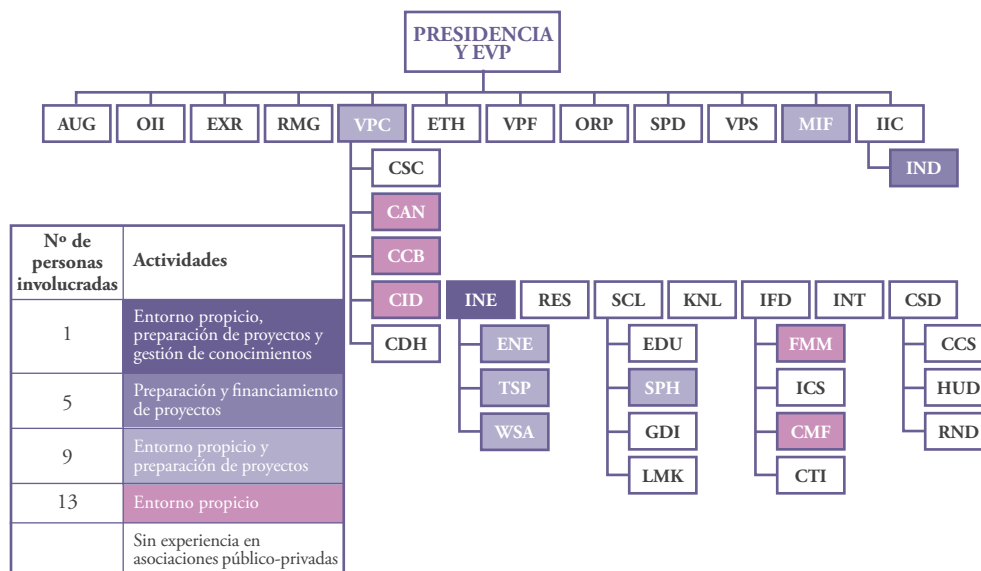


GRÁFICO 4.1

Distribución de la experiencia modular en asociaciones público-privadas en el Grupo BID

Fuente: OVE.

Nota: AUG (Auditoría Ejecutiva); OII (Oficina de Integridad Institucional); EXR (Asesoría de Relaciones Externas); RMG (Oficina de Gestión de Riesgo); VPC (Vicepresidencia de Países); ETH (Oficina de Ética); VPF (Vicepresidencia de Finanzas y Administración); ORP (Oficina de Alianzas Estratégicas); SPD (Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo); VPS (Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento); CSC (Departamento de Países del Cono Sur); CAN (Departamento de Países del Grupo Andino); CCB (Departamento de Países del Grupo Caribe); CID (Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana); CDH (Departamento de País, Haití); INE (Sector de Infraestructura y Energía); RES (Departamento de Investigación y Economista Jefe); SCL (Sector Social); KNL (Sector de Conocimiento y Aprendizaje); IFD (Sector de Instituciones para el Desarrollo); INT (Sector de Integración y Comercio); CSD (Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible); ENE (División de Energía); TSP (División de Transporte); WSA (División de Agua y Saneamiento); EDU (División de Educación); SPH (División de Protección Social y Salud); GDI (División de Género y Diversidad); LMK (División de Mercados Laborales); FMM (División de Gestión Fiscal y Municipal); ICS (División de Capacidad Institucional del Estado); CMF (División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras); CTI (División de Competitividad e Innovación); CCS (División de Cambio Climático); HUD (División de Vivienda y Desarrollo Urbano); RND (División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres)

Las iniciativas de asociaciones público-privadas emprendidas por el Grupo BID hasta la fecha se han llevado a cabo caso por caso, respondiendo más a incentivos sectoriales que a la búsqueda de la mejor manera de mejorar la infraestructura a través de asociaciones de esa índole. La originación de proyectos es descentralizada, dado que las solicitudes las reciben distintas ventanillas y el Representante en el país coordina las actividades. La falta de un punto focal significa que no hay mecanismo formal para establecer estrategias, documentar y compartir experiencias y promover la coherencia en el enfoque del Grupo BID⁹⁰. La coordinación entre las ventanillas del sector público y las del sector privado ha sido escasa. Las del sector público tienen pocos incentivos para analizar si una asociación público-privada podría representar una solución mejor que una operación de dicho sector. Por su parte, las del sector privado se han visto motivadas para originar sus propias operaciones, a menudo sin coordinación alguna con otras partes del Grupo BID.

Sin embargo, para realizar un buen trabajo en el ámbito de las asociaciones público-privadas suele ser necesaria una gama de aptitudes que por lo general no se encuentran todas en una sola unidad. Por ejemplo, en ocasión de tratarse los temas de

financiabilidad en una operación sin garantía soberana, el apoyo de un especialista sobre el sector público para las negociaciones con la autoridad pública otorgante en el país fue esencial para el éxito. En Colombia, el apoyo del Grupo BID al entorno propicio a menudo se originaba en el departamento de infraestructura pero requería la pericia técnica y el apoyo de especialistas sociales.

Un enfoque más holístico e integrado a nivel de país también puede incrementar la efectividad en el desarrollo. El suministro de apoyo solamente en relación con el entorno propicio (como el Grupo BID tendió a hacer en Colombia hasta 2015) o solamente en relación al financiamiento de proyectos puede traducirse en resultados menos que óptimos a nivel de país, pues un entorno propicio sólido, una preparación de proyectos idónea y un financiamiento adecuado son todos elementos críticos para el éxito a largo plazo. También hay considerables desafíos con las asociaciones público-privadas en los sectores sociales (por ejemplo, educación, salud), donde las experiencias en infraestructura podrían ser útiles --adaptación de los marcos legales y normativos a los elementos específicos de dichos sectores, fortalecimiento de los marcos institucionales a nivel subnacional, establecimiento de directrices para facilitar la estructuración de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas y mejora del acceso a financiamiento. Para poder aumentar el alcance y la profundidad del apoyo del Grupo BID se necesitarían líneas de responsabilidades más claras en cuanto a dichas asociaciones y una coordinación interna más eficaz.

Los acuerdos institucionales de otros bancos multilaterales de desarrollo en sustento de las asociaciones público-privadas han evolucionado y todos ellos crearon (o consolidaron) puntos focales para gestionar las actividades iniciales y posteriores de asociaciones público-privadas y mejorar la coordinación interna. Esos distintos enfoques institucionales reflejan los diferentes puntos de partida y las necesidades percibidas y ventajas comparativas en los distintos bancos multilaterales de desarrollo. En el BASD se creó un nuevo punto focal, la Oficina de asociaciones público-privadas, para suministrar servicios de asesoría sobre transacciones de dichas asociaciones, coordinar las correspondientes actividades conexas y llevar la gestión del nuevo Fondo de Asia-Pacífico para la Preparación de Proyectos (AP3F)⁹¹. El EPEC, en el BEI, representa un tipo distinto de punto focal, concentrado casi exclusivamente en el trabajo en etapas iniciales, el entorno propicio y las actividades de intercambio de conocimiento llamadas a beneficiar principalmente a los Estados miembros de la UE que tienen mercados de asociaciones público-privadas menos desarrollados y, por ende, menos capacidad institucional.

En el Grupo del Banco Mundial, una importante reestructuración institucional complementó las actividades de asesoría y financiamiento de CFI en materia de asociaciones público-privadas, que venían de mucho antes, con una práctica transversal de asociaciones público-privadas a nivel de todo el Grupo centrada en la generación y el intercambio de conocimientos. La organización avanza hacia una división del trabajo en la que el Banco Mundial se encarga de la labor en las primeras etapas en tanto que CFI se concentra en las actividades de preparación de proyectos (asesoría)

y financiamiento. Esas tareas pueden ser complementarias a nivel agregado, pero es demasiado temprano para poder evaluar si esa coordinación y complementariedad funciona bien en la práctica. Una ventaja clave de la organización del Grupo del Banco Mundial es la oportunidad de que quienes trabajan en las etapas iniciales de una operación aborden temas transversales sobre el entorno propicio, en tanto que una desventaja es la falta de interacción con el cliente, de la que se encargan principalmente los funcionarios de CFI que trabajan en las etapas posteriores.

En cambio, en el BERD es un solo departamento, el grupo operativo de infraestructura, el que encabeza y gestiona la totalidad de la originación de proyectos de asociaciones público-privadas en toda la región cliente, con ayuda de sus oficinas en los países. La coordinación entre un país y la sede se aborda por medio de la presencia de coordinadores regionales del grupo de infraestructura en países clave (por ejemplo, Rusia, Turquía, Kazajstán)⁹². Las oficinas residentes en los países pueden encabezar el diálogo de políticas inicial y participar en el mismo y gestionar la ejecución de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas, pero todas las aprobaciones clave relativas a dichas asociaciones se centralizan en la sede. Las operaciones de asociaciones público-privadas contribuyen a la tarjeta de puntaje del desempeño del banco⁹³, pero en el caso del coeficiente de movilización, solamente contribuyen al mismo si el BERD cobra una comisión por atraer a cofinanciadores al proyecto. El equipo de transición legal del BERD realiza ciertos trabajos transversales en etapas iniciales en apoyo de la reforma legal (por ejemplo, ley sobre concesiones), pero el grupo de infraestructura lleva adelante las actividades de asociaciones público-privadas con los países clientes. El BERD no realiza diagnósticos específicos relativos a las asociaciones público-privadas, pero —como ya se señaló anteriormente— evalúa el desarrollo global del sector y luego obra en función de un enfoque de búsqueda de oportunidades de mercado basado en esa evaluación de las necesidades de un país.

