

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA  
DE INSTITUCIONES FINANCIERAS  
PARA EL DESARROLLO

DOCUMENTO TÉCNICO

# EL ROL DE LA BANCA DE DESARROLLO EN LA FINANCIACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Agosto 2019



DOCUMENTO TÉCNICO

# EL ROL DE LA BANCA DE DESARROLLO EN LA FINANCIACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

**Serie:** Infraestructura

Documento elaborado por:  
Secretaría General de ALIDE  
**Programa de Estudios Económicos e Información**

Edición:  
Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras  
para el Desarrollo (ALIDE)

Paseo de la Republica 3211, San Isidro  
Oficina Postal 3988 | Lima, 100 Perú  
Teléfono: +511-203 5520  
[secretariageneral@alide.org](mailto:secretariageneral@alide.org)  
[www.alide.org](http://www.alide.org)

Diseño y diagramación:  
Unidad de Comunicaciones de ALIDE

Fotografías:  
[www.pxhere.com](http://www.pxhere.com)

Agosto, 2019







El rol de la Banca de Desarrollo  
en la financiación de las  
Asociaciones Público-Privadas  
(APP)

Terminat 5 only 4min  
Terminat 4, cross to platform 2  
Platform 1 16:07:20

## ROL DE LA BANCA DE DESARROLLO EN LA FINANCIACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Los bancos de desarrollo cada vez se consideran más como una herramienta de financiamiento de infraestructura en economías emergentes. Sin embargo, muchos de ellos han estado tradicionalmente dedicados al financiamiento de sectores productivos y otros todavía no han participado de una forma activa en el mercado de las APP. Una de las formas en que los bancos de desarrollo pueden contribuir al impulso de APP es a través de instrumentos financieros y no financieros que, directa o indirectamente, ayudan a fondear, financiar, o reducir riesgos asociados a la construcción y operación de las APP.

El mecanismo de APP es un novedoso marco de desarrollo de proyectos para cerrar la brecha de infraestructura porque: 1) es una estructura legal flexible: puede ser estructurada a través de joint venture incorporadas o no incorporadas, 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; los pagos APP pueden venir de usuarios y/o del sector público; 2) esquemas de financiamiento moderno: permiten 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; 3) proceso transparente de selección APP: 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; y 4) mejoras en la protección a contratistas privados: la intervención gubernamental y prerrogativas del Estado limitadas 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.

## ACERCA DEL DOCUMENTO

Este documento técnico ha sido elaborado en base a las presentaciones y resultados de la reunión “El Rol de la Banca de Desarrollo en la Financiación de las Asociaciones Público Privadas”, realizado en Madrid, España, el 20 de mayo de 2019, en el marco de la 49 Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE. la reunión de APPs fue auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La reunión se desarrolló en dos partes. En la primera, Juan Antonio Ketterer, jefe de la División de Conectividad, Mercados y Finanzas del BID presentó los alcances del Grupo de Trabajo ALIDE-BID de desarrollo de APP; y Sergio Forte, director general adjunto de Banca de Inversión del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) y presidente del grupo, dio cuenta de las actividades, objetivos y plan de trabajo inmediato.

La segunda parte estuvo enfocada en las experiencias y oportunidades de desarrollo en la financiación de las APP. Las presentaciones fueron: “Estructuración y preparación de proyectos”, de Sergio Gusmao Sucho-dolski, presidente del Banco de Desenvolvimento do Minas Gerais (BDMG), Brasil; “Desarrollo de capacidades institucionales”, de Tomas Portela, gerente de proyectos de Agua, Saneamiento y Vivienda del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), Argentina; “Instrumentos financieros”, de Miguel Siliceo, director general adjunto financiero, Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), México; “El rol de Banobras en el financiamiento de la infraestructura en México”, Sergio Forte, director general adjunto de Banca de Inversión, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), México; “Experiencias en Europa: caso del BEI”, de Juan Audibert, senior loan officer del Banco Europeo de Inversiones (BEI); “Colaboración público privada: Experiencia española y proyección internacional”, de Rodrigo Madrazo, director general, Compañía Española de Financiación del Desarrollo (Cofides); “Rol de las instituciones financieras internacionales en el desarrollo de APP: Experiencias en Europa del Este”, Marcos Martínez García, Experto del European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).



**Oportunidades en la  
financiación de las APP para  
los bancos de desarrollo  
nacionales**

## OPORTUNIDADES EN LA FINANCIACIÓN DE LAS APP PARA LOS BANCOS DE DESARROLLO NACIONALES

El Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) es una empresa pública cuya misión es promover el desarrollo económico, financiero y social sustentable del Estado de Minas Gerais, que comprende 853 municipios, cuenta con una población de 21 millones de habitantes, 5.4 millones de ellos en el área metropolitana.

Asimismo, es agente financiero del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes), Financiadora de Inovação e Pesquisa (Finep), Fundación de la Caficultura para el Desarrollo Rural (Funcafé), Fundação Renova, y el Banco do Nordeste do Brasil (BNB), entre otras instituciones brasileñas. También es agente financiero para los fondos de desarrollo del Estado. El portafolio de clientes del banco asciende a 21 908 en todas las regiones de Minas Gerais, incluyendo pequeñas empresas, grandes empresas, productores rurales y municipalidades. Los activos son del orden de los US\$ 1,7 billones en total y el ratio patrimonio/total activos es de 25 %.

El BDMG tiene una amplia experiencia con fondeo internacional, el 45 % de éste proviene de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. Al primer trimestre de 2019, ocupa el primer lugar entre los bancos de desarrollo regionales de Brasil en fondos levantados del mercado internacional y local. Más de 1.9 billones de reales (US\$ 503 millones) de fondeo nacional e internacional para diferentes propósitos desde el 2012 (US\$ 200 millones de la CAF, BID y Mitsubishi UFJ Financial Group), 31 millones de euros de la AFD; 1.2 billones de reales (US\$ 318 millones) en el mercado de bonos local; prestamos de diversas fuentes locales y de una larga trayectoria –Bndes, Finep, Caixa Econômica Federal (CEF), Fundacao Renova, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), Funcafé y Fundo Geral de Turismo (Fungetur)– que alcanza un saldo de 3 billones de reales (unos US\$ 794 millones).

En el financiamiento de la infraestructura y proyectos APP, el banco 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 a expansión de redes de distribución de agua y sistemas de alcantarillado, operación de parques estatales, monitoreo de caminos, construcción y operación de escuelas y atracciones turísticas.

El portafolio del BDMG en concesiones viales es de siete proyectos, que representan 2 396.3 km, Capex<sup>1</sup>: US\$ 1.7 mil millones, y es realizado 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 10 000 puntos de luz firmen contratos de APP. Minas Gerais en su conjunto tienen más de 2.07 millones de puntos de luz pública<sup>2</sup>. Capex ha estimado US\$ 1.05 billones con esta iniciativa<sup>3</sup>. 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 de infraestructura social, eficiencia energética, paneles solares, saneamiento, gestión de residuos sólidos, maquinaria y equipos, etc.

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 cadenas productivas para generar sinergias y mayores economías de escala, acceso a fuentes de energía confiables y eficientes, y acceso a sistemas multimodales logísticos capaces de reducir costos y tiempos; 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, brinda acceso y oportunidades de negocio en áreas remotas, y la generación de valor implica, más y mejor trabajo, generación de riqueza y recursos públicos. Todo ello permite una mayor competitividad.

Con el desarrollo de un marco normativo de APP, Argentina pasó a contar con un instrumento necesario para impulsar y cerrar la brecha de infraestructura mediante la inversión extranjera, que se

<sup>1</sup>Capital Expenditure: gasto que una empresa realiza en bienes de equipo y que le generan beneficios, ya sea bien sea a través de la adquisición de nuevos activos fijos, o través de un aumento en el valor a los activos fijos ya existentes.

