

La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privadas de APMG



© 2016 International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
Some rights reserved

This work was originally published by The World Bank Group in English as *The APMG PPP Certification Guide* in 2016. In case of any discrepancies, the original language will govern.

The APMG PPP Certification Guide, referred to here as the PPP Guide, is the Book of Knowledge (BoK) detailing all relevant aspects of creating and implementing efficient, sustainable public-private partnerships (PPPs). It is intended for use by PPP professionals, governments, advisors, investors, and others with an interest in PPPs. The PPP Guide is part of the family of CP3P credentials that, once obtained, allow individuals to use the title “Certified PPP Professional,” a designation created under the auspices of the APMG PPP Certification Program. The APMG PPP Certification Program, referred to here as the Certification Program, is a product of the Asian Development Bank (ADB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the Inter-American Development Bank (IDB), the Islamic Development Bank (IsDB), and the World Bank Group (WBG) part-funded by the Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

“The World Bank Group” refers to the legally separate organizations of the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), the International Development Association (IDA), the International Finance Corporation (IFC), and the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) is a multi-donor technical assistance facility legally administered by the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

DISCLAIMER

The opinions, interpretations, findings, and/or conclusions expressed in this work are those of the authors and do not necessarily reflect the views or the official policies or positions of the ADB, EBRD, IDB, IsDB, PPIAF and WBG, their Boards of Directors, or the governments they represent. The above referenced organizations do not make any warranty, express or implied, nor assume any liability or responsibility for the accuracy, timeliness, correctness, completeness, merchantability, or fitness for a particular purpose of any information that is available herein.

This publication follows the WBG’s practice in references to member designations and maps. The designation of or reference to a particular territory or geographic area, or the use of the term “country” in this document, do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the above referenced organizations or their Boards of Directors, or the governments they represent concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Nothing herein shall constitute or be considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of any of The World Bank Group organizations, all of which are specifically reserved.

RIGHTS AND PERMISSIONS



This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, under the following conditions:

Attribution—Please cite the work as follows: World Bank. 2016. *The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide*. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Translations—If you create a translation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: *This translation was not created by ADB, EBRD, IDB, IsDB, and/or WBG and should not be considered an official translation. The organizations listed above shall not be liable for any content or error in this translation.*

Adaptations—If you create an adaptation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: *This is an adaptation of an original work by ADB, EBRD, IDB, IsDB, and WBG. Views and opinions expressed in the adaptation are the sole responsibility of the author or authors of the adaptation and are not endorsed by the above organizations.*

Third-party content—ADB, EBRD, IDB, IsDB, and/or WBG do not necessarily own each component of the content contained within the work. These organizations therefore do not warrant that the use of any third-party-owned individual component or part contained in the work will not infringe on the rights of those third parties. The risk of claims resulting from such infringement rests solely with you. If you wish to re-use a component of the work, it is your responsibility to determine whether permission is needed for that re-use and to obtain permission from the copyright owner. Examples of components can include, but are not limited to, tables, figures, or images.

All queries on rights and licenses should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Este trabajo fue publicado originalmente por The World Bank Group en inglés como *The APMG PPP Certification Guide en 2016. En caso de discrepancias prevalecerá el idioma original.*

La Guía de Certificación APP de APMG, referida aquí como la Guía APP, es el Libro del Conocimiento (LdC) que detalla todos los aspectos relevantes sobre la creación e implementación de Asociaciones Público-Privadas (APP) eficientes y sostenibles. Está destinada a ser utilizada por profesionales de APP, gobiernos, asesores, inversores y otras personas interesadas en las APPs. La Guía APP es parte de la familia de credenciales de CP3P que, una vez obtenidas, permite a las personas usar el título de "Profesional APP Certificado", una designación creada bajo los auspicios del Programa de Certificación APP de APMG. El Programa de Certificación APP de APMG, referido aquí como Programa de Certificación, es un producto del Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD) y el Grupo del Banco Mundial (GBM) y financiado en parte por el Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

"El Grupo del Banco Mundial" se refiere a las organizaciones legalmente diferenciadas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (AMGI). Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) es un servicio de asistencia técnica de donantes múltiples legalmente administrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

AVISO LEGAL

Las opiniones, interpretaciones, hallazgos y / o conclusiones expresadas en este trabajo son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista o las políticas o posiciones oficiales del BAD, BERD, BID, BIsD, PPIAF y GBM, sus Consejos de Administración, o los gobiernos que representan. Las organizaciones mencionadas anteriormente no otorgan ninguna garantía, expresa o implícita, ni asumen responsabilidad alguna por la precisión, oportunidad, corrección, integridad, comerciabilidad o adecuación para un propósito particular de cualquier información incluida en este documento.

Esta publicación sigue la práctica del GBM en cuanto a referencias a designaciones de miembros y mapas. La designación o referencia a un territorio o área geográfica en particular, o el uso del término "país" en este documento, no implica la expresión de ninguna opinión por parte de las organizaciones mencionadas anteriormente o sus Consejos de Administración, o los gobiernos que representan, con respecto al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites territoriales.

Nada de lo aquí establecido constituirá o será considerado como una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades de ninguna de las organizaciones del Grupo del Banco Mundial, todas las cuales están específicamente reservadas.

DERECHOS Y PERMISOS



Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons Attribution, usted es libre de copiar, distribuir, transmitir y adaptar este trabajo, incluido con fines comerciales, bajo las siguientes condiciones:

Atribución—Por favor cite el trabajo de la siguiente manera: Banco Mundial. 2016. *La Guía de la Certificación de Asociación Público-Privada (APP) de APMG*. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Traducciones—Si usted crea una traducción de este trabajo, agregue el siguiente aviso legal junto con la atribución: *Esta traducción no fue creada por BAD, BERD, BID, BIsD y / o GBM y no debe considerarse*

una traducción oficial. Las organizaciones mencionadas anteriormente no serán responsables de ningún contenido o error en esta traducción.

Adaptaciones—Si usted crea una adaptación de este trabajo, agregue el siguiente aviso legal junto con la atribución: *Esta es una adaptación de un trabajo original de BAD, BERD, BID, BIsD y GBM. Las opiniones expresadas en la adaptación son responsabilidad exclusiva del autor o autores de la adaptación y no están respaldadas por las organizaciones mencionadas.*

Contenido de terceros—BAD, BERD, BID, BIsD y / o GBM no son necesariamente propietarios de cada componente del contenido incluido en la obra. Por lo tanto, estas organizaciones no garantizan que el uso de cualquier componente individual propiedad de un tercero contenido en el trabajo no infrinja los derechos de dichos terceros. El riesgo de reclamos resultantes de tal infracción recae exclusivamente en usted. Si desea reutilizar un componente del trabajo, es su responsabilidad determinar si se necesita permiso para esa reutilización y obtener el permiso del propietario de los derechos de autor. Ejemplos de componentes pueden incluir, entre otros, tablas, diagramas o imágenes.

Todas las consultas sobre derechos y licencias deben dirigirse a World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

1. TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS	11
2. INTRODUCCIÓN Y ALCANCE DEL CONCEPTO DE APP	14
1.1. Definición de las APP para el Propósito de Esta Guía APP	14
1.2. Analizando la Definición Propuesta por esta Guía APP. Describiendo y Explicando las Características de un Contrato APP como Herramienta para Contratar Nueva Infraestructura	19
2. PARTICIPACIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS PÚBLICOS: QUÉ ES Y QUÉ NO ES UNA APP	25
2.1. Opciones de Contratación de Infraestructuras no Consideradas APPs	28
Contratación tradicional de infraestructuras: financiamiento público y gestión pública. Contratos de Diseño y Construcción y Contratos de Construcción.	28
Diseño, Construcción y Financiamiento (DBF por sus siglas en inglés)	30
2.2. Opciones de Contratación de Infraestructuras que pueden ser consideradas como APPs	33
Diseño, Construcción, Operación y Mantenimiento (en inglés DBOM)	33
Contratos DBFOM	35
Contratos DBFOM basados en Pagos de Usuario (APP de pago usuario o concesión)	35
DBFOM Basado en Pagos por Gobierno (APP Presupuestario o Iniciativa de Financiamiento Privado [PFI])	40
Asociaciones Público Públicas y APPs Institucionales (controladas por la administración contratante)	43
2.3. Contratos de Gestión de Servicios o Infraestructuras Existentes	46
Contratos de Gestión a Largo Plazo o de Servicio “a riesgo”	46
Contratos de Servicios de Corto Plazo y Contratos Convencionales de O&M	47
2.4. Otra Involucración Privada en Infraestructura y Servicios Públicos	49
Compañías Privatizadas y Compañías operando en un mercado liberalizado y regulado- Inversión en Activos Regulados”.	49
Concesión de Dominio Público y Autorizaciones Públicas para Invertir y Operar Infraestructuras de Interés Público bajo Condiciones Reguladas	51
Desinversión parcial de operadores públicos	52
3. TIPOS DE APP Y CUESTIONES TERMINOLÓGICAS	54
3.1. Tipos y variaciones de APPs	54
3.2. Nomenclatura – Otros Nombres Usados para el Concepto APP	55
4. DONDE SE USAN LAS APPS – SECTORES DE INFRAESTRUCTURAS	61
Activos Públicos e Infraestructura	61
Tipos de Infraestructura: Económica versus Social	62
Tipos de Activos por Sector	64

5. CUANDO USAR UNA APP: MOTIVACIONES Y PRECAUCIONES	66
5.1. Razones Aducidas: Las APPs como Mecanismo de Financiamiento de los Gobiernos para Desarrollar Proyectos de Infraestructura	66
5.1.1 APPs como Método Alternativo para Financiar Infraestructuras (financiamiento privado)	67
5.1.2. La Motivación del Acceso a Liquidez	68
5.2. Eficiencia y Efectividad: APP como una Potencial Fuente de Mayor Eficiencia para los Proyectos de Infraestructuras	68
5.2.1. Gestión de Costos: Mayor Flexibilidad para Gestionar Costos y el “Animo de Lucro”	70
5.2.2. Gestión del Costo de Ciclo de Vida	70
5.2.3. Tranferencia de Riesgo	70
5.2.4. Innovación	71
5.2.5. Considerando los Beneficios: Confiabilidad y Efectividad	72
5.2.6. Eficiencia por Maximización del Uso/Mejor Utilización del Activo	73
5.3. Otros Beneficios Relativos a la Eficiencia Global de los Gobiernos	75
5.4. Desventajas y Peligros de la Opción APP	76
5.5. Condiciones para Acceder a los Beneficios: Introduciendo los Elementos y Fases de un Proceso APP Adecuado, la Necesidad de la Gobernanza del Proyecto y el Papel del Marco APP	78
5.6. El Desafío de algunos Países EMDE y Especialmente Países Menos Desarrollados: La Necesidad de Adaptar el Enfoque APP al Contexto Macroeconómico y a las Restricciones del Mercado Financiero	84
5.7. Conclusiones: Hacer y No hacer	89
6. ESTRUCTURA BÁSICA TÍPICA DE UN PROYECTO APP	91
6.1. Introducción a la Estructura Básica Típica de un Proyecto APP	91
1. El consorcio constituye la SPE, la cual firma el contrato	94
2. La SPE ejecuta los acuerdos de financiamiento e implementa su estructura de contratos (contratos de proyecto aguas abajo)	94
3. Los trabajos de construcción son ejecutados y los fondos (los recursos de los préstamos y aportaciones de capital) son desembolsados (#3 y #3a). La SPE paga a los contratistas de construcción (#3c).	95
4. Comienza la operación (#4) y la SPE empieza a recibir pagos del gobierno y/o de los usuarios (#4b). La SPE paga a los contratistas O&M (#4c).	96
5. Repago del préstamo (#5) y distribuciones al capital	97
6. Reversión	97
6.2. Estructura del Contrato APP (aguas arriba/upstream) e Introducción al Mecanismo de Pago	98
6.3. Ejemplos de Diferentes Alcances y Estructuras	101
7. CÓMO SE FINANCIA UNA APP DE FINANCIAMIENTO PRIVADO: DE DONDE VIENE EL DINERO PARA PAGAR LOS COSTOS DE CONSTRUCCIÓN	102
7.1. Financiamiento Privado y Project Finance	105

7.2. Estructura Financiera: Categorías, Instrumentos y Fuentes (proveedores de fondos).	
Estrategia Financiera del Promotor/ Socio Privado	110
7.2.1. Fuentes de Fondos	110
7.2.2. Introducción a la Estructuración Financiera y a la Estrategia Financiera	114
7.2.3. El Papel de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (MDBs en inglés)	117
7.2.4. Particularidades del Financiamiento Islámico	119
7.3. El cofinanciamiento como Mix entre Financiamiento/Contratación Pública Tradicional y Financiamiento Privado.	119
Consideraciones sobre VpD	121
7.4. Otras Formas de Participación Pública en el Esquema Financiero o de Intervención en la Viabilidad Comercial	121
7.4.1. Otras Formas (reembolsables) para Resolver Deficiencias de Mercado Financiero o para Incrementar la Asequibilidad	122
7.4.2. Enfoques De-risking, Mejora Crediticia y Otras Técnicas de Mitigación del Riesgo.	124
7.5. Otras consideraciones sobre la Estructura Financiera de la Compañía Proyecto que Influyen en el Contrato del Proyecto APP.	127
Derechos de los Acreedores	128
Limitación de Apalancamiento y Requerimientos de Capital Mínimo	129
Transferencia de Acciones y Cambios de Control	129
Ganancias de Refinanciamiento	130
Requerir el Paquete Financiero a la Fecha de Oferta o Permitir Negociaciones Post Adjudicación. El Riesgo del Cierre Financiero.	131
Procesos de Competencia para el Cierre Financiero por Parte del Adjudicatario	132
8. CAUSAS DEL FRACASO DE PROYECTO: LA NECESIDAD DE UNA GESTIÓN DE PROCESOS Y UNA PREPARACIÓN DE PROYECTOS SOLIDOS	134
8.1. ¿Qué es un Fracaso o Fallo de Proyecto? Tipos de Fracaso o Fallo de Proyecto	135
8.2. Amenazas a un Proceso de Gestión Solido	137
8.3. Ejemplos de Cancelación de Proyectos debido a Procesos de Gestión Inadecuados	140
8.3.1. Que emergen durante las Fases de Prelicitación y Licitación	140
8.3.2. Que emergen durante la Vida del Contrato	142
8.4. El Interés y Preocupaciones del Sector Privado (ofertantes prospectivos) sobre el Proceso APP Completo	143
9. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE MARCO APP Y CONSIDERACIONES INICIALES DEL MARCO. LAS PREOCUPACIONES DEL SECTOR PRIVADO SOBRE LOS MARCOS DE REFERENCIA Y MERCADOS.	145
¿Qué Constituye un Marco a Efectos de esta Guía APP? Contenidos o Áreas de un Marco.	147
Un marco APP “necesariamente” incluye los siguientes elementos	148
Cómo implantar o documentar un marco. Diferentes tradiciones legales.	149
El marco ya está ahí, pero debe ser redefinido o adaptado para las APPs.	150
El sector privado/ los potenciales ofertantes también se preocupan de los programas y los marcos.	153