Los conflictos de intereses pueden traducirse en incentivos desalineados cuando coexisten tanto servicios de asesoría (por ejemplo, a través del IPPF, de reciente creación) como actividades de financiamiento de proyectos. Para manejar esos conflictos, si bien los funcionarios del BERD están enterados del inventario de proyectos del IPPF, no están autorizados a hablar con ningún departamento gubernamental pertinente (lo cual establece, de hecho, “murallas chinas”) y deben aguardar la publicación de los documentos de licitación antes de poder comunicarse con todos los oferentes provenientes del sector privado, sin discriminación, y expresar la buena disposición del banco de cofinanciar un proyecto de asociación público-privada.

Muchos de esos cambios son demasiado recientes para poder evaluar sus resultados, pero son evidentes los cambios de actividad. Por ejemplo, el establecimiento de la práctica transversal de asociaciones público-privadas en el Grupo del Banco Mundial se ha traducido en un importante aumento de la elaboración de productos de conocimiento y una mayor interacción y coordinación con otros bancos multilaterales de desarrollo, incluido el Grupo BID.

C. PRODUCTOS Y PLATAFORMAS DE CONOCIMIENTO

El Grupo BID creó algunos productos de conocimiento que favorecen su posicionamiento en el ámbito de las asociaciones público-privadas en infraestructura⁹⁴, que sin embargo no se han institucionalizado ni coordinado en un cuerpo específico de trabajo susceptible de aplicarse sistemáticamente a las operaciones del Grupo y que sea sostenible de cara al futuro. El Grupo BID, a menudo coordinado por el FOMIN, también ha colaborado activamente con el Grupo del Banco Mundial en la creación de otros productos, tales como la Guía de Referencia de las Asociaciones Público-Privadas, la certificación sobre asociaciones público-privadas y el Sistema Internacional de Apoyo en Infraestructura (IISS). Con la reestructuración del FOMIN, algunos de esos productos tal vez pasen a manos de otras unidades, pero todavía no queda claro en qué medida. Las lecciones sobre asociaciones público-privadas a nivel de proyecto no se han compilado ni difundido sistemáticamente a otras partes de la institución (excepto en cuanto a un documento del FOMIN sobre las lecciones aprendidas de su apoyo sobre la base de cuatro estudios de casos)⁹⁵. Otras iniciativas internacionales recientes con participación del BID incluyen un memorando de entendimiento con el Centro Global de Infraestructura (GIH) y un acuerdo formal con el Mecanismo Mundial de Financiamiento de la Infraestructura (GIF)⁹⁶. Para la presente evaluación, OVE recopiló lecciones operacionales de otros bancos multilaterales de desarrollo, que se resumen en el Anexo III, categorizadas por entorno propicio, preparación de proyectos y financiamiento de proyectos.

El Grupo BID tampoco utilizó a fondo los mecanismos de preparación de proyectos. Con respecto al InfraFondo, uno de sus objetivos específicos es apalancar las inversiones en infraestructura en toda la región aumentando el suministro de infraestructura por el sector privado. Sin embargo, la gran mayoría de los proyectos apoyados por dicho fondo, especialmente desde que dejó de depender de la Vicepresidencia del Sector Privado, han sido operaciones de inversión pública tradicionales⁹⁷.

En los últimos 10 años se establecieron varios mecanismos de financiamiento de proyectos de infraestructura para facilitar la elaboración de proyectos, mejorar su diseño y fomentar la participación del sector privado (Recuadro 4.1). Una de las finalidades de esos mecanismos es adoptar un enfoque sistemático y de gran calidad en cuanto al asesoramiento sobre preparación de proyectos y sobre transacciones, especialmente para proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas. Todos aquellos mecanismos comparten el mismo fundamento, a saber, la necesidad de acelerar las inversiones para colmar la brecha entre infraestructura disponible y necesidades estimativas. También comparten objetivos similares, a saber, preparar proyectos que sean técnica y económicamente idóneos y financiables, llevarlos al mercado y atraer financiamiento privado. Sin embargo, en la práctica dichos mecanismos difieren en sus criterios de elegibilidad, la medida en la que dependen de conocimientos especializados a nivel interno o en asesoramiento externo y las condiciones para que los fondos sean reembolsables (en el Anexo IV se presenta una sinopsis de los objetivos de cada mecanismo).

Recuadro 4.1. Sinopsis de los mecanismos para la preparación de proyectos de infraestructura encabezados por bancos multilaterales de desarrollo

	NEPAD-IPPF	IntraFondo	AP3F	MED 5P	GIF	IPPF	Africa 50
Año de comienzo de las operaciones	2005	2006	2014	2014	2015	2015	2016
BMD en cuestión	BAfD	IDBG	AsDB	EIB, BERD, KfW, BafD	Grupo del Banco Mundial	BERD	BAfD
Otros socios financiadores	Canadá, Dinamarca, Alemania, Noruega, España	N/A	Australia, Canadá, Japón	Unión Europea, Comisión Europea, Unión por el Mediterráneo	Australia, Canadá, China, Singapur	N/A	20 países Africanos y dos bancos centrales africanos
Monto	US\$75 millones	Más de US\$80 millones desembolsados hasta la fecha	US\$75 millones	€15 millones	US\$100 millones	€40 millones	US\$830 millones captados hasta la fecha; meta de US\$1 millones
Fuentes de Fondos	Fondos de donantes; reservas del BafD	Capital Ordinario del BID	Fondos de donantes; reservas del BafD	Contribuciones no reembolsables	Fondos de donantes; reservas de capital del Grupo de Banco Mundial	Reservas netas del BERD	20 entidades soberanas Africanas; BafD
Alcance de los Proyectos	APP; Públicos	Públicos; Privados; APP	APP	APP	APP	APP; Públicos comercializados	APP
Fondos Reembolsables	No	No	APP - Si; algunos fondos no reembolsables	No	Si	APP - Si; Públicos - no	Si

Fuente: Adaptado de Global Overview of International Knowledge Support across the Infrastructure Project Cycle.

Las lecciones de la experiencia de preparación de proyectos adquirida por las instituciones internacionales de financiamiento sugieren lo siguiente⁹⁸:

- La asistencia sistemática para la preparación de proyectos y el apoyo a la ejecución pueden generar un conjunto ampliado de proyectos de infraestructura sostenibles. El inventario de proyectos consiguiente envía una señal positiva a las empresas constructoras y los inversionistas, incentivando con ello su compromiso en favor de los mercados de asociaciones público-privadas.
- Algunos bancos multilaterales de desarrollo utilizan principalmente conocimientos especializados internos, lo cual facilita la obtención de conocimientos, pero puede provocar quejas de competencia desleal con los proveedores de servicios privados. Otros utilizan mayormente a consultores externos, lo cual puede prolongar los tiempos de respuesta (cuestión que se puede manejar con una “precalificación” de empresas consultoras) y vuelve más difícil la obtención de conocimientos dentro del propio banco multilateral de desarrollo.

- Los donantes están dispuestos a apoyar y financiar mecanismos de preparación de proyectos, a condición de que se puedan demostrar resultados. Por lo general, prefieren que el banco multilateral de desarrollo también comprometa sus propios recursos, a fin de alinear sus incentivos con los de dichos bancos.
- Se puede y se deberían introducir modalidades de recuperación de costos (a través de fondos reembolsables) para la preparación de proyectos de asociaciones público-privadas a fin de alinear incentivos entre el banco multilateral de desarrollo, el sector privado y el cliente proveniente del sector público. Por ejemplo, para suscitar el involucramiento del cliente, los costos de preparación iniciales se pueden hacer reembolsables por el sector privado⁹⁹. También es aconsejable que los bancos multilaterales de desarrollo exijan una contribución en efectivo del cliente proveniente del sector público durante la preparación de proyectos (por ejemplo, 10% del costo), para que dicho cliente también tenga un cierto involucramiento directo en la operación.
- Las asociaciones público-privadas se implementan mejor cuando existe una clara voluntad política y los diseños de los proyectos tienen en cuenta una asignación de riesgos razonable al sector privado. Es habitual que los gobiernos subestimen los compromisos políticos y recursos requeridos para elaborar e implantar programas y proyectos exitosos de asociaciones público-privadas. El compromiso político tiene que ser fuerte y estable si se pretende que tanto los socios provenientes del sector público como los del sector privado dediquen importantes recursos a la preparación de proyectos, su ejecución y la realización de inversiones en ellos.

