

NOTA TÉCNICA – DESARROLLO DE CAPACIDADES APP

1 ¿Por qué es importante el desarrollo de capacidades en el contexto de las APP?

Estructurar una asociación público-privada (APP) es complejo. Muchas APP en América Latina y el Caribe se abandonan en diferentes momentos, con mayor frecuencia debido a la falta de capacidades institucionales para manejar el ciclo de proyecto¹. La creación de capacidades se refiere a la inversión en los recursos de individuos, así como en el arreglo institucional, incluidas las autoridades contratantes, los Ministerios de Finanzas, las unidades de APP y los Bancos Nacionales de Desarrollo (BND) para aumentar su eficacia en el desarrollo de las APP. El desarrollo de capacidades es importante porque las APP son complejas de identificar, estructurar y contratar, pero también porque es necesario tener un socio gubernamental fuerte para generar un interés sistemático del sector privado. El objetivo de esta nota técnica es apuntar para algunos temas críticos a respecto de la creación de capacidades para ayudar a los BND a desempeñar un rol más relevante en el desarrollo de las APP en la región.

2 Un rol para los Bancos Nacionales de Desarrollo (BND) en el apoyo a las APP

Los BND tienen el potencial de ocupar una posición única en el mercado de APP. Por lo general, tienen un sólido conocimiento de los mercados financieros locales y tienen relaciones establecidas con bancos comerciales y otras instituciones financieras relevantes. Esto los coloca en una posición privilegiada para acceder a los mercados financieros locales; comprender las barreras locales a la inversión y financiación de las APP; y recomendar instrumentos financieros o de mejora crediticia para hacer que los proyectos de APP sean más “bancables”². Como tal, los BND pueden actuar como un “puente” o intermediario entre la autoridad contratante que contrata el proyecto de APP y el mercado de financiamiento privado, ayudando a llevar al mercado proyectos que podrían, por sí mismos, no atraer financiamiento privado.

3 Las necesidades de capacitación individuales e institucionales

Para cumplir con esta función, los equipos responsables de asesorar sobre la preparación de las APP dentro de los BND necesitan tener un conocimiento sofisticado en: (1) qué condiciones crean a una APP bancable, (2) qué instrumentos financieros y de mejora crediticia locales están disponibles para mejorar la bancabilidad, y (3) cómo estructurar una asignación de riesgos óptima,

¹ El "ciclo de proyecto APP" generalmente implica la identificación y selección de un proyecto; desarrollar su modelo de negocio (incluyendo estudios de factibilidad financiera y técnica); licitación del proyecto, incluida la selección y negociación con un oferente preferido; alcanzando el cierre financiero y seguimiento del contrato de APP.

² "Bancable" se refiere a la medida en que los términos de un proyecto son aceptables para los prestamistas con fines de financiamiento.

incluidos los riesgos de ingresos y de demanda. Tendrían que ser expertos en mejorar la capacidad de financiación al tomar en consideración los objetivos políticos.

La efectividad del BND en el ciclo de proyectos de APP dependerá también del desarrollo de su capacidad institucional. Esto incluye el desarrollo de procedimientos y pautas claras que describan los roles y responsabilidades de los BND a lo largo del ciclo del proyecto de APP.

Las cuestiones institucionales claves que deberían resolverse incluyen:

- ¿En qué momentos del ciclo del proyecto de APP deben participar los BND?
- ¿Intervendrían durante la selección de proyectos, el desarrollo del modelo de negocios, la redacción de los documentos de licitación, etc.?
- ¿Asumirían una función de asesoría, en la que las autoridades contratantes puedan, pero no están obligados a, solicitar su asesoramiento?
- ¿Necesitarían los proyectos de APP recibir aprobaciones formales de los funcionarios de los BND durante momentos claves del proceso de APP?

Así mismo los BND tienen que diseñar una estructura interna adecuada para desarrollar, preservar y reproducir el conocimiento especializado y multisectorial que requieren los proyectos de APP. La creación de unidades dedicadas a las APP dentro de los BND es una práctica común para lograr este objetivo.

Aún hay otros temas que deben ser considerados:

- ¿Como el arreglo institucional puede prevenir conflictos de interés entre las áreas de preparación de proyectos y de financiación de proyectos?
- ¿Como el arreglo institucional puede aprovechar de capacidades ya existentes en los BNDs y evitar duplicidades de competencias?
- ¿Como el arreglo institucional puede maximizar el impacto de la participación de los BNDs en las etapas del ciclo de proyectos de APP?

En la práctica, algunos BND en América Latina han asumido un papel más amplio que el descrito anteriormente, incluso licitando directamente proyectos de APP, lo que sugiere que el papel de los BND en el proceso de APP probablemente se vea diferente en cada jurisdicción.

4 Soportar las brechas de capacidad sin reinventar la rueda

Como se describió anteriormente, la puesta en práctica de este rol único para los BND requeriría el desarrollo de capacidades tanto a nivel individual como institucional. Para desarrollar la familiaridad de los equipos de proyecto con los conceptos básicos de APP, se podrían utilizar los materiales de aprendizaje existentes sobre las APP. Sin embargo, la experiencia requerida para mejorar la estructuración y la capacidad de financiamiento de proyectos APP es más sofisticada, y probablemente requeriría capacitación especializada, así como "aprender haciendo" en proyectos de APP existentes.

Temas sugeridos y preguntas para discusión

- ¿Tiene su BND un equipo dedicado a las APP?
- ¿Qué tan fuerte es el nivel de capacidad sobre las APP dentro de su BND?
- ¿Existen áreas específicas de debilidad? ¿Hay temas específicos en los que su BND necesita desarrollar más capacidad?
- ¿Ha habido intentos de desarrollar la capacidad de APP de individuos dentro de su BND? De ser así, ¿a qué áreas se dirigieron y qué tan efectivas fueron?
- ¿Qué cambios institucionales son necesarios para garantizar un rol más eficaz?
- ¿Cómo podrían los BND en la región ser más efectivos en el intercambio de conocimientos sobre la estructuración de APP y las consideraciones de bancabilidad?