10. VISION GENERAL DEL CICLO DEL PROCESO APP: CÓMO PREPARAR, ESTRUCTURAR Y GESTIONAR UN CONTRATO APP	158
Fase 1 (capítulo 3) – Identificación del proyecto y análisis previo APP	164
Fase 2 (capítulo 4) - Fase de Evaluación y Preparación	165
Fase 3 (capítulo 5) - Fase de estructuración y redacción	171
Fase 4 (capítulo 6) - Fase de Licitación (hasta adjudicación y firma del contrato)	172
Fase 5 (capítulo 7) - Fase de Gestión del Contrato – Construcción	175
Fase 6 (capítulo 8) - Fase de Gestión del Contrato - Operaciones (hasta finalización y reversión)	177
REFERENCIAS	178
APÉNDICE A DEL CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN BÁSICA AL PROJECT FINANCE	185
1. Introducción	186
2. Consideraciones básicas del Project Finance de APPs	186
3. Ideología del Project Finance	187
4. Descripción Básica de las Principales Fuentes de Financiamiento	190
5. Project Finance — Beneficios y limitaciones	191
APÉNDICE B DEL CAPÍTULO 1: FINANCIAMIENTO ISLÁMICO DE UN PROYECTO APP	193
1. Introducción	194
2. Istina'a tradicional	195
3. Istina'a de Contratación	195
4. Ijara	196
5. Acuerdos secundarios	196
6. Pagando a los financiadores Islámicos	197
7. Reversión del Activo del Proyecto a la SPE	197
8. Financiamiento Islámico en la práctica	197
9. Activos del proyecto APP tangibles e intangibles	197

Figuras

FIGURA 1.1: Espectro de Participación Privada en Infraestructuras y Servicios Públicos	27
FIGURA 1.2: Esquema Básico de un Contrato de Diseño-Construcción o de Construcción	30
FIGURA 1.3: Esquema Básico de una Estructura de Diseño, Construcción y Financiamiento (DBF)	32

FIGURA 1.4: Esquema Básico de una Estructura de Diseño, Construcción, Operación y Mantenimiento (DBOM)	34
FIGURA 1.5: Esquema Básico de una Estructura de Contrato DBFOM (Pago por Usuario)	38
FIGURA 1.6: Esquema Básico de la Estructura DBFOM (pago por gobierno)	43
FIGURA 1.7: Resumen de Factores de Eficiencia en una APP	69
FIGURA 1.8: Gráfico Comparativo Flujos de Pagos Públicos	72
FIGURA 1.9: Los Elementos Básicos del Éxito de una APP.....	84
FIGURA 1.10: Estructura de Proyecto APP	93
FIGURA 1.11: Balance Simplificado — Activos y Pasivos en una Compañía de Proyecto APP ...	105
FIGURA 1.12: El Ratio de Cobertura del Servicio de la Deuda	109
FIGURA 1.13: Fases Generales o Principales del Proceso APP	160
FIGURA 1.14: El Ciclo de Proceso APP según se considera en esta Guía APP.....	161
FIGURA A1: Cascada de los Flujos de Caja del Proyecto.....	189
FIGURA B1: Uso Combinado de Istina'a e Ijara.....	197

Cuadros

CUADRO 1.1: APP: El Foco de la Guía APP	11
CUADRO 1.2: Objetivos de Aprendizaje.....	12
CUADRO 1.3: Ejemplos de Definiciones de APP.....	15
CUADRO 1.4: Definición de un Contrato de APP de "Financiamiento Privado" (como método alternativo para contratar infraestructura a los efectos de esta Guía APP).....	17
CUADRO 1.5: Resumen de las Características Esenciales y Otras Características Comunes de una APP de Financiamiento Privado.....	23
CUADRO 1.6: Puntos Clave en Relación con la Introducción al Concepto de APP	24
CUADRO 1.6: Variaciones de APP de Pago Usuario	39
CUADRO 1.7: La Autopista I-595, un Ejemplo de APP Presupuestario en Autopista de Peaje con Co-financiamiento.....	42
CUADRO 1.8: Un Ejemplo de APP Institucional: Madrid Calle 30	45
CUADRO 1.10: "Leases" de Largo Plazo o Concesiones Sobre una Infraestructura de Pago Usuario Existente como un Caso Especial de Gestión o Servicio APP con Financiamiento Privado Significativo. Esquemas de Monetización de Activos.	48
CUADRO 1.11: Puntos Clave Resumen de Tipos y Formas de Participación Privada en Infraestructuras y Servicios Públicos.....	53
CUADRO 1.12: Puntos Clave de los Tipos de APP y la Nomenclatura.....	60
CUADRO 1.13: Características de un Activo Público que Potencialmente Puede Encajar como una APP	62
CUADRO 1.14: Infraestructura Social versus Infraestructura Económica.....	64
CUADRO 1.15: Una APP que no Implica Deuda Pública Generará Igualmente un Compromiso ...	68
CUADRO 1.16: ¿Son las APPs Realmente Más Eficientes?	74
CUADRO 1.17: Resumen de Puntos Clave: Principales Factores de una APP Generadores de Eficiencia Incremental y Efectividad en Contratación de Infraestructura	75
CUADRO 1.18: Necesidad de Competencia. Cómo son Licitadas las APPS.....	80
CUADRO 1.19: El Desafío del Gobierno Local	87

CUADRO 1.20: Qué Hacer y qué No Hacer (Dos and Don'ts).....	89
CUADRO 1.21: La Sociedad Vehículo (SPE) Como Característica Común de las APPs	98
CUADRO 1.22: Una Aclaración Inicial: Fondeo versus Financiamiento.....	102
CUADRO 1.23: Principales Preocupaciones de las Entidades Acreditantes del Proyecto	108
CUADRO 1.24: Consideraciones Clave Relativas a la Estructura Financiera del Proyecto PPP..	110
CUADRO 1.25: Fondos de Infraestructuras y Socios Financieros	113
CUADRO 1.26: Apoyo Financiero Bilateral. El Papel de las ECAs.....	118
CUADRO 1.27: Recientes Prácticas en relación con el Apoyo Financiero a las APPs de Financiamiento Privado en Latinoamérica	126
CUADRO 1.28: Puntos Clave en relación con el Financiamiento de Contratos APP de Financiamiento Privado.....	133
CUADRO 1.29: Resumen de Tipos de Fracasos de Proyecto.....	137
CUADRO 1.30: Factores comunes de Gestión de Proyectos y Gobernanza que Pueden Comprometer el Resultado del Proyecto en APP (como en cualquier proyecto gubernamental)..	138
CUADRO 1.31: ¿Que Constituye un Marco, de Acuerdo a Otras Guías ?.....	146
CUADRO 1.32: Ideas Clave acerca de los Marcos y Programas APP.....	153
CUADRO 1.32: Consideraciones Sobre la Evaluación y Decisiones Asumidas en Esta Guía.....	158
CUADRO 1.33: Cuestiones Terminológicas Relacionadas con el Proceso APP y sus Tareas Conexas. (Términos preferidos en esta Guía APP versus otros términos).....	163
CUADRO 1.34: Procesos alternativos para la Identificación y Evaluación de proyectos APP	166
CUADRO 1.35: Principales Modelos de Proceso de Licitación	169

Tabla

TABLA 1.1: Privatización versus APPs	50
TABLA 1.2: Características de una APP de Financiamiento Privado y Qué No Está Presente en Otros Métodos de Contratación	52
TABLA 1.3: Nomenclatura para Contratos APP Relativos Principalmente a Nuevas Infraestructuras o Mejoras de Infraestructura Desarrolladas con Financiamiento privado	56
TABLA 1.4: Nomenclatura Usada para Contratos APP Relacionados Solo o Principalmente con Gestión de Infraestructura Existente o Solo con la Operación de Servicios Públicos.....	59
TABLA 1.5: Tipos de Activos por Sector. Sectores en Donde un Activo de Infraestructuras Puede Ser Contratado Bajo Esquema APP	65
TABLA 1.6: Orígenes de Fondos y Proveedores de Fondos.....	111
TABLA 1.7: Requerimientos o Condiciones por parte del Sector Privado y Características de un Proyecto Aceptable y Atractivo	144
TABLA 1.8: Adaptando Marcos Existentes para Habilitar las APPs – Tanto Restableciendo la Documentación del Marco como Modificando Diversa Legislación o Normativa (Policy) Existente	151
TABLA 1.9: Elementos que Demandan los Jugadores de Primer Nivel Mundial del Sector Privado Relacionados con los Marcos APP y los Programas APP (y otras características de un mercado APP bien considerado y atractivo)	155

¹ Ver “definiendo el marco APP” en la *World Bank PPP Reference Guide, Module 2* (páginas 66-68) y “setting the framewok” en *Attracting Investors to African PPP* (World Bank, 2014) (páginas 13-18).

Introducción y Objetivos

Este capítulo está diseñado para presentar la Guía APP y ofrecer a los lectores una visión general de las Asociaciones Público-Privadas (APP). También introduce algunos de los aspectos y características básicas de las APP.

Las APP son una forma de contratar infraestructura y servicios. Como se explica más adelante en este capítulo, el enfoque APP puede proporcionar beneficios significativos siempre que se cumplan ciertas condiciones.

Si bien las APP son útiles para la contratación tanto de infraestructura como de servicios, la Guía APP se centra especialmente en un mejor uso de las APP como herramienta para desarrollar infraestructura nueva o mejorada. De este modo, se puede extraer el mayor valor posible de esta alternativa de contratación para ayudar a los países a llenar la brecha de infraestructura accediendo a más capital privado y experiencia de una manera eficiente y programática; esto es especialmente cierto para los Mercados Emergentes y en Vías de Desarrollo (EMDE, por sus siglas en inglés).

Los principales objetivos de este capítulo son introducir el concepto de APP como una opción para contratar y gestionar la infraestructura; delimitar el alcance al propósito de la Guía APP, y explicar sus principales características. Este capítulo también introduce aquellos aspectos de las APP que se explicarán con mayor detalle en el resto de la Guía APP. Estos incluyen la relevancia y las características de un marco apropiado de APP y todo el ciclo del proceso APP, incluyendo una descripción de cada una de las fases que constituyen el proceso desde una perspectiva práctica. Véase el cuadro 1.1.

CUADRO 1.1: APP: El Foco de la Guía APP

Las APP son una forma de contratar infraestructura y servicios que no necesariamente requiere la participación de capital privado. El enfoque de APP puede ser apropiado para contratar y gestionar servicios, o para gestionar activos de infraestructura existentes. Adicionalmente, la mayoría, si no todos los beneficios de las APP podrían obtenerse en estructuras contractuales para nuevos desarrollos de infraestructura en los que el financiamiento se provee directamente por el sector público.

Sin embargo, el contexto de esta Guía APP es el de un reconocimiento general y global de la necesidad de resolver la brecha de infraestructura existente en muchos países. Además, muchos países (especialmente los EMDE) deben valerse de los recursos privados para poder acelerar el desarrollo de la infraestructura (con todas las advertencias descritas en este capítulo y en la Guía APP).

Por esta razón, la Guía de APP se centrará en los APP como una herramienta para contratar infraestructura pública (incluyendo financiamiento, construcción, operación y mantenimiento) con participación del financiamiento privado.

Sin olvidar que la mayoría de los conocimientos, información y descripciones de prácticas y enfoques para la gestión de programas y proyectos APP también son válidos para otras formas de APP.

Un objetivo adicional tanto de la Guía APP como de este capítulo en concreto es ayudar a crear una base común de terminología relacionada con los APP y el proceso APP. La Guía APP reconoce que existen múltiples variantes en todo el mundo con respecto a la definición de una APP, las principales motivaciones para usarlos y los que se consideran factores principales impulsores de la eficiencia y el Valor por Dinero (VpD). También existen diferencias en cuanto a lo que constituye un marco APP y los principales componentes del mismo, así como las características de un proceso adecuado para identificar, preparar, evaluar, estructurar y ejecutar un contrato APP.

En este sentido, la Guía APP aboga por el uso preferencial de algunos términos específicos. Para ello, proporciona un amplio glosario para ayudar a los lectores a entender la Guía APP e identificar equivalencias con otros términos y usos que pueden ser más comunes en determinados países. Por conveniencia, también describe el proceso APP y su secuencia de fases y tareas de una manera específica. Sin embargo, la estructura del proceso debe ser considerada con flexibilidad, ya que no hay intención de prescribir ningún enfoque particular de organización o de gestión. En el cuadro 1.2 se describen los objetivos de aprendizaje de este capítulo.

CUADRO 1.2: Objetivos de Aprendizaje

Este capítulo permitirá a los lectores comprender más acerca de las APP y la Guía APP, conforme se describe a continuación:

Sección 1. Introduciendo y delimitando el concepto APP.

- Definición de una APP para el propósito de esta Guía APP.
- Las principales características de una APP.

Sección 2. Alternativas para el financiamiento y la contratación de infraestructuras.
¿Qué es y qué no es una APP?

- Los principales métodos de contratación convencionales o de financiamiento pública (por ejemplo, contratos de Construcción; contratos de Diseño y Construcción [DB, por sus siglas en inglés]; Contratos EPC - *Engineering, Procurement and Construction*) y lo que los diferencia de las APP.
- Definición de un Proyecto Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Mantenimiento (DBFOM) y qué recursos lo retribuyen o fondean (Pagos del usuario versus pagos del Gobierno y variaciones).
- Cómo los contratos de servicio y / o de gestión de infraestructura existente pueden ser o no APP (APPs de servicio).
- Comprender otros contextos de participación privada y cómo no son ni APP ni métodos de contratación.
- Cómo las APP difieren de otros métodos de contratación de infraestructura.