<sup>2</sup>La información se refiere a los 775 municipios donde la Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) fue responsable del alumbrado público hasta diciembre de 2014. CEMIG es una de las mayores y más importantes empresas concesionarias de energía eléctrica de Brasil. El área de concesión de CEMIG cubre alrededor del 96,7 % del territorio del Estado de Minas Gerais. La Compañía posee 70 plantas generadoras en operación – de base predominantemente hidroeléctrica – seis de las cuales se manejan en asociación con grupos empresariales. Cemig fue fundada en 1952 por el gobierno del Estado de Minas Gerais, con el objeto de apoyar un amplio programa de modernización, diversificación y expansión del parque industrial del Estado.

<sup>3</sup>Valor aproximado, considerando el Capex como BRL 2,000 por punto de luz pública y US\$ 1.00 = BRL 3.89.

Cuadro N°1: Comparativo entre los Modelos de Contratación en Argentina			
	Obra Pública (Ley 13.064)	Concesión (Ley 17.520)	APP (Ley 27.328)
Objeto del Contrato	Construcción	Construcción, conservación o explotación de obras públicas	Diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, suministro de equipamiento y bienes, explotación u operación y financiamiento explotación de obras públicas
Iniciativa privada	Sí	Sí	No
Contratación Directa	Sí	Sí	No
Riesgos (caso fortuito, fuerza mayor, gastos improductivos, etc.)	Aplican los principios que regulan la Ley de Obra Pública	Aplican los principios que regulan la Ley de Obra Pública	Reparto equitativo y eficiente entre las partes + Medidas de mitigación
Deuda pública	Sí	Sí. Admite pago de usuarios por tarifa o peajes	No
Indemnización por terminación anticipada del contrato	Valor objetivo de bien + daños directos e inmediatos	Valor objetivo de bien + daños directos e inmediatos	Previo a toma de posesión por parte del Estado: Inversión no amortizada + repago del financiamiento
Beneficios impositivos	Sujeto a cada contrato	Desgravaciones/exenciones de IIGG (impuesto a las ganancias) Sujeto a cada contrato	Exención de impuestos nacionales
Pagos en moneda extranjera	Admite pagos en moneda de curso legal (pesos argentinos AR\$)	Admite pagos en moneda de curso legal (pesos argentinos - AR\$)	Obligación de pagar en moneda extranjera
Vehículo de pago y garantía	A definir en cada contrato	A definir en cada contrato	Fideicomiso APP
Jurisdicción	Contencioso-administrativo Arbitraje excepcional	Contencioso-administrativo Arbitraje excepcional	Panel Técnico, Arbitraje y Prórroga de jurisdicción

complementa con la inversión local, contribuyendo con ello a resolver las limitaciones tanto del mercado local de capitales como de los limitados balances corporativos. La experiencia antes de esta legislación fue que 1) favorecer agendas políticas de corto plazo es nocivo para la inversión en infraestructura y mantenimiento; y 2) proyectos de infraestructura 100 % financiados por el sector público llevan a desinversión estructural e ineficiencia de costos.

En este marco, las iniciativas del gobierno 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 de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Banco Mundial (BM), entre otros, utilizando las recomendaciones de las buenas prácticas y validación externa.

La adopción de las mejores prácticas en la estructuración de APP por parte del BICE tiene el objetivo de generar proyectos de calidad, no sólo en los aspectos técnicos sino también en cuanto a una eficiente preparación y distribución de riesgos. Así tienen 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 permite 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 una mayor 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 que en la actualidad el BICE tiene en desarrollo son: 1) energía y minería: construcción de nuevas líneas de transmisión eléctrica de alta y media tensión de más de 2 500 km, en un tiempo de 36 meses; 2) transporte, comunicación y tecnología: diseño, construcción, expansión, mejora, mantenimiento, operación y financiamiento de más de 2 800 km de autopistas y 4 000 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 48 000 m<sup>2</sup> de locomotoras, a realizarse entre 30 y 48 meses, 4) agua, saneamiento y vivienda: construcción de nuevos y mejores espacios de trabajo --oficinas

administrativas— para la Administración Pública Nacional, de 60 000 m<sup>2</sup>, a un plazo de 48 meses. Todos estos proyectos de APP se hacen bajo el esquema de diseñar-construir-financiar-operar-mantener (DBFOM siglas en inglés).

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. Al respecto resaltan la estabilidad macroeconómica y finanzas públicas sanas, el compromiso con la lucha contra la corrupción y uso eficiente de recursos, sólido marco legal e institucional; la diversidad de fuentes de financiamiento públicas y privadas, y la alineación a buenas prácticas internacionales.

**Cuadro N°2: Cartera de los 10 Principales Bancos del Sistema Bancario Mexicano (Miles de millones de US\$)**

	Cartera Total	Participación (%)
BBVA Bancomer S.A.	61	18.5
Banco Mercantil del Norte, S.A.	40	12.2
Banco Santander S.A.	36	10.9
Banco Nacional de México S.A. (Banamext)	35	10.6
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (Banobras)	23	8.3
HSBC México S.A.	20	6.0
Scotiabank S.A.	19	5.8
Nacional Financiera S.N.C. (Nafin)	14	4.3
Banco Inbursa S.A.	13	4.0
Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (Bancomext)	12	3.7
<b>Total del Sistema Bancario (miles de millones de US\$)</b>	<b>328.6</b>	

Fuente: Banobras, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), cierre de 2018. Tipo de cambio empelado 19 \$/US\$.



En cuanto al papel de Banobras, el banco especializado en el financiamiento y desarrollo de la infraestructura, con una participación en la cartera total del sistema bancario mexicano de 8.3% (Cuadro N°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 bajo a 76 % y los estados, municipios y organismos públicos recibieron el 21 % de los financiamientos, en tanto ya aparece la financiación a los proyectos APP con el 3 %. 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 aumento en casi 12 veces su participación, llegando al 35 % de la cartera de crédito.

Los productos y soluciones financieras que actualmente ofrece el banco son: 1) financiamiento: financiamiento tradicional, créditos engrapados, 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 mandato 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: 1) no recuperables que pueden ser en aportaciones para estudios y proyectos de inversión, y subvenciones a proyectos de inversión; 2) 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; Proresol para recolección y tratamiento de basura; Carreteras para la construcción de autopistas y puentes; Protram para 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.

**Cuadro N°3: Casos Emblemáticos de Proyectos Apoyados**

Proyecto	Programa	Tipo de Apoyo	Monto del Apoyo (mdp)	Inversión Impulsada (mdp)
PTAR Guadalajara – Agua Prieta	Promagua	Subvención	1,092	2,229
Planta Desaladora Ensenada, Baja California	Promagua	Subvención	204	700
Aprovechamiento de Activos Pacífico Sur (Guadalajara – Tepic)	Carreteras	Subvención Implícita	3,608	14,929
Concesión Monterrey – Saltillo, Libramiento Saltillo	Carreteras	Aportación /Crédito Subordinado	1,958	4,850
Concesión Salamanca – León	Carreteras	Subvención / Crédito Subordinado	1,499	4,729
OPNP Durango – Mazatlán	Carreteras	Inversión Concesiones FNI	17,230	28,600
Ferrocarril Suburbano 1 del Valle de México*	Protram	Aportación / Subvención / Crédito Subordinado	5,492	10,558
BRT Monterrey ECOVÍA 1	Protram	Aportación / Garantía	610	1,890
BRT Puebla 2 Cuenca Norte-Sur	Protram	Aportación	380	2,035
Museo Internacional del Barroco de Puebla	Otros	Subvención	544	1,743
Nuevo Acuario de Mazatlán, Sinaloa	Otros	Subvención	185	1,206

\*Financiamientos preautorizados en condiciones competitivas, a los ganadores de algunas licitaciones públicas.

