



# APP para el financiamiento de la infraestructura en gobiernos subnacionales

En el marco de la 51.ª Asamblea General de ALIDE, el Grupo de APP en bancos de desarrollo intercambió experiencias en el financiamiento de proyectos de infraestructura a gobiernos subnacionales.

- Las asociaciones público-privadas (APP) han sido un mecanismo de gran utilidad para la provisión de infraestructura y de servicios de interés público en diferentes sectores de la economía. Gran parte de la actividad de las APP para el desarrollo de infraestructura ha sido gestionada por los gobiernos centrales, mas no por los gobiernos subnacionales. Aunque ha habido más esfuerzos para desarrollar APP subnacionales en los últimos años, el principal desafío ha sido garantizar la estructuración de proyectos bien diseñados que atraigan el interés de socios privados. En particular se requiere: 1. marco legal e institucional subnacional para APP; 2. creación de capacidades para identificar, seleccionar e implementar APP; 3. ganancia de escala y regulación adecuada, y 4. compromiso político y comunicación estratégica para superar estas limitaciones y con lo cual, la mayoría de las ciudades se beneficiarían. Es importante avanzar en la creación de documentos legales estándar para facilitar la estructuración de APP, como, por ejemplo, modelos de leyes, contratos o disposiciones para gobiernos locales. Además, facilitar el asesoramiento técnico para el uso de los modelos por los municipios. Por otra parte, los gobiernos subnacionales no tienen capacidad de recaudación y sus recursos provienen del gobierno central; entonces, las garantías desde los bancos de desarrollo pueden ayudar a bajar los costos de financiación.
- Las pequeñas APP presentan grandes desafíos, los cuales pueden ser divididos en tres grupos: 1. Las APP tienen un costo transaccional que las hace difícilmente viables en pequeños proyectos, con una inversión de capital por debajo de los US\$ 50 millones. La forma de superar estas dificultades es mediante la estandarización de contratos,

modelos financieros e indicadores de desempeño que midan la calidad más acorde a este tipo de proyectos. Estos contratos deben ser bancables para atraer al sector privado y cumplir con una serie de requisitos que permitan atraer competencia para el financiamiento pero, además, el modelo financiero debe estar bien estructurado para que exista información fidedigna y confianza del sector privado. La estandarización en el largo plazo puede disminuir los costos transaccionales y viabilizar los contratos en proyectos de menor costo de capital y ganar eficiencia. Otra solución para reducir los costos transaccionales consiste en empaquetar proyectos. Por ejemplo, Uruguay hace dos años tuvo un ciclo muy exitoso de APP para educación conformando cuatro paquetes y alcanzando, en algunos casos, entre 20 y 25 centros educativos por paquete;

2. financiamiento. Muchos de los financiadores de proyectos de APP tienen umbrales y si los proyectos son de tamaño menor podrían llegar a ser un obstáculo. Para evitar esto se debe trabajar desde una etapa temprana en el sondeo de mercado con las empresas;
3. transparencia, no porque los proyectos pequeños sean menos transparentes que los grandes, sino que toda la legislación de transparencia y compliance tiene un costo y los proyectos de menor cuantía no cumplen todos los requerimientos que piden los modelos de contratos APP.

- El banco de desarrollo como estructurador de APP subnacionales. El BDMG tiene un papel fundamental en la promoción y financiamiento del desarrollo económico, social y ambiental de Minas Gerais. Brasil tiene un total de 5570 municipios y 853 están en Minas Gerais, de los cuales 96% de los municipios tienen menos de 100000 habitantes. Muchos de estos municipios enfrentan enormes presiones para proporcionar servicios básicos (por ejemplo, agua y saneamiento, residuos sólidos, alumbrado público y atención médica) y abordar los déficits urgentes de infraestructura. Pocos municipios tienen experiencia en la estructuración en APP. El BDMG, en su calidad de banco de desarrollo subnacional, actúa como estructurador de APP subnacionales. Además, el BDMG tiene un rol activo en la movilización de recursos a nivel subnacional de los sectores público y privado para apoyar inversiones de alto impacto en proyectos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Minas Gerais. El banco está estructurando una

serie de proyectos subnacionales que cubren carreteras, agua y alcantarillado, alumbrado público y residuos sólidos. La Unidad de Financiamiento del Sector Público administra una cartera de préstamos de alrededor de R\$650 millones (US\$121,9 millones) en contratos con más de 450 municipios. Esta unidad también presta servicios especializados para la implementación y planificación de proyectos de infraestructura municipal financiados con fondos no reembolsables.

- El esquema de APP en México se ha sostenido sobre la estructuración de proyectos que reduzcan la discrecionalidad en las autoridades locales sobre el uso de los recursos para realizar las inversiones y la puesta en marcha de los activos. Esto se logra a través de la afectación de las participaciones (transferencias) federales o los ingresos tributarios que colecta el Gobierno federal y que les transfiere a las autoridades locales, y de los cuales una parte puede ser afectada para direccionarlos a los fideicomisos de administración y asegurar los pagos de los proyectos. El Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin), administrado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (Banobras), es un vehículo de coordinación de la administración pública federal para la inversión en infraestructura con participación privada, que tiene como objetivos: apoyar el desarrollo del programa nacional de infraestructura, maximizar y facilitar la movilización de capital privado a proyectos de infraestructura, promover la participación del sector público, privado y social en el desarrollo de la infraestructura, tomar riesgos que el mercado no está dispuesto a asumir y hacer bancables proyectos con alta rentabilidad social. El Promagua es la estrategia del Fonadin mediante la cual promueve la sostenibilidad operativa y financiera de los entes públicos relacionados con el sector hídrico para incentivar el desarrollo de proyectos bajo esquemas de APP que permitan incrementar la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento, y los niveles de eficiencia de los organismos operadores. Está dirigido a los estados y municipios, principalmente, a través de las comisiones estatales del agua o a través de los organismos operadores responsables de la prestación de los servicios. Financia hasta el 49% del costo total de los proyectos de agua tales como: acueductos, plantas desaladoras, plantas de tratamiento de aguas residuales y sostenibilidad operativa y financiera.