Sección 3. Tipos de APP y aspectos de nomenclatura.

- Cómo hay diferentes tipos de APP.
- Cómo el concepto de APP puede variar entre países / jurisdicciones y otra terminología aplicada al concepto de APP.

Sección 4. Dónde se usan las APP: sectores de infraestructura.

- Comprender el concepto de infraestructura pública y cómo influye en la

contratación de tipo APP.

- Qué sectores y proyectos son típicamente apropiados para las APP.

Sección 5. Motivaciones para el uso de las APPs: advertencias, preocupaciones e introducción al ciclo del proceso APP.

- Las razones o motivaciones usualmente citadas para el uso de las APP.
- Las trampas más típicas y las advertencias a tener en cuenta al usar APPs.
- Por qué es importante la solidez en la selección y preparación, y un proceso de licitación transparente.
- Cómo el marco desempeña un papel en la promoción y la protección de un enfoque APP exitoso.
- Cómo y por qué algunos EMDE, especialmente los Países Menos Desarrollados (LDC, por sus siglas en inglés), pueden encontrar dificultades para desarrollar APPs.

Sección 6. Estructura típica de una APP.

- Los principales elementos de un contrato APP y las diferentes funciones de las distintas partes implicadas.
- La estructura de un contrato de APP: estructura *upstream* y estructura *downstream*.
- El "mecanismo de pago" y para que se emplea.
- La relevancia de la estructuración del contrato APP y como desarrolla el socio privado el cumplimiento de sus obligaciones.
- Principales estructuras en términos de alcance que se encuentran en los sectores de APP más comunes.

Sección 7. Cómo se financian las APPs.

- Fuentes típicas de financiamiento y tipos de APP dependiendo del origen del financiamiento (incluidos las APP cofinanciados).
- El papel de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (MDBs) y otras instituciones de desarrollo, como las Agencias de Crédito a la Exportación (ECAs, por sus siglas en inglés).
- Consideraciones para la administración contratante respecto a los aspectos financieros.
- Potenciales peligros y problemas.

Sección 8. Razones para el fracaso del proyecto: la necesidad de una gestión sólida de los procesos y de la preparación de los proyectos.

- Lo que constituye un proyecto exitoso y por qué los proyectos pueden fallar.
- Lo que busca un socio privado en términos de proyectos aceptables.

Sección 9. Introducción al concepto de marco de APP y consideraciones iniciales sobre estos.

- La necesidad de contar con un marco APP adecuado para tener éxito con las APP como herramienta programática o estratégica. En qué consiste un marco APP.
- Por qué un socio privado también se preocupa por los marcos y los mercados de APP.

Sección 10. Visión general del proceso APP. Fases clave en el ciclo del proceso APP.

- El ciclo del proceso APP y las principales fases (desde la identificación hasta la gestión del contrato).

2. Introducción y Alcance del Concepto de APP

Las APP se consideran un método para contratar y suministrar tanto activos públicos² (activos nuevos o mejoras de activos existentes) como servicios públicos.

En esta sección se propondrá una definición amplia de APP para captar el sentido del concepto de APP como un medio para contratar activos, contratar y prestar servicios y gestionar infraestructura existente. También se proporcionará una definición más estrecha, la definición principal que se utilizará en el resto de la Guía APP, que se centra en Las APP como una forma alternativa de contratar nueva infraestructura.

Después de introducir la definición de APP y de calificar aspectos generales relacionados con el término APP, esta sección resumirá las principales características de un contrato APP.

Sobre la base de la definición propuesta y la estructura de contrato APP, la siguiente sección proporcionará mayor detalle, describiendo los principales tipos de contratos y otros contextos en los que el sector privado desempeña un papel en la gestión de infraestructura y servicios públicos.

Más información sobre el concepto APP se proporcionará en las secciones siguientes. En estas secciones se explicará cómo existen diferentes nombres y conceptos para referirse a los contratos APP en diferentes jurisdicciones, qué tipo de proyectos y / o sectores son típicamente adecuados para Las APP y cómo es una típica estructura APP.

1.1. Definición de las APP para el Propósito de Esta Guía APP

Las APP son un medio contractual para desarrollar activos públicos y servicios públicos. Los contratos APP pueden ser contratos con objeto de desarrollar y gestionar nueva infraestructura, contratos para llevar a cabo mejoras significativas a infraestructura existente (unos y otros son denominados APPs de infraestructura) y aquellos en los que un socio privado gestiona infraestructuras existentes o sólo presta servicios públicos (ambos casos denominados APP de servicios).

No existe una definición universalmente aceptada para el concepto de APP. De hecho, el término APP se utiliza a veces para referirse cualquier forma de

² Los activos públicos son activos fijos (es decir, activos adquiridos para su uso a largo plazo) que son obras públicas, sujetas o dedicadas al uso público, o concomitantes a la prestación de un servicio público.

Los activos públicos son referidos a menudo como infraestructura pública, utilizando la palabra infraestructura en sentido amplio, como el tipo de activo público que normalmente se adquiere en el marco de una APP. El Diccionario Oxford English define infraestructura como "las estructuras físicas y organizativas básicas y las instalaciones (por ejemplo, edificios, carreteras, plantas generadoras de energía eléctrica) necesarias para el funcionamiento de una sociedad o una empresa". La sección 4 describe el concepto de infraestructura y proporciona ejemplos de proyectos de infraestructura en diferentes sectores.

asociación o cooperación entre los sectores público y privado con el propósito de alcanzar un objetivo común.

En el ámbito específico de la contratación y suministro de infraestructura y servicios públicos, también hay una gran variedad de definiciones (véase el cuadro 1.3).

CUADRO 1.3: Ejemplos de Definiciones de APP

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define a una Asociación Público-Privada (APP) como un acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores). En virtud de dicho acuerdo, los socios privados prestan el servicio según los objetivos que el gobierno define, buscando alinear estos con el objetivo de obtención de beneficio de los socios privados. La eficacia de esa alineación de objetivos dependerá de una transferencia de riesgo suficiente a los socios privados.

Según el Fondo Monetario Internacional, las APP se refieren a acuerdos en los que el sector privado suministra activos y servicios de infraestructura que tradicionalmente han sido proporcionados directamente por el gobierno. Además de la ejecución y financiamiento privados de la inversión pública, las APP tienen otras dos características relevantes: existe un énfasis en la provisión de servicios (y no solo de inversión) por parte del sector privado, y se transfiere riesgo de manera significativa del gobierno al sector privado.

Las APP se emplean en una amplia gama de proyectos de infraestructura social y económica, aunque se pueden citar como casos principales la construcción y operación de hospitales, escuelas, prisiones, carreteras, puentes y túneles, redes de tren ligero, sistemas de control de tráfico aéreo y plantas de agua y saneamiento.

En Europa, como reconoce la propia Comisión Europea, no existe una definición del término Asociación Público-Privada aplicable a nivel de Comunidad Europea. En general, el término se aplica para referirse a formas de cooperación entre las autoridades públicas y el “mundo de los negocios” que tienen por objeto garantizar el financiamiento, la construcción, la renovación, la gestión y el mantenimiento de la infraestructura para la prestación de un servicio.

La definición de APP que propone Standard & Poor's es cualquier relación a medio y largo plazo entre el sector público y el sector privado que implica compartir los riesgos y las recompensas de las habilidades, conocimientos y financiamientos multisectoriales para lograr los resultados políticos deseados.

Para el Banco Europeo de Inversiones, la Asociación Público-Privada es un término genérico para referirse a las relaciones establecidas entre el sector privado y organismos públicos, a menudo con el objetivo de introducir recursos y / o conocimientos especializados del sector privado para ayudar a proporcionar y suministrar bienes y servicios del sector público. Por lo tanto, el término APP se utiliza para describir una amplia variedad de acuerdos, desde las asociaciones informales y estratégicas, hasta los contratos de servicios del tipo diseño-construcción -financiamiento-y-operación (DBFO por sus siglas en inglés) y las compañías de Joint Venture formales.

Fuente: Basado en OCDE (2008) Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money

Con base en la definición proporcionada por la *Public-Private Partnerships Reference Guide, V 2.0* (World Bank 2014), como un concepto amplio que se aplicará tanto a la infraestructura nueva y existente como a los servicios, una APP puede definirse como:

“Un contrato de largo plazo entre una parte pública y una parte privada³ para el desarrollo y/o gestión de un activo o un servicio público, en el que el agente privado soporta riesgo significativo y responsabilidad significativa en la gestión durante la vida del contrato, y la remuneración está ligada significativamente al desempeño y/o la demanda o uso del activo o servicio”.

Esta es la definición amplia usada en esta Guía APP en referencia al concepto de APP como un método para desarrollar infraestructura pública y / o servicios como una alternativa a la "contratación convencional".

Los países pueden diferir en las formas de contratación que consideran "convencionales" en función de su respectiva tradición de contratación. Además, algunos países introducen de tiempo en tiempo nuevas formas de contratación (o nuevos tipos de contratos) que no son tradicionales en el país en cuestión, pero que tampoco se consideran APP en esta Guía APP. Por conveniencia, esta Guía APP se referirá como contratación tradicional o convencional, a cualquier contrato para la adquisición por parte del sector público de bienes (incluyendo obras) y servicios, que no se encuadran en la definición anterior de APP.

La definición amplia de APP supone que hay riesgos y responsabilidades significativos soportados por el agente privado bajo una relación a largo plazo. Esto no implica necesariamente que el agente privado financie una parte o la totalidad de las obras cuando el APP implica el desarrollo de una infraestructura (APPs de infraestructura), pero sí se asume que construcción / desarrollo y gestión (mantenimiento y operaciones) son obligaciones agrupadas. También asume que hay un contrato que actúa como el instrumento legal que contiene las obligaciones y los derechos de ambas partes. La definición pretende cubrir no sólo la adquisición de infraestructuras nuevas o mejoradas, sino también la contratación de servicios de gestión de infraestructuras para activos ya financiados y construidos, e incluso servicios en el sentido estricto de la palabra (es decir, servicios públicos, como *utilities*, transporte de pasajeros, suministro de agua a los hogares, etc., contratos que pueden referirse como APP de servicios).

Sin embargo, la Guía APP se centra en las APP como un medio alternativo para contratar proyectos de infraestructura intensivos en capital que descansan en

³ "Parte Privada" es el término seleccionado para referirse al agente o agentes, o al partícipe o partícipes del sector privado, es decir, la empresa o empresas que actuarán como "socio privado" en la "asociación" (es decir, el contrato APP). Este socio privado es la contraparte contractual de la "parte pública" y suele ser una compañía o empresa específica, usualmente llamada como Sociedad de Propósito Específico (SPE), una empresa constituida específicamente con el propósito de firmar el contrato y gestionar el proyecto - ver cuadro en la sección 6.1. Esto se explica más adelante en este mismo capítulo. El concepto de "parte pública" pretende incluir tanto a gobiernos (la respectiva administración contratante) como a las agencias, empresas o entidades que actúen en el respectivo contrato como autoridad contratante en nombre del gobierno. Véase el glosario para más aclaración.

financiamiento del sector privado. Puede tratarse de una nueva infraestructura, o mejoras significativas y renovaciones de una infraestructura existente. Por lo tanto, este capítulo también propondrá una definición acotada de las APP, específicamente como una opción para contratar nueva infraestructura o mejoramiento de la existente, siempre sobre la base de recursos de capital privado. Por conveniencia, esta Guía APP se referirá a estas APP como APP de financiamiento privado o simplemente como APPs. Véase también el cuadro 1.4.

CUADRO 1.4: Definición de un Contrato de APP de "Financiamiento Privado" (como método alternativo para contratar infraestructura a los efectos de esta Guía APP)

Un contrato a largo plazo entre una parte pública y una parte privada para el desarrollo (o mejora significativa o renovación) y gestión de un activo público (incluyendo potencialmente la gestión de un servicio público relacionado), en el que la parte privada asume riesgo significativo y responsabilidad significativa de gestión a lo largo de la vida del contrato, proporciona una parte significativa del financiamiento a su propio riesgo, y la remuneración está vinculada significativamente con el desempeño y / o la demanda o uso del activo o servicio con el fin de alinear los intereses de ambas partes.

Esta definición se basa en gran medida en la definición más amplia de la *PPP Reference Guide 2.0* (World Bank 2014), pero introduce la presunción de la existencia de financiamiento privado por la parte privada.

La presencia e inclusión de financiamiento privado en el conjunto de obligaciones de la parte privada no es una condición necesaria para acceder a los beneficios potenciales de una APP. Sin embargo, la transferencia de riesgos es más eficaz (aunque no necesariamente más eficiente⁴) cuando el agente privado está proporcionando recursos de capital que están en riesgo, en lugar de cuando el agente sólo está sujeto a multas. Al mismo tiempo, atraer financiamiento privado a las APP representa un reto importante para los países EMDE que enfrentan déficit de infraestructura.

Esta definición también pretende captar los dos tipos principales de APP considerados en esta Guía APP: las APP cuyos ingresos se basan en pagos de usuarios (también conocidos en muchos países como "concesiones") y aquellos cuyos ingresos se basan en pagos públicos o presupuestarios (también conocidos en muchos países como *Public Finance Initiative* o PFIs, por sus siglas en inglés).

APP es un Término Legal en Algunas Jurisdicciones

Para algunas jurisdicciones, APP puede ser un término legalmente definido (es decir, un tipo legal de contrato / contratación definido en la legislación). En otras jurisdicciones, APP es simplemente un concepto, utilizado para describir una forma

⁴ Para disfrutar de las eficiencias potenciales que el financiamiento privado puede aportar a las APP, así como la potencial eficiencia incremental de cualquier APP, hay que cumplir una serie de condiciones. Esto se describe más adelante en la sección 5.

diferente de contratar infraestructura o servicios, y que puede tomar forma bajo uno o más tipos diferentes de contratos.

En una serie de jurisdicciones en las que un marco jurídico proporciona una definición de APP, el término se reserva (desde un punto de vista jurídico) para referirse a las APP en las que los ingresos consisten en pagos presupuestarios o en las que dichos pagos representan la mayoría de los ingresos del APP (por ejemplo, la definición del Sistema Europeo de Cuentas). También puede utilizarse para referirse a proyectos de tipo APP que incluyan cualquier nivel o cantidad de pagos gubernamentales (por ejemplo, como en Brasil).