Los mecanismos de financiamiento de proyectos de infraestructura pertenecen a un conjunto más amplio de las llamadas “plataformas de conocimiento” surgidas recientemente para apoyar la constitución de asociaciones público-privadas en infraestructura:

- El *Fondo de Asesoría en Infraestructura Público-Privada* (PPIAF) es un fondo de asistencia técnica de múltiples donantes ubicado en la esfera del Banco Mundial. Sus objetivos son los de fortalecer instituciones, desarrollar capacidades y aumentar la solvencia crediticia. Asimismo, procura abordar los obstáculos, tales como las debilidades institucionales y la falta de capacidad en el sector público, que limitan la participación del sector privado en el ámbito de infraestructura. El PPIAF suministra fondos no reembolsables de asistencia técnica a los gobiernos para mejorar el entorno propicio del suministro de servicios de infraestructura por el sector privado, incluido el apoyo a los programas de asociaciones público-privadas.
- El *Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada* (EPEC), en la esfera del BEI, es una red de unidades de asociaciones público-privadas y formuladores de políticas públicas, basada en sus miembros, donde confluye el

acervo colectivo de conocimientos especializados y experiencias de los miembros para abordar temas prácticos en la implementación de asociaciones público-privadas, proporcionar inteligencia de mercado e impartir orientación y elaborar herramientas sobre dichas asociaciones. El EPEC también brinda ayuda en la elaboración de políticas sobre asociaciones público-privadas y, en menor medida, en la preparación de proyectos.

- El *Centro Global de Infraestructura*, con sede en Sydney, Australia, fue aprobado por el G20 con la finalidad de aumentar el flujo y la calidad de las oportunidades para la inversión privada y pública en infraestructura tanto en los países que forman parte como en los que no forman parte del G20, facilitando para ello el intercambio de conocimientos, resaltando las oportunidades de reforma y vinculando a los sectores público y privado a través de un sinnúmero de canales de intercambio de conocimientos (por ejemplo, matrices de asignación de riesgos en asociaciones público-privadas según prácticas óptimas).
- El *Sistema Internacional de Apoyo a la Infraestructura* es una herramienta en línea basada en la nube para la preparación y gestión de proyectos, que ofrece plantillas para los proyectos de infraestructura, a fin de mejorar la calidad, coherencia y transparencia de la preparación de proyectos tanto en el caso de los enmarcados en asociaciones público-privadas como en los de adquisiciones y contrataciones públicas estándar. Se trata de una plataforma digital diseñada para acelerar el suministro de infraestructura en el sector público, especialmente en los países en desarrollo.

El Grupo BID ha financiado solamente dos proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas en Colombia, uno de ellos un préstamo de US\$158 millones, aprobado en 2015, para cofinanciar la Perimetral Oriental de Bogotá, obra de modernización en una carretera de 154 km que forma parte de la primera onda de asociaciones público-privadas adjudicadas por el gobierno en el marco del programa 4G.

© *Pichiko Photography*

5 Conclusiones y Recomendaciones

Las necesidades de asociaciones público-privadas a nivel de país no son uniformes pero en general incluyen ayuda para el entorno propicio, apoyo para la preparación de proyectos y financiamiento de proyectos. Las economías de mayor desarrollo suelen requerir financiamiento y apoyo para tipos de asociaciones público-privadas más complejos, en tanto que las de menor desarrollo requieren inicialmente apoyo para el entorno propicio. Asimismo, numerosos países necesitan ayuda con la preparación de proyectos. Las asociaciones público-privadas bien estructuradas pueden realizar sólidas contribuciones para colmar las brechas de infraestructura, pero no constituyen la única solución. La decisión sobre si una asociación de esa índole es la mejor solución ha de estar basada en un análisis adecuado del valor del financiamiento.

El Grupo BID se ha mostrado muy activo en el espacio de las asociaciones público-privadas, especialmente en el financiamiento de proyectos y, en cierta medida, en el apoyo al entorno propicio, pero no en la preparación de proyectos. Con más de US\$5.800 millones de aprobaciones para asociaciones público-privadas en el último decenio, el Grupo BID fue un importante protagonista en América Latina y el Caribe; de hecho, en la esfera del financiamiento de proyectos de asociaciones público-privadas proporcionó 35% de todo el financiamiento suministrado por los bancos multilaterales de desarrollo. Sin embargo, no suministró sino 1,2% del total de financiamiento para asociaciones público-privadas y solo puede prever lograr impactos importantes en los casos en que pueda tener grandes efectos de movilización o de demostración. Además, el Grupo se centró en los cinco mercados de asociaciones público-privadas más desarrollados para la mayoría (72% o US\$3.600 millones) de sus operaciones de financiamiento de proyectos y para sus operaciones relativas al entorno propicio (58% de US\$900 millones). A diferencia



Partiendo de los hallazgos de esta evaluación, OVE tiene recomendaciones para la Administración a tres niveles —estratégico, organizacional y operacional—.

© BID

de otros bancos multilaterales de desarrollo, el Grupo BID proporcionó muy poca asistencia para la preparación de proyectos (solamente 12 operaciones por la suma de US\$11 millones), pese a la gran necesidad existente al respecto.

Los resultados fueron mixtos, siendo mejores en los casos en los que el Grupo BID obraba con un criterio a largo plazo y focalizado en un país y sector específicos, apoyaba proyectos innovadores o agregaba valor en relación con los requisitos ambientales y sociales. En los casos en los que el Grupo emprendió operaciones aisladas (por ejemplo, financiamiento antes de que el entorno propicio estuviera maduro y sin ningún apoyo concomitante), los proyectos se cancelaron o produjeron resultados menos que óptimos. El Grupo BID añadió un valor importante —por ejemplo, en la mejora del desempeño ambiental y social— pero solamente en los casos en que pudo entrar a participar en una etapa suficientemente temprana como para poder influenciar el diseño de los proyectos y cuando resultaba posible aclarar las responsabilidades entre los sectores público y privado. Los mayores impactos se pusieron de manifiesto en los casos en que el Grupo apoyaba proyectos innovadores y usaba un criterio a largo plazo y focalizado en un determinado país y sector a lo largo de un período de tiempo prolongado, pero solo hubo unos pocos ejemplos de este tipo (por ejemplo, Colombia (sector vial) y Uruguay (energía eólica)).

En general, el Grupo BID no está aumentando al máximo su impacto potencial. Las asociaciones público-privadas no son objeto de una gestión coherente en el Grupo BID. Los funcionarios que tienen aptitudes en cuanto a dichas asociaciones están dispersos por la institución, sin una estructura o un apoyo centrales y con poca gestión del conocimiento. Se han registrado algunos intentos informales por mejorar la coordinación, como el grupo de trabajo de asociaciones público-privadas organizado por el FOMIN, pero incluso en ese caso se ha brindado muy poco apoyo gerencial y, ahora que el FOMIN ha cambiado su estrategia, la sostenibilidad de dicho grupo no está clara. No existe una estrategia formal sobre asociaciones público-privadas y el Grupo BID actúa con un criterio oportunista que parece responder únicamente a la demanda y no tener carácter estratégico. Si bien se ha efectuado un cierto establecimiento de capacidades para el entorno propicio, no se ha hecho casi nada en la preparación de proyectos, pese a la clara necesidad existente al respecto en la región. La recopilación y difusión de lecciones, la evaluación ex post y el análisis de resultados no son sistemáticos. Otros bancos multilaterales de desarrollo enfrentaron problemas similares pero los han abordado, y el Grupo BID podría aprender de esas experiencias.

Las principales brechas del Grupo BID no se solucionarán con la fusión hacia afuera. Por el contrario, la fusión hacia afuera puede generar dificultades adicionales, especialmente debido a que anteriormente la mayoría de los proyectos de infraestructura se manejaba dentro del BID, en tanto que ahora los proyectos privados serán manejados por la CII. Sin embargo, la nueva Corporación también presenta oportunidades para una mejor coordinación —por ejemplo, a través de la división de coordinación de operaciones con y sin garantía soberana y al tener Representantes “conjuntos” en los países, dedicados a manejar tanto las operaciones públicas como las operaciones privadas. Las brechas a las que hay que prestar atención se relacionan con temas de estrategia, personas (combinación de aptitudes y capacidad de suministro) y organización (incentivos, coordinación, enfoque). También hay brechas a nivel operativo en relación con productos (por ejemplo, servicios de asesoría sobre asociaciones público-privadas, moneda local y apoyo para asociaciones público-privadas subnacionales) y procesos (selección, evaluación, aprendizaje). Es importante señalar que recientemente distintas partes del Grupo BID han hecho algunos intentos (por ejemplo, publicitando vacantes para cargos de servicios de asesoría sobre asociaciones público-privadas en la CII) por abordar esas brechas. Pero también hay preocupaciones, como la reorganización del FOMIN y la potencial pérdida de un punto focal para asociaciones público-privadas dentro del Grupo.

