



LOS BANCOS NACIONALES DE DESARROLLO Y LAS ASOCIACIONES PUBLICO-PRIVADAS (APPS)

RESUMEN DE LA PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO
DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) Y DE LA
ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES
FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO (ALIDE)

EL CONTEXTO: LAS APPS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El rol de las APPs en América Latina sigue creciendo, tanto en mercados maduros como nacientes.

Entre 2006 y 2015, se invirtieron US\$361.000 millones en unos 1.000 proyectos de APP en América Latina y el Caribe. Los proyectos de APP vieron un aumento de US\$8.000 millones en 2005 a US\$39.000 millones en 2015.¹

Los mercados maduros como Chile, México, y Brasil, que tienen décadas de experiencia en concesiones y APP, están enfocándose cada vez más en sectores innovadores. En México, se adjudicó proyectos de APP en telecomunicaciones y transmisión de electricidad.² En Chile, se están licitando 18 proyectos de hospitales.³ Otro mercado que está innovando es Jamaica, que está buscando integrar factores de riesgo de cambio climático en proyectos de APP.

En los mercados menos experimentados se están mejorando los marcos legales e institucionales, al mismo tiempo que conduciendo proyectos piloto de APP. En Costa Rica, se aprobó la nueva ley de APP en diciembre de 2016 y se creó una nueva unidad de APP dentro del Ministerio de Finanzas.⁴ En Argentina, se aprobó una nueva ley de APP en 2016-17, se creó una

unidad de APP, y se adjudicaron seis proyectos viales en 2018.⁵

Sin embargo, las APP siguen enfrentando desafíos importantes, desde carencias en las capacidades hasta la falta de facilidades financieras locales.

Existe una inversión en infraestructura insuficiente comparada a otras regiones del mundo. De 1992 a 2013, la región dedicó 2,4% de su PIB a la infraestructura, una inversión sustancialmente inferior a la registrada en otras economías.⁶

Las APP siguen concentrándose en ciertos países y sectores. Más del 94% del total invertido mediante modalidades APP 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%).⁷

La mayoría de las APP están concentradas en los sectores de transporte y energía, con muy poca inversión en sectores donde hay necesidades importantes, como en los sectores de educación, salud, agua, o saneamiento.⁸ Por último, uno de los principales desafíos es llevar las APP a nivel subnacional para poder enfrentar los déficits

¹ "Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura, Evaluación Temática," Banco Interamericano Desarrollo, mayo de 2017.

² "Mexico's First Transmission PPP Tender," White & Case, 6 June 2018.

³ "Chile gets the 2019 hospital infrastructure ball rolling," BNAmericas, 2 de enero de 2019.

⁴ "Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe," Infrascopio 2017, Banco Interamericano de Desarrollo y The Economist Intelligence Unit, 2017.

⁵ "Argentina awards road projects in first round of public-private deals," Reuters, 18 de junio de 2018.

⁶ "Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura, Evaluación Temática," Banco Interamericano Desarrollo, mayo de 2017.

⁷ "Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura, Evaluación Temática," Banco Interamericano Desarrollo, mayo de 2017.

⁸ "Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura, Evaluación Temática," Banco Interamericano Desarrollo, mayo de 2017.

en infraestructura en áreas más remotas donde a menudo la necesidad en infraestructura es mayor.

La falta de facilidades financieras y de acceso a los mercados locales de capital sigue siendo un reto en la mayoría de los países de la región. Para bancos comerciales no es atractivo prestar recursos por más de 15 años mientras que los fondos de pensiones ven muy riesgoso vincularse durante el proceso de construcción.

Por último, las carencias en las capacidades internas traen como consecuencia dificultades en todo el ciclo del proyecto. Esto hace que los proyectos se estanquen en las etapas de factibilidad, donde a menudo faltan recursos y habilidades para pasar a las etapas de estructuración y contratación.

Las carencias en las capacidades son reflejadas en el casi 70% de los contratos de APP en la región que han sido renegociados,

en la mayoría de los casos por una asignación inadecuada de riesgos, una preparación de proyectos defectuosa y/o una evaluación deficiente del valor del financiamiento.⁹

Superar estos déficits requerirá numerosas soluciones diferentes; involucrar a los Bancos Nacionales de Desarrollo (BND) en el apoyo a las APP puede ayudar a cerrar las brechas.

Las APP son un esquema importante para que la región cierre la brecha de sus necesidades de infraestructura ya que los recursos públicos por sí solos son insuficientes. Como se describe en la siguiente sección, los BND pueden jugar un papel importante no sólo para financiar estos proyectos, pero también para aumentar el apetito de los actores privados en los proyectos.

⁹ "Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura, Evaluación Temática," Banco Interamericano Desarrollo, mayo de 2017.

UN ROL ÚNICO PARA LOS BANCOS NACIONALES DE DESARROLLO Y LAS APP

Existe una amplia gama en la región en cuanto a la participación de los BND en la promoción y el desarrollo de las APP.

Las APP se consideran cada vez más como una herramienta de financiamiento de infraestructura en economías emergentes, lo que ha llevado a que los bancos de desarrollo desempeñen funciones importantes en su desarrollo e implementación. Los bancos multilaterales de desarrollo, como el BID y el Banco Mundial, se han involucrado cada vez más en apoyar la implementación de las APP a nivel regional y mundial a través de instrumentos financieros y asistencia técnica.

Por otra parte, los bancos nacionales de desarrollo han estado tradicionalmente dedicados al financiamiento de sectores productivos. Un gran número de estos bancos todavía no ha participado de forma activa en el mercado de las APP.

Los bancos nacionales de desarrollo tienen el potencial de ocupar una posición única en el mercado de APP.

Los BND tienden a tener un sólido conocimiento de los mercados financieros locales y relaciones establecidas con bancos comerciales y otras instituciones financieras relevantes. Esto los coloca en una posición privilegiada para acceder a los mercados financieros locales y comprender las barreras locales a la inversión y financiación de las APP.

Una de las formas en que los BND pueden contribuir al desarrollo de APP es a través de instrumentos que directa o indirectamente, ayudan a fondear, financiar, o reducir riesgos asociados a la construcción y operación de las APP. Estos instrumentos, que incluyen instrumentos financieros (como préstamos de primer o de segundo piso) o de mejora crediticia, pueden ayudar a crear proyectos de APP más "bancables" o más atractivos para los inversores y los prestamistas.

Una segunda área de enfoque para los BND consiste en asumir un papel en la estructuración de proyectos de APP. Por lo general, la preparación de un proyecto de APP es la responsabilidad del ministerio que promueve el proyecto de infraestructura. Dependiendo del marco institucional, las unidades de APP dedicadas (ya sea autónomas o asociadas a otras instituciones) también suelen desempeñar un papel importante en la preparación del proyecto.