En estas jurisdicciones pueden existir además contratos públicos que estén dentro de la definición de APP de esta Guía APP, pero que no encajen en la definición legal local de APPs. En estos casos o jurisdicciones, se suele utilizar el término "concesión" para las APP basadas en pagos de los usuarios.

Estos y otros matices relacionados con la terminología utilizada para referirse a los contratos de APP se explican en la sección 3.2. "Nomenclatura - otros nombres utilizados para el concepto de APP".

APP No es Privatización

Es frecuente la confusión entre privatización y APP. Sin embargo, existe una clara diferencia entre estas dos formas de participación del sector privado. En su verdadero sentido, la privatización implica la transferencia permanente al sector privado de un activo anteriormente propiedad del sector público y la responsabilidad de entregar un servicio al usuario final. Sin embargo, un APP implica necesariamente un papel continuo del sector público como "socio" en una relación permanente con el sector privado (Wold Bank - Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, con Encinas 2011).

La confusión puede surgir porque a veces el término "privatización" se usa en un sentido más amplio; por ejemplo, para referirse a cualquier tipo de gestión privada. Cuando se utiliza de esta manera, el término puede aplicarse a una amplia gama de acuerdos, incluyendo APPs. Sin embargo, a los efectos de esta Guía APP, la privatización se define en su verdadero sentido como se ha descrito anteriormente, y bajo esta definición las APP no son privatizaciones. Por definición, la privatización en su verdadero sentido no es una opción para que los gobiernos obtengan nueva infraestructura, ya que la privatización implica que la infraestructura ya está construida.

Del mismo modo, la contratación de la gestión de la infraestructura existente no es privatización porque no implica una transferencia permanente de esa infraestructura al sector privado. Además, el sector público sigue desempeñando un papel de "socio" en una relación permanente con el sector privado.

En la sección 2.4 se explica más a fondo esta distinción y las características de la privatización.

1.2. Analizando la Definición Propuesta por esta Guía APP. Describiendo y Explicando las Características de un Contrato APP como Herramienta para Contratar Nueva Infraestructura

Esta Guía APP se centra en las APP como un método para contratar el desarrollo y la gestión de una infraestructura sobre la base del financiamiento privado, como ya se introdujo en el cuadro 1.3. La definición de un APP de financiamiento privado que se ofrece en esta Guía APP implica una serie de características que deben estar presentes en un contrato APP para ser debidamente consideradas como un APP de financiamiento privado. Esta sección describirá y explicará cada una de estas características. La mayoría de éstas, con la excepción de la presencia de Financiamiento Privado, son también características que cualquier contrato de infraestructura debe cumplir para considerarse como un APP bajo la definición amplia.

1) "Un contrato a largo plazo entre una parte pública y una parte privada"

Largo plazo: La naturaleza o condición de largo plazo de una APP se relaciona de manera natural con una de las características esenciales de cualquier APP, que es la transferencia efectiva de riesgo y responsabilidades a la parte privada durante una parte significativa de la vida del activo de la infraestructura. La condición de largo plazo también conexión con la estructura financiera como se explica más adelante.

Contrato: La relación y / o delegación de la gestión por parte del sector público al sector privado generalmente exige el empleo de un contrato, es decir, un documento escrito que comprende los derechos y obligaciones exigibles para las dos partes. Normalmente el contrato es un documento único, con anexos debidamente identificados como vinculantes. A veces, la relación contractual puede ser más compleja, incluyendo diferentes documentos contractuales que vinculan a la parte privada con diferentes instituciones públicas (por ejemplo, un APP para una nueva planta de energía se puede regir por una licencia o autorización otorgada por el Ministerio respectivo para la planta, junto con un *Power Purchase Agreement* – PPA (Acuerdo de Compra de Energía) que se firma con la compañía estatal de transmisión de energía eléctrica).

Este contrato deberá usualmente otorgarse a través de un proceso público competitivo, el cual puede desarrollarse bajo una variedad de procesos de licitación.

Parte pública: Incluye los gobiernos (la administración contratante), o agencias, empresas y entidades que pueden actuar en el respectivo contrato como administración contratante en nombre del gobierno. Estas administraciones pueden ser nacionales o sub-soberanas (estados en un país federal, gobiernos regionales, municipios, etc.). El socio público también es referido en esta Guía APP como la

administración contratante⁵, aunque otros términos son aceptados internacionalmente o utilizados en algunas jurisdicciones (ver glosario).

Parte privada: Se refiere comúnmente a la (s) empresa (s) clave del sector privado que participarán en el desarrollo del proyecto, mientras que "socio privado" se refiere a la contraparte contractual de la parte pública. En un APP, es común que un grupo de partes privadas formen un consorcio para licitar al contrato APP. Si el consorcio se adjudica el contrato, crea una nueva empresa para firmar el contrato y actuar como socio privado. Esta nueva empresa también se conoce en esta Guía APP como la sociedad proyecto o como una Sociedad de Propósito Específico (SPE⁶).

En algunos países, una empresa del gobierno o una empresa de propiedad estatal (SOE, por sus siglas en inglés) (incluida una potencial SPE creada por el gobierno) puede considerarse como una "entidad privada" sujeta a regulación civil (en lugar de administrativa). Sin embargo, un contrato entre una autoridad contratante y una entidad "privada" de propiedad estatal (cuando la SOE es propiedad del gobierno que contrata el proyecto) normalmente no se considerará APP y no se considera como tal por esta Guía APP (ver sección 2.2). No se considera un APP porque existen dudas razonables de que haya una transferencia de riesgo al sector privado⁷.

Sin embargo, la presencia de la administración contratante, del gobierno respectivo o de una empresa estatal como accionista de la compañía proyecto no es impedimento para que el contrato del proyecto se considere una APP, sin importar si el gobierno posee una participación en el capital minoritaria o incluso mayoritaria.

2) "Para el desarrollo (o mejora significativa o renovación) y gestión de un activo público (incluyendo potencialmente la gestión de un servicio público relacionado)"

Desarrollo y gestión del activo: Una de las características esenciales del modelo APP es la búsqueda de eficiencia a través de la mayor implicación del contratista. Se busca implicar al contratista no sólo en el diseño y construcción del activo, sino también en su mantenimiento a largo plazo, conformando la construcción y el mantenimiento como obligaciones agrupadas. En algunos proyectos, la gestión

⁵ En general, el socio público o la contraparte contractual pública en el contrato APP coincidirá con la administración contratante que licita y ejecuta el contrato. Por conveniencia, esto es asumido por esta Guía APP como la situación común. Sin embargo, puede haber casos en los que la administración o agencia que licita y adjudica el contrato no sea el organismo o institución pública que firma o ejecuta el contrato APP, sino que este es firmado por otra entidad pública aún relacionada con el mismo gobierno.

⁶ La existencia de una SPE no es una condición necesaria para que un contrato sea considerado como APP. En la sección 6 se explica más a fondo la razón de ser de las SPE y otras formas alternativas de constitución del socio privado.

⁷ Un caso diferente es cuando una empresa pública o SOE es propiedad de un gobierno diferente al que contrata el proyecto. Opera en el mercado como cualquier operador económico privado (es decir, compitiendo por el mercado), de modo que el riesgo transferido a esa SOE es transferido efectivamente fuera del gobierno contratante.

también incluye la operación (ya sea de la infraestructura o de un servicio relacionado).

Mejora significativa o renovación: Esta Guía APP trata de las APPs como una opción de desarrollo de proyectos intensivos en capital. Las APP también pueden utilizarse para inversiones adicionales intensivas en un activo existente.

Potencialmente incluyendo la gestión de un servicio relacionado: El foco de la Guía APP es el desarrollo de infraestructura. Sin embargo, muchas APP también incluyen la gestión o la operación de un servicio público cuando la infraestructura se relaciona con dicho servicio o es una plataforma para la prestación del servicio. Por ejemplo, un APP de un sistema de transporte masivo, incluyendo la operación del servicio de transporte, entra dentro del alcance de la definición de APP.

3) "En el contrato, la parte privada asume un riesgo significativo y la responsabilidad significativa de la gestión a lo largo de la vida del contrato"

Responsabilidad significativa de la gestión: La parte privada debe estar material e integralmente responsabilizada de la gestión del activo (especialmente la gestión del coste del ciclo de vida), en lugar de dedicarse únicamente a áreas específicas y / o menores de gestión. De lo contrario, no tiene sentido transferir los riesgos del ciclo de vida y confiar en un contrato a largo plazo bajo un esquema APP.

Asimismo, el alcance de las responsabilidades determinará de manera natural el alcance de la transferencia de riesgos, ya que no debe transferirse riesgo sobre actividades y eventos en los que el socio privado no tiene control o mecanismos para influir en la gestión del mismo. Los riesgos se relacionan con las responsabilidades (es decir, los riesgos relacionados con la gestión del ciclo de vida de la infraestructura sólo deben transferirse si se ha delegado al socio privado la responsabilidad de la gestión a largo plazo, especialmente el mantenimiento y las renovaciones).

Transferencia significativa del riesgo: Debe haber una transferencia significativa de riesgo al sector privado durante una parte significativa del ciclo de vida de los activos (lo cual está relacionado con la naturaleza de largo plazo de estos contratos), además de la transferencia de riesgos de construcción.

Significativo: El grueso del riesgo tiene que ser transferido (ya que la transferencia de riesgo es el principal impulsor de la eficiencia de un APP - ver sección 5), pero no hay necesidad de transferir la totalidad de los riesgos / eventos y sus consecuencias. Pueden producirse ineficiencias significativas cuando se transfieren ciertos riesgos, ineficiencias que son evitables mediante la retención o compartición por el socio público de esos riesgos.

4) "y proporciona una parte significativa del financiamiento"⁸

Como se indica en la introducción, la participación privada en el financiamiento de un proyecto no es una condición necesaria para que un proyecto pueda considerarse APP. Sin embargo, el foco de esta Guía APP está en APPs de financiamiento privado.

La obtención de financiamiento privado puede ser un objetivo o una motivación en sí misma para que una administración pública apele a esta modalidad de contratación (sin embargo, esto debe evaluarse cuidadosamente como se explica en la sección 5).

Pero, por otra parte, el financiamiento privado (generalmente en el marco de una estructura de *project finance*) también puede ser un factor esencial para la eficiencia, ya que cuando el socio privado financia la totalidad o una parte significativa de la infraestructura y su remuneración se basa en el desempeño (disponibilidad y/o uso) de dicha infraestructura, el financiamiento está sujeto a riesgo. Este es un poderoso mecanismo para alinear los objetivos de los socios público y privado; incentiva al socio privado a ser proactivo para maximizar el objetivo de la parte pública (que es asegurar que la infraestructura esté disponible y operada y/o mantenida adecuadamente). El financiamiento privado incentiva también al socio privado a un buen manejo de los costes agregados del activo (durante el ciclo de vida del activo⁹). Lo anterior facilitando que, después de cubrir los costos de operación, el socio privado tenga ingresos suficientes para pagar su deuda y proporcionar un retorno a sus inversionistas.

5) "y la remuneración está vinculada significativamente con el desempeño y / o la demanda o uso del activo o servicio, con el fin de alinear los intereses de ambas partes"

Esta noción está vinculada a las características de financiamiento privado y transferencia de riesgo de la APP. La forma más eficaz de transferir la responsabilidad y riesgo significativo durante la vigencia del contrato es retribuir al contratista (el socio privado en un APP) en función del desempeño del activo (en el

⁸ Desde una perspectiva amplia, cualquier financiamiento proporcionado por el sector privado podría considerarse como financiamiento privado. Sin embargo, el concepto "financiamiento privado" puede considerarse una cuestión reglamentaria o de normatividad: desde una perspectiva contable pública y de "información estadística", financiamiento privado significa financiamiento que no se considera deuda pública (es decir, no se consolida en el balance del sector público). Sin embargo, esta Guía APP considera "financiamiento privado" como cualquier financiamiento proporcionado por el sector privado que esté sujeto a riesgo del proyecto, es decir, que dependa de la buena ejecución del contrato y desempeño del contrato-proyecto. Esta visión está alineada con el concepto de propiedad económica del activo, el cual es aplicado en algunos estándares y guías para la evaluación de si un activo APP debe o no debe ser consolidado o registrado en el balance del gobierno. En algunos países se aplican criterios muy precisos y específicos, bajo estándares o reglas que definen si el activo debe considerarse público. En el capítulo 2 se ofrece más información sobre la contabilidad e información estadística (*reporting*) de los APP en relación a las cuentas nacionales y la información estadística nacional de financiamiento público.

⁹ Las APPs requieren poner la atención en todos los costos durante la vida útil de la infraestructura, o durante la vigencia del contrato que regula la gestión de la infraestructura. Esto incluye la inversión inicial / costos de construcción y cualquier otro trabajo de mantenimiento requerido para mantener el activo en un estado o condición técnica aceptable y constante, o en un estado necesario para cumplir con los requisitos de desempeño establecidos en el contrato.

sentido de calidad del servicio) o sobre la base del nivel de uso, o una combinación de los mismos. Normalmente, el desempeño del activo dependerá del grado en que se cumplan los niveles de servicio acordados o el nivel o volumen de uso (cuando el objetivo principal es extraer el valor financiero del activo como un generador de ingresos). Este último caso es generalmente el caso en las APP concesionales o de pago usuario, y el primero es generalmente el caso en las APPs presupuestarias.

El vínculo con el desempeño y / o el uso también resulta en otra característica particular de las APP de infraestructura: el contratista sólo recibirá pagos (o la mayoría de los pagos) una vez que el activo de infraestructura esté terminado, es decir, una vez que el activo esté en servicio¹⁰.

El vínculo entre la remuneración y el desempeño es primordial para alinear el interés del socio privado (esencialmente centrado en la obtención de beneficios) con los objetivos del sector público (esencialmente centrado en la fiabilidad y calidad del servicio). Sin embargo, los intereses deben alinearse sin ser prescriptivos en cuanto a los medios y métodos a ser aplicados (insumos), y dejando un margen razonable para la innovación.

La forma típica de contrato de un APP de financiamiento privado es el contrato de diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento (DBFOM). Pero sólo se considerará como una verdadera APP de financiamiento privado si el sector privado proporciona un financiamiento de volumen significativo a su propio riesgo y la mayor parte de la remuneración de las obras y actividades de operación y mantenimiento está relacionada con el desempeño, el buen mantenimiento o el uso efectivo de la infraestructura. Este tipo de contrato tiene una serie de variantes y también es referido mediante otros términos en algunos países.