Partiendo de los hallazgos de la presente evaluación, OVE tiene recomendaciones para la Administración, a tres niveles —estratégico, organizacional y operacional— que idealmente se deberían abordar por medio de un plan de acción integrado del Grupo BID:

- **Nivel estratégico**

- (i) Identificar y evaluar la demanda potencial de asociaciones público-privadas mediante diagnósticos de país específicos. Esos diagnósticos —una correlación de las oportunidades de asociaciones público-privadas— han de incluir análisis de por

lo menos los siguientes aspectos: (i) necesidades de infraestructura a nivel de sector; (ii) entorno de las asociaciones público-privadas (es decir, marco legal y normativo e instituciones, potencial para la inversión privada y madurez de los mercados de capital locales); (iii) limitaciones y riesgos fiscales; y (iv) tipo de apoyo que buscan de las entidades multilaterales los gobiernos.

- (ii) Definir prioridades de intervención. Ello incluiría un marco general que considere en qué países y sectores se necesita apoyo y qué tipo de apoyo se necesita, y que defina prioridades.

- **Estructura organizacional y aptitudes**

- (i) Establecer un punto focal para asociaciones público-privadas en la estructura del Grupo BID. Aprovechar la propia experiencia del Grupo BID y las lecciones aprendidas de otros bancos multilaterales de desarrollo, y evaluar qué opción es la más idónea en función de la actual estructura organizacional del Grupo. El punto focal 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 de asociaciones público-privadas a los clientes, incluidas inversiones y asesoría.
- (ii) Evaluar las actuales capacidades de la Organización en materia de asociaciones público-privadas. Actualmente, las capacidades en cuanto a asociaciones público-privadas están dispersas por todo el Grupo BID. Parte del plan de acción sobre dichas asociaciones ha de incluir la elaboración de un inventario de las actuales aptitudes del Grupo, que permita identificar lo que falta y contemple trabajo para atraer y retener las aptitudes necesarias.
- (iii) Reformar los incentivos. Actualmente, el personal es retribuido principalmente en función del volumen contabilizado en su propia ventanilla. Eso es especialmente problemático pues es más fácil contabilizar una operación con garantía soberana que una asociación público-privada. Los incentivos han de pasar de los volúmenes de aprobación del Grupo BID a los montos que el mismo puede movilizar de inversionistas privados, debiendo haber incentivos para la colaboración (por ejemplo, para que funcionarios del sector público identifiquen oportunidades de asociaciones público-privadas).

- **Nivel operacional**

- (i) Analizar los proyectos de infraestructura que están en la lista de operaciones en tramitación y asesorar a los países acerca del modelo de entrega más idóneo para los proyectos. El Grupo BID debe estudiar con prontitud los proyectos potenciales que obran en la lista de operaciones en tramitación e informar, en primer lugar, si un proyecto ha de seguir adelante, y luego, cuál es el mejor instrumento para brindarle apoyo (por ejemplo, examinando sistemáticamente

una evaluación del valor del financiamiento, si dicha evaluación existe, y si no existe, realizándola). Idealmente, ese análisis y asesoramiento ha de ser independiente del sector que originará la operación, seleccionando en cambio la mejor alternativa para el cliente (por ejemplo, en términos de asociaciones público-privadas en contraposición a proyecto público, y en términos de instrumentos). Esa evaluación también debe incluir temas de gobernanza (por ejemplo, de qué manera se adjudicó el proyecto del sector público, la asociación público-privada o la concesión), así como aspectos ambientales y sociales (por ejemplo, si desde el principio se llevó a cabo una consulta suficiente y si los temas críticos ambientales, sociales y de cambio climático se han abordado con claridad acerca de las funciones entre los sectores público y privado).

- (ii) Estudiar la utilización y elaboración de nuevos productos financieros y de asesoría adaptados a las necesidades específicas de los países. Las opciones que se han de analizar incluyen, por ejemplo, financiamiento en moneda local, servicios de asesoría, instrumentos específicos en apoyo de los gobiernos subnacionales y mecanismos de preparación de proyectos.
- (iii) Fortalecer el marco de resultados para las operaciones enmarcadas en asociaciones público-privadas. Las operaciones enmarcadas en asociaciones público-privadas han de examinar de manera habitual el valor del financiamiento (es decir, si una asociación público-privada representa la mejor alternativa); la cantidad y calidad de los servicios suministrados; los costos, tanto para el contribuyente (impactos fiscales conocidos y contingentes) como para el usuario (por ejemplo, considerar la asequibilidad para los hogares de mayor pobreza); y la probable sostenibilidad de los arreglos correspondientes. En cuanto a los temas ambientales y sociales, será importante evaluar si se han cumplido los objetivos críticos; y especialmente para los proyectos de infraestructura que conlleven importantes temas ambientales y sociales, sería sumamente deseable que el concesionario mantenga una consulta y una divulgación constantes.
- (iv) Diseñar una estrategia de conocimiento específica sobre asociaciones público-privadas. El Grupo BID ha de captar y documentar sistemáticamente los resultados y las lecciones aprendidas en operaciones de asociaciones público-privadas, mediante un sistema mejorado de gestión del conocimiento, reconociendo que los temas de confidencialidad podrían dificultar ese proceso de aprendizaje y requerir por ende versiones públicas y no públicas de los documentos.
- (v) Incorporar sistemáticamente las lecciones derivadas de la experiencia con las operaciones del propio Grupo BID y las de otros bancos multilaterales de desarrollo en el diseño y la ejecución de nuevas operaciones enmarcadas en asociaciones público-privadas. La unidad central ha de jugar un papel crítico en la interacción con otros bancos multilaterales de desarrollo y la identificación de lecciones y prácticas óptimas.

- ¹ Se calcula que las necesidades de infraestructura de América Latina y el Caribe equivalen a alrededor de 5% del PIB de la región. BID (2016, 2015, 2014); CEPAL (2011); Kohli y Basil (2010); Fay y Yepes (2003); Calderón y Servén (2003).
- ² Dos otros documentos de estrategia sectorial del BID -Estrategia Integrada de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, y de Energía Sostenible y Renovable y Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social- y varios marcos sectoriales del Banco también incluyen las asociaciones público-privadas como ámbito idóneo para la participación del BID.
- ³ OVE elaboró esa definición de la cartera de cero, pues el Grupo BID no tiene una definición común de lo que se considera una asociación público-privada y tampoco tiene una base de datos central que identifique y verifique el trabajo relacionado con dichas asociaciones. En el Anexo II se presenta una descripción completa de la metodología de OVE.
- ⁴ Los seis estudios de casos identificados son representativos de los proyectos aprobados en transporte y energía en el período 2009-2012. Los criterios de selección se enumeran en el Anexo II.
- ⁵ *2014 Public-Private Partnerships Reference Guide 2.0*. Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, BID.
- ⁶ [McKinsey Global Institute \(2016\)](#). Ver también el Anexo V.
- ⁷ En este documento se utiliza la base de datos PPI para describir el estado del mercado de asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. Es la base de datos más completa disponible para la región, si bien no es perfecta. Los montos de inversión indicados en dicha base de datos representan los compromisos de inversión totales formulados al principio de un proyecto (a la firma del contrato o el cierre financiero), pero las cifras no se actualizan de manera sistemática. En el Anexo II se presenta más contexto sobre la metodología usada para la base de datos PPI.
- ⁸ Base de datos Infralatam (2016).
- ⁹ Ver el Gráfico 1.2 y variaciones en el entorno propicio de asociaciones público-privadas (2009-2014) en el Anexo V.
- ¹⁰ Los datos y las definiciones se derivan de la base de datos PPI del Banco Mundial (<http://ppi.worldbank.org>), en la que están cubiertos los siguientes países de América Latina y el Caribe: Argentina, Belize, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.
- ¹¹ Las fuentes de financiamiento incluyen también bancos de inversión (3,3% del total de fondos para asociaciones público-privadas), agencias de crédito a la exportación (2%), fondos de inversión o de infraestructura (2%), organismos gubernamentales o autoridades públicas (2%), fondos de pensiones (1%) y fondos soberanos y aseguradoras (menos de 0,3%) (Serebrisky et al., 2015).
- ¹² Serebrisky et al. (2015). Por ejemplo, los fondos de pensiones, junto con las aseguradoras, han acumulado recursos de alrededor de 20% del PIB de la región, pero dedican solamente 1% de su cartera al sector de infraestructura.
- ¹³ Ejemplos: Argentina anunció recientemente planes para invertir más de US\$26.000 millones en infraestructura en los próximos cuatro años, y las inversiones respectivas provendrán mayormente del sector privado: <http://www.latinfinance.com/Article/3584224/Will-infrastructure-investments-revive-Argentinas-economy.html#.WDNgUtUrJpg>. A su vez, el Gobierno de Brasil anunció 34 proyectos de infraestructura (14 en energía y 11 en transporte) en modalidad de concesiones, con al menos 20% del financiamiento proveniente de inversionistas privados. El Gobierno de Chile planea invertir Ch\$18,9 billones (US\$28.000 millones) en el marco del Plan Maestro de Infraestructura 2014-2020, en 25 proyectos en modalidad de concesiones: http://www.mop.cl/Documents/Agenda_2014-2020_baja.pdf. Por su parte, México lanzó en 2013 un ambicioso Plan Nacional de Infraestructura para 2014-2018, con vistas a invertir Mex\$7.700 millones (US\$594.000 millones) en 743 proyectos de transporte y comunicaciones, energía, hidráulica, salud, desarrollo urbano y vivienda; el gobierno está abocado ahora a crear condiciones propicias para atraer la participación privada. Por último, el Gobierno de Perú tiene previsto emitir, para finales de 2016, el primero de una serie de decretos dirigidos a acelerar las inversiones en infraestructura e impulsar el crecimiento económico. Según el ministro de economía y finanzas, las medidas correspondientes abarcarán tanto asociaciones público-privadas como proyectos con característica exclusiva de obra pública.