Los BND, con su conocimiento del mercado de financiamiento, pueden desempeñar un papel complementario, actuando como un "puente" o intermediario entre la autoridad contratante y el mercado de financiamiento privado, ayudando a llevar al mercado proyectos que de otra forma no atraerían financiamiento privado.

Sin embargo, las dos funciones mencionadas anteriormente (proporcionar instrumentos financieros y estructurar proyectos de APP) requieren capacidades. La capacidad requerida es tanto a nivel

individual (experiencia y habilidades) como a nivel institucional.

En países con poca experiencia con las APP, los bancos nacionales de desarrollo necesitarán todavía desarrollar esta capacidad. En países con experiencia significativa en APP, los bancos nacionales de desarrollo a veces pueden exportar sus conocimientos y habilidades a otras instituciones y ministerios, ya sea a nivel nacional o subnacional.

Debido a las particularidades de cada marco institucional, el papel de los BND en el desarrollo de las APP se verá diferente en cada país.

En la práctica, algunos bancos nacionales de desarrollo en la región han asumido un papel más amplio que el descrito anteriormente, incluso licitando

directamente proyectos de APP. Otros bancos nacionales de desarrollo pueden no asumir un rol en la estructuración de proyectos, ya que estas responsabilidades pueden ser claramente relegadas a otras instituciones complementarias.

Esto sugiere que cada país deberá examinar las particularidades de su marco legal, institucional y financiero para determinar el equilibrio adecuado entre las instituciones claves que intervienen en el ciclo de vida de un proyecto de APP, y el papel de los bancos nacionales de desarrollo.

Parte del objetivo de esta primera reunión de BID-ALIDE es alentar a los bancos nacionales de desarrollo a reflexionar sobre su papel en el futuro panorama de las APP.

LA INICIATIVA BID-ALIDE

El propósito de la iniciativa BID-ALIDE es fortalecer el papel de los bancos nacionales de desarrollo en el desarrollo de las APP.

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) es una comunidad de instituciones financieras que tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo de América Latina y el Caribe a través de buenas prácticas financieras.

En la 46ª Asamblea General de ALIDE, se otorgó al BID y a la secretaria de ALIDE el mandato para establecer un grupo de trabajo donde los bancos nacionales de desarrollo (BND) intercambien experiencias acerca de su rol en la promoción de las APP.

El BID y ALIDE convocaron la primera reunión del grupo de trabajo en Washington D.C. el 30 de abril y 1 de mayo del 2019.

El propósito de la primera reunión fue transformar el intercambio de conocimientos y experiencias en planes concretos de acción.

Además de escuchar presentaciones sobre las experiencias de varios bancos nacionales de desarrollo de la región, los participantes se dividieron en grupos de trabajo sobre tres temas clave: (1) instrumentos financieros, (2) la estructuración de proyectos de APP y (3) el desarrollo de capacidades.

Los participantes recibieron notas técnicas para reforzar su conocimiento del tema y una lista de preguntas para guiar las discusiones. Cada grupo de trabajo fue moderado y facilitado por al menos un representante del BID y un miembro del equipo de consultores apoyando al BID.

Los grupos de trabajo debatieron sobre los principales temas y completaron un plan de acción en una plantilla de PowerPoint para acelerar la agenda de mejora en la preparación y financiación de las APP.

Los participantes también completaron una encuesta sobre el papel de su BND en el desarrollo de la APP, cuyos resultados se presentan en este informe.

El propósito de este informe es destacar algunas de las experiencias de los BND presentadas durante esa primera reunión y resumir los intercambios de los tres grupos de trabajo.

Los resultados de la primera reunión del grupo de trabajo del BID y ALIDE serán presentados el lunes 20 de mayo 2019 en la 49 Asamblea General de ALIDE en Madrid, España.

INSTRUMENTOS FINANCIEROS

UN RESUMEN DE LOS INSTRUMENTOS

Los BND pueden ofrecer diversos tipos de instrumentos financieros para ayudar a respaldar el desarrollo de las infraestructuras y las APP, desde préstamos directos a instrumentos de mejora crediticia.

LOS PRÉSTAMOS

El **préstamo** es uno de los instrumentos financieros más comunes proporcionados por los BND. Mientras que tradicionalmente muchos BND solo prestaban directamente a entidades del sector público, los BND están cada vez más interesados en prestar directamente a proyectos.

En los préstamos de **primer piso**, los BND asumen parcial o totalmente el riesgo crediticio. Los BND pueden otorgar préstamos a tasas subvencionadas o concesionarias, o en condiciones similares a las de los bancos comerciales.

Los préstamos de primer piso tienen varias ventajas: (1) tienden a tener vencimientos más largos que los que ofrece la banca comercial (a menudo necesarios para infraestructuras); (2) pueden ser otorgados en términos subordinados, lo que hace que el costo final de capital del proyecto sea menor y las perspectivas de rentabilidad del proyecto sean más atractivas para los financistas e inversores privados; (3) pueden complementar los recursos de la banca comercial para permitir la entrega de proyectos que pueden ser demasiado grandes para que un banco o grupo de bancos comerciales los financie por sí solos; y (4) la participación de un BND puede

agregar un "sello de calidad" que tranquiliza y cataliza a los financiadores privados.

La desventaja de los préstamos directos es que podrían "desplazar" al mercado financiero local. Además, puede representar un conflicto de interés para los BND encontrarse a ambos lados de la mesa, estructurando en nombre de la autoridad contratante al mismo tiempo que negocia la seguridad del préstamo.

En los préstamos de **segundo piso** los BND otorgan préstamos a bancos comerciales, quienes luego prestan a la compañía del proyecto, cobrando un margen por el riesgo crediticio. Los BND toman el riesgo crediticio del banco y el banco comercial toma el riesgo crediticio del proyecto.

La ventaja de los préstamos de segundo piso es que no desplazan al mercado de financiamiento local. La desventaja es que el costo financiero puede ser mayor debido a la presencia de intermediarios.

INVERSIONES DE CAPITAL

Algunos BND invierten directamente en compañías de propósito especial para el desarrollo de proyectos APP, o en fondos de infraestructura, adaptando sus inversiones a sus necesidades específicas, por ejemplo, vendiendo sus participaciones de capital a otros actores privados después de que se complete la fase de construcción, siendo esta la de más alto riesgo.

BONOS

Algunos BND compran bonos para respaldar emisiones realizadas por proyectos de

infraestructura, lo que les permite tomar un rol de inversor en proyectos APP. Normalmente venden sus participaciones cuando finaliza la fase de construcción. Esta práctica apoya el desarrollo del mercado de bonos nacional, pero puede resultar en que los BND se involucren menos en la estructuración del proyecto de APP que cuando están otorgando un préstamo.

Los BND también pueden proporcionar mejoras crediticias a los bonos de proyectos para respaldar las emisiones realizadas por los proyectos de APP.