Existen también otras formas de contrato que pueden considerarse APP, incluidas algunas APP de infraestructura que no implican financiamiento privado, como por ejemplo diseño, construcción, operación y mantenimiento (DBOM) y algunos proyectos de diseño, construcción, financiamiento (DBF).

CUADRO 1.5: Resumen de las Características Esenciales y Otras Características Comunes de una APP de Financiamiento Privado	
Características esenciales	Otras características comunes
<ul style="list-style-type: none"> • Existe un contrato público de largo plazo entre las partes pública y privada. • La construcción y la gestión a largo plazo del activo se agrupan en un solo contrato. 	<ul style="list-style-type: none"> • La parte privada generalmente se constituye como una SPE. • El financiamiento obtenido por la parte privada suele ser en forma de <i>project finance</i>.

¹⁰ Al igual que muchas otras características, esto puede tener excepciones con parte de la retribución o pagos al socio privado recibidos durante la construcción, dependiendo de la estructura financiera del APP (ver cofinanciamiento en la sección 7.3)

<ul style="list-style-type: none"> • Existe riesgo significativo transferido al sector privado durante una parte significativa del ciclo de vida del activo. • Hay un importante volumen de financiamiento privado sujeto a riesgo. • La remuneración del socio privado está vinculada al y sujeta al riesgo de desempeño y / o demanda (alineamiento de intereses). 	<ul style="list-style-type: none"> • Los ingresos de la parte privada son generados únicamente (o principalmente) cuando el activo está terminado y listo para el uso. • En consonancia con el objetivo de rendimiento de la remuneración para el socio privado, los requerimientos técnicos y de servicios se centran en resultados o "especificaciones de resultados", en lugar de en los insumos. Los requerimientos dejan espacio para la innovación.
---	---

La siguiente sección presenta y explica estas y otras estructuras contractuales utilizadas para desarrollar (o gestionar) infraestructura, a fin de analizar cuáles de ellas son considerables APP y por qué. También se examinan otras situaciones y contextos, que no son contratos pero que a veces son referidas confusamente como APPs.

En secciones posteriores se proporciona información adicional sobre las variantes y tipos de APP, se clarifica sobre la diversa terminología aplicada (sección 3), se elabora más en relación al tipo de activos en los que se apela a las APP más comúnmente como método para contratar nueva infraestructura (sección 4) y se facilita una descripción de la estructura típica de una APP.

CUADRO 1.6: Puntos Clave en Relación con la Introducción al Concepto de APP

- APP es una opción para contratar infraestructura (APPs de infraestructura) y servicios (APPs de servicios), la cual puede proporcionar beneficios adicionales además de ser un medio para acceder a financiamiento privado para los gobiernos promotores.
- El foco de esta Guía APP son las APPs como herramienta para desarrollar una nueva infraestructura (o mejorarla) de manera eficiente. En concreto, la Guía APP se centra en las APP que descansan de manera significativa en financiamiento privado (APPs de financiamiento privado).
- No existe una definición universalmente aceptada para las APP, pero existe un consenso razonable sobre algunas características clave que deben estar presentes para que un contrato se considere APP: contrato a largo plazo, transferencia significativa de riesgos y responsabilidades del gobierno al sector privado y remuneración vinculada al desempeño y / o demanda de los servicios que presta el activo de infraestructura que se está construyendo.
- Las APP pueden clasificarse como APPs de pago usuario o concesionales (el origen de los pagos son los cargos al usuario - tarifas) o APPs de pago presupuestario (el origen de los pagos es el presupuesto público).
- Hay una amplia variedad de términos para referirse a una APP, siendo la nomenclatura más común las concesiones (para APPs de pago usuario) y PFI (para APPs de pagos por gobierno o presupuestarios).
- El financiamiento privado no es una condición necesaria para que un contrato pueda considerarse una APP. Sin embargo, la participación del sector privado en el financiamiento puede no sólo ayudar a acelerar el desarrollo de la infraestructura, sino que también añade beneficios adicionales en forma de eficiencia (en proyectos

- que sean adecuados y bajo ciertos requisitos y condiciones).
- APP no es lo mismo que privatización.

2. Participación Privada en Infraestructuras y Servicios Públicos: Qué es y qué no es una APP

Nota importante: El término “Infraestructura” es utilizado en esta Guía APP en un sentido amplio. Este incluye no solo instalaciones y sistemas completos con una parte importante de obra civil, sino también equipos (por ejemplo, material rodante en ferrocarriles) o plantas (plantas de energía, plantas de depuración de aguas y similares) dónde la obra civil puede ser menos relevante. Para el propósito de esta Guía APP, infraestructura incluye equipamientos sociales (como hospitales y escuelas) así como también infraestructura económica (aquella relacionada con agua, energía, transporte y telecomunicaciones). Esta Guía APP usa “infraestructura”, “activo público” o simplemente “activo” indistintamente para referirse a aquel activo público que será desarrollado y gestionado bajo un contrato APP. Ver sección 3 para una descripción completa del término infraestructura y ejemplos de activos APP.

Esta sección introduce y explica los principales ámbitos y ejemplos potenciales de participación privada en infraestructuras públicas (ver figura 1.1) con el ánimo de contextualizar el enfoque APP. Este incluye, no solo opciones de contratación, sino también otros contextos en los cuales el sector privado puede gestionar una infraestructura pública o proveer servicios que podrían ser considerados públicos (privatizaciones o situaciones similares).

Participación Privada en Infraestructuras (PPI¹¹) no es un sinónimo de APP: El concepto PPI incluye otras formas de involucración privada en el desarrollo y/o gestión de infraestructuras públicas.

Esta sección explicará cuales de estas opciones de contratación y contextos de participación privada pueden referirse como APPs y cuáles no. Se describe lo siguiente:

- Opciones de contratación de Infraestructuras que no son consideradas APP;
- Opciones de contratación de Infraestructuras que sí podrían ser consideradas con APP;
- Contratos para la gestión de servicios o infraestructuras existentes, y
- Otros modos de involucración privada en infraestructuras y servicios públicos.

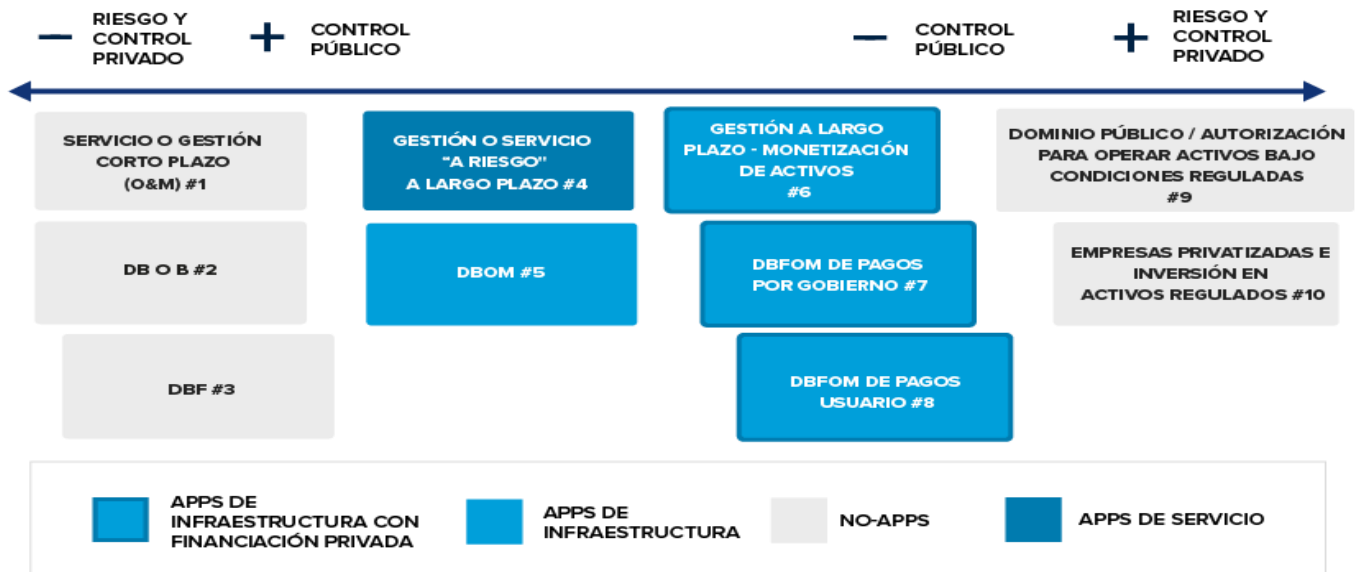
¹¹ Proyectos de Participación Privada en Infraestructura (proyectos PPI) es un término usado frecuentemente por un número de instituciones para referirse a cualquier modalidad de inversión privada y/o gestión privada de infraestructuras. Por ejemplo, la base de datos de PPI del Grupo Banco Mundial (<http://ppi.worldbank.org/about-us/about-ppi>) incluye proyectos APP, pero también otros proyectos y contratos con participación privada que no son considerados APPs.

Las APPs, como concepto amplio, son una opción para desarrollar y/o gestionar infraestructuras (incluyendo sistemas, instalaciones, equipamientos y plantas) y los servicios asociados, y es por esto que el término implica la existencia de un contrato y la intención específica de un gobierno de externalizar el desarrollo y la gestión de la infraestructura o servicio. Como contrato público, tiene que cumplir una serie de condiciones o características para ser considerado como una APP, que son más específicas y exigentes en el caso de los contratos de APP de infraestructuras.

Sólo un contrato puede ser APP, y sólo cuando se cumplen todas las características descritas en la sección 1 (con la excepción de financiamiento privado significativa, que es la característica distintiva para las APPs de financiamiento privado). Por lo tanto, la mera involucración del sector privado no constituye, por sí sola, razón suficiente para describir un contrato como un APP, ni tampoco la presencia de un alcance completo integrado en un único contrato, ni la provisión de financiamiento por parte del sector privado. La naturaleza de los ingresos no constituye tampoco un factor decisivo, pues hay muchas formas contractuales y no contractuales de acuerdo en las cuales el ingreso puede provenir tanto de los usuarios como de los presupuestos.

Esa sección explica los esquemas contractuales utilizados para desarrollar, financiar y gestionar infraestructuras, así como otros contextos de participación privada. Lo anterior permitiendo observar los factores diferenciales de una ruta o modelo de contratación APP, lo cual se presenta de manera resumida en la tabla 1.2.

FIGURA 1.1: Espectro de Participación Privada en Infraestructuras y Servicios Públicos



EXAMPLES

- #1** Contrato de O&M carretera a 2 años
- #2** Contrato de diseño y construcción, o construcción solamente, de Infraestructura (por ejemplo, una carretera, una vía de ferrocarril, todo un sistema ferroviario...).
- #3** Como en #2 pero pre-financiando el contratista las obras contra pagos futuros
- #4** Contrato de 10 años para la gestión de un servicio de suministro de agua; contrato de 15 años para gestionar las operaciones de transporte en autobús en una ciudad; Contrato de 15 años para gestionar renovaciones y mantenimiento ordinario en carretera, bajo precio fijo con deducciones por calidad. A veces denominado lease, affermage, concesión ...
- #5** Contratos para desarrollo de un activo, donde el contratista también proporcionará mantenimiento durante varios años.
- #6** 30 años de lease o concesión para operar una carretera de peaje existente contra el pago de un canon inicial, o para operar un sistema de agua en una ciudad.
- #7** Contratos DBFOM a 25 años para construir, financiar y gestionar una instalación/edificio de hospital, una escuela, una carretera o una planta de tratamiento, etc. Ser compensado por pagos por desempeño/disponibilidad. Un Contrato de Compra de Energía (PPA).
- #8** DBFOM 30 años de una carretera compensado con cargos a usuarios recolectados por socio privado, o una concesión de suministro de agua con renovación y mejoras extensas de la red de saneamiento y plantas.
- #9** Una concesión para utilizar el terreno en una localización portuaria para desarrollar y operar facilidades relacionadas con puertos a 99 años a pleno riesgo del desarrollador; una autorización para desarrollar una IPP de energía renovable a ser compensado de acuerdo bajo precio regulado / subsidiado según regulación de energía renovable.
- #10** Un operador de telecomunicaciones, o un distribuidor de electricidad que compite por los clientes/usuarios bajo limitaciones de regulación.

2.1. Opciones de Contratación de Infraestructuras no Consideradas APPs

Contratación tradicional de infraestructuras: financiamiento público y gestión pública. Contratos de Diseño y Construcción y Contratos de Construcción.

Las obras públicas y las infraestructuras públicas han sido tradicionalmente financiadas por los gobiernos. La fuente de recurso para la contratación tradicional es el presupuesto público¹².

El sector público puede contratar deuda para proyectos específicos. Sin embargo, este no es el enfoque más común; en la mayoría de las jurisdicciones, la deuda pública es gestionada bajo el principio de “caja única” (es decir, los recursos no son ligados /atados a proyectos concretos).

Aún más, en el pasado, muchos gobiernos han contado medios propios de ejecución de obra pública, incluyendo su propio equipo y personal. A día de hoy, practicante toda la obra pública es construida por empresas independientes que, en la mayoría de los casos, son contratadas mediante licitación pública. Algunas empresas públicas son excepciones, pero incluso en esos casos muchos de los trabajos son llevados a cabo por corporaciones privadas bajo esquemas de subcontratación.

La contratación tradicional toma usualmente una de las siguientes formas:

- Contratos de sólo Construcción (B por su sigla en inglés), en los cuales el diseño ya ha sido realizado por una entidad diferente y se licita un contrato para construir la infraestructura. Esta forma de contratación es a veces también referida como Diseño-Oferta-Construcción;
- Contrato de Diseño y Construcción (DB por sus siglas en inglés), en el cual un diseño y construcción de la infraestructura se licitan en un único contrato. En algunos países, los contratos B o DB pueden también ser referidos como contratos de Ingeniería, Compra y Construcción (*Engineering, Procurement and Construction*, EPC), especialmente cuando el activo a construir consiste fundamentalmente en una planta. Otro término que puede usarse para referirse al mismo alcance de contrato es el contrato Llave en Mano, en el cual el precio y el plazo de construcción son fijos.