- ¹⁴ <http://documents.worldbank.org/curated/en/570111468186858634/pdf/104848-BRI-ADD-SERIES-PUBLIC-Colombia-4GTollRoadProgram.pdf>
- ¹⁵ El Infrascopio califica la capacidad de los países de América Latina y el Caribe de promover asociaciones público-privadas sostenibles en el ámbito de infraestructura. Ese instrumento está elaborado por la unidad de inteligencia de The Economist (The Economist Intelligence Unit), con apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y otras instituciones.
- ¹⁶ Entornos “emergentes” de asociaciones público-privadas: Uruguay, Guatemala, Jamaica, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Trinidad y Tobago y Panamá.
- ¹⁷ Entornos “incipientes” de asociaciones público-privadas: República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Argentina y Venezuela.
- ¹⁸ Ver también Variaciones en el entorno propicio de asociaciones público-privadas (2009-2014) en el Anexo V.
- ¹⁹ El ajuste subnacional está referido a si las concesiones de infraestructura se pueden implantar a nivel regional, de estado o municipal y al éxito relativo y la coherencia de esos marcos.
- ²⁰ Facilidades financieras: riesgo de pago del gobierno, mercado de capital para financiamiento de infraestructura privado, deuda comercializable y apoyo del gobierno, y asequibilidad para los usuarios de bajo ingreso.
- ²¹ Guasch et al., 2014; Engel et al., 2014.
- ²² Bitran et al., 2012.
- ²³ Esas cifras internas del Grupo BID no son totalmente comparables con las de bancos multilaterales de desarrollo que se presentan más adelante en este capítulo, pues además de operaciones de financiamiento comprenden también las de entorno propicio y de preparación de proyectos e incluyen todas las operaciones aprobadas (algunas de las cuales en última instancia se abandonaron o cancelaron).
- ²⁴ La inversión de capital de la CII por US\$3,5 millones se efectuó en Andean Power Generation SAC, en Perú, empresa que invirtió en dos plantas hidroeléctricas a filo de agua, con una capacidad instalada total de 27,4 MW, junto con una línea de transmisión de 60 km para dichas plantas. Éstas entraron en operación en 2016.
- ²⁵ Los recursos del InfraFondo también se utilizaron para ocho operaciones relativas al entorno propicio y cinco operaciones de financiamiento mediante asociaciones público-privadas.
- ²⁶ Los entornos de asociaciones público-privadas de los países se consideran maduros cuando el puntaje general es de entre 80 y 100 (en la clasificación de 2014, ningún país de América Latina y el Caribe se ubicó en este segmento), desarrollados cuando el puntaje general es de entre 60 y 79,9, emergente cuando es de entre 30 y 59,9 e incipiente cuando es inferior a 30.
- ²⁷ Los países en cada una de esas categorías se indican en el párrafo 1.17 y el Gráfico 2.2.
- ²⁸ Brasil 25,4%, Perú 21,8% y Uruguay 13,1%.
- ²⁹ Ello refleja solamente las aprobaciones del Grupo BID para financiamiento de proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas, sin incluir abandonos ni cancelaciones de operaciones. Las aprobaciones del Grupo para operaciones de asociaciones público-privadas citadas en el párrafo 2.2 exceden el financiamiento debido a esos abandonos y cancelaciones.
- ³⁰ El apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo incluyó 85 proyectos en energía (principalmente electricidad) y 27 en transporte (principalmente carreteras, seguidas de ferrocarriles y puertos). Ese apoyo se brindó principalmente mediante préstamos (68% del monto de apoyo), pero también por medio de sindicaciones (20,8%), garantías (12,4%) y capital y cuasicapital (0,6%). Según la base de datos PPI, los bancos multilaterales de desarrollo financiaron solamente cuatro proyectos de agua y saneamiento y ninguno de tecnología de la información y las comunicaciones en la región.
- ³¹ Esos datos pueden diferir de los datos institucionales internos. La información sobre los bancos multilaterales de desarrollo aquí presentada proviene de la base de datos PPI para los proyectos que llegaron a su cierre financiero entre enero de 2006 y diciembre de 2015.

- ³² Banco Centroamericano de Integración Económica 8%, Banco Europeo de Inversiones (BEI) 5%, Banco de Desarrollo de América del Norte 2,6% y otros bancos multilaterales de desarrollo 3%. Información proveniente de la base de datos PPI (2016).
- ³³ En términos absolutos, los bancos multilaterales de desarrollo han concentrado sus actividades en Perú (19,8% de los proyectos de asociaciones público-privadas apoyados por dichos bancos), Brasil (16,9%), México (11,6%) y Chile (8,8%). Colombia representó solamente 4,9% de los proyectos de asociaciones público-privadas apoyados por los bancos multilaterales de desarrollo en la región.
- ³⁴ Se trata de Haití (38,6% de la inversión total de asociaciones público-privadas), Panamá (35,2%), Ecuador (26,7%) y Jamaica (26,4%). Ver el cuadro que aparece en el Anexo V.
- ³⁵ Dentro de la región del Caribe, Jamaica fue el país más activo en cuanto a asociaciones público-privadas en el último decenio. Pese a la brecha de infraestructura, la actividad en la esfera de asociaciones público-privadas en dicha región ha permanecido limitada. A partir de 2006, Jamaica elaboró ocho proyectos en esa esfera por un total de US\$1.800 millones, dentro de una inversión privada total de US\$2.200 millones en infraestructura en el país. De las inversiones, 75% fue para proyectos totalmente nuevos y los bancos multilaterales de desarrollo brindaron apoyo a la mitad de las inversiones de asociaciones público-privadas. Los sectores atendidos fueron los de electricidad (cinco proyectos), puertos (un proyecto) y carreteras (dos proyectos), con una inversión de US\$420 millones, US\$437 millones y US\$937 millones, respectivamente.
- ³⁶ <http://www.brazilgovnews.gov.br/news/2016/09/government-announces-concession-of-25-infrastructure-projects>
- ³⁷ Para una explicación de la selección de casos y su representatividad en comparación con la cartera, ver la metodología enunciada en el Anexo II.
- ³⁸ Incluye la elaboración de marcos legales y normativos, la promoción de modalidades de asociaciones público-privadas, el suministro de apoyo para instituciones específicas relacionadas con las asociaciones público-privadas y el fortalecimiento de los sistemas de administración financiera y los sistemas de adquisiciones públicos.
- ³⁹ Incluye el suministro de apoyo a la elaboración de un inventario de proyectos viables y financiables enmarcados en asociaciones público-privadas, el diseño y la gestión de ese tipo de asociaciones, el apoyo a la estructuración de dichas asociaciones y la posibilidad de atraer inversiones privadas.
- ⁴⁰ Los únicos países cuyas estrategias de país no mencionaban explícitamente las asociaciones público-privadas son Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, México y Suriname.
- ⁴¹ Por ejemplo, la Estrategia de País del BID con las Bahamas 2013-2017 (documento GN-2731) indica explícitamente que el Grupo BID buscaría oportunidades de financiar proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas una vez implantado el marco para asociaciones de esa índole. La Estrategia de País del BID con Haití 2011-2015 (documento GN-2646) también menciona la posibilidad de invertir en transmisión y generación de energía mediante este mecanismo una vez que exista un marco normativo estable que posibilite las concesiones y las asociaciones público-privadas.
- ⁴² Por ejemplo, en Nicaragua, Perú, Uruguay y Paraguay.
- ⁴³ Se hizo una observación similar en la nota de referencia de OVE sobre la evaluación de las asociaciones público-privadas para el FOMIN, en 2013, que condujo a la siguiente recomendación: “Actuar asociado a estrategias de mayor amplitud impulsadas por los Gobiernos y preferentemente, apoyadas por el Banco. En tal sentido, los programas FOMIN ganarían relevancia en la medida que se asocian a intervenciones más amplias de promoción de las asociaciones público-privadas como instrumentos de desarrollo de las infraestructuras y servicios públicos conexos”.
- ⁴⁴ En los otros tres países analizados en estos estudios de casos, el Grupo BID no brindó mayor apoyo para el entorno propicio durante el período.
- ⁴⁵ El Plan en Apoyo a las Alianzas Público-Privadas (UR-M1040 - 2010), por US\$1,2 millones, brindó apoyo técnico y económico a la Corporación Nacional de Desarrollo (CND), entidad responsable de promover proyectos enmarcados en asociaciones público-privadas y elaborar directrices técnicas. También brinda asesoramiento acerca de la identificación, el diseño, la estructuración, la promoción, la selección y la contratación de esos proyectos y contribuye a afianzar la capacidad de las entidades públicas contratantes.