MEJORAS CREDITICIAS

Los BND pueden usar una amplia variedad de mejoras crediticias, incluyendo garantías en moneda local, garantías parciales de crédito, garantías de riesgo político, acuerdos de distribución de riesgos más eficientes y garantías de refinanciamiento para mejorar la viabilidad comercial de los proyectos de APP.

Las mejoras crediticias tienen muchas ventajas. Primero, transfieren riesgos de los inversionistas y financistas a los garantes, reduciendo el costo financiero total y aumentando el atractivo del proyecto para los financistas nacionales e internacionales. Esto puede ayudar a llevar al mercado proyectos pioneros. Segundo, apoyan la participación de los mercados locales de capital y el financiamiento bancario en moneda local.

FONDOS O LÍNEAS DE LIQUIDEZ

Otros instrumentos más sofisticados incluyen facilidades o fondos para el refinanciamiento de la deuda del proyecto,

líneas de liquidez para los vehículos de propósito especial (SPV por sus siglas en inglés) o garantías para riesgos financieros específicos, o para la titulación de préstamos de financiación de infraestructura.

SUBVENCIONES

Los BND a menudo también proporcionan subvenciones para la preparación de proyectos en etapas tempranas.

BUENAS PRÁCTICAS

Los instrumentos financieros tienden a ser más importante para las etapas tempranas del proyecto.

La fase del proyecto donde típicamente es más necesario aplicar instrumentos para mejorar la viabilidad comercial es la fase de construcción. La fase de construcción se considera la fase más riesgosa de un proyecto de APP, ya que no hay un activo existente (en el caso de un proyecto *greenfield*¹⁰) y todavía es muy probable tener los retrasos y sobrecostos. Esto se refleja en el precio de financiamiento que generalmente disminuye una vez que la fase de construcción se ha completado con éxito y la infraestructura está operativa.

Los mecanismos financieros y de mejora del crédito suelen ser más útiles y apropiados cuando corrigen fallas específicas del mercado.

En la mayoría de los países de la región, los mercados de crédito y de capitales locales enfrentan limitantes para poder proveer financiamiento de largo plazo, a un precio competitivo y en moneda local. Esto

instalaciones ya existentes y que son modificadas, aumentadas y/o mejoradas tras su adquisición por nuevos inversores.

¹⁰ Se conoce como proyecto *greenfield* aquel que se refiere a la realización de un proyecto desde cero, o aquel existente que se cambia en su totalidad. Los proyectos *brownfield* son aquellos en las que se aprovechan unas

normalmente conlleva la dependencia de la financiación en moneda extranjera con el consiguiente problema de cubrir riesgos de tipo de cambio.

Los BND están posicionados de forma única para ofrecer productos de largo plazo en moneda local y así ayudar a corregir fallos de mercado de los mercados financieros locales que impiden una mayor canalización de financiamiento al sector de infraestructura.

Los instrumentos deben apalancar el financiamiento, no solo proporcionarlo.

Es importante resaltar la distinción entre los instrumentos que tienen como objetivo proporcionar financiamiento (como los préstamos), y los que tienen como objetivo apalancar financiamiento (de concesionarios, instituciones financieras locales, fondos de pensiones locales, o inversores internacionales). Este último se puede considerar como un dólar de un BND que se multiplique gracias a la llegada de otras fuentes de financiamiento.

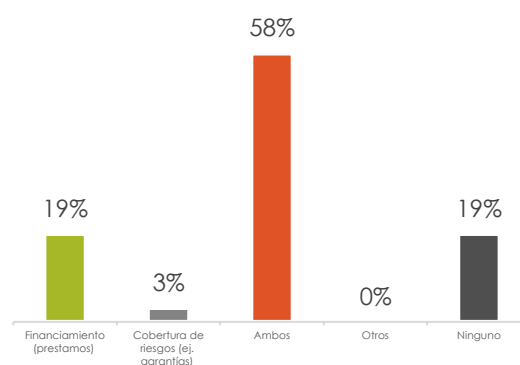
RESULTADOS DE LA ENCUESTA

La mayoría de los participantes (58% o 18 participantes) notó que sus BND ofrecen instrumentos de financiamiento y de mitigación de riesgos para las APP. En futuros talleres, sería útil crear un repositorio detallado de las ofertas de cada BND para las APP, para permitir el intercambio de conocimientos y de mejores prácticas.

Casi una quinta parte de los participantes (19% o 6 participantes) notó que su BND no ofrece ninguno de estos instrumentos para las APP, lo que sugiere que todavía hay

varios bancos en la región que no han comenzado a respaldar las APP de ninguna forma.

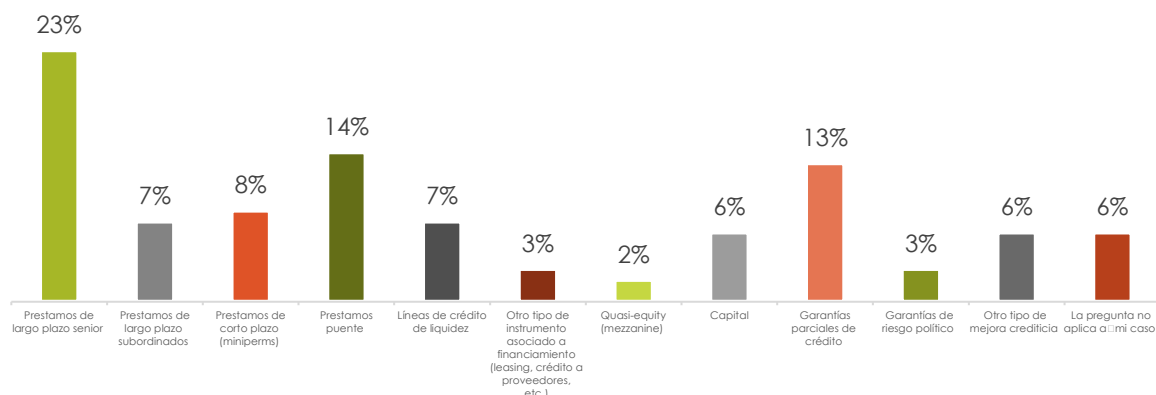
¿Qué instrumentos financieros ofrece su BND para apoyar las APP?