†Créditos que incluyen una cláusula en el contrato financiero para precisar que los créditos deberán de guardar las mismas igualdades de derechos y obligaciones en relación con otras deudas similares de un mismo emisor.



## DESAFÍOS FUTUROS DE LOS BANCOS DE DESARROLLO PARA IMPULSAR LAS APPs

Hacia adelante, el BDMG tiene planeado desarrollar con sus socios: 1) Funding adicional para extender el programa de financiamiento para municipalidades a proyectos más grandes y con alcance a más municipalidades. 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; y 2) socios estratégicos para APP enfocados en proyectos de alumbrado público en Minas Gerais; 3) 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, municipios; e incorporar al sistema financiero a municipios no atendidos por la banca comercial. Los beneficiarios son los gobiernos /organismos estatales y municipales, entidades federales promotoras de obra pública, concesionarios y prestadores de servicio privados (APP) y bancos comerciales.

## LA IMPORTANCIA DE GENERAR UN CLIMA DE CONFIANZA

En un contexto de impactos negativos que puede hacer perder la confianza en las APP, y en que un gran número de empresas contratistas de infraestructura pública, como también de inversores privados en sectores regulados terminan afectados ante la potencial imposibilidad de continuar con sus contratos con el Estado; lo cual, a su vez, impacta directamente en la capacidad de financiarse por restricciones de compliance y reputacional.

En el caso de APP en Argentina, el BICE se observa el eminente peligro debido al riesgo reputacional del financiamiento para los proyectos, en particular para seis proyectos ya firmados, para préstamo puente (a un año), capital de trabajo y de la garantía de Commitment Termination Event (GCTE) y el riesgo del cierre financiero de largo plazo de US\$ 6 000 millones; la solución fue la creación de un nuevo fideicomiso APP de asistencia financiera (FIAF) para mitigar el riesgo reputacional mediante un nuevo marco de integridad de mejores prácticas internacionales. En el caso de la obra pública ante una situación similar para contratos existentes, que hacía peligrar el financiamiento vía el descuento de certificados de avance de obra (CAO) sujetos a reserva de derechos, y cualquier préstamo de capital de trabajo, las soluciones fueron remover la reserva de derechos de los CAO y la creación de un fideicomiso de infraestructura pública (FIP) por Ley de Presupuesto, en línea con el FIAF; entre otros.

Para ello, el BICE constituyó el Marco de Integridad del Fideicomiso de Asistencia Financiera (FIAF), para los contratistas del Proyecto "Red de Autopistas y Rutas Seguras (Rars) Etapa I", conjunta-

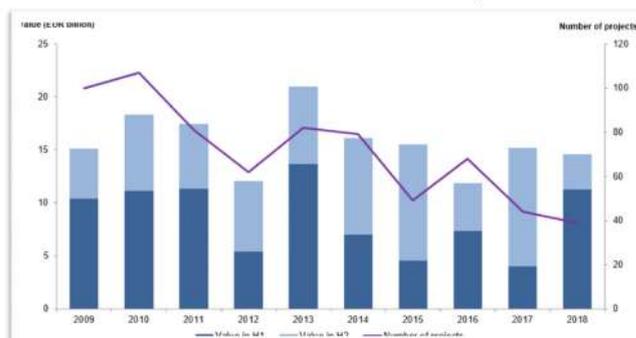
mente con el BID, avalado por la Oficina Anticorrupción y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) nacional. El aspecto de integridad incluye el procesamiento firme, sentencia, arrepentimiento e inscripción en el Registro Nacional de Reincidencia. Por su parte lo referido al compliance, considera declaración falsa del contratista APP e incumplimiento de las obligaciones emanadas del Marco de Integridad por parte del contratista APP. El Plan de Acción ante ambos aspectos, deberá ser aceptado por el Supervisor de Integridad y el Fiduciario. Su finalidad es reparar todos los daños y perjuicios y las consecuencias adversas causados por el Evento de Integridad o Compliance, según corresponda.

**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.**

## MODELOS APP, EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS EN EUROPA

En términos de valor las APP en Europa, en el 2018, ascendieron a € 14.6 billones, menor a los € 15.2 billones registrados en 2017. En número de proyectos, la situación fue similar: de 44 en 2017 bajo a 39 en 2018. No obstante, el valor promedio de los proyectos aumentó de € 345 millones en 2017 a € 375 millones en 2018, y grandes operaciones (de más de € 500 millones), ocho en cada uno de los dos últimos años. A nivel de Europa se aprecia en la última década una tendencia decreciente tanto en monto de la inversión como en número de proyectos (Gráfico N°1). Los principales países en el desarrollo de APP en Europa, tanto por número de proyectos como por monto de la inversión, en el periodo 1990-2018, en este orden son: Reino Unido (56.5 y 41.8 %), Francia (10.8 y 11.1 %), España (8.8 y 9.2 %) y Alemania (6.8 y 9.4 %). En la última década (2009-2018), Francia, Alemania, y Turquía han llegado a tener una mayor presencia en el mercado de APP (Cuadro N°4).

Gráfico N°1: Evolución de las APP en Europa



Cuadro N°4: Clasificación Mercado Europeo de APP por Países 2009-2018 y 1990-2018						
País	Periodo 2009-2018		Periodo 1990-2018			
	Número de Proyectos	Valor Total (Billones de euros)	Número de Proyectos	Valor Total (Billones de euros)	Participación (%)	
					Número de Proyectos	Valor Total
Reino Unido	251	40.34	1.040	160	56.5	41.8
Francia	146	30.01	198	42.7	10.8	11.1
España	44	7.80	162	35.3	8.8	9.2
Alemania	87	8.25	126	16.8	6.8	4.4
Holanda	32	9.83	47	14.3	2.6	3.7
Portugal	10	5.33	41	20.7	2.2	5.4
Italia	16	9.32	39	14.9	2.1	3.9
Bélgica	25	5.25	30	6.8	1.6	1.8
Irlanda	13	2.69	30	6.5	1.6	1.7
Grecia	14	1.39	23	14.3	1.3	3.7
Turquía	27	28.58	27	28.6	1.5	7.5
Dinamarca	13	1.08	15	1.2	0.8	0.3
Polonia	7	2.15	12	5.0	0.7	1.3
Hungría	0	0	10	5.8	0.5	1.5
República Checa	5	0.2	8	1.0	0.4	0.3
Austria	2	0.45	9	1.8	0.5	0.5
Finlandia	1	1.1	4	1.0	0.2	0.3
Lituania	4	0.1	3	0.1	0.2	0.03
Chipre	0	0	3	0.7	0.2	0.2
Croacia	1	0.3	3	1.0	0.2	0.3
Suecia	1	1.1	2	1.6	0.1	0.42
Rumania	0	0	2	<1	0.1	0.00
Eslovaquia	2	2.2	2	2.2	0.1	0.6
Eslovenia	0	0	1	<1	0.1	0.00
Bulgaria	0	0	1	0.2	0.1	0.1
Luxemburgo	1	<0.0	1	<1	0.1	0.00
Serbia	1	0.4	1	0.4	0.1	0.10

Fuente: European Investment Bank (EIB) - European PPP Expertise Centre (EPEC).

La presencia del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el mercado de project finance se refleja en que en la Unión Europea el 89 % de la financiación, unos € 26 063 millones, han aportado a 243 proyectos (Cuadro N°5), donde las APP representan la mayor parte de la cartera de project finance, 55.1 % en estimado en cantidad de proyectos y 64 % mirado por el monto de la financiación.