Cuando la infraestructura es licitada por medios convencionales, la autoridad contratante paga las obras con recursos de su presupuesto y asume la entera responsabilidad del activo una vez que la construcción ha sido finalizada (ver la figura 1.2). Los pagos son usualmente realizados en función del avance de obra y al precio estipulado (que puede estar sujeto a revisiones). El contratista puede ser

¹² Nótese que, en algunos países, los gobiernos establecen impuestos específicos para financiar infraestructuras de transporte (típicamente carreteras), usualmente estructurados como gravámenes sobre el consumo de combustible. En otros casos el financiamiento puede estar basada en cargos específicos a los usuarios de la infraestructura, los cuales pueden ser utilizados para financiar la infraestructura a través de diferentes estructuras financieras y corporativas de carácter público, y siendo aún la infraestructura contratada por métodos convencionales. Por ejemplo, una Empresa Pública (en inglés SOE) puede obtener financiamiento sobre la base de los ingresos futuros de peaje y contratar la construcción de la carretera bajo un esquema de DB.

responsable de arreglar los defectos a su propia costa durante un corto periodo, y puede dar garantías (tales como avales bancarios) con respecto a sus responsabilidades por los posibles defectos de la obra. El contratista puede también tener que responder por defectos ocultos durante un periodo más largo de tiempo, pero normalmente sin garantías explícitas asociadas durante ese periodo.

Las tareas de mantenimiento ordinario son usualmente contratadas a otro partícipe privado a través de un contrato distinto. Sin embargo, la gestión de largo plazo y la gestión del ciclo de vida (y sus riesgos asociados) permanecen bajo responsabilidad directa de la administración, agencia o corporación pública creada al efecto. Las renovaciones y el mantenimiento extraordinario usualmente serán contratadas y financiadas por el gobierno o la citada agencia como y cuando se necesiten.

Por lo tanto, los contratos B o DB adolecen de una falta natural de incentivos por parte del contratista para preocuparse por la calidad y resiliencia del activo. En cambio, el contratista tiene una clara motivación para incrementar los beneficios tanto reduciendo costos (comprometiendo por consiguiente la calidad) o reclamando pagos adicionales (por ejemplo, por modificaciones del alcance del contrato). El riesgo de reducción de la calidad o de incremento de costos para el sector público solo puede ser controlado mediante una supervisión intensiva de aseguramiento de la calidad y/o una natural inclinación a ser altamente prescriptivo en la definición de los requerimientos técnicos.

A pesar de todo, los contratos B o DB pueden ser opciones adecuadas para el desarrollo de infraestructuras en muchos casos, siempre y cuando el sector público tenga las capacidades necesarias, sepa claramente qué es lo que quiere como solución técnica, prefiera retener la responsabilidad del mantenimiento durante toda la vida del activo, y tenga fondos presupuestarios suficientes para pagar las obras. No hay una forma de contratación universalmente mejor y preferida para ninguna infraestructura, sino que cada proyecto demanda una forma específica de contratación como solución óptima.

FIGURA 1.2: Esquema Básico de un Contrato de Diseño-Construcción o de Construcción



Las obras son financiadas por el sector público. Los pagos por las obras son recibidos por el contratista según progresan las obras (financiado por el presupuesto) y el activo es recibido/recepcionado por la Autoridad una vez se haya completado la construcción.

← Flujo de servicio ↔ Relaciones Contractuales ← ---- Flujo de cada

Nota: B= Construcción (según siglas en inglés); DB= Diseño- Construcción (según siglas en inglés).

Diseño, Construcción y Financiamiento (DBF por sus siglas en inglés)

Un contrato DBF es parecido a un contrato DB en tanto que el gobierno recibe el activo una vez que la construcción ha finalizado. El gobierno mantiene las responsabilidades y riesgos asociados al estado del activo en el largo plazo.

Sin embargo, en un contrato DBF, el gobierno no paga directamente por las obras, sino que difiere el pago, convirtiendo al contratista en un prestamista "de facto". Un contrato DBF puede ser considerado como una variación de la contratación convencional, siendo la variación el plazo de pago. El contratista actúa no solo como contratista de construcción sino como prestamista del sector público. El

préstamo es indirecto, ya que finalmente los fondos serán facilitados por una institución financiera- como por ejemplo un banco- contra la prenda del derecho de cobro de los pagos del gobierno (ver figura 1.3), o incluso comprando al descuento sin recurso esos pagos futuros¹³.

Los pagos no son realizados hasta el final del periodo de construcción, esto es, hasta el momento de aceptación de las mismas. Frecuentemente en un número determinado de pagos durante un número de años después de la entrega del activo, por el importe ofertado por el licitante ganador (que incluye los costos de construcción y los costos financieros)

A pesar de que el sector privado provee financiamiento para el desarrollo de la infraestructura, ese financiamiento no está sujeta a riesgo del desempeño del proyecto- solo al riesgo construcción. Por lo tanto, no es considerado un financiamiento privado al objeto de esta Guía APP. Este método de contratación es además usualmente considerado como financiamiento público bajo muchas regulaciones de contabilidad nacional¹⁴.

¹³ Más que financiar los trabajos a través de un préstamo suscrito por el contratista y que sería repagado con las cuotas de pagos del gobierno, no es extraño que el financiamiento se estructure mediante métodos de venta de los derechos de cobro del contratista al prestamista, una venta que es usualmente sin recurso (o con recurso limitado que será liberado cuando la construcción sea completada). Estas estructuras son también conocidas como *forfaiting*.

¹⁴ Cualquier país que sigue cualquiera de los estándares internacionales de contabilidad y reporte fiscal nacional deberá considerar esta estructura como financiamiento público, esto es consolidado en las cuentas públicas el activo y las obligaciones, desde el momento en que el activo está completamente bajo el control de la autoridad licitante que asume la propiedad completa de los activos y todos los riesgos relacionados una vez construido. Ver el capítulo 4 sobre información estadística y contabilidad nacional sobre cuando unos activos y las obligaciones de pago relacionadas son considerados como públicos según algunos estándares.

FIGURA 1.3: Esquema Básico de una Estructura de Diseño, Construcción y Financiamiento (DBF)



Las obras son financiadas por el contratista (generalmente por un banco) frente a pagos futuros concedidos bajo el contrato de la parte pública, generalmente bajo un calendario fijo de pagos. La parte pública se hace cargo de la infraestructura una vez se haya finalizado la construcción (como en un B o DB).

← Flujo de servicio ↔ Relaciones contractuales ← - - - - Flujo de cada

Nota: DBF= Diseño-Construcción-Financiamiento (según siglas en inglés).

El objetivo del sector público con esta opción de contratación es normalmente el de evitar restricciones financieras de corto plazo. Puede haber también beneficios en el financiamiento, derivados de que la deuda está específicamente asociada al activo (y por tanto el financiador añade al proyecto una capa adicional de *due diligence*, aunque tan sólo en lo que se refiere a los riesgos de construcción). Existe potencialmente una mayor transferencia del riesgo de construcción con respecto a los contratos DB y B (básicamente el riesgo de retrasos en la construcción), en tanto en cuanto los pagos por los trabajos de construcción sólo se recibirán (en términos de caja) una vez estén finalizadas las obras. Este hecho puede generar beneficios en términos de eficiencia (especialmente en la fiabilidad del plazo de construcción propuesto) considerando que los pagos están en cierto modo condicionados a la finalización y aceptación de la construcción.

El gobierno debe confrontar los potenciales beneficios de un contrato DBF con los mayores costos de financiamiento. Aun considerando que existe un riesgo de crédito muy limitado en este esquema (básicamente relacionado con consideraciones en torno al plazo de construcción), habrá una prima en el tipo de interés sobre el costo de la deuda pública directamente negociada por el sector público.

Al igual que en el contrato DB, en un contrato DBF, la calidad de la construcción no está incentivada de manera natural. Sino que en esta opción sigue estando

presente un cierto incentivo perverso del contratista para maximizar sus márgenes durante construcción ya que la retribución no está condicionada o ligada al desempeño de las obras o del futuro servicio, y el coste del ciclo de vida a largo plazo de la infraestructura no es gestionado por el contratista, sino retenido por el sector público.

Hay algunos países que consideran los contratos DBF como un tipo de APP (en ocasiones referido como un método de “financiamiento innovador”), basándose en la naturaleza financiera de esta opción contractual y en la posibilidad de transferir mayores riesgos de construcción.

En cualquier caso, la APP puede no ser la opción más apropiada para contratar un proyecto determinado de infraestructura, y el contrato DBF puede ofrecer algunas ventajas y beneficios a la administración pública, comparándolo con un contrato convencional DB o B.

2.2. Opciones de Contratación de Infraestructuras que pueden ser consideradas como APPs

Diseño, Construcción, Operación y Mantenimiento (en inglés DBOM*)

Hay algunos contratos que son financiados por el gobierno con cargo al presupuesto (como en contratación convencional) pero en los cuales el contratista seleccionado llevará a cabo los trabajos de construcción, así como las futuras labores de operación y el mantenimiento.

Estos contratos son conocidos como DBOM (diseño, construcción, operación y mantenimiento). Si el contratista no es responsable de la operación¹⁵ de la infraestructura, el contrato se puede denominar también DBM (Diseño, Construcción y Mantenimiento). Bajo un contrato DBOM, los trabajos de mantenimiento son pre-contratados y abonados por el gobierno a un precio pre acordado. Ver la figura 1.4.

Un contrato DBOM (en oposición a un APP con financiamiento privado) es financiado por el sector público, i.e. los trabajos de construcción se retribuyen directamente en función del avance las obras. El precio de Operación y Mantenimiento (O&M) está estrechamente ligado al desempeño de los trabajos de O&M y estos son retribuidos con una corriente de pagos diferente. A pesar de ello, aún pueden existir incentivos para que el contratista reduzca calidad de

* *Design, Build, Operate and Maintain.*

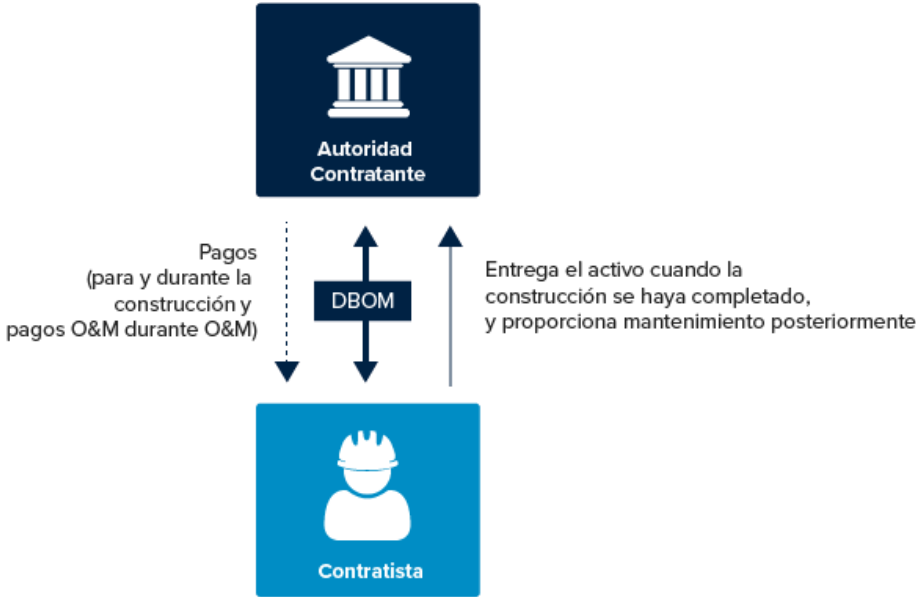
¹⁵ Las “operaciones” es un concepto que puede ser entendido en sentido limitado (asociado a la recolección de cargos al usuario, lo cual es referido a veces como “operación comercial”) o en un sentido amplio. En el último caso, el termino incluye otras obligaciones y responsabilidades en relación a la disponibilidad al uso de la infraestructura, y que no son necesariamente sólo actividades de mantenimiento en el sentido estricto de la palabra. Por ejemplo, para un proyecto viario, la remoción de accidentes, o el servicio de retirada de nieve (servicio de vialidad invernal). En muchas jurisdicciones, y la muchas veces la práctica común, emplean el término “operaciones” para toda actividad concerniente con la disponibilidad del servicio, incluso si ésta está principalmente relacionada con la actividad de mantenimiento.

construcción como forma de ahorrar costos e incrementar márgenes, lo que debe ser cuidadosamente controlado.

El riesgo de costos de mantenimiento inesperados sólo puede ser transferido al contratista de manera limitada, usualmente por medio de penalizaciones. Sin embargo, la mayoría del riesgo de mantenimiento, que depende de un adecuado diseño y construcción del activo, permanece normalmente en las manos del gobierno.

Los incentivos para el contratista para desarrollar las obras de manera adecuada y desempeñar las labores de construcción con alta calidad pueden ser limitados debido a la ausencia de capital en riesgo. Sin embargo, si el riesgo de mantenimiento es transferido al contratista, junto con los riesgos de construcción, el contrato DBOM puede estar cerca del concepto APP en términos de alcance de contrato y de potenciales eficiencias¹⁶ (por esta razón, en muchos países se considera el contrato DBOM como un tipo de APP).

FIGURA 1.4: Esquema Básico de una Estructura de Diseño, Construcción, Operación y Mantenimiento (DBOM)



Las obras son financiadas por el sector público. Los pagos por las obras son recibidos por el contratista según progresan las obras (financiado por el presupuesto). Después, el contratista (considerable aquí como un socio privado) proporciona mantenimiento (u operación y mantenimiento) y es retribuido con un precio de O&M por ello. La Autoridad puede recibir las obras una vez finalizadas la construcción o al final del contrato, dependiendo de la jurisdicción y el proyecto.

← Flujo de servicio ↔ Relaciones contractuales ← - - - Flujo de cada

Nota: O&M= Operación-Mantenimiento.

¹⁶ La sección 7 explica los motivos y las ventajas de una APP- solo alcanzables para los proyectos adecuados y bajo procesos preparación y estructuración adecuados, tal y como se explica más adelante en ese capítulo.