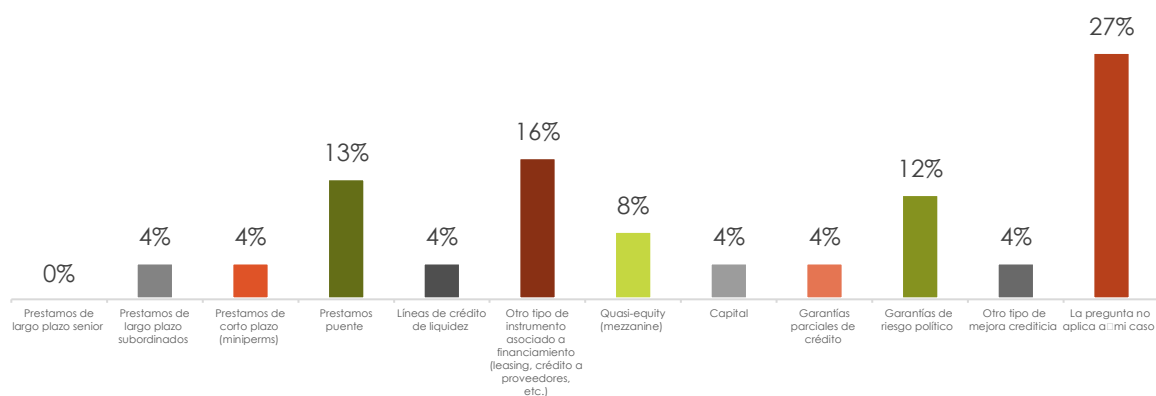
Una gran parte de los participantes notó que los préstamos a largo plazo *senior* han sido los más efectivos hasta la fecha en el apoyo a las APP. No obstante, los participantes también destacaron la importancia de los otros instrumentos, en particular, préstamos puente y garantías parciales de crédito. Vale la pena señalar que estos resultados podrían estar sesgados hacia los préstamos *senior* a largo plazo ya que estos representan una oferta más tradicional por parte de los bancos. Hasta la fecha, pocos BND han proporcionado soluciones más innovadoras como las líneas de liquidez.

La pregunta de la encuesta relacionada con los instrumentos menos útiles para apoyar las APP fue menos concluyente, con un gran número de participantes diciendo que la pregunta no era relevante a su caso. Sin embargo, las garantías de riesgo político y los préstamos puente fueron citadas por varios participantes como las menos útiles.

¿Qué instrumentos financieros han sido más efectivos para respaldar las APP hasta la fecha?

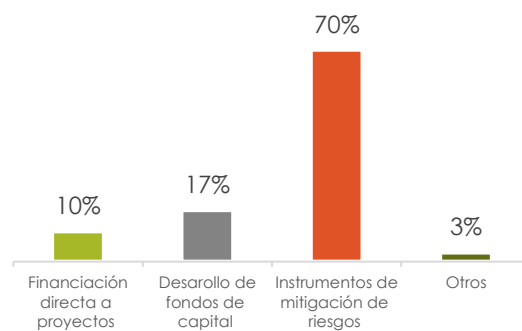


¿Qué instrumentos financieros han sido menos efectivos para respaldar las APP hasta la fecha?



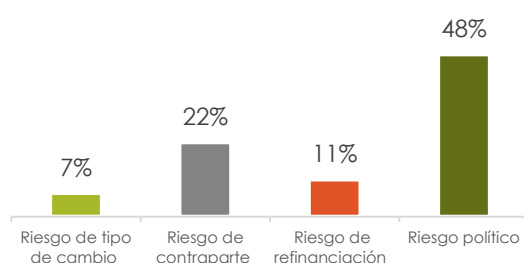
La mayoría de los participantes (70% o 21 participantes) notó que los instrumentos de mitigación de riesgos eran altamente relevantes para el contexto APP de su país. Esto sugiere que sería útil invertir recursos para garantizar que los BND sean conscientes de los instrumentos de mitigación de riesgos que existen y de cómo pueden apoyar las APP.

¿Qué tipo de instrumentos financieros cree que son más convenientes que su BND ofrezca según el desarrollo del mercado de APP en su país?



En términos de los riesgos más importantes que podrían mitigarse a través de los mecanismos de mejora crediticia, casi la mitad de los participantes (48% o 13) mencionaron el riesgo político, sugiriendo que esta es un área en la que valdría la pena que los BND asuman un papel mayor.

¿Cuáles son los principales obstáculos (o riesgos) que enfrentan las APP en su país que podrían mitigarse a través de instrumentos financieros o mecanismos de mejora crediticia?



EL GRUPO DE TRABAJO

El grupo de trabajo sobre los instrumentos financieros incluyó participantes de 10 BND, incluyendo Nacional Financiera (NAFIN, México), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS, México), Bancomext México, Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE, Perú), Caixa Econômica Federal (CAIXA, Brasil), el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE, Argentina), el Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX, República Dominicana), el Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX, Colombia), el Banco de Fomento a la Producción (BFP, Nicaragua), y el Ministerio de Finanzas de Ecuador.

Los participantes iniciaron la discusión describiendo los instrumentos financieros que sus bancos ofrecían y el grado de experiencia y de éxito que habían tenido apoyando las APP. La discusión dio lugar a

dos conclusiones preliminares: (1) la gran discrepancia entre los BND con respecto al nivel de experiencia con las APP; y (2) los BND que apoyan a las APP, un enfoque desproporcionado en préstamos en comparación con mecanismos de mejora de crédito.

Debido a lo primero, los participantes decidieron dividirse en dos grupos de trabajo basado en su nivel de experiencia.

GRUPO 1: LOS BANCOS EXPERIMENTADOS

El grupo de BND con mayor experiencia en la financiación de las APP determinó tres áreas de enfoque.

Prioridad 1: La principal prioridad del grupo será centrarse en los mercados de capitales, incluyendo el financiamiento e instrumentos de securitización. El grupo enfatizó la importancia de buscar esquemas de garantías al ya tener experiencia en préstamos de primer piso.

Prioridad 2: La segunda prioridad será enfocarse en la convivencia de los instrumentos entre banca pública y banca privada, incluyendo: (1) garantías para los mercados de capitales (bursátiles) que hoy están enfocado en *brownfield* (lo ideal sería explorar en etapas más tempranas de *greenfield* o etapa de construcción); y (2) atraer más la participación de bancas comerciales a través de esquemas de garantía y fondeo.

Prioridad 3: La tercera prioridad será centrarse internamente en cómo se evalúan y se ponen en marcha los instrumentos financieros. Se podría empezar con la matriz de riesgos de un proyecto APP y ver qué tipo de riesgos se presentan en cada fase del proyecto. De ahí, se podrá determinar los mecanismos que se necesitan en cada etapa e implementar esquemas de

garantías específicas similares a seguros (i.e. riesgos de demanda, de mercado, sociales, tarifas).

GRUPO 2: LOS BANCOS MENOS EXPERIMENTADOS

El grupo de BND con menor experiencia en la financiación de las APP determinó tres áreas de enfoque que les ayudará a mejorar la aplicación de instrumentos financieros a las APP.

Prioridad 1: La principal prioridad será de tener un inventario de todos los instrumentos financieros y de mejora crediticia relevantes a las APP, con ventajas y desventajas de

cada mecanismo, condiciones de éxito, y ejemplos de casos prácticos donde han sido aplicado con éxito. Este tipo de inventario o estudio ayudaría a determinar qué instrumentos deberían desarrollarse para apoyar de manera más efectiva las APP.

Prioridad 2: La segunda área de prioridad será recibir capacitación sobre las APP para equipos de trabajo dedicados tanto en financiación como de estructuración.