7 %; electricidad, 2 %; y otros, 27 %. La participación del BEI en la APP se hace efectiva en la evaluación de proyectos, previo a su licitación, en la financiación hasta de 50 % del costo del proyecto, en la estructuración y esquema de garantías en condiciones de mercado, con cesión de periodo de carencia en el reembolso del principal ligado al inicio del periodo de obtención de ingresos.

**Cuadro N°5: Papel Esencial del BEI en la Financiación de Proyectos en Europa**

Fase	Millones Euros	%	Proyectos	Tipo de ingresos	Millones Euros	%	Proyectos	Ubicación	Millones Euros	%	Proyectos
Posterior a la culminación	21.503	73	202	Pago por disponibilidad <sup>6</sup>	19.537	66	175	EU	26.063	89	243
Pre-finalización	7.914	27	90	Riesgo de Mercado	9.880	34	117	Non EU	3.354	11	49
<b>Total</b>	<b>29.417</b>	<b>100</b>	<b>292</b>		<b>29.417</b>	<b>100</b>	<b>292</b>		<b>29.417</b>	<b>100</b>	<b>292</b>

En 2018, el BEI realizó 25 operaciones de project finance, de las cuales 21 fueron en Europa por un monto de € 3 826.1 millones; las otras cuatro fueron en Camerún, Kenia, México y Zambia, destinadas al financiamiento de proyectos de energías renovables por un monto total de € 182 millones. En este año la distribución por sector muestra a energías renovables con el 29 %; carreteras y transporte, 26 %; telecomunicaciones, 9 %; infraestructura social,

El BEI cuida que los beneficios derivados de la financiación vayan a repercutir tanto en el sector privado como en el sector público, y que su intervención se realice bajo el principio de complementariedad con el sector bancario y los mercados de capitales.

**Cuadro N°6: Distribución de Proyectos APP por Sector**

Sector	Exposición de Desembolsos		Número de Proyectos
	Millones de Euros	%	
Pago por disponibilidad	6.042	32	43
Hospitales	2.805	15	28
Carreteras de peaje real*	2.054	11	21
Carreteras de peajes de sombra**	1.889	10	19
Transporte	4.313	23	17
Escuelas	1.058	6	17
Medio ambiente	592	3	8
Otros***	82	0	8
<b>Total</b>	<b>18.835</b>	<b>100</b>	<b>161</b>

\*Paga directamente el que utiliza la carretera.  
 \*\*Cuando una empresa comercial construye y financia la carretera y la Administración pública paga el peaje de los vehículos que circulan por ella, de modo que se financia con los impuestos, pero se evita el endeudamiento de la administración a corto plazo.  
 \*\*\*Principalmente se refiere a telecomunicaciones y a otro tipo de activos de infraestructura social.

<sup>6</sup> Pago o remuneración por unidad de producto o de servicio que se entrega en la etapa operativa de la APP, efectuado periódicamente por una autoridad pública a un concesionario.

<sup>7</sup> Es un instrumento híbrido de financiamiento que permite a una empresa emitir deuda que puede tener una variedad de términos estructurales como períodos de interés, una combinación de interés y capital u opciones de retorno de ingresos añadidos, y en algunos casos convertibilidad de capital. Estas estructuras de préstamos pueden involucrar garantías para empresas con flujos de efectivo menos robustos o hasta poco o nada de garantía para empresas con flujos de capital fuertes. Abajo se detallan las mayores diferencias entre financiamiento mezzanine e inversión de capital tradicional. (<https://connectamericas.com/es/content/aprende-sobre-las-4-diferencias-entre-financiamiento-mezzanine-y-financiamiento-de-capital>).

Los instrumentos/productos con que cuenta el BEI para APP se dividen, por un lado, en los llamados tradicionales, tales como 1) préstamos estándar directo para el sector público y proyectos SPV (sociedad vehículo) o indirectos, a través de bancos intermediarios para financiar proyectos SPV; y 2) financiamiento estructurado, para proyectos SPV, establecido en 2001, que amplía la capacidad del BEI para proporcionar financiación al mismo tiempo que le permite prestar directamente a proyectos de mucho mayor riesgo (APP), proveer soluciones de financiación más flexibles, así como ofrecer financiamiento mezzanine y participar con equity a través de fondos especializados.

Por otro lado, están los nuevos productos tales como 1) coinversiones con fondos de infraestructura, 2) bonos híbridos, 3) green shipping, que financia el transporte marítimo sostenible; 4) energy demonstration project (EDP): facilita préstamos, garantías de préstamo o inversiones en capital en proyectos de energía limpia; 5) project bond credit enhancement (PBCE) (Mejora de los bonos del proyecto (PBCE): acceso a nuevas fuentes de financiamiento para inversores institucionales con posibles plazos largos; y 6) senior debt credit enhancement (SDCE): el costo total de financiamiento puede ser más económico (según el proyecto), mejora el atractivo para los prestamistas principales al contribuir a mitigar el riesgo económico como el aumento del riesgo de demanda, etc.

Para avanzar con el Plan de Inversiones para Europa, el BEI cuenta con el European Fund for Strategic Investments (EFSI), que a pesar de su nombre no es un fondo o una entidad legal aparte, es un acuerdo contractual entre la Comisión Europea (CE) y el Grupo BEI, de garantía de cartera. Los órganos de gobierno EFSI deciden si un proyecto en trabajo entra en esta garantía de cartera, y los órganos de gobierno BEI / Fondo Europeo de Inversiones (FEI) aprueban en última instancia cada operación. Todas las operaciones son operaciones del Grupo BEI.

**El EFSI empezó con € 21 billones, € 16 mil aportados por la UE y € 5 mil por el BEI. El objetivo inicial era movilizar inversiones por € 315 000 millones. Sin embargo, a julio de 2018 ya había movilizado más de € 335 00 millones.**

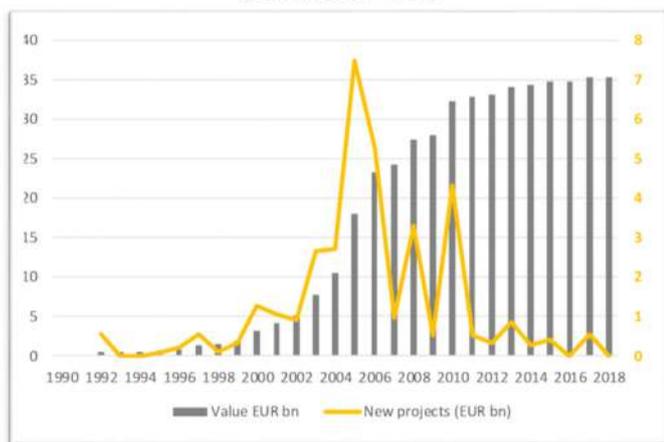
**Cuadro N°7: Nuevos productos del BEI para APP**

Líneas de Negocio	Instrumento Financiero / Producto	Mandato	¿Por qué?	¿Con Quién?
Coinversiones con fondos infra	Equity	European Fund for Strategic Investments (EFSI)	Instrumentos financieros líquidos adicionales para acelerar las inversiones.	Fondos infra en la UE
bonos híbridos	Profunda o super subordinada	European Fund for Strategic Investments (EFSI) solamente	Capacidad de deuda adicional para emisores de valores del BEI = reducción del riesgo de ejecución en mercados de capital especializados.	Utilidades reguladas altamente calificadas en la UE.
Energy Demonstration Project (EDP)	Deuda de riesgo corporativo y project finance senior o deuda subordinada	InnovFin (temático)	Demostrar nuevas tecnologías y procesos a escala comercial en el campo de la energía limpia	Empresas de etapa temprana o proyectos greenfield.
Green shipping	Deuda senior (riesgo compartido)	European Fund for Strategic Investments (EFSI) y Connected Europe Facility (CEF)	Descarbonización del transporte marítimo (incluido el reequipamiento)	Bancos de la UE con equipos especializados de envío.
Project Bond Credit Enhancement (PBCE) / Senior Debt Credit Enhancement (SDCE):	Mejoramiento de crédito subordinado	European Fund for Strategic Investments (EFSI) principalmente	Incremento de la solvencia del proyecto para atraer a inversores privados	Estructuras de project finance

El EFSI empezó con € 21 billones, € 16 mil aportados por la UE y € 5 mil por el BEI. El objetivo inicial era movilizar inversiones por € 315 000 millones. Sin embargo, a julio de 2018 ya había movilizado más de € 335 000 millones. Con la renovación del EFSI, que ahora cuenta con € 33 500 millones, el objetivo de inversión a movilizar en el periodo 2015-2020 es de € 500 000 millones, donde la financiación del Grupo BEI ascendería a € 100 000 millones, que por ahora está en el orden de los € 72.8 billones.