- ⁴⁶ Los dos objetivos principales del préstamo correspondiente al Programa de Capacidad Institucional para el Ministerio de Economía y Finanzas (UR-L1074 - 2012) eran mejorar las directrices metodológicas para analizar los estudios de factibilidad y de valor del financiamiento preparados y aplicados por dicha unidad y reducir el tiempo necesario para formular y contratar asociaciones público-privadas. Las dos entidades públicas técnicas encargadas de las asociaciones público-privadas, además de la CND, son (i) la Oficina de Planificación y Presupuesto, responsable de asegurar la elaboración de cada proyecto de conformidad con las condiciones y características del modelo de contrato de asociaciones público-privadas y analizar los modelos económico y financiero y el impacto socioeconómico; y (ii) la Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada, dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, encargada de hacer el seguimiento de los aspectos económicos y financieros, verificar el cumplimiento del proceso presupuestario, evaluar los riesgos conexos, examinar lo adecuado de las propuestas recibidas y gestionar las adjudicaciones provisionales.
- ⁴⁷ Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero (UR-L1108 - 2015), por US\$250 millones. Dos de las medidas de política acordadas se relacionan con las asociaciones público-privadas: (i) definir los objetivos nacionales para dichas asociaciones y (ii) fortalecer las operaciones de la Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada. Ambos objetivos también recibieron apoyo mediante operaciones anteriores del Grupo BID. Para una segunda fase, las medidas de política acordadas son (i) la aprobación y el registro de por lo menos dos contratos de asociaciones público-privadas y (ii) la emisión de reglamentos que rijan el proceso de formalización de la función del sector privado en el diseño y la implementación de asociaciones público-privadas.
- ⁴⁸ Préstamo CO-L1144. Una de las medidas del primer programa era el decreto “que modifica ...lo relacionado con los límites individuales de crédito, los regímenes de inversión de los recursos de los fondos de cesantías, de los fondos de pensiones obligatorias, y del portafolio que respalda las reservas técnicas de las compañías de seguros de vida y se modifica parcialmente la definición de fondos de capital privado (...) en la financiación de los proyectos de infraestructura desarrollados de conformidad con el esquema de asociaciones público-privadas”. El decreto relativo a esas medidas se promulgó en abril de 2014 (Decreto 816 de 2014).
- ⁴⁹ PE-L1169 (Programa de Modernización de la Gestión para la Cobertura Universal de Salud I), operación aprobada en 2015. Se prevé que uno de los componentes de la segunda operación será el de definir los mecanismos de supervisión de contratos para los proyectos de inversión en atención de salud adjudicados mediante asociaciones público-privadas y de fortalecer la capacidad del Ministerio de Salud de Perú (MINSA) para ejecutar contratos de asociaciones público-privadas.
- ⁵⁰ La operación de cooperación técnica se amplió para alcanzar algunas de las metas relacionadas con proyectos piloto. En una evaluación intermedia de dicha operación se constató que el proyecto subestimaba las dificultades que entrañaba la elaboración de proyectos de asociaciones público-privadas en el estado y el tiempo requerido para asimilar el nuevo modelo. A priori resultaba muy difícil estimar un plazo para la adjudicación de un proyecto, pues había varias instituciones públicas involucradas en la toma de decisión correspondiente y muchos elementos podían demorar la ejecución. La operación de cooperación técnica logró crear una oficina de proyectos de asociaciones público-privadas, una unidad de asociaciones público-privadas y la red de asociaciones público-privadas. Las instituciones empezaron a tener el problema de contratar un creciente capital humano para sustentar la elaboración del marco de asociaciones público-privadas (adaptado de *Avaliação intermediária de progresso da cooperação técnica (CT) do programa PPP-MG - 2007*).
- ⁵¹ Ver la nota de referencia de OVE sobre asociaciones público-privadas para la evaluación del FOMIN (2013).
- ⁵² Uno de ellos tuvo problemas al cierre financiero, lo cual dio lugar a algunas demoras.
- ⁵³ Y no hay muchos mecanismos para reducir los riesgos de construcción que entraña este tipo de financiamiento (el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) suministró algunas garantías para el proyecto de la cárcel, pese a lo cual su estructuración fue lenta y su negociación, dificultosa). Vista su finalidad, los fondos de seguro social (AFAP) no están interesados en esta clase de riesgo, lo cual hace que este financiamiento sea muy difícil de ejecutar.
- ⁵⁴ El tamaño de los bancos del país y la profundidad del sistema financiero hacen que los bancos no se muestren demasiado dispuestos a financiar este tipo de proyectos.
- ⁵⁵ En 2007, la operación CO-T1066 se utilizó para financiar la visita de empleados del DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el INCO (predecesor de la ANI) a Chile, a fin de facilitar la transferencia de conocimiento técnico sobre la experiencia chilena en la implementación de asociaciones público-privadas. En 2008, la segunda cooperación técnica (CO-T1139) facilitó la preparación de estudios de prefactibilidad y de factibilidad en los sectores de transporte y energía.

- ⁵⁶ El puntaje sobre marco normativo aumentó más del doble entre 2009 y 2014 (de 31,3 a 68,8) —el segundo mejor desempeño en la región después de Guatemala. El puntaje sobre marco institucional aumentó en un 50% (de 33,3 a 50) en el mismo período.
- ⁵⁷ Barbados, Belize, Brasil, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.
- ⁵⁸ Incluso en países con buenas instituciones y conocimientos especializados para el desarrollo de inventarios de operaciones en algunos sectores, a veces se suscitan problemas a la hora de gestar un buen inventario de operaciones en sectores diferentes (nuevos). La necesidad de aumentar los mecanismos de apoyo y la capacidad de recursos (humanos e institucionales) para la preparación de proyectos a fin de incrementar la escala de las posibles inversiones, aumentar la calidad de los proyectos, gestionar los riesgos, aumentar la velocidad de suministro y atraer a socios privados idóneos es una cosa reconocida internacionalmente.
- ⁵⁹ El fondo es una iniciativa coordinada entre CFI, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES, a través de su subsidiaria BNDESPAR) y el BID, con la finalidad de llevar a cabo tareas relativas a la selección y ejecución de proyectos, tales como la estructuración de los mismos y su posterior licitación. El fondo se coordina a través de la Unidad de asociaciones público-privadas del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, organismo encargado de la estructuración de proyectos de asociaciones público-privadas a nivel federal. El programa fue la primera operación del Fondo de Infraestructura del BID. El financiamiento del mecanismo tuvo dos fases: en 2007 el BNDES contribuyó US\$1,9 millones e CFI y el BID, US\$1 millón cada uno; en la segunda fase, concluida en 2012, el BNDES contribuyó US\$3,9 millones, CFI US\$2,9 millones y el BID US\$1 millón.
- ⁶⁰ El mecanismo está gestionado por un fideicomisario, IFC Advisory Services. CFI, el BID y el BNDES participan en el comité de supervisión, con igualdad de derechos de voto en la selección de proyectos. Los proyectos que han de ser financiados por el fondo son ejecutados por un asesor principal sobre ejecución de proyectos. IFC Advisory Services, el BID o una tercera entidad puede ser contratado por el fondo como asesor principal sobre ejecución de proyectos, de conformidad con una política determinada por el consejo de donantes, si bien CFI se ha desempeñado como asesor principal de ese tipo para todos los proyectos del PSP. En relación con el primer tramo, se convino en que CFI era el único fideicomisario institucional del fondo. Tras ello, y una vez gastada integralmente la suma de US\$3,9 millones, el BID podría sumarse como cofideicomisario institucional, pese a lo cual nunca lo hizo.
- ⁶¹ El Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), que determinó objetivos a largo plazo en función de una hoja de ruta modular y flexible, estableció un posible inventario de proyectos para distintas infraestructuras de transporte, incluida la ferroviaria. El PMTI incluyó la construcción de cinco líneas de ferrocarril para añadir 1.769 km a la red ferroviaria primaria del país. Si bien ahora los ferrocarriles ocupan un segmento más grande en comparación con otras modalidades de transporte de carga, no alcanzaron los resultados previstos.
- ⁶² El establecimiento del Registro Único de Asociaciones Público Privadas, gestionado por la ANI y el DNP, también brinda transparencia en relación con el inventario de operaciones de asociaciones público-privadas, con proyectos tanto bajo iniciativa pública como bajo iniciativa privada.
- ⁶³ El indicador del Infrascopio para mecanismos financieros considera el riesgo de pago por parte del gobierno, la disponibilidad de un mercado de capital para financiamiento de infraestructura privado, la existencia de una deuda comercializable con condiciones razonables, el apoyo del gobierno para los usuarios de bajo ingreso y la asequibilidad de la infraestructura.
- ⁶⁴ El financiamiento proporcionado por el Grupo BID representó más de 10% de las inversiones de asociaciones público-privadas en Uruguay y Jamaica; entre 2% y 6% en la República Dominicana, Belize, Perú, Costa Rica, Panamá y Chile; y menos de 2% en Colombia, México Guatemala, Nicaragua, Brasil, Argentina, Honduras, Haití y El Salvador.
- ⁶⁵ Había 13 objetivos diferentes en el sector de transporte y nueve en el de energía (para mayores detalles, ver el Cuadro F en el Anexo VI).
- ⁶⁶ Llegado junio de 2016, el proyecto seguía en construcción, pero ya estaba completo en un 99%. En ese momento, los sobrecostos no eran sino de 3,2% del costo total. Ambos proyectos reducirían la proporción de capacidad eléctrica proveniente de combustibles de origen fósil y también la huella de carbono. Uno de ellos también dio frutos positivos en cuanto a mejorar la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos, ofrecer cobertura contra la inestabilidad de los precios del petróleo y reducir la exposición del sector de electricidad a la baja de la producción hidroeléctrica.
- ⁶⁷ En el Gráfico G del Anexo VI se presenta un resumen de los objetivos logrados por categoría.