Prioridad 3: La tercera prioridad será un *benchmarking* o matriz comparativa sobre los marcos regulatorios de los BND de la región.

Conclusiones y Próximos Pasos:

- Existe una gran discrepancia en el nivel de experiencia de los BND con respecto a la provisión de instrumentos financieros y de mejora del crédito a las APP.
- Entre los BND experimentados, la mayoría otorgan solo préstamos. El apoyo a través de instrumentos de mejora del crédito es menos comprendido y utilizado.
- Los bancos con menos experiencia desean recibir apoyo para comprender todos los mecanismos y condiciones con los que podrían asistir a las para así determinar qué instrumentos desarrollar.
- Lo anterior resalta la importancia de tener una transferencia de conocimiento de los BND experimentados a los BND menos experimentados.
- Los BND experimentados están enfocados en cerrar brechas específicas, incluyendo aumentar la participación de los mercados de financiamiento locales en las APP y crear procedimientos internos sobre cómo evaluar los mecanismos más apropiados para mitigar ciertos riesgos de proyecto.

ESTRUCTURACIÓN DE LAS APP

EL CONTEXTO

El principal desafío en la estructuración de una APP es maximizar tanto los objetivos públicos como privados.

De un lado, los prestamistas y los inversores deben estar dispuestos a financiar el proyecto (denominado la viabilidad comercial o bancabilidad). Del otro lado, la agencia pública debe asegurarse que el proyecto genere Valor por Dinero y sea fiscalmente responsable (asequibilidad). En el centro de este desafío se encuentra el perfil de riesgo del proyecto, que incluye la asignación de riesgos entre las partes públicas y privadas, así como los flujos de caja estimado del proyecto.

VALOR POR DINERO

Un proyecto debe desarrollarse como una APP cuando se espera que la sociedad (por ejemplo, contribuyentes de impuestos y usuarios de servicio) obtenga una ganancia positiva mayor que si el proyecto se entregara de forma tradicional. El Valor por Dinero se logra cuando un proyecto de APP genera eficiencia en los recursos a través de menores costos de construcción, operación o mantenimiento; ahorro de tiempo, a través de la finalización temprana; o mejoras de calidad, a través de un mejor diseño o servicio. Valor por Dinero también significa garantizar que los riesgos retenidos por el gobierno sean apropiados, claramente identificados y manejables (conocido como "asequibilidad fiscal").

VIABILIDAD COMERCIAL

Una APP requiere la creación de un vehículo propósito específico (SPV, por sus siglas en

ingles), una entidad cuya única responsabilidad es ejecutar el contrato de APP. Esto incluye realizar las inversiones iniciales, pagar los costos de operación y de mantenimiento, pagar el servicio de la deuda, y pagar un rendimiento a los inversores.

La SPV obtiene los recursos para realizar las inversiones típicamente de dos fuentes: (1) deuda, contratada con bancos comerciales, y/o (2) con el uso de mecanismos del mercado de capitales y capital propio de sus socios. Por esa razón hay dos dimensiones para la viabilidad comercial de proyectos de APP:

- Desde la perspectiva de los **inversores** (los socios de la SPV), el proyecto tiene que generar beneficios netos capaces de recuperar las inversiones realizadas y generar un retorno que remunere su capital en el tiempo y los riesgos asumidos;
- Desde la perspectiva de los **proveedores de deuda**, el proyecto debe ser capaz de generar flujos de caja estables que le permita a la SPV repagar el servicio de la deuda.

El perfil de riesgo del proyecto tiene un impacto importante en estos objetivos. La SPV debe poder asignar precios a los riesgos por los cuales es responsable y garantizar que los ingresos del proyecto sean compatibles con los riegos asumidos. Si se transfiere riesgos a la SPV que le son difíciles de manejar, resultará en un alto costo de financiamiento; por otro lado, si se transfiere riesgos a la SPV que no puede administrar, el proyecto no será financiable.

ILUSTRACIÓN 1: ESTRUCTURA DE UN VEHICULO A PROPOSITO ESPECIAL (SPV)



El perfil de riesgo del proyecto es el resultado de tres elementos: 1) la estructuración del financiamiento, 2) la asignación de riesgos entre la parte privada y el gobierno, y 3) los instrumentos de mejora de crédito.

Los BND tienen habilidades y experiencias que los coloca en una posición única para apoyar en la estructuración de las APP.

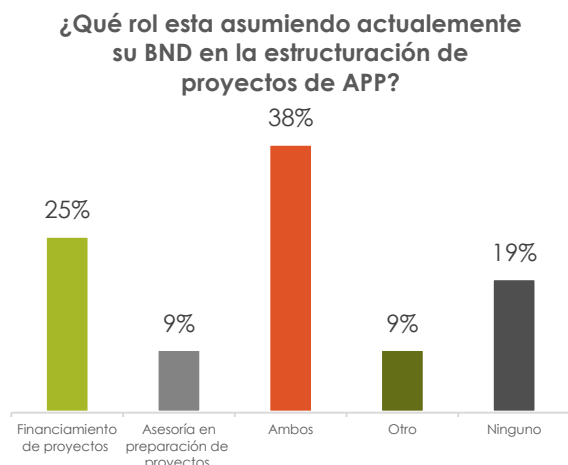
Los BND tienen experiencia evaluando riesgos desde la perspectiva de los prestamistas ("debida diligencia"). Esto les coloca en una posición óptima para asesorar sobre una asignación de riesgos adecuada y eficiente entre el sector privado y el gobierno. Su conocimiento del mercado financiero le permite asesorar la estructuración del financiamiento y instrumentos de mejora crediticia apropiados.

RESULTADOS DE LA ENCUESTA

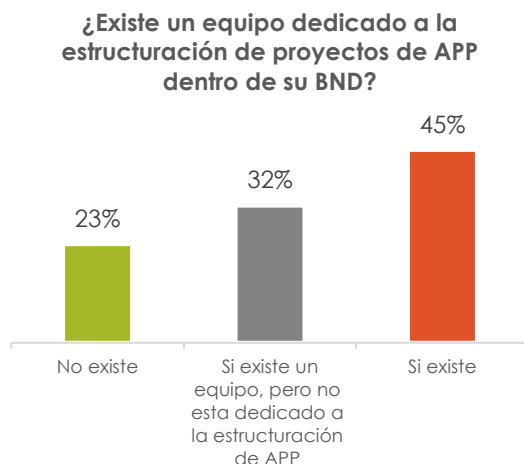
La mayoría de los participantes notaron que su BND está involucrado tanto en el

financiamiento como en la estructuración de proyectos de APP (38% o 12 participantes). El número de BND que indicaron tener un rol en la estructuración de las APP fue mayor que lo anticipado. Un próximo paso útil sería comprender exactamente lo que esto significa en la práctica, incluyendo los tipos de financiamiento que proporciona cada BND y el papel que desempeña en la estructuración de las APP.