A abril de 2019, las inversiones por sectores se distribuyen en pequeñas empresas 32 %, investigación, desarrollo e innovación 23 %, energía 19 %, digital 11 %, transporte 7 %, infraestructura social 4 %, medio ambiente y uso eficiente de los recursos 4 %. Ello ha hecho posible que 15 millones de hogares se vean beneficiadas con acceso a internet de alta velocidad, 7.4 millones de hogares con energías renovables y 30.6 millones de personas con mejores servicios de salud.

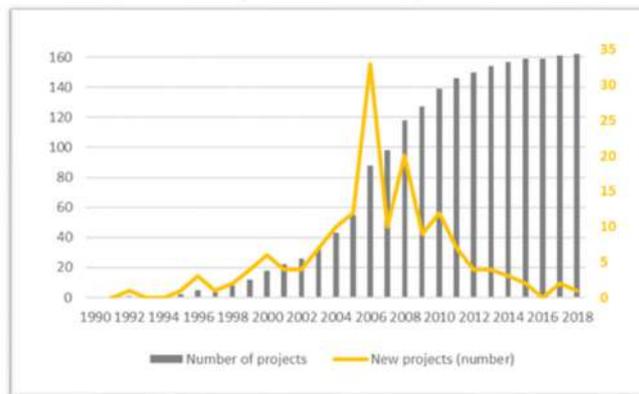
**Gráfico N°2: Valor Total en Proyectos APP por Año en España (Periodo 1990-2018)**



Fuente: [Review of European PPP Market in 2018 \(EIB- EPEC\)](#)

Experiencia de España en proyectos APP. El sector concesional en España es el tercer mercado europeo de APP (en número de proyectos y en valor de la inversión) en el periodo 1990-2018, sin embargo, desde 2005 el número de nuevos proyectos APP ha decrecido significativamente (Gráficos N°2 y N°3).

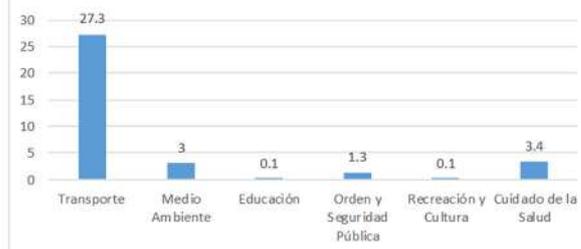
**Gráfico N°3: España: Número Total de Proyectos APP por Año en España (Periodo 1990-2018)**



Fuente: [Review of European PPP Market in 2018 \(EIB- EPEC\)](#)

Los sectores más beneficiados con los proyectos APP han sido, en este orden: transporte, medio ambiente, cuidado de la salud, y orden y seguridad pública. El sector transporte ha sido de lejos el más favorecido (Gráficos N°4 y N°5).

**Gráfico N°4: Valor Total de Proyectos APP por Sector, España (Billones de Euros)**



Fuente: European Investment Bank (EIB) - European PPP Expertise Centre (EPEC).

**En 1984-1996, se produce la quiebra de tres concesiones, por lo que se crea la ENA8 para gestionar estos activos, se estructura el Plan de Carreteras del Estado y promulgan la Ley de Carreteras.**

8 ENA Infraestructuras (inicialmente denominada Empresa Nacional de Autopistas) constituida en marzo de 1984 como el vehículo gestor de los activos de tres autopistas que el gobierno adquirió de inversores privados en 1983. El gobierno en ese año, debido a la crisis económica existente en aquel momento, decide intervenir el sector de las autopistas de peaje para incrementar el control sobre la promoción, construcción y gestión de las autopistas. El primer paso de esta política fue la aprobación de un Decreto, que autorizó al Estado la compra de la totalidad de las acciones representativas del capital de las empresas privadas concesionarias de dos autopistas de peaje. Más adelante en julio de 1984 el Estado compró el 50% de las acciones representativas del capital de otra autopista de peaje. 9 En el periodo 1996-1999 se concesionaron 5 autopistas de peaje, y en 1999-2004 otras 9, de las cuales solo una no quebró y, por tanto, no fue revertida al Estado español.

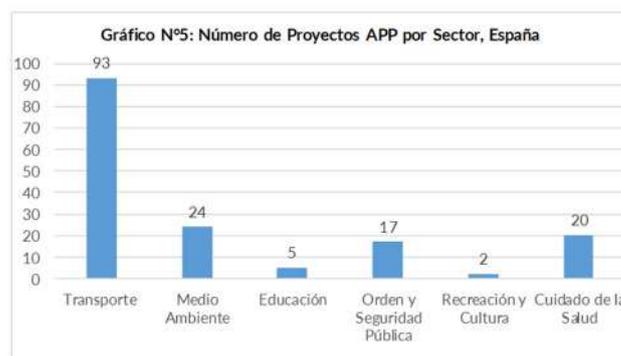


DANGER

El porqué de la importancia del sector transporte como atractivo para las APP en España quizás se aprecia mejor cuando se observa la evolución histórica. En 1960-1972, se estructuran planes sectoriales de carreteras y se promulga la ley de carreteras en régimen de concesión; posteriormente, en 1972-1984, la ley de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión y continúan los planes sectoriales de carreteras. En 1984-1996, se produce la quiebra de tres concesiones, por lo que se crea la ENA<sup>8</sup> para gestionar estos activos, se estructura el Plan de Carreteras del Estado y promulgan la Ley de Carreteras. En 1996-2004<sup>9</sup>, se lanza el Plan de Autopistas de Peaje, que da lugar a dos oleadas de licitaciones de APP, sin embargo, a partir de 2004 se produce ciertos parálisis de la licitación de concesiones, por lo que se busca recuperar su credibilidad y darles un nuevo impulso con cambios o reformas en la legislación.

financiera y el marco regulador en lo referido al tratamiento en la contabilidad nacional, asignación de riesgos e incentivos y la responsabilidad patrimonial de la administración de las concesiones. La inversión en infraestructuras en España ha sido muy importante en el desarrollo económico, la cohesión social y la vertebración del territorio. Ha permitido la reducción del déficit histórico de infraestructuras, mayor eficiencia en la inversión ejecutada con costos de construcción inferiores en 30 % frente a países de referencia, mejora de la competitividad de las empresas españolas que las ha convertido en líderes mundiales en el sector, impacto económico de € 1.6 billones en los últimos 10 años, contribución nacional y creación de riqueza local pues requiere mínimas importaciones, alta generación de empleo con un promedio de 1.2 millones al año, en los últimos 10 años; mejora de la competitividad en la economía española, favoreciendo pilares como el turismo (aeropuertos) y exportaciones (puertos), y mejora del bienestar social por la mayor cohesión territorial y de la movilidad ciudadana.

**Mejora de la competitividad en la economía española, favoreciendo pilares como el turismo (aeropuertos) y exportaciones (puertos), y mejora del bienestar social por la mayor cohesión territorial y de la movilidad ciudadana.**



Fuente: European Investment Bank (EIB) - European PPP Expertise Centre (EPEC).