El gobierno puede decidir desarrollar un proyecto como DBOM si considera que el beneficio de una gestión más integrada excederá las potenciales pérdidas de eficiencia en las que se incurre (la pérdida de eficiencia inherente a la renuncia a licitar por separado de forma competitiva el futuro contrato de O&M), y, junto con ello las características específicas del proyecto y el contexto financiero no justifican un esquema APP de financiamiento privado (usualmente bajo forma de DBFOM, la cual se explica a continuación).

Contratos DBFOM

En un contrato DBFOM (Diseñar, Construir, Financiar, Operar y Mantener), el contratista desarrollará la infraestructura con sus propios fondos y financiamiento obtenido de terceros prestamistas a su riesgo (esto es, el contratista proveerá de la totalidad o la mayoría del financiamiento). El contratista es también responsable de la gestión de del ciclo de vida de la infraestructura (asumiendo los riesgos de los costos de ciclo de vida) además del mantenimiento corriente y la operación. Para llevar a cabo estas labores, el contratista (denominable “socio privado” en el contexto APP), normalmente creará una SPE (ver sección 6 para explicación con mayor detalle de la estructura de una APP bajo contrato de tipo DBFOM, sus agentes y principales relaciones).

El contrato es a menudo referido como DBFM cuando las operaciones no están incluidas en el alcance del contrato.

Los contratos DBFOM (y DBFM) así como otros términos equivalentes (como Construir-Operar-Transferir (BOT por sus siglas en inglés), Construir-Poseer-Operar-transferir (BOOT por sus siglas en inglés), Construir-Transferir-Operar (BTO por sus siglas en inglés) etc - ver sección 3.2), son el único tipo de contrato (en términos de alcance) que cumple todas las condiciones requeridas para ser un APP de financiamiento privado. Sin embargo, el que un DBFOM pueda ser considerado como un verdadero APP de financiamiento privado dependerá de lo real o efectivo de la transferencia de riesgos, y de la naturaleza de los vínculos entre desempeño e ingreso, ya que algunos DBFOM pueden representar en realidad contratos de DBOM con provisión de financiamiento por parte del participante privado, pero sin que los inversores asuman ningún riesgo material. Si no hay transferencia material de riesgos a los inversores, el proyecto arrojará un resultado en términos de VfM similar a un DBOM más que a un verdadero contrato DBFOM.

Contratos DBFOM basados en Pagos de Usuario (APP de pago usuario o concesión)

Cuando las administraciones deciden establecer cargos por el uso de la infraestructura, el potencial ingreso generado por ese activo público puede ser aprovechado de diferentes maneras. Puede ser usado como ingreso para el presupuesto general, como fuente de fondos para las necesidades de recursos de un sector particular (por ejemplo, el concepto *euroviñeta* de algunos países de la Unión Europea [UE]), o incluso se pueden asignar los ingresos generados al

sistema o proyecto específico que los genera (por ejemplo, los ingresos del sistema de abastecimiento de agua de una ciudad, los ingresos tarifarios del operador público de metro de una ciudad, o los ingresos de peaje generados por autopistas propiedad del gobierno- como es el caso de las empresas públicas de autopistas de algunos Estados en EE.UU. - *Turnpikes*).

Por otro lado, los ingresos futuros que se espera se generen por una nueva infraestructura también pueden ligarse a la inversión específica, asignando esos ingresos a la nueva compañía específica que desarrollará y gestionará el activo.

En este contexto, los fondos provenientes de los pagos de usuarios podrían ser suficientes para cubrir gastos de O&M y mantenimiento de largo plazo con un remanente que puede ser usado como recurso para repagar la financiación de la construcción del activo.

La asignación contractual a la parte privada, por parte de la administración pública, de los ingresos futuros/potenciales asociados al uso público de infraestructura pública como forma de financiar la contratación de la infraestructura, representa una APP de pago usuario. Las APPs de pago usuario son frecuentemente conocidas también como concesión, especialmente en países basados en código civil¹⁷.

Una APP de pago por usuario, con objeto de financiar, construir y gestionar una infraestructura, es una forma de contrato cuyo alcance incluye DBFOM de forma integrada, en la cual el financiamiento es privado (y usualmente referida como financiamiento privado bajo los estándares contables nacionales¹⁸) y en la cual la fuente de ingreso única, o mayoritaria la constituyen los derechos de comercialización del uso del activo: la totalidad o la mayoría de los ingresos provienen de los usuarios. Ver la figura 1.5.

En estos contratos (en contexto de contratación de nueva infraestructura o mejoras relevantes de las existentes), y en contraposición a la contratación convencional descrita anteriormente, el socio privado no sólo construirá (y deseablemente diseñará) las obras, sino que además operará y mantendrá el activo bajo contrato a largo plazo, adicionalmente a financiar a su propio riesgo el mismo (riesgo con excepciones que se describirán en su momento en esta Guía).

El socio privado recuperará la inversión (realizada directamente en forma de capital o indirectamente con cargo a financiamiento en forma de deuda) a su costo y riesgo, mediante los cobros a recolectar del usuario. El socio privado permanecerá como propietario económico del activo durante la vida del contrato de concesión. Esto

¹⁷ En los países de código civil, la concesión puede aplicarse tanto al contrato DBFOM como a contratos de servicios, o contratos que otorgan el derecho operación de un activo existente. Para activos existentes, los países basados en legislación de derecho común o *common law* usan el término “lease”. Ver sección 3 para clarificaciones sobre nomenclatura.

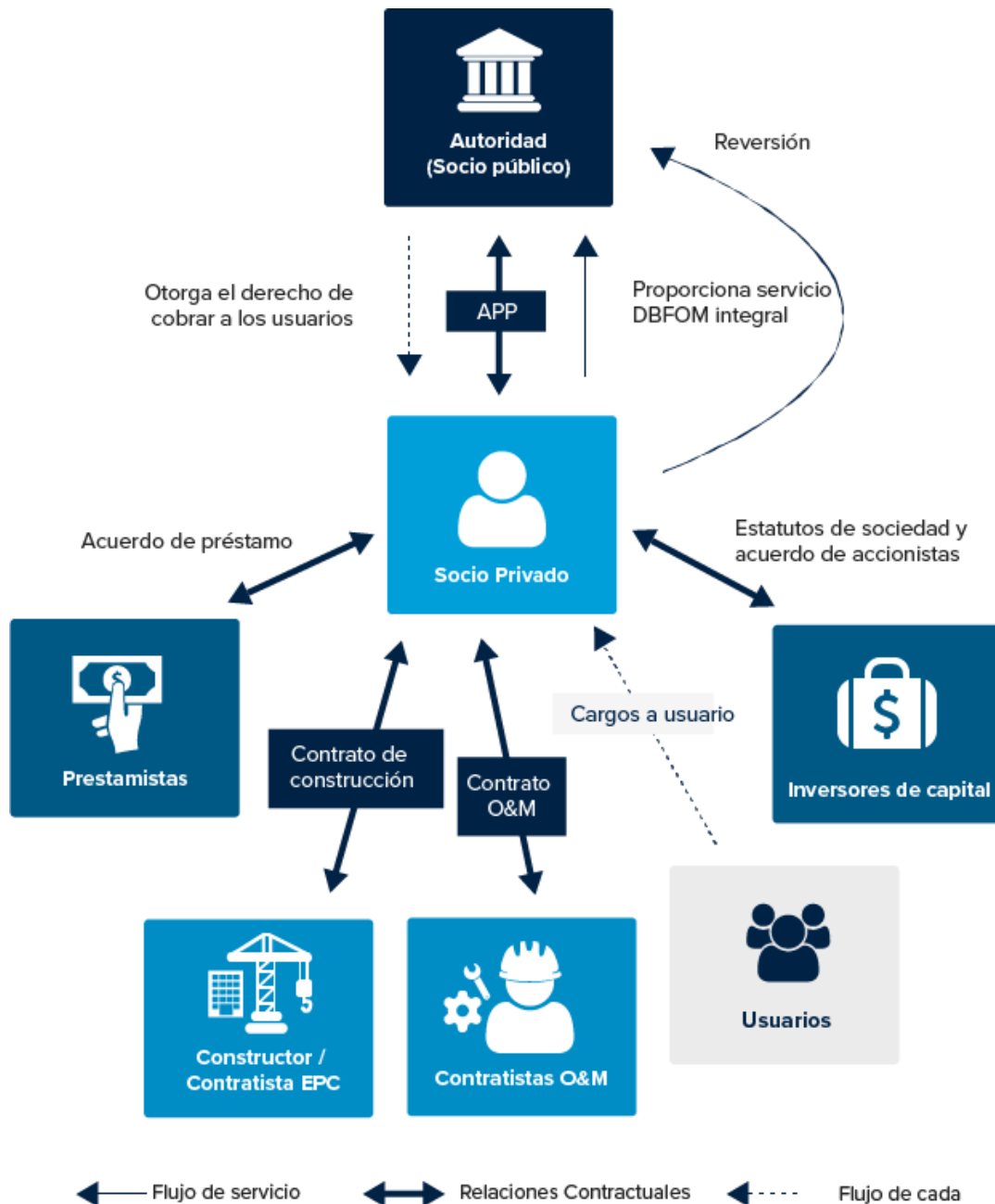
¹⁸ Sin embargo, un DBFOM basado en pagos del gobierno podría ser considerado un activo público, impactando sobre el déficit y la deuda del gobierno en términos de contabilidad nacional, o con carácter general o según el cumplimiento de ciertas condiciones. Ello depende de los estándares contables específicos aplicables en la respectiva jurisdicción (ver capítulos 2 y 4).

significa que el socio privado tendrá que mantener y renovar el activo a su propio costo y riesgo, sin la posibilidad de realizar reclamaciones a la parte pública (con las excepciones inherentes a un esquema adecuado de asignación necesarios n de riesgo).

Cuando el volumen de ingresos esperados del proyecto sobrepase los necesarios para poder financiar el proyecto la estructura APP de pago usuario incluirá habitualmente el requerimiento a la parte privada de un pago a la autoridad licitante, que puede ser en forma de pago* inicial y/o en forma de pago diferido, que a su vez puede responder a diversas formas (ver capítulo 5.4).

* N del T: del inglés "upfront payment"., Este pago o pagos se denominan a menudo, en países de habla hispana, *canon concesional*.

FIGURA 1.5: Esquema Básico de una Estructura de Contrato DBFOM (Pago por Usuario)



Nota: DBFOM= Contrato de Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Mantenimiento (por sus siglas en inglés); EPC= *Engineering, Procurement and Construction* (trad. lit. Ingeniería, Compra y Construcción); O&M= Contrato de operación y mantenimiento; APP= Asociación pública privada.

Por el contrario, puede suceder que el potencial de ingreso proveniente de los usuarios no sea suficiente para enfrentar la totalidad de obligaciones financieras además de los costos de O&M. A pesar de ello, si el proyecto es aún considerado como una solución con sentido y valor para el contribuyente, el gobierno estará dispuesto a cubrir la "brecha de viabilidad" lo que resultaría un esquema variante del esquema DBFOM (ver cuadro 1.6 debajo).

Aparte del APP estándar de pago usuario descrito más arriba y de su variación en caso de brecha de viabilidad, hay otra variación relevante en el esquema DBFOM pago usuario: la empresa de capital mixto público-privado o “*joint venture*” público-privada (denominada usualmente en países de habla hispana como “empresa mixta”). Ver cuadro 1.6 a continuación.

CUADRO 1.6: Variaciones de APP de Pago Usuario

Co-financiamiento y esquemas híbridos en concesiones que no auto-financiables. *Viability gap funding* (VFG).

Una concesión como modo de contratar y financiar nuevas infraestructuras requiere de la existencia de un margen o beneficio en términos de ingresos menos costos de O&M, es decir, el proyecto debe generar un exceso de ingreso sobre los costos de O&M que pueda ser usado para amortizar el financiamiento aplicado al activo y generar un retorno para el inversor privado.

Sin embargo, los ingresos, y este posible surplus, puede no ser suficiente para cumplir con las obligaciones financieras y proveer de retorno al capital. En esta situación se produce lo que es conocido como brecha de viabilidad (*viability gap*). Esta brecha es usualmente cumplimentada mediante financiamiento público, normalmente en forma de subsidios de capital (esquemas de co-financiamiento) o por medio de pagos presupuestarios complementarios ligados al desempeño.

Tipos de proyectos o sectores típicos donde los ingresos de usuario son suficientemente significativos como para sufragar la mayor parte o todas las necesidades de fondos del proyecto son carreteras, puertos y aeropuertos. También, algunos proyectos de agua (cuando el proyecto consiste en el ciclo integral de agua, incluyendo el abastecimiento a los hogares). En aquellos proyectos donde los ingresos del usuario son insuficientes para fondar todas las necesidades del proyecto, el co-financiamiento y otras formas de apoyo a los ingresos pueden ser necesarias para rellenar la brecha de viabilidad.

Hay algunos tipos de sectores y proyectos cuyos ingresos de usuarios casi nunca cubrirán las necesidades de fondos del proyecto de infraestructura para ser viable. Este es el caso típico de las infraestructuras ferroviarias de transporte, donde la combinación de unas necesidades intensivas de capital con unos precios socialmente subsidiados, hacen que el régimen de co-financiamiento y/o los esquemas híbridos de pago (mezclando tarifas al usuario con pagos por servicio) sean un estándar.

N.B. el esquema de co-financiamiento puede ser aplicado también por otros motivos, aún cuando el proyecto de pago por usuario es autónomamente viable. El cofinanciamiento se explica posteriormente en la sección 7.5 en este capítulo y con mayor detalle en el capítulo 5.4.

Compañías de capital mixto, empresas mixtas (*joint ventures*) y APPs institucionalizadas¹⁹

No es infrecuente ver estructuras contractuales APP en las que los gobiernos participan en el capital accionario de las sociedades vehículo que actuará como socio privado. Sin embargo, estas estructuras varían significativamente dependiendo del tamaño de la participación del gobierno en el capital, los derechos grado de participación e influencia

¹⁹ *Resource Book on PPP Case Studies* (European Commission, 2005) incluye diversos *case studies* europeos de empresas de capital mixto en los sectores de agua y transporte. de especial interés es el caso de estudio 10, que describe un ejemplo de una JV alemana constituida en 1993 para la modernización de la infraestructura y gestión del servicio de suministro de agua en la ciudad de Schwerte.

que el gobierno se reserve en la gestión de la sociedad proyecto.

