



Las APP en la Banca de Desarrollo

En línea con la tendencia de fomentar el uso de este instrumento, los bancos de desarrollo articulan diversos programas de Asociaciones Público-Privadas (APP)¹. La meta es emplear las ventajas del instrumento para apalancar recursos en áreas que los demandan.

Las APP son un novedoso marco de desarrollo de proyectos para cerrar la brecha de infraestructura, porque son una estructura legal flexible. Pueden ser estructuradas a través de joint venture, con contratos APP flexibles; el Gobierno puede tener acciones en compañías contratistas de APP; las contribuciones del sector público pueden ser concesiones, fondos, capital, exenciones fiscales, activos, garantías, y los pagos APP pueden venir de usuarios y/o del sector público.

Además de eso, poseen esquemas de financiamiento moderno que permite una oferta amplia de estructuras de mejora crediticia, posibilidad de asignación de flujos de fondo para reembolsar el financiamiento, consideración de la posibilidad de cesión de la posición contractual a favor de los acreedores y uso y creación de cualquier tipo de garantías.

Su proceso de selección es transparente: mediante licitación pública para seleccionar a la contraparte privada; publicación de pre-pliegos, período de consulta, publicación de términos de licitación, pliegos accesibles de forma gratuita; proceso de evaluación con múltiples etapas, incluyendo evaluaciones técnicas y económicas, y mecanismo de diálogo competitivo. Presentan mejoras en la protección a contratistas privados: la intervención gubernamental y prerrogativas del Estado limitados en el contrato y régimen de APP, considera arbitraje con recurso limitado ante tribunales judiciales, con posibilidad de sede internacional, y paneles técnicos para resolver controversias antes de llegar a instancias de disputas formales.

En Argentina, las APP se están implementando con la finalidad de cerrar la brecha del déficit de infraestructura, toda vez que permiten lograr: 1. una mayor Integración de las

El Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Brasil, en el financiamiento de la infraestructura y proyectos APP, apoya a los municipios con asistencia técnica para estructurar y aprobar sus proyectos y financia su ejecución.

cadenas productivas para generar sinergias y mayores economías de escala, acceso a fuentes de energía confiables y eficientes y acceso a sistemas multimodales logísticos; 2. mayor conectividad en un país que se caracteriza por tener un territorio extenso, con recursos dispersos, lejanos a las áreas de consumo/exportación, y 3. el desarrollo del país, toda vez que la infraestructura es un factor clave en el desarrollo de un país con las características de Argentina.

En México, el Gobierno ha planteado acciones específicas para hacer más eficiente el desarrollo de infraestructura, y que esta se traduzca en beneficios económicos y sociales para el país, destacando: 1. incrementar la inversión pública hacia proyectos estratégicos para el desarrollo; 2. mantener y mejorar las condiciones para impulsar la participación del sector privado; 3. dar prioridad al mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura existente, y 4. trabajar en una planeación integral para la infraestructura nacional con visión de largo plazo. Para la implementación de estas acciones, el Gobierno de México considera que el país cuenta con bases sólidas que generan condiciones favorables para impulsar una estrategia efectiva que impulse la inversión y el desarrollo de los proyectos de infraestructura y energía necesarios.

Oportunidades para los bancos de desarrollo

El Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Brasil, en el financiamiento

de la infraestructura y proyectos APP, apoya a los municipios con asistencia técnica para estructurar y aprobar sus proyectos y financia su ejecución. Las áreas más comunes son las siguientes: sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, recolección y manejo de residuos sólidos, infraestructura urbana, adquisición de maquinaria, equipamiento, modernización institucional y buses escolares. También financia a proveedores de infraestructura. En el primer trimestre de marzo de 2019 atendió a 435 municipalidades. Los proyectos emprendidos recientemente están relacionados con la expansión de redes de distribución de agua y sistemas de alcantarillado.