Entre las lecciones aprendidas de la experiencia de las concesiones en España, se destacan la importancia que tiene la planificación estratégica en estos procesos, la necesidad de realizar de manera profunda el análisis costo-beneficio de los proyectos, la ocurrencia de fallos en estimaciones y sobrecapacidad que impactan en los resultados de los proyectos, la relevancia de la estructuración

Cuadro N°8: Balance del sector Concesional		
	Fortalezas	Debilidades
Perspectiva económica	Valoración de la iniciativa privada en la provisión de servicios públicos	Necesidad de mejorar los análisis costo-beneficio
Perspectiva fiscal	Mobilización de recursos adicionales y fases de contracción presupuestaria	Acumulación de pasivos contingentes públicos
	Pago por uso versus financiación vía presupuestos	
Perspectiva empresarial e industrial	Las compañías españolas han desarrollado un know-how que les lleva al liderazgo mundial del sector	Sobreendeudamiento y quiebra de las compañías con modelos de negocios desequilibrados

**Grafico N°9: Liderazgo español en el mercado mundial de infraestructuras**

Ranking	Compañía	País	# de Concesiones Operando o bajo construcción
1	ACS Group / Hochtief	España	59
2	Vinci	Francia	47
3	Albertis	España	45
4	Macquarie	Australia	41
5	FerrovialVCintra	España	39
6	Sacyr	España	33
7	Meridian	Francia	30
8	Globalvia	España	27
9	John laing	UK	25
10	Egis	Francia	25
11	Bouygues	Francia	24
12	OHL	España	23
19	Acciona	España	16
32	Itinere	España	6

Fuente: Public Works Financing 2017

En lo referido al liderazgo español en el mercado mundial de infraestructuras, cabe destacar que España está representada por más empresas que ningún otro país en la clasificación de los mayores grupos de concesiones de infraestructuras de transporte del mundo. Seis grupos españoles se encuentran en el top doce y otros tres grupos forman parte del top 40 (Grafico N°9); y la inversión total (stock) asciende a US\$ 213 mil millones, un 49 % del total de la inversión de las 10 mayores empresas (Public Works Financing 2014).

La industria española de las infraestructuras está altamente internacionalizada, ello se aprecia en que el origen de la facturación de estos negocios proviene en 25 % del mercado nacional mientras que 75 % del ámbito internacional. En lo referido a la facturación por concesiones y otras, nacional 43 % e internacional 57 %<sup>10</sup>.

Entre 1990-2019, la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (Cofides) ha financiado 63 operaciones de proyectos APP, comprometido recursos del orden de los € 586 millones, relaciona-

da a una inversión total de € 14 245 millones, que han generado 20 890 empleos directos vinculados. Lo más reciente, en 2018, es la financiación de proyectos interconexión vial, eléctrica de comunicaciones que comprende vías urbanas y carreteras de unos 1 088 km, líneas de alta tensión por 1 622 km y 559 torres repetidoras de comunicación en áreas rurales y urbanas; suministro energético 1 283 MW de potencia instalada, toda ella de energía renovable; en gestión socioambiental, planes de prevención riesgos laborales y certificaciones socioambientales.

Los instrumentos financieros utilizados por Cofides en la estructuración de proyectos APP son capital, deuda accionistas, financiamiento mezzanine y project finance. Los factores de diferenciación de la participación de Cofides es adicionalidad y “crowding in” de inversores privados, debido a que la financiación es “a medida” de las necesidades específicas del promotor y proyecto de inversión, donde el mayor foco en las operaciones de capital es a riesgo abierto y estructuras project finance; las estructuras de capital y cuasicapital (deuda de accionista) pueden ser con o sin opción

<sup>10</sup>Fuente: Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras - Seopan 2016. Actividad Internacional.

<sup>11</sup>Pago del principal al vencimiento y periódicamente los intereses correspondientes.

<sup>12</sup>Participaciones en el capital de una sociedad de proyecto o un vehículo cuyo precio de desinversión es una cantidad única equivalente a la capitalización total más una capitalización de intereses.

de venta frente al promotor; y las estructuras de deuda de mayor adicionalidad (bullet<sup>11</sup>, semibullet, amortización esculpida) también son con o sin recurso al promotor.

Las características de los instrumentos financieros utilizados en proyectos de APP son las siguientes. 1) capital interés<sup>12</sup>: rentabilidad predefinida al inicio de la inversión, asimilable a un préstamo bullet en principal e intereses (capitalización anual de los mismos), y opción de venta frente al promotor; 2) capital acotado<sup>13</sup>: existencia de un mínimo (floor) y máximo (cap), con opción de venta frente al promotor, y posibilidad de emitir contragarantías por compromisos de equity frente a los financiadores senior; 3) capital a precio o riesgo abierto<sup>14</sup>: valoración de mercado de la participación accionarial, no existe un mínimo o máximo de retorno de inversión, con o sin opción de venta frente al promotor, y posibilidad de emitir contragarantías por compromisos de equity frente a los financiadores senior. Todos estos instrumentos se ofrecen como participación directa o indirecta en la SPV, participaciones minoritarias y temporales. La participación accionarial siempre es inferior a la del promotor español, no incluye exigencia de control del promotor, tampoco la participación de Cofides en la gestión con la presencia de consejeros u observadores en las sociedades participadas. Financia en moneda local, euros o dólares.

**Los instrumentos financieros utilizados por Cofides en la estructuración de proyectos APP son capital, deuda accionistas, financiamiento mezzanine y project finance.**

También cuenta con otros instrumentos de financiación, pero que se dan de manera diferente a las los anteriores. Así tenemos: 1) financiamiento mezzanine: estructura subordinada a la financiación

senior pero preferente al equity o cuasicapital, y con recurso o no frente al promotor; y 2) project finance: participación en la deuda senior del proyecto de inversión. Estructura típica de garantías de un project finance: garantías de proyecto sin recurso al promotor.

El European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) es el más grande inversor en la región donde realiza sus operaciones<sup>15</sup>. Desde 1991 ha invertido más de € 130.6 billones en 5 325 proyectos. En 2018, las inversiones ascendieron a € 9.6 billones, en 410 proyectos, el 73 % se orientó al sector privado. Estos apoyos financieros fueron como deuda 83 %, equity 9 % y garantías 8 %.

La inversión en infraestructura hasta el 2018 se ha distribuido en el Sur y el Este del Mediterráneo (Semed) 8 %; Balcanes Occidentales y Europa del Este, 24 %; Chipre y Grecia, 1 %; Turquía, 8 %; Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, Ucrania 18 %; Asia Central (incluyendo Mongolia), 10 %, Centro Este de Europa, 10 %; y Rusia, 13 %.

**Grafico N°6: Total Apoyo Financiero del EBRD, 2014-2018 (Billones de Euros)**



<sup>12</sup>Participaciones en el capital de una sociedad de proyecto o un vehículo cuyo precio de desinversión está comprendido dentro de una horquilla, esto es entre un precio mínimo y un precio máximo.

<sup>13</sup>Participaciones en el capital de una sociedad de proyecto o un vehículo cuyo precio depende la evolución del propio proyecto.

<sup>14</sup>Participaciones en el capital de una sociedad de proyecto o un vehículo cuyo precio depende la evolución del propio proyecto.

<sup>15</sup>El banco atiende Europa Suroriental (Albania, Bosnia y Herzegovina, y Bulgaria, Chipre, Grecia, Kosovo, Montenegro, Macedonia, Rumania y Serbia); Europa Central y Países Bálticos (Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia); Europa Oriental y el Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania); Asia Central (Kazajistán, Kirguistán, Mongolia, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán); Sur y Oriente del Mediterráneo: Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Túnez y Cisjordania y Gaza); y otros como Rusia y Turquía.