Estas estructuras son denominadas en algunos países compañías o sociedades de capital mixto o “empresas mixtas” en países de habla hispana, o como “joint ventures” (entre socio público y privado) en otros. La Comisión Europea usa el término APPs institucionalizados²⁰ para referirse a estas estructuras. Pueden también ser conocidos informalmente como APP institucionales cuando el gobierno retiene el control sobre la sociedad vehículo, y usualmente mantiene la mayoría de las acciones (ver “Asociaciones Público Públicas y APPs institucionales (controladas por la administración contratante) más adelante.

Esta Guía APP emplea los términos sociedad mixta, “joint venture”, empresas de capital conjunto, empresas de capital mixto, y APPs institucionalizados como sinónimos que se refieren a estructuras contractuales donde el gobierno retiene una participación de capital en la compañía como accionista, tiene una presencia (con derechos de voto conmensurados con su participación accionarial en el capital) en el consejo de la SPE, y participa activamente en la gestión de la compañía (por ejemplo, tiene la capacidad de designar a personal de alto nivel de responsabilidad). La participación de capital se detenta bien de forma directa por el gobierno/administración contratante o bien a través de una entidad pública que esté a cargo del área de servicio relativa al contrato APP.

Contrariamente, cuando la participación del gobierno se sustenta simplemente en una toma de participación minoritaria en el accionariado, sin derecho de influencia sobre la gestión más allá de los derechos de los que disfruta cualquier accionista minoritario bajo los estándares de mercado, no debería emplearse el término *joint venture* o empresa mixta para referirse a la estructura (aunque esto pueda suceder según sea la costumbre en algunas jurisdicciones). La distinción entre una “empresa mixta” y una “participación del gobierno en el capital en una APP convencional” puede ser muy sutil o incluso confusa, y algunas veces solo el término sólo responde a la aplicación de la nomenclatura legal o la terminología convencional usada en cada país.

DBFOM Basado en Pagos por Gobierno (APP Presupuestario o Iniciativa de Financiamiento Privado [PFI]²¹)

Los párrafos previos explican como la APP de pago usuario o APP concesional (o concesión a secas) es una alternativa para financiar y contratar infraestructuras bajo esquema DBFOM. Una autoridad o administración pública (el propietario último y original del derecho de cobro a los usuarios por un servicio público o por el uso público de la infraestructura) endosa esos derechos a una parte o agente privado a cambio de la obligación por parte de ese agente de desarrollar y construir el activo, proveer del financiamiento necesario y mantener el activo bajo determinados estándares de calidad de manera continuada.

La sección previa explicaba que cuando los ingresos de los usuarios son significativos pero no suficientes para sufragar totalmente las necesidades de

²⁰ Ver *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. Section 3. Comisión Europea, 2004.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>

²¹ Como se anotaba más arriba en esta sección, hay un gran número de países (especialmente en Latinoamérica) que reservan el término APP sólo para contratos de tipo pagos por gobierno, refiriéndose como concesiones a los proyectos de pago por usuario. En contraste, algunos otros países usan el término “PFI” (de las siglas en inglés *Private Finance Initiative*) para APPs de pago por gobierno.

fondos del proyecto, éste puede ser viabilizado mediante el empleo de subsidios de capital o de pagos complementarios por parte del gobierno.

Sin embargo, si no hay ingreso alguno de los usuarios (por ejemplo si no hay usuarios finales a los que cobrar) o el ingreso potencial es insignificante en comparación con el capital necesario (típico de los proyectos ferroviarios), o la infraestructura se pone a disposición de los usuarios de forma gratuita (por ejemplo, carreteras libres de peaje), un gobierno puede aún así decidir que desea lo siguiente:

- (i) Que el contratista asuma el ciclo integral de vida de la infraestructura, esto es, la gestión desde su construcción hasta su renovación (o incluso renovaciones en más de un ciclo);
- (ii) Que el contratista financie los trabajos con sus propios recursos;
- (iii) Que el contratista mantenga y/o opere la infraestructura de acuerdo con ciertos niveles de servicio o requerimientos de desempeño durante la vida del contrato, normalmente en base a la calidad y disponibilidad de la infraestructura y servicio por la misma; y
- (iv) Que el contratista / inversor sea remunerado por la construcción y por el O&M sólo si y en la medida en que la infraestructura esté disponible bajo los estándares especificados de calidad y disponibilidad.

Como en una concesión, el contratista obtiene sus ingresos de la infraestructura. Sin embargo, el ingreso proviene de la provisión de servicios a la entidad otorgante, servicio que consiste en la disponibilidad de la infraestructura para su uso, con la condición precedente de diseño y construcción, y la obligación continua de mantener y (usualmente) operar el activo. En algunos proyectos el gobierno no es el usuario (por ejemplo, en una carretera libre de peaje), si bien en otros proyectos la infraestructura sí es utilizada por el gobierno o por los empleados/funcionarios públicos (por ejemplo, un hospital, desde el que se proveen los servicios de salud pública, o una prisión operada por funcionarios públicos, o un juzgado, o una escuela con profesores que son empleados públicos).

Como en el caso de las APPs de pago usuario, las APPs de pago presupuestario pueden también incluir ingresos de usuario y/o otros ingresos comerciales. Cuando estos ingresos de mercado o comerciales no predominan (esto es, no representan la mayoría del ingreso) el contrato APP puede seguir siendo considerado como una APP de pago por gobierno o presupuestario.

Otras variaciones descritas para las APP de pago por usuario están también presentes en las APP presupuestarias: co-financiamiento (ver sección 7.4.), y la empresa mixta, aunque esta última es más extraña de ver que en el caso de APP de pago usuario.

Una variante específica de APP de pago presupuestario la representan proyectos en los que se carga peaje o tarifa a los usuarios, pero este ingreso del usuario no está cedido al socio privado, dejándolo fuera del esquema de retribución (ver ejemplo en el cuadro 1.7 a continuación)

CUADRO 1.7: La Autopista I-595, un Ejemplo de APP Presupuestario en Autopista de Peaje con Co-financiamiento

El proyecto de la autopista I-595, promovido por el Departamento de Transportes de Florida (*Florida Department of Transportation*, FDOT) en 2008, consistió en un contrato DBFOM para la reconstrucción, extensión, repavimentado, operación y mantenimiento de dos autopistas, incluyendo la construcción, operación y mantenimiento de tres carriles reversibles express (*express lanes*) en una de las autopistas. La inversión total (CapEx) supuso aproximadamente 1,6 miles de millones de dólares americanos.

El socio privado asumió la obligación de financiar la mayoría de la infraestructura (contra el derecho de recibir pagos por disponibilidad una vez la infraestructura estuviera abierta al servicio), si bien el FDOT también aportó subsidios de capital (aportaciones no reembolsables) en forma diferida a la compañía del proyecto por valor de 685 millones de dólares, a ser recibidos en siete pagos en fechas definidas en el contrato, o en la fecha de aceptación final de la construcción..

De esta forma, FDOT empleó parte de su asignación presupuestaria durante los primeros años de contrato, pudiendo rebajar el volumen de compromisos anuales de pagos por disponibilidad.

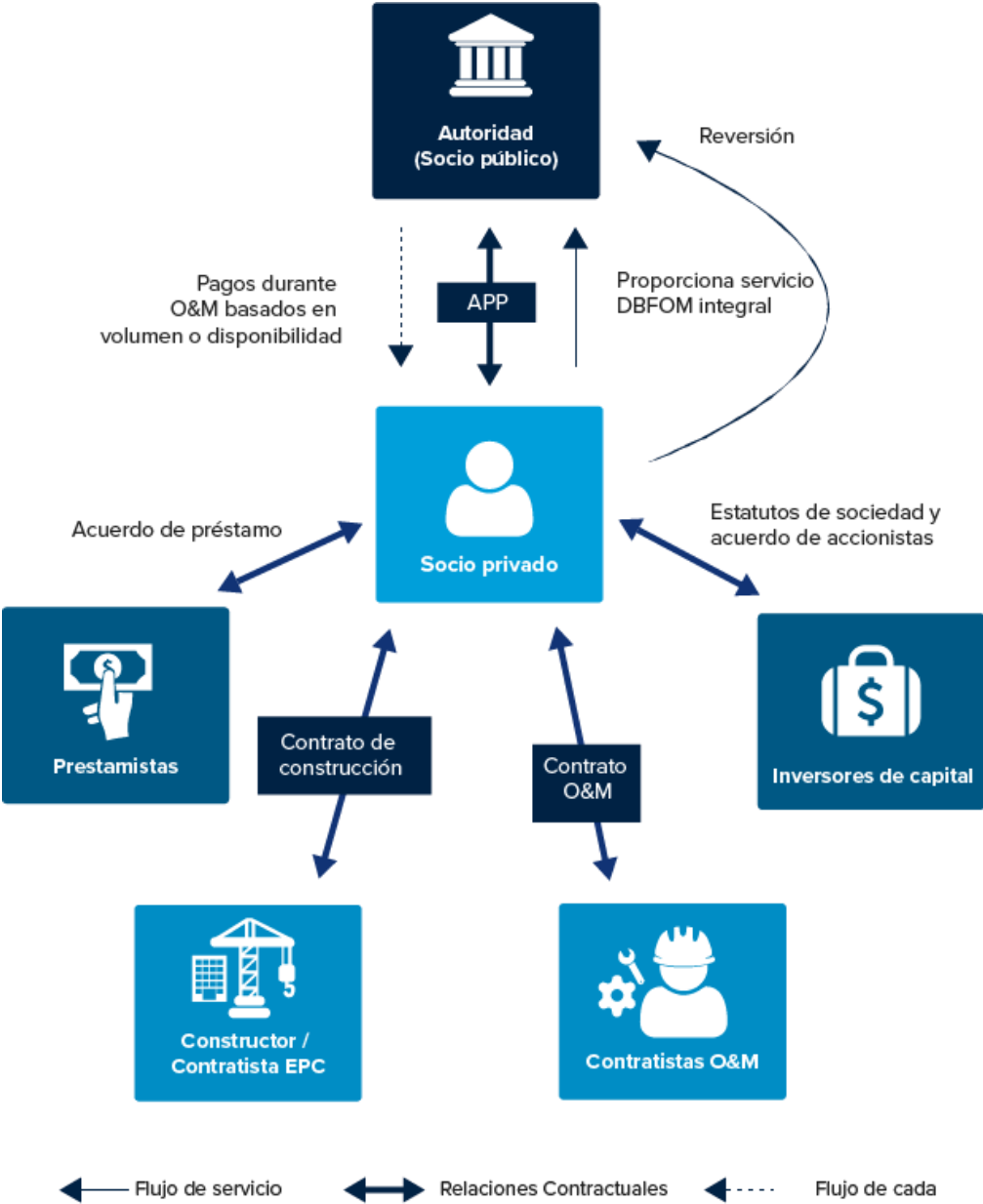
El uso de la infraestructura está sujeto a peaje. Se decidió que los ingresos de peaje serían retenidos por FDOT (y por tanto también el riesgo asociado). FDOT utilizaría los ingresos de tráfico para cubrir parcial o totalmente los pagos por disponibilidad a realizar al socio privado, en lugar de asignar tales ingresos al socio privado como fuente de ingresos de la sociedad proyecto. Esto permitiría a FDOT disfrutar de mayor flexibilidad en términos de estrategias de peaje, el cual es un elemento sensible teniendo en cuenta que se trata de un sistema de peaje dinámico, cuyo principal objetivo es gestionar la congestión de tráfico. Se consideró que, si el socio privado recolectaba los peajes en lugar de ser retribuido por pagos por disponibilidad, podría surgir un conflicto entre el objetivo de gestión de congestión del gobierno y la motivación del socio privado de maximizar ingresos.

Una descripción de otras características y motivaciones de este proyecto APP pueden verse en diversos ensayos y artículos²².

La figura 1.6 ilustra la estructura básica DBFOM de una APP presupuestaria. La sección 6 desarrolla con mayor detalle y explicación la estructura DBFOM (tanto para pago usuario como para pago por gobierno o presupuestario).

²² Ver "Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance Infrastructure", World Economic Forum, 2010; y "I-595: North American Transport Deal of the Year" –Revista *Infra-estructura*, Deloitte, Julio 2010. Sitio web del proyecto: <http://www.i595express.com/> and <http://www.595express.info/>

FIGURA 1.6: Esquema Básico de la Estructura DBFOM (pago por gobierno)



Nota: DBFOM= Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Mantenimiento; EPC= Ingeniería, Compra y Construcción; O&M= operación y mantenimiento; APP= Asociación pública privada.

Asociaciones Público Públicas y APPs Institucionales (controladas por la administración contratante)

Los gobiernos pueden crear compañías ad-hoc de propiedad pública para construir, financiar y gestionar infraestructuras, sobre la base de los ingresos generados por dichas infraestructuras o por el servicio que se ofrece desde las mismas (como por ejemplo peajes, tarifas de transporte público, tarifas de servicio de abastecimiento de agua).

Cuando una corporación pública es creada de manera específica para desarrollar, financiar y gestionar infraestructura bajo un contrato DBFOM otorgado por la administración propietaria de la citada corporación, la cual además ha aprobado el proyecto (o cuando dicha estructura de tipo DBFOM es implementada por una empresa pública ya existente), el armado contractual puede emular mucho de la estructura financiera y de gobernanza propia de un vehículo APP convencional (privado). En este caso, la estructura del contrato es a veces referida como una “Asociación Público-Pública”.

Sin embargo, este tipo de estructuras no son consideradas como APPs por esta Guía APP: muchos acuerdos de prestación de servicio entre gobiernos y compañías de propiedad pública no conllevan un contrato en el sentido estricto del término, sino más bien una autorización pública general y una asignación de derechos económicos a la corporación gubernamental. Cuando estos esquemas implican la existencia de un contrato específico (en el sentido estricto), con delimitación clara de derechos y responsabilidades (incluyendo un plazo definido), entonces el esquema puede beneficiarse de la aplicación de técnicas de *project finance* (con los prestamistas financiando el proyecto principalmente en base a la calidad del activo). Sin embargo, hay dudas razonables de que haya una transferencia real de riesgo al sector privado de la economía.

Un ejemplo son las estructuras de “contrato de servicio público” (*Public Service Contracts*) desarrolladas por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD, ó EBRD por sus siglas en inglés) para la mejora del transporte urbano en algunas ciudades europeas. En esos casos, la administración firma un “contrato de servicio público” con un operador público, contrato que emula muchas de las características de un