El portafolio del BDMG en concesiones viales es de siete proyectos, que representan 2396,3 km, Capex: US\$ 1,7 mil millones, y son realizados en colaboración con el Gobierno del Estado. En alumbrado público, para viabilizar los proyectos pequeños, ha avanzado en la estructuración de un marco de contrato y regulación, haciendo posible que los municipios con menos de 10000 puntos de luz firmen contratos de APP. Minas Gerais, en conjunto, tiene más de 2,07 millones de puntos de luz pública. Capex ha estimado US\$ 1,05 billones con esta iniciativa. En el financiamiento para municipios, el BDMG actualmente tiene contratos de préstamos activos con 445 municipios limitados, generalmente, a un máximo de US\$ 1,25 millones por municipio. A mayo de 2019 tenía una convocatoria abierta de propuestas con un presupuesto de US\$ 50 millones para proyectos.

En Argentina, las iniciativas del Gobierno en APP tienen como prioridad la promoción del desarrollo sustentable a través de la infraestructura. Así es como se han implementado marcos legales y esquemas de financiamiento de largo plazo. En este nuevo contexto, en el marco de la ley de contrataos APP, el rol del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) es el de asesor en materia legal y financiera de los distintos ministerios y entes del Estado para la estructuración de los proyectos de APP, contando con asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo

BDMG. Contratos de préstamos activos con **445** municipios, limitados a un máximo de **US\$ 1,25** millones por municipio. A mayo de **2019**, tenía una convocatoria abierta de propuestas con un presupuesto de **US\$ 50** millones.



(BID), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y Banco Mundial (BM), entre otros.

La adopción de las mejores prácticas en la estructuración de APP, por parte del BICE, tiene el objetivo de generar proyectos de calidad. Así, tiene mejores prácticas en: 1. asignación de riesgos: la eficiente asignación de riesgos entre el privado y el Estado, de manera que sea asumido por quien pueda mitigarlo a menor costo para la estructuración financiera; 2. sondeo de mercado: comunicaciones institucionales preliminares al mercado describiendo estructura tentativa y retroalimentación de cuán financiable es la estructura para su eventual optimización; 3. preparación de proyectos APP mediante estudios de pre-factibilidad y factibilidad que permiten diseñar programas con alta probabilidad de ser financiados por los inversores privados, y 4. objetivos claros, a fin de definir en forma transparente qué es lo que necesita lograrse con la estructuración y diseño de instrumentos para interesar a nuevos actores y fomentar la competencia.

Entre los productos que ofrece el BICE para contribuir a enfrentar el desafío de cerrar la brecha de infraestructura están el capital de trabajo, inversiones, comercio exterior, servicios fiduciarios y APP. La Dirección de Área de Infraestructura tiene a cargo la Coordinación Ejecutiva de Proyectos de Infraestructura, dividida en áreas enfocadas a proyectos de energía y minería; transporte, comunicación y tecnología; agua, saneamiento y vivienda, y proyectos de salud, justicia y comunicación. El banco ha constituido un equipo sólido para promover procesos tendientes a optimizar la utilización de los recursos del Estado y cerrar la brecha de infraestructura de Argentina, y brindar apoyo consultivo, operativo y técnico a requerimiento de los órganos o entes licitantes.

Los proyectos APP del BICE son: 1. energía y minería: construcción de nuevas líneas de transmisión eléctrica de alta y media tensión de más de 2500 km, en un tiempo de

En Argentina, las iniciativas del gobierno en APP tienen como prioridad la promoción del desarrollo sustentable a través de la infraestructura. Así es como se han implementado marcos legales y esquemas de financiamiento de largo plazo.

36 meses; 2. transporte, comunicación y tecnología: diseño, construcción, expansión, mejora, mantenimiento, operación y financiamiento de más de 2800 km de autopistas y 4000 km de rutas seguras, en un lapso de 60 meses; 3. ferrocarriles de carga: la mejora de una vía existente y construcción de una nueva vía de 665 km y un nuevo taller ferroviario de 48000 m² de locomotoras, a realizarse entre 30 y 48 meses; 4. agua, saneamiento y vivienda: construcción de nuevos y mejores espacios de trabajo para la Administración Pública nacional, de 60000 m², a un plazo de 48 meses. Todos estos proyectos de APP se hacen bajo el esquema de diseñar-construir-financiar-operar-mantener (DBFOM, por sus siglas en inglés).