I Wissen

EN  
KINEMAS  
→  
KINEMAS  
KINEMAS  
KINEMAS  
KINEMAS

La misión del EBRD en lo que corresponde al apoyo a las APP se da en las tres primeras etapas de las cinco (planeación, preparación, adquisición, construcción y operación) del ciclo de vida de un proyecto. En la primera etapa, un equipo de políticas del banco trabaja 1) brindando apoyo en la planeación de programas, evaluación de proyectos, análisis de opciones, priorización de proyectos; 2) aplicando la metodología de valor por dinero y en el análisis de costos del ciclo de vida; 3) apoyando a las unidades de APP y en prepa-

ración de proyectos nacionales; 4) en el desarrollo de capacidades y capacitación; y 5) en el cálculo de tarifas, subastas de energías renovables y en el diseño de los acuerdos compra de energía. Por otra parte, el equipo asesor de APP del banco, apoya a los clientes del sector público con los aspectos técnicos, legales y financieros; provee consultores expertos en el tema, recursos financieros y eventualmente brinda asesoramiento directo.

## INICIATIVAS PARA BRINDAR 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. Esto resulta, a su vez, de una capacidad limitada para estructurar, adquirir y entregar estos proyectos a menudo complejos.

Si bien la agenda de reformas en muchos de los países en los que trabaja necesita ser revitalizada en general, esto es particularmente cierto en el sector de infraestructura. Aquí, las muy necesarias reformas y los mecanismos de apoyo reglamentario a menudo se han retrasado o siguen siendo incompletos.

En ese sentido, 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 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](http://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.

***El número de las tareas, que IPPF ha contratado para la preparación de proyectos, comenzó a aumentar en 2018 tanto para proyectos del sector público como para APP.***

En marzo de 2019, las estadísticas de tráfico en la plataforma dan cuenta de 41 335 usuarios, con un promedio semanal de 10 334; sesiones, 51 774; promedio semanal de 12 944 sesiones; duración media de la sesión, 2:26; páginas visitadas por sesión, 1.96; empresas registradas, 410; y seguimiento de proyectos, 8,034. En términos acumulados a mayo de 2019, el número de usuarios extranjeros asciende a 69 334, el 13.4% del total, pertenecientes a 158 países. La nacionalidad de los usuarios es de EE. UU con 23 361, España con 7 430, y Colombia, Chile, Reino Unido, Perú, Canadá, Francia y Argentina con entre 3 600 y 1 500. El resto, unos 17 200 corresponden a 148 países.

Para Europa, el BEI impulsó la iniciativa European PPP Expertise Centre (EPEC), una red de unidades de APP y 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; 3) asesoramiento al sector público en las primeras etapas de preparación de proyectos APP, en colaboración con los miembros individuales y organismos relacionados.

El EPEC trabaja para compartir información, experiencia y conocimientos de los miembros, promover buenas prácticas en el sector público, en el fortalecimiento de la capacidad organizativa de las autoridades públicas para desarrollar programas y proyectos de APP, y poniendo en práctica la competencia y experiencia de su equipo.

Por su parte, el EBRD ha creado el fondo Facilidad para la Preparación de Proyectos de Infraestructura (IPPF)<sup>16</sup>, creado con recursos del orden de los € 40 millones, que 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.

***IPPF ya ha construido su marca y continuará ayudando a los sectores público y privado a acelerar la inversión en infraestructura en todos los países en los que invierte el BERD.***

El IPPF proporciona preparación de proyectos de alta calidad, orientada al cliente, 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.

***IPPF ya ha construido su marca y continuará ayudando a los sectores público y privado a acelerar la inversión en infraestructura en todos los países en los que invierte el BERD.***

IPPF ya ha construido su marca y continuará ayudando a los sectores público y privado a acelerar la inversión en infraestructura en todos los países en los que invierte el BERD. Su objetivo es ofrecer un mejor mecanismo de apoyo y entrega para la preparación de proyectos, dirigido a mejorar la eficiencia, la calidad y la replicabilidad de los proyectos de infraestructura. IPPF se centra en la preparación de proyectos, el diálogo sobre políticas y el fortalecimiento institucional para abordar tanto los proyectos de infraestructura del sector público como las APP.

Dichos esfuerzos ayudarán a racionalizar la inversión pública, fortalecer la capacidad institucional del sector público y atraer inversiones privadas adicionales al sector de infraestructura. El IPPF, como vehículo novedoso para proyectos de infraestructura, ha pasado a ser una herramienta potente y eficiente para movilizar fondos de cooperación técnica. Demuestra la importancia del mecanismo de preparación de proyectos con eficiencia, calidad y capacidad de reproducción y lleva a cabo un diálogo sobre políticas con los gobiernos homólogos y sus unidades de PPP.

El número de las tareas, que IPPF ha contratado para la preparación de proyectos, comenzó a aumentar en 2018 tanto para proyectos del sector público como para APP, ya está alcanzando las estimaciones de evaluación cuando se aprobó en 2014. Con gran variedad y cobertura, la Ventana de Infraestructura sostenible (SIW) entregó 43 asignaciones de servicios de consultoría por valor de € 15 millones para apoyar 52 proyectos de inversión en el sector público. Las inversiones del EBRD respaldadas por IPPF se estiman en € 2,3 billones y se espera que llegue a € 6.7 billones en 17 países. En términos del número de asignación, los sectores cubiertos por IPPF variaron desde agua y aguas residuales (30 %), transporte urbano (28 %), carreteras (16 %), residuos sólidos, riego, calefacción urbana, aviación civil hasta gestión de instalaciones en

<sup>16</sup>Infraestructure Project Preparation Facility (IPPF)

una zona industrial (2 %). En Latinoamérica, el Banco Interamericano de Desarrollo 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 de los participantes en el Grupo de Trabajo, desarrollaron planes de acción, compartieron experiencias y conocimiento de sus buenas prácticas, así como detectaron la situación de la oferta de instrumentos financieros y rol de la Banca de Desarrollo.

La conformación e inicio de actividades del Grupo de Trabajo ALIDE-BID de APP es un paso importante para ir definiendo los roles de los bancos de desarrollo en el financiamiento y estructuración

de las APP. Los participantes tuvieron la oportunidad de intercambiar ideas y reflexionar sobre las preguntas clave que deberán abordar para apoyar a las APP. Aunque aún queda mucho trabajo para hacer realidad la visión. El próximo paso será convertir las prioridades de los planes de acción en actividades concretas que puedan ser apoyadas por el BID. Iniciativas como esta representan un buen ejemplo de cómo los bancos que trabajan para el desarrollo de Latinoamérica pueden tener una colaboración más estrecha para lograr objetivos regionales comunes, aprovechando la oportunidad para reflexionar sobre qué se tiene que hacer para fortalecer el desarrollo de las APP en la región. En el siguiente punto pueden ser recogidos mayores detalles del Grupo de Trabajo Regional de APP.

## GRUPO DE TRABAJO REGIONAL ALIDE-BID DE DESARROLLO DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP)

En seguimiento al mandato otorgado a la Secretaría General de ALIDE en la 48 Asamblea General para establecer un Grupo de Trabajo, con el BID, donde los bancos nacionales de desarrollo intercambien experiencias acerca de su rol en la promoción de las APP, ambas instituciones convocaron la primera reunión del grupo de trabajo en Washington D.C. el 30 de abril y 1 de mayo de 2019. Uno de los objetivos del workshop fue presentar los resultados de esta primera reunión y las próximas acciones.