- ⁶⁸ Las operaciones de cooperación técnica se aprobaron antes del préstamo, a fin de usarlas en el análisis de debida diligencia, la evaluación del tráfico y los diseños de ingeniería para el proyecto. Una de dichas operaciones se canceló totalmente y la otra no se desembolsó en su totalidad.
- ⁶⁹ Esas propuestas se suelen presentar cuando las brechas en la capacidad del gobierno se suman a la demanda de los escasos recursos y aptitudes que hay disponibles en el sector público. Pueden frenar el ritmo de una buena preparación de proyectos, como en Colombia y Perú, o debilitar la capacidad de los gobiernos de establecer prioridades en infraestructura, como en Brasil. Hay potencial para apoyar ese ámbito de análisis a nivel de país.
- ⁷⁰ Por ejemplo, en el sector de energía eólica de Uruguay, o en proyectos de energía solar y geotérmica.
- ⁷¹ Admisión de la solución de controversias mediante arbitraje, incorporación de una definición clara de hechos sustanciales conducentes a la rescisión del contrato por el promotor, mejora de las definiciones de los mecanismos de compensación en caso de terminación temprana por el comprador de electricidad, añadido del reconocimiento de los derechos de los prestamistas y período para subsanar incumplimientos en relación con los prestamistas.
- ⁷² *Disclosure in Public-Private Partnerships: Jurisdictional Studies*, Grupo del Banco Mundial, PPIAF 2015.
- ⁷³ Por ejemplo, Odebrecht —una de las empresas constructoras más grandes que opera en América Latina y el Caribe— y una filial llegaron a un acuerdo para pagar US\$3.500 millones por concepto de sanciones por haber pagado sobornos de casi US\$800 millones, con inclusión de 10 países de América Latina y el Caribe (Brasil, Argentina, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela). Ver New York Times, [“Secret Unit Helped Brazilian Company Bribe Government Officials”](#) 21 de diciembre de 2016.
- ⁷⁴ En algunos países hay iniciativas para incluir el financiamiento local para proyectos de infraestructura. En Uruguay, fondos de seguro social locales (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, o AFAP) financiaron el primer proyecto bajo la ley de asociaciones público-privadas (una cárcel), asumiendo parte del riesgo de construcción. Además, se está constituyendo un fondo con participación de la CAF y capital de AFAP. En Colombia, la CAF también creó un fondo de deuda en moneda local y participó con CFI en la FDN, que proporciona garantías para los proyectos de infraestructura.
- ⁷⁵ Plan de Negocios para 2017–2019, Propuesta de Presupuesto Administrativo y de Gastos de Capital para 2017 y Estrategia de Financiamiento para 2017. De la Transición a la Consolidación. Documento CII/GA 77, 11 de noviembre de 2016.
- ⁷⁶ [A Stronger, Connected, Solutions World Bank Group: An Overview of the World Bank Group Strategy](#) (2013).
- ⁷⁷ Grupo de Evaluación Independiente (GEI): [World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02–12](#) (2014).
- ⁷⁸ [IFC Roadmap FY15–17](#) (2014), con un enfoque en las asociaciones público-privadas en los países de la AIF, África, Asia meridional y Medio Oriente/Norte de África, así como también en los países de ingreso mediano.
- ⁷⁹ Algunos ejemplos de esas herramientas y mecanismos son la base de datos de Participación Privada en Infraestructura (PPI); el Laboratorio de Conocimientos de Asociaciones Público-Privadas; y el Fondo de Asesoría en Infraestructura Público-Privada (PPIAF).
- ⁸⁰ Una evaluación de 2014 acerca de los objetivos y actividades del BERD en apoyo de la participación del sector privado en el área de infraestructura municipal y ambiental (con inclusión de asociaciones público-privadas) concluyó que la atención estratégica a esa participación había disminuido de 2001 a 2012, según lo reflejado en varias estrategias sectoriales sobre infraestructura municipal y ambiental. Ver BERD, *Private Sector Participation in Municipal and Environmental Infrastructure Projects: Review and Evaluation* (2014) (<http://www.ebrd.com/evaluation-overview/special-studies-by-sector.html>).
- ⁸¹ Ver la Estrategia del BERD para el Sector de Transporte (2013) (<http://www.ebrd.com/downloads/sector/transport/transport-strategy.pdf>) y la Estrategia Sectorial del BERD sobre Infraestructura Municipal y Ambiental (2012) (<http://www.ebrd.com/downloads/sector/mei/mei.pdf>).
- ⁸² Ver [Informe de Prensa del BERD sobre el IPPF](#), 19 de noviembre de 2014. El IPPF es un fondo de €40 millones, financiado inicialmente de manera exclusiva con recursos del propio BERD.

- 83 En el período 1990-2015, el BEI cofinanció 215 proyectos de infraestructura enmarcados en asociaciones público-privadas, 145 de ellos (67%) en el sector de transporte y 47 (22%) en los de salud y educación (ver http://www.eib.org/epcc/resources/publications/ppp_financed_by_EIB_1990_2015).
- 84 Ver <http://www.eib.org/efsi/>.
- 85 Ver un resumen sobre el CEAI en: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>.
- 86 *BAsD: Strategy 2020: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank 2008-2020* (2008).
- 87 Estudio de evaluación especial titulado *Special Evaluation Study on ADB Assistance for Public-Private Partnerships in Infrastructure Development – Potential for More Success* (2009).
- 88 *BAsD. Public-Private Partnership Operational Plan 2012-2020* (2012).
- 89 *BAsD. Office of Public Private Partnership. Information Brochure* (2016).
- 90 Existe un grupo informal establecido por el FOMIN y VPS para el intercambio de conocimiento, pero al no tener carácter formal, su función es limitada.
- 91 Al igual que el IPPF del BERD, el alcance de la AP3F del BAsD incluye el suministro de asesoramiento sobre transacciones para los proyectos de infraestructura tanto públicos como privados; ver <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/183639/ap3f-flyer.pdf>.
- 92 En términos de la participación del cliente, el equipo de transporte del BERD, por ejemplo, trabaja mayormente a nivel de gobierno central, en tanto que el equipo de infraestructura municipal y ambiental lo hace a nivel de gobierno local. Si bien un solo equipo de transporte se aboca a los proyectos soberanos y no soberanos, se registra una cierta división del trabajo en términos geográficos, de modo que un subequipo actúa en las economías de transición avanzada (mayormente en asociaciones público-privadas) y otro elabora operaciones públicas/privadas/de asociaciones público-privadas/tipo mezzanine en los países de transición menos avanzada.
- 93 La tarjeta de puntaje incluye varios indicadores de desempeño, tales como número de operaciones, volumen de financiamiento, desembolso, calificación en cuanto a impacto de transición, movilización (cofinanciamiento) y componente de capital.
- 94 (i) *Infrascopio*: Cuatro ediciones de un índice y estudio que evalúa la capacidad de 19 países de América Latina y el Caribe de implementar asociaciones público-privadas sostenibles en el ámbito de infraestructura, realizados por The Economist Intelligence Unit. La metodología fue diseñada y lanzada inicialmente por el FOMIN, y la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo en Asia, Europa y África ya han adoptado y utilizan la herramienta. (ii) *PPP Americas*: Cinco ediciones de una conferencia para profesionales del ámbito de las asociaciones público-privadas (con más de 400 participantes). (iii) Un curso público en línea de amplio alcance, en español, sobre implementación de asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. (iv) Seminarios en Perú y Brasil y documentos sobre los impactos fiscales de las asociaciones público-privadas y el tratamiento de sus pasivos contingentes.
- 95 *Lessons Learned and Best Practices in Public-Private Partnership Projects*. Ramón Espelt. April 2015.
- 96 El acuerdo con el GIH es para que el Grupo BID coordine el trabajo relativo a un inventario de proyectos, una red de conocimientos y un nuevo marco de capacidades. A su vez, el acuerdo con el GIF es para que el Grupo BID se convierta en socio técnico con acceso a fondos para la preparación de proyectos (el capital del GIF asciende a US\$100 millones). Como ambas iniciativas están en sus etapas iniciales, todavía no hay resultados sobre los que se pueda brindar información.
- 97 La evolución del InfraFondo poco después de que comenzó a operar explica algunos de sus resultados. En enero de 2008, durante la iniciativa de realineación del Banco, dicho fondo se trasladó de la oficina del Coordinador del Sector Privado a GCM bajo la esfera de VPC. Paulatinamente, los estudios financiados por el InfraFondo se fueron relacionando más estrechamente con el inventario de actividades de preparación del propio Banco, centrándose en los préstamos al sector público, y el fondo apoyó de manera creciente procesos de programación con las divisiones de transporte, energía y agua de INE.
- 98 IPPF – Contribución por el BERD al enfoque de infraestructura del G20.
- 99 Por ejemplo, en el caso del IPPF del BERD, tras un cierre financiero satisfactorio el oferente ganador está obligado a pagar los costos de preparación de proyectos, dentro de los 60 días posteriores a la adjudicación del contrato, a una cuenta específica de dicho banco, la cual recibe los reembolsos al IPPF para reponer los recursos de este último.