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) cuenta con una participación, en la cartera total del sistema bancario mexicano, de 8,3% (Cuadro N.º 2). En las últimas tres décadas ha cambiado sustancialmente el perfil de su cartera de crédito directo e inducido. Así, tenemos que en 1987, el 97% iba al Gobierno Federal y a los estados, municipios y organismos públicos solo el 3%; en 2002, el Gobierno Federal bajó a 76% y los estados, municipios y organismos públicos recibieron el 21% de los financiamientos, en tanto que ya aparece la financiación a los proyectos APP con 3%. Para el 2018, el Gobierno Federal apenas representó el 12%; los estados, municipios y organismos públicos subieron fuertemente a 53%, y la financiación a la infraestructura con la APP aumentó en casi 12 veces su participación, llegando a 35% de la cartera de crédito.

Los productos y soluciones financieras que actualmente ofrece el banco son: 1. financiamiento: financiamiento tradicional, créditos engrapados (vinculados a licitaciones públicas), crédito subordinado a través del Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin), fondeo a bancos comerciales y arrendamiento financiero; 2. garantías: financieras,

pari-passu, refinanciamiento de créditos garantizados y líneas de crédito contingentes, y 3. programas: fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS), asistencia técnica, aportaciones, subvenciones, capital de riesgo y programas sectoriales través de Fonadin.

El Fonadin es un fondo que nace en 2008 de la fusión de dos fondos preexistentes: el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (Farac) y el Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra). El objeto del Fonadin es administrar la red existente de autopistas de peaje y servir la deuda asociada de 53 autopistas y tres puentes, unos 4 223 kilómetros de autopistas, así como otorgar financiamiento a nuevas APP para proyectos de infraestructura que se otorguen en licitaciones públicas y que tengan fuente de pago propia.

Los apoyos o productos que ofrece el Fonadin son de dos tipos: no recuperables, que pueden ser en aportaciones para estudios y proyectos de inversión, y subvenciones; recuperables en la modalidad de capital de riesgo a través de fondos de capital de riesgo o directamente en los proyectos de inversión, y deuda subordinada y garantías a proyectos de inversión. Entre los programas de apoyo están Promagua, para el abastecimiento, saneamiento y mejora integral de gestión de agua; de recolección y tratamiento de basura; la construcción de autopistas y puentes; transporte urbano sustentable; fondos de capital de riesgo para la creación de fondos de infraestructura, y otros programas de apoyo de proyectos sin un programa específico.

Asistencia técnica e información

Las instituciones financieras de desarrollo nacionales y regionales entienden que una de las razones de la baja inversión mundial en infraestructura es la débil cartera de proyectos financiables.

En México, con la finalidad de recoger las mejores prácticas en planeación estratégica de largo plazo, estructuración de proyectos bajo esquemas APP y estandarización de procesos

Las instituciones financieras de desarrollo nacionales y regionales entienden que una de las razones de la baja inversión mundial en infraestructura es la débil cartera de proyectos financiables.

y contratos y, esencialmente, mostrar las oportunidades de inversión en las diferentes etapas del ciclo de vida de los proyectos; en el país se desarrolló la plataforma «Proyectos México» (www.proyectosmexico.gob.mx), que ofrece al usuario acceso libre y en línea, actualización permanente, visibilidad adelantada, totalmente bilingüe, por qué y cómo invertir en México, alertas personalizadas, respaldo de multilaterales, mejores prácticas internacionales y más de 45 fuentes oficiales. Proyectos México tiene convenios de colaboración con aliados estratégicos para la difusión, colaboración con los principales organismos empresariales privados del país y coordinación interinstitucional para la promoción de la agenda de infraestructura en el exterior.