En la reunión, se reconoció que el rol de las APP en América Latina y el Caribe sigue creciendo, tanto en mercados maduros como nacientes. En 2006-2015, se invirtieron US\$ 361 000 millones en unos 1 000 proyectos de APP, pasándose de US\$ 8 000 millones en 2005 a US\$ 39 000 millones en 2015, observándose además que en mercados maduros el foco de atención está cambiando hacia sectores innovadores (educación, hospitales, electricidad, etc.), y en los mercados menos desarrollados, se está mejorando el marco legal e institucional mientras que desarrollan e implementan proyectos piloto.

Se constató que en diversos países se ha demostrado que los bancos de desarrollo pueden tener un papel importante en el apoyo a las APP. Así tenemos al Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE) y Banco de la Nación, de Argentina; Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes), Caixa Econômica Federal, de Brasil; Financiera del Desarrollo (Findeter), Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) y Bancoldex, de Colombia; Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y Banco Nacional de Costa Rica; Banco de

Desarrollo de Ecuador (BDE); Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (Banhprovi); Development Bank of Jamaica Limited; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y Nacional Financiera (Nafin), de México; Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), de Paraguay; Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide), de Perú; y Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU).

Los bancos de desarrollo tienen habilidades y experiencias únicas para apoyar a las APP porque: 1) tienen un sólido conocimiento de los mercados financieros locales, incluyendo las barreras a las inversiones de APP, los instrumentos financieros disponibles e instrumentos mejoradores de crédito disponibles; 2) tienen relaciones establecidas con bancos comerciales e instituciones financieras; y 3) están en una posición privilegiada para acceder a los mercados financieros locales, recomendar maneras para mejorar la "bancabilidad", y actuar como intermediario entre el contratante y el mercado de financiamiento. La estrategia para la formación del Grupo de Trabajo Regional de Bancos de Desarrollo de América Latina y el Caribe se enfoca en tres ámbitos: 1) Estructuración de las APP; 2) Desarrollo de capacidades para las APP; e 3) Instrumentos financieros y de mejora de crédito. Para ello, en una primera acción de los participantes en el Grupo de Trabajo, se desarrollaron planes de acción, compartieron experiencias y conocimiento de sus buenas prácticas, así como detectaron la situación de la oferta de instrumentos financieros y rol de la Banca de Desarrollo.



- Instrumentos financieros: habían concluido que se necesitaba un mayor enfoque en mecanismos de mejora crediticia. Los instrumentos financieros que ofrece la Banca de Desarrollo son solo préstamos (19 %), solo cobertura de riesgos como garantías (3 %), ambos (58 %), el resto no ofrece ninguno. Respecto al tipo de instrumentos financieros que creen más convenientes que la Banca de Desarrollo ofrece, según el desarrollo del mercado de APP en sus respectivos países, habían indicado, financiación directa de proyectos (10 %), desarrollo de fondos de capital (17 %), instrumentos de mitigación de riesgos (70 %) y otros (3 %).

- Estructuración de las APP: Consideran que es importante definir el rol específico del banco de desarrollo. En ese sentido, señalaron que el rol que debería asumir el banco de desarrollo en la estructuración de proyectos APP sería due diligence financiera de proyectos (9 %), asesoría en preparación de proyectos (13 %) y ambos (78 %). Respecto al tipo de cambios institucionales serían necesarias sus respectivas instituciones para asumir este rol, consideran cambios estatutarios (9 %), cambios organizativos (34 %), ambos (22 %), otros 6 % y ninguno 28 %.

- Desarrollo de capacidades: Los equipos dedicados a las APP requieren potenciar capacidades financieras y legales para asumir ese rol, en project finance (30 %), capacidad legal y estructuración de contratos (36 %), capacidad en sectores específicos como transporte, energía, etc (18 %), otras capacidades (9 %), y 6 % considera que ya tienen las capacidades técnicas necesarias para desarrollar APP, y de hecho ya lo hacen.

Los temas priorizados en los planes de acción del Grupo de Trabajo, en los tres grandes aspectos previamente referidos, incluye lo siguiente:

- Instrumentos financieros: 1) mercado de capitales, financiamiento e instrumentos de securitización, búsqueda de esquemas de garantías al ya tener experiencia en primer piso (core business); 2) conocer cómo conviven los instrumentos entre banca pública y banca privada tal como la garantía para mercado de capitales (bursátiles) que hoy está enfocado para brownfield<sup>17</sup> pero que consideran que se debería explorar en etapas más tempranas (greenfield o construcción) y cómo atraer más la participación de bancos comerciales a través de esquemas de garantía y fondeo; y 3) definir cómo se evalúan y se ponen en marcha los instrumentos como matriz de riesgo de los proyectos de infraestructura y ver qué tipo de riesgos se presentan en cada fase, cómo atenderlos de manera específica (i.e. garantía de pago oportuno)

e implementar esquemas de garantías específicas similares a seguros (i.e. riesgos de demanda, de mercado, sociales, tarifas) y determinar si hay posibilidad de atender riesgos adicionales (además de los financieros i.e. derechos de vía) en los proyectos.

Los bancos de desarrollo menos avanzados en APP priorizaron en este orden, los temas siguientes: 1) Realizar un inventario de los instrumentos financieros de los bancos de desarrollo en la región y las ventajas o desventajas de cada instrumento, las áreas de oportunidad, condiciones de éxito, y ejemplos de casos prácticos, así como definir cuáles son los más idóneos en función de las características de cada región o país; 2) capacitación en APP para equipos de trabajo dedicados tanto a la parte de financiación como de estructuración; y 3) elaborar benchmarking de marcos regulatorios y experiencias para los bancos de desarrollo: Generación de documentos técnicos sobre instrumentos financieros, análisis, implementación y casos de éxito/no éxito de proyectos APP, una matriz comparativa entre bancos de desarrollo y comparación por países de los marcos regulatorios.

- En estructuración de las APP: 1) Definir el rol de la unidad de APP dentro del banco de desarrollo, ¿Cómo hacer sostenible financieramente la unidad de APP? ¿Cómo apoyar gobiernos subnacionales? La percepción de los diferentes stakeholders y proyectos pequeños, y la diversificación del portafolio sectorial; y 2) la mitigación y asignación eficiente de riesgos en un proyecto de APP, ¿Cómo hacer un buen estudio de valor por dinero? ¿Cómo evaluar, priorizar, asignar, y valorar los riesgos?

- Desarrollo de Capacidades: 1) definir los arreglos institucionales y normativos efectivos para la interacción entre los bancos de desarrollo y las agencias con las autoridades contratantes que priorizan y aprueban los proyectos; 2) definir las capacidades requeridas para actuar en cada etapa del ciclo del proyecto, en las dimensiones de recursos humanos, arreglos institucionales y herramientas de evaluación, estructuración, licitación, financiamiento y seguimiento; 3) definir el equilibrio ideal entre capacidades internas y externas, ¿cómo reclutar, entrenar y retener los equipos de forma efectiva? ¿cuál es la mejor forma de pagar los costos de manutención del desarrollo de capacidades? ¿cuándo y cómo contratar consultores?; y 4) crear una red de conocimiento dentro y entre los bancos de desarrollo de la región con enfoques similares para intercambiar información sobre casos de éxito y problemas.

<sup>17</sup>Proyecto greenfield aquel que se refiere a la realización de un proyecto desde cero, o aquel existente que se cambia en su totalidad. Proyectos brownfield son aquellos en las que se aprovechan unas instalaciones ya existentes y que son modificadas, ampliadas y/o mejoradas tras su adquisición por los nuevos inversionistas.



Asociación Latinoamericana  
de Instituciones Financieras  
para el Desarrollo

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo  
Paseo de la República 3211 San Isidro, Lima, Perú  
Teléfono: +511-203-5320 Ext: 228 | E-mail: [secretariageneral@alide.org](mailto:secretariageneral@alide.org)  
[www.alide.org](http://www.alide.org)

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido siempre que se indique la fuente.