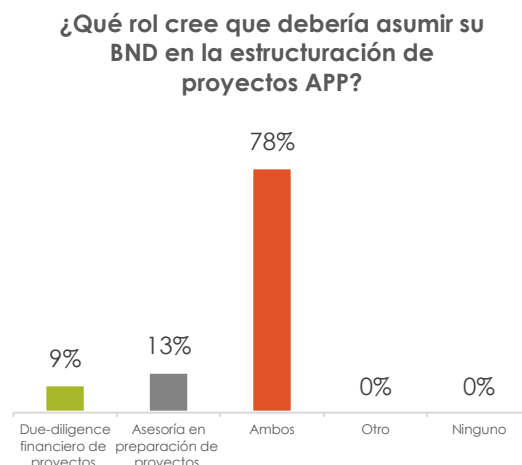
Casi una quinta parte (19% o 6 participantes) de los participantes notó que su BND no tenía ningún papel, ni en el financiamiento ni en la estructuración de las APP. Esto sugiere que todavía hay un margen significativo para aumentar la participación de los BND en las APP en varios países.



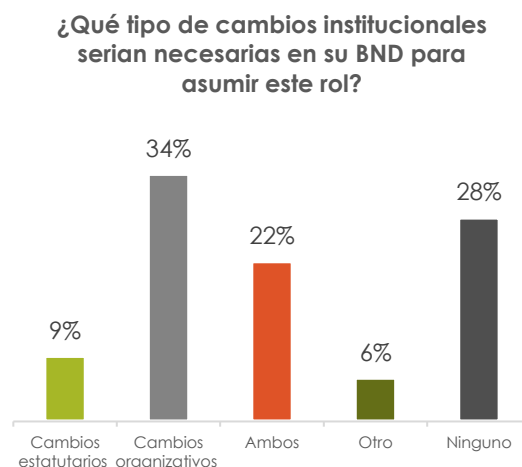
En la casi mitad de los participantes (45% o 14 participantes), existe un equipo que se dedica a la estructuración de las APP. Este resultado también fue más alto de lo anticipado. En futuros grupos de trabajo, sería útil saber cuáles son los BND que tienen una unidad APP y hacer una descripción detallada de sus roles y responsabilidades. Esto permitiría a los BND que no tienen un equipo dedicado de APP, aprender de las experiencias existentes.



La mayoría de los participantes cree que sus BND deberían participar tanto en la debida diligencia financiera como en la preparación de proyectos (78% o 25 participantes).

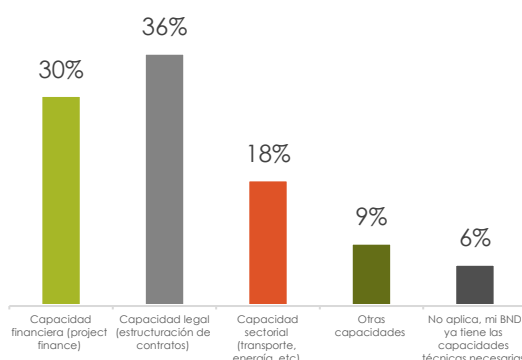


La mayoría de los participantes (65% o 21 participantes) notó que se requeriría algún tipo de cambio institucional, ya sea estatutario u organizativo para que su banco desempeñe un papel en la estructuración de proyectos de APP. Más de una cuarta parte de los BND (28% o 9 participantes) señalaron que podrían asumir este rol sin ningún cambio institucional.



Casi todos los participantes (93% o 31 participantes) notaron que sus bancos necesitaban más capacidad. La estructuración financiera y legal son las áreas principales donde los participantes creen que se necesita mayor capacidad.

¿Cuál es el principal tipo de capacidad técnica que su BND requeriría para asumir este rol?



EL GRUPO DE TRABAJO

El grupo de trabajo sobre la estructuración de las APP incluyó participantes de 11 BND, incluyendo Caixa Econômica Federal (CAIXA Brasil), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRA México), el Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX República Dominicana), Financiera de Desarrollo Nacional (FDN Colombia), La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD Paraguay), la Corporación Financiera Nacional (CFN Ecuador), el Ministerio de Finanzas (MEF) de Ecuador, el Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI, Honduras), Banco de Fomento a la Producción (BFP Nicaragua), Development Bank of Jamaica (DBJ, Jamaica), El Banco Nacional de Desarrollo (BNDES Brasil).

La primera conclusión del grupo de trabajo fue que el nivel de conocimiento sobre temas de estructuración de APP es muy variado. El grupo tenía participantes de BND muy experimentados en asesoría APP (como BNDES) hasta participantes que no tenían ninguna experiencia con el concepto de estructuración de una APP.

Hubo también mucho interés en definir conceptos relacionados a las APP, como el

concepto de una APP y las competencias que debería tener una unidad de APP. También hubo preocupación sobre la percepción pública de las APP y el entendimiento de las APP en el sector privado.

Se mencionó que un objetivo de los BND, sobre todo en los mercados más grandes, es la diversidad de cobertura en asesoría de proyectos para ciudades pequeñas o proyectos con costos de inversión poco significativos. Otro objetivo es la necesidad de diversificar los sectores en los que se implementan las APP.

La percepción del Valor por Dinero fue controversial dentro del grupo. Los participantes de Jamaica parecían estar más cómodos con la idea del Valor por Dinero para identificar el modelo de contratación óptimo. Sin embargo, otros participantes mencionaron la falta de confianza en el ejercicio de Valor por Dinero por tratarse de un ejercicio que muchas veces es sesgado hacia los modelos que se quiera implementar. En muchos casos el Valor por Dinero es una metodología que forma parte de un "check list" necesario por ley para la implementación de una APP en lugar de apalancarse en el ejercicio para identificar el modelo de contratación que mayor se ajuste a las necesidades del proyecto. En muchos casos, el estudio de Valor por Dinero se efectúa una vez que el proyecto está estructurado y se ajusta el estudio de manera que el ejercicio favorezca el modelo de contratación preseleccionado.

La experiencia de Jamaica fue que el Valor por Dinero si es beneficiosa y necesaria en el ciclo de proyecto. En el caso de Jamaica, el Ministerio de Finanzas ejecuta el Valor por Dinero y el análisis referente a los pasivos contingentes, mientras que la unidad APP se

encarga de los estudios de factibilidad y la estructuración y transacción de la APP. Los participantes estaban interesados en conocer cómo se podía hacer la evaluación Valor por Dinero más provechosa para el proyecto.

En cuanto a la evaluación de riesgos, existió un gran interés por entender la valuación del riesgo que debe de tomar el sector público. Los participantes indicaron un interés en hacer un taller sobre la evaluación y asignación de riesgos.

La sostenibilidad financiera del BND fue un tema de interés para todos los representantes. Los participantes indicaron un interés en compartir mejores prácticas en este punto.

Por último, el equipo quisiera explorar más sobre la dualidad de funciones del BND como asesor en la estructuración y como prestamista, y como mitigar el potencial del conflicto de interés.