- Banco Europeo de Inversiones. 2016. <http://www.eib.org/efsi/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. 2011. Estrategia Integrada de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y de Energía Sostenible y Renovable. Documento GN-2609-1. Washington, D.C.: BID. <http://www.iadb.org/en/civil-society/public-consultations/climate-change-strategy/climate-change-strategy,6974.html>.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. 2011. Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social. Documento GN-2587-2. Washington, D.C.: BID. <http://www.iadb.org/en/civil-society/public-consultations/strategy-for-instituciones-for-growth-and-social-welfare-sigs/strategy-for-institutions-for-growth-and-social-welfare,1842.html>.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. 2014. Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo. [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6398/Sustainable infrastructure for competitiveness and inclusive growth - BID Infrastructure Strategy.pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6398/Sustainable%20infrastructure%20for%20competitiveness%20and%20inclusive%20growth%20-%20BID%20Infrastructure%20Strategy.pdf?sequence=1).
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. 2015. Obligaciones contingentes. Gestión de Riesgos y Tratamiento de las Asociaciones Público Privadas.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. 2016. *Saving for development, How Latin America and the Caribbean can save more and better* <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7677/Saving-for-Development-How-Latin-America-and-the-Caribbean-Can-Save-More-and-Better.pdf?sequence=6>.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. 2016. Colombia: 4th Generation Toll Road Program. Series. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/570111468186858634/pdf/104848-BRI-ADD-SERIES-PUBLIC-Colombia4GTollRoadProgram.pdf>.
- Banco Mundial – Banco Mundial y PPIAF. 2015. Disclosure in Public-Private Partnerships: Good Practice Cases. <http://pubdocs.worldbank.org/en/610581448292161621/Disclosure-in-ppps.pdf>.
- Banco Mundial – Banco Mundial y PPIAF. 2015. Disclosure in Public-Private Partnerships: Jurisdictional Studies. <http://pubdocs.worldbank.org/en/910311448299077946/Disclosure-in-ppps-Jurisdictional-Studies.pdf>.
- Banco Mundial – Banco Mundial. 2013. A Stronger, Connected, Solutions World Bank Group: An Overview of the World Bank Group Strategy. Washington: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16093>.
- Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo. 2014. Public-Private Partnership: Reference Guide 2.0. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-2.0>.
- Banco Mundial. 2016. Base de datos PPI. <http://ppi.worldbank.org>.
- BAoD. 2008. Strategy 2020: The Long-Term Strategy Framework of the Asian Development Bank 2008-2020. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32121/strategy2020-board-doc.pdf>.

- BAsD. 2009. *Special Evaluation Study on ADB Assistance for PPPs in Infrastructure Development – Potential for More Success*.
- BAsD. 2012. *Public-Private Partnership Operational Plan 2012–2020*.
- BAsD. 2016. *Office of Public Private Partnership*. Folleto informativo.
- BAsD. *Asia Pacific Project Preparation Facility*. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/183639/ap3f-flyer.pdf>.
- Base de datos Dealogic Projectware, extracción mediados de 2016.
- BERD. 2012. *Municipal and Environmental Infrastructure Sector Strategy* <http://www.ebrd.com/downloads/sector/mei/mei.pdf>.
- BERD. 2013. *Transport Sector Strategy*. <http://www.ebrd.com/downloads/sector/transport/transport-strategy.pdf>.
- BERD. 2014. *EBRD launches Infrastructure Project Preparation Facility*. <http://www.ebrd.com/news/2014/ebd-launches-infraestructura-project-preparation-facility.html>.
- BERD. 2014. *Private Sector Participation in Municipal and Environmental Infrastructure Projects: Review and Evaluation* (<http://www.ebrd.com/evaluación-overview/special-studies-by-sector.html>).
- BERD. *PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2015* http://www.eib.org/epc/resources/publications/ppp_financed_by_EIB_1990_2015.
- Bitran Eduardo y Villena Marcelo. 2012. *Benefits and Costs in Public Private Partnership: Transport Infrastructure Projects in Latin America*. Facultad de Ingeniería y Ciencias, Universidad Adolfo Ibáñez.
- CAF, CEPAL, BID. 2016. Base de datos Infralatam. <http://infralatam.info/>.
- Calderón, S. & Servén, L. 2004. *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*. Policy Research Working Papers. Washington, D.C.: Banco Mundial. <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-3400>.
- Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión. 2016. *Europe's gateway to investment support*. http://www.eib.org/eiah/attachments/EIB_Tifold_flyer.pdf.
- CEPAL. 2011. La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. Serie: recursos naturales e infraestructura. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6357/1/S110095_es.pdf.
- CFI. 2014. IFC Roadmap FY15-17: *Implementing the World Bank Group Strategy*. http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/be82a00044d7b68091c09dc66d9c728b/Road+Map_FY15-17_redacted.pdf?MOD=AJPERES.
- Chile. 2014. Agenda Infraestructura: desarrollo e inclusión. http://www.mop.cl/Documents/Agenda_2014-2020_baja.pdf.
- Engel, E.M., Fischer R.D. y Galetovic A. 2014. Economía de las asociaciones

- público-privadas: Una guía básica. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Espelt, R. Abril de 2015. *Lessons Learned and Best Practices in Public-Private Partnership Projects*.
- Fay, M. y Yepes, T. 2003. *Investing in Infrastructure: What Is Needed from 2000 to 2010?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fondo Multilateral de Inversiones. 2014. Infrascopio 2014: Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. <http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowledge/DevelopmentData/Infrascopes.aspx>.
- Foro Económico Mundial – WEF. 2016. *Global Overview of International Knowledge Support across the Infrastructure Project Cycle*.
- Gobierno de Brasil. 2016. Gobierno anuncia concesión de proyectos de infraestructura. <http://www.brazilgovnews.gov.br/news/2016/09/government-announces-concession-of-25-infraestructura-projects>.
- Gobierno de Colombia. 2015. Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015-2030. <http://www.pmti.gov.co/>.
- Guasch, J.; Benítez, D.; Portabales, J.; Flor, L. 2014. *The Renegotiation of PPP Contracts: An overview of its recent evolution in Latin America*. International Transport Forum Discussion Papers, No. 2014/18. París: OCDE. http://www.oecd-ilibrary.org/transport/the-renegotiation-of-ppp-contracts-an-overview-of-its-recent-evolution-in-latin-america_5jrw2xxlks8v-en?crawler=true.
- <https://www.oecd.org/derec/adb/47166423.pdf>.
- Kohli, H. A. y Basil, P. 2010. *Requirements for Infrastructure Investment in Latin America under Alternate Growth Scenarios: 2011–2040*. Global Journal of Emerging Market Economies 3 (1): 59–110.
- McKinsey Global Institute. 2013. *Infrastructure Productivity – How to save US\$1 trillion a year*.
- McKinsey Global Institute. 2016. *Bridging global infrastructure gaps* <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>.
- Newbery, C. 2016. *Will infrastructure investments revive Argentina's economy?* Latin Finance. <http://www.latinfinance.com/Article/3584224/Will-infrastructure-investments-revive-Argentinas-economy.html#.WDNgUrUrJpg>.
- OVE. 2015. Propuesta de Programa de Trabajo y Presupuesto de OVE para 2016-2017.
- Serebrisky, T.; Suárez-Alemán, A.; Margot, D.; Ramírez, M. 2015. *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How much and by Whom?* Washington: BID. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7315/Infrastructure%20Financing.%20Definitivo.pdf?sequence=1>.