Para el 2018, Gobierno Federal apenas representó el 12%; los estados, municipios y organismos públicos subieron fuertemente a 53%, y la financiación a la infraestructura con la APP aumentó en casi 12 veces su participación, llegando a 35% de la cartera de crédito.





En Europa, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) impulsó la iniciativa **European PPP Expertise Centre (EPEC)**, una red de unidades de APP responsables de políticas públicas en la que participan la Comisión Europea y muchos países europeos. Dispone de un equipo internacional de expertos dedicados a las APP, y provee una parte integral de los servicios de asesoramiento del BEI. Cuenta con más de 40 miembros, desde más de 30 países, para compartir la experiencia APP y brindar apoyo al sector público para entregar APP bien hechas.

Los principales servicios que brinda la EPEC incluyen: 1. el análisis e intercambio de información a través de los grupos de trabajo, publicaciones y asistencia técnica de los miembros; 2. asesoramiento sobre fortalecimiento institucional, apoyo de políticas y programas de APP mediante el trabajo con miembros individuales, y 3. asesoramiento al sector público en las primeras etapas de preparación de proyectos APP, en colaboración con los miembros individuales y organismos relacionados.

Por su parte, el European Bank for Reconstruction and Development (ERBD) ha creado el fondo **Facilidad para la Preparación de Proyectos de Infraestructura (IPPF)**, con recursos del orden de los €40 millones. Inició operaciones en septiembre de 2015, con lo cual ofrece un mecanismo de apoyo centrado en la preparación de proyectos financiables, con un enfoque coordinado que promueve el diálogo de políticas públicas para el desarrollo de la infraestructura.

El IPPF proporciona preparación de proyectos de alta calidad orientados al cliente, así como apoyo de políticas y

fortalecimiento institucional reafirmando, así, la posición del EBRD en el mercado como proveedor líder de soluciones de infraestructura, integrales, sostenibles e inclusivas. Esta visión estratégica cuenta con el apoyo de un equipo de expertos que trabajan para IPPF, que mantienen un fuerte enfoque centrado en los clientes y el impacto de la transición, en el caso de algunos países de Europa del Este.

En Latinoamérica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ALIDE han creado el **Grupo de Trabajo Regional de Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas (APP)**, enfocado en tres temas: 1. estructuración de las APP; 2. desarrollo de capacidades para las APP, y 3. instrumentos financieros y de mejora de crédito. Para ello, en una primera acción los integrantes del Grupo de Trabajo desarrollaron planes de acción, compartieron experiencias y conocimientos de sus buenas prácticas, así como detectaron la situación de la oferta de instrumentos financieros y rol de la Banca de Desarrollo.

Los desafíos de las APP

Hacia adelante, el BDMG tiene planeado desarrollar con sus socios un fondeo adicional para extender el programa de financiamiento para municipalidades a proyectos más grandes. El banco tiene una larga trayectoria en ayudar a los municipios a estructurar y monitorear sus proyectos, por lo que ya tiene identificados proyectos elegibles y municipios interesados que requieren financiamientos en montos más grandes y está permanentemente en contacto con las autoridades locales. También busca socios estratégicos para APP enfocados en proyectos de alumbrado público en Minas Gerais, así como alcanzar la financiación de nuevos productos para empresas privadas en sostenibilidad e innovación.

Por su parte, el BICE espera ampliar el crédito directo e inducido; promover la participación de la banca comercial en el financiamiento de infraestructura; atraer recursos de inversionistas institucionales al financiamiento de proyectos; propiciar el fortalecimiento financiero e institucional de entidades federativas y municipios, e incorporar al sistema financiero a municipios no atendidos por la banca comercial.

1 Extracto del documento técnico «El Rol de la Banca de Desarrollo en la Financiación de las Asociaciones Público Privadas», publicado por ALIDE, resultado del *workshop* sobre APP realizado en Madrid, España, el 20 de mayo de 2019.