PRIORIDADES DEL GRUPO

Prioridad 1: La primera prioridad del grupo será de definir el rol de la unidad de APP dentro del BND con respecto a la estructuración de las APP. Esto incluirá definir claramente una APP; tomar en cuenta la percepción de los diferentes grupos de interés; definir las responsabilidades de la entidad; y definir cómo hacerla sostenible desde la perspectiva financiera. Por último, incluirá los retos en apoyar a gobiernos subnacionales y la diversificación del portafolio sectorial, y proyectos financieramente más pequeños.

Prioridad 2: La segunda prioridad del grupo será de recibir capacitaciones sobre la mitigación eficiente de riesgos y el desarrollo de estudios de Valor por Dinero. Eso incluirá entender el mapa de riesgos de un proyecto, entender los riesgos particulares de la región, y valorar riesgos desde la perspectiva del sector público.

Conclusiones y Próximos Pasos:

- Existe una gran discrepancia en el nivel de experiencia de los BND con respecto a la estructuración de proyectos de APP.
- Definir el rol y las responsabilidades de la unidad de APP dentro del BND es fundamental, lo que incluye garantizar que tenga en cuenta las prioridades públicas y que sea financieramente sostenible.
- Los dos temas de mayor interés de parte de los participantes eran la evaluación de riesgos y el Valor por Dinero.
- Vale la pena señalar que muchos participantes carecían de una comprensión sólida de lo que implicaba la estructuración de una APP. Como tal, ellos (comprensiblemente) encontraron dificultades para entender en qué áreas enfocarse.
- Esto sugiere que la creación de capacidades básicas sobre las APP será necesario como punto de partida para casi todos los participantes en el grupo, con la excepción de algunos pocos BND más experimentados. Esta creación de capacidades básicas será necesaria antes de que se pueda esperar que el BND desempeñe un papel importante en la estructuración de las APP.

DESARROLLO DE CAPACIDADES

EL CONTEXTO

Estructurar una APP es complejo. Muchas APP en América Latina y el Caribe se abandonan en diferentes momentos del ciclo de proyecto, frecuentemente por la falta de capacidades institucionales para manejar el ciclo de proyecto¹¹. 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 BND para aumentar su eficacia en el desarrollo de las APP.

Para cumplir con una función de estructuración de proyectos APP, tanto los individuos como las instituciones necesitan capacitación.

Los equipos responsables de asesorar sobre la preparación de las APP dentro de los BND necesitarían 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. Tendrían que ser expertos en mejorar la capacidad de financiación del proyecto 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.

Los retos 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:

- ¿Cómo el arreglo institucional puede prevenir conflictos de interés entre las

¹¹ 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.

áreas de preparación de proyectos y de financiación de proyectos?

- ¿Cómo el arreglo institucional puede aprovechar de capacidades ya existentes en los BND y evitar duplicidades de competencias?
- ¿Cómo el arreglo institucional puede maximizar el impacto de la participación de los BND en las etapas del ciclo de proyectos de APP?

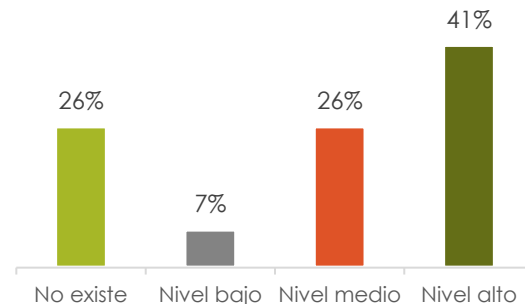
Para desarrollar la familiaridad de los equipos de proyecto con los conceptos básicos de APP, se podrían utilizar los materiales de aprendizaje existentes sobre las APP. Sin embargo, la experiencia requerida para mejorar la estructuración y la capacidad de financiamiento de proyectos APP es más sofisticada, y probablemente requeriría capacitación especializada, así como "aprender haciendo" en proyectos de APP existentes.

RESULTADOS DE LA ENCUESTA

Alrededor de una cuarta parte de los participantes (26% o 7 participantes) indicaron que su BND no tenía un equipo de APP dedicado.

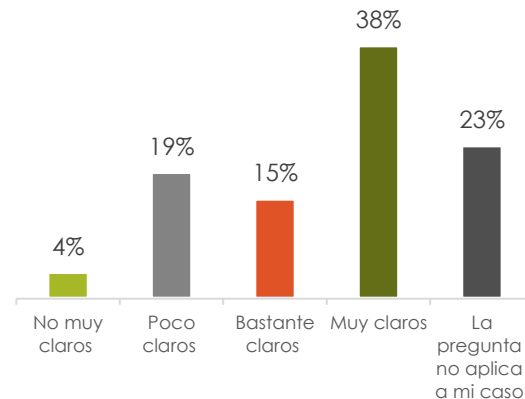
De los participantes que indicaron que sus bancos tenían un equipo de APP, la mayoría (11 participantes) evaluaron su capacidad como alta. Este resultado fue sorprendente, dado que los participantes en general enfatizaron la necesidad de crear capacidad dentro de sus unidades. Una explicación podría ser que el nivel de capacidad se considera suficiente para asumir los roles y las responsabilidades actuales, pero puede ser insuficiente cuando se considera una expansión de roles o un mayor énfasis en la estructuración de proyectos.

¿Existe un equipo dedicado a las APP dentro de su BND? ¿Qué tan fuerte es el nivel de capacidad de este equipo?



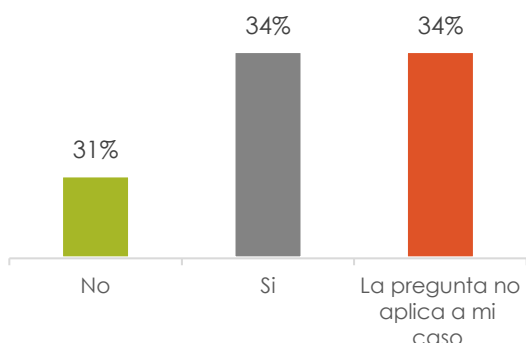
De los participantes que indicaron que su BND tenía un equipo de APP dedicado, la mayoría (53% o 14 participantes) indicó que los roles del equipo eran muy claros o bastante claros. El 23% (6 participantes) indicó que los roles no eran tan claros.

¿Están claros los roles y las responsabilidades de este equipo?



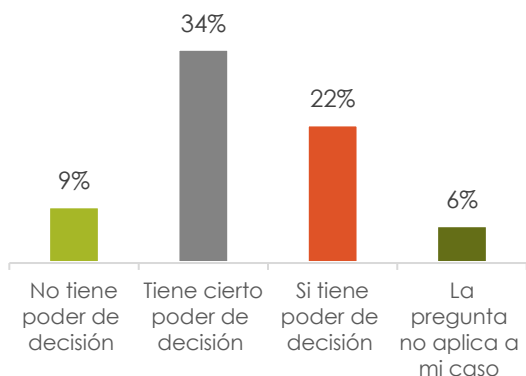
En cuanto a si estos equipos de APP dedicados tenían recursos suficientes para asumir sus responsabilidades, los participantes se dividieron aproximadamente en partes iguales, con 9 participantes indicando que sus equipos tenían recursos suficientes y 10 indicando que no tenían recursos suficientes.

¿El equipo de APP dentro del BND tiene recursos suficientes para asumir sus responsabilidades?



En términos de poder de decisión, la mayoría de los participantes a quienes la pregunta era relevante indicaron que su unidad tenía poder de decisión (86% o 15 participantes). Solo 2 participantes indicaron que sus equipos no tenían poder de decisión.

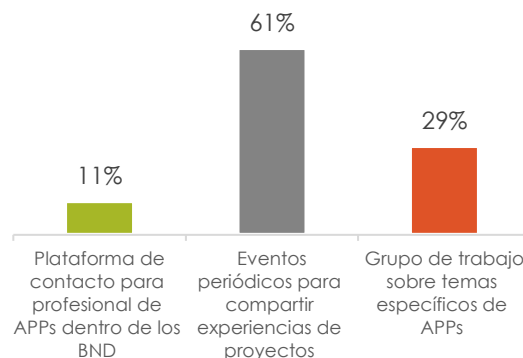
¿El equipo de APP dentro del BND tiene poder de decisión?



En términos de cómo los profesionales podrían ser más efectivos al compartir experiencias y conocimientos, la mayoría de los participantes (61% o 17 participantes) indicaron que los eventos periódicos eran los más útiles. Los grupos de trabajo sobre temas específicos de APP también se consideraron útiles para este propósito (29% u 8 participantes). Una plataforma para profesionales de APP en los BND solo fue

considerada como la más útil por 3 participantes.

¿Cómo podrían los BND en la región ser más efectivos en el intercambio de conocimientos sobre las APP?



EL GRUPO DE TRABAJO

El grupo de trabajo sobre la capacitación incluyó participantes de 10 BND, incluyendo el Banco de Desarrollo de Minas Gerais (BDMG, Brasil), la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN, Colombia), la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD, Paraguay), la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE, Perú), la Corporación Financiera Nacional (CFN, Ecuador), el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE, Argentina), el Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI, Honduras), el Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX, Republica Dominicana), el Banco de Fomento a la Producción (BFP, Nicaragua), y el Banco de Desarrollo de Jamaica (DBJ, Jamaica).

PRIORIDADES

Prioridad 1: La primera prioridad del grupo será enfocarse en arreglos institucionales y normativos efectivos para la interacción entre los BND y las agencias que priorizan y aprueban proyectos de APP.

Prioridad 2: La segunda prioridad del grupo será desarrollar las capacidades requeridas para actuar en diversas etapas del ciclo del proyecto, considerando tres dimensiones en cada etapa: recursos humanos, arreglos institucionales, y herramientas.

Prioridad 3: La tercera prioridad será relacionada a definir la mezcla ideal entre capacidades internas y capacidades externas. ¿Cómo reclutar, entrenar y retener los equipos de forma efectiva?; ¿Cómo contratar los consultores?; ¿Cuál es la mejor forma de pagar los costos de manutención de la capacidad?

Prioridad 4: La cuarta prioridad del grupo será crear una red de conocimiento dentro y entre los BND de la región con enfoques similares para intercambiar información sobre éxitos y problemas.

PLAN DE ACCIÓN

El plan de acción del grupo de capacitación incluyó cuatro dimensiones para el año 2019:

1. Un repositorio de los marcos institucionales y regulatorios existentes, incluso las experiencias de los BND por las etapas del ciclo de proyecto (mirando las tres dimensiones: recursos humanos, capacidad institucional y herramientas).
2. Un ejercicio de *benchmarking* con estudios de caso y ejemplos concretos de BND para cada una de las etapas del ciclo de proyecto.
3. Recomendaciones de requisitos y conocimiento básico que se necesita en cada etapa del ciclo de proyecto en distintas dimensiones – legal, sectorial, financiera, etc.
4. Desarrollo y promoción de una plataforma electrónica de intercambio de conocimiento.

Para el año 2020, el plan de acción contempló eventos de capacitación y programas de pasantías.

Conclusiones y próximos pasos

- La prioridad clave del grupo de trabajo sobre el desarrollo de capacidades fue de crear claridad con respecto al arreglo institucional, incluyendo las etapas del ciclo de proyecto de APP en las que participaría el BND y su rol específico.
- Para definir esto, cada país deberá realizar un análisis de su marco institucional y las prioridades y roles previstos para el BND. Las mejores prácticas también se pueden buscar en otros países a nivel mundial.
- En la mayoría de los acuerdos institucionales, la responsabilidad principal de la preparación y estructuración del proyecto permanecerá en el ministerio correspondiente (que suponen sus asesores). Este ministerio, a veces apoyado por una unidad de APP independiente, tiene la responsabilidad de contratar los estudios de factibilidad y la documentación requerida para el proceso de contratación (asignación de riesgos, pliego de bases y condiciones, etc.). En la mayoría de las jurisdicciones, el propósito no sería revisar este rol.
- En cambio, es importante que los BND definan cuidadosamente su valor agregado y eviten asumir responsabilidades que tradicionalmente son asumidas por otras agencias. Por ejemplo, es probable que los NDB puedan agregar valor al asesoramiento al plan de financiamiento para el proyecto, la asignación de riesgos y mecanismos de mejora de crédito. Esto los colocaría en una función de asesoría o revisión, pero no en una función para dirigir necesariamente el proceso de estructuración. Este es un equilibrio que debe buscarse con cuidado y puede verse ligeramente diferente en cada jurisdicción.

CONCLUSIONES

Este grupo de trabajo fue un paso importante para definir los roles de los BND en el financiamiento y estructuración de las APP.

Los participantes tuvieron la oportunidad de intercambiar ideas y reflexionar sobre algunas de las preguntas clave que deberán abordar si planean asumir un papel más importante en la estructuración y el financiamiento de las APP.

Si bien los grupos de trabajo representaron un paso en la dirección correcta, aún queda mucho trabajo para hacer realidad sus visiones. El próximo paso será convertir las prioridades del grupo de trabajo en planes de acción concretos que puedan ser apoyados por el BID.

Uno de los principales objetivos del BID es la creación de mayor y mejor capacidad institucional en la región.

Iniciativas como esta representan un buen ejemplo de cómo las instituciones financieras que trabajan para el desarrollo de Latinoamérica pueden tener una colaboración más estrecha para lograr objetivos regionales comunes, aprovechando la oportunidad para que todos compartan conocimientos y experiencias, y reflexionar sobre qué se tiene que hacer para fortalecer el desarrollo de las APP en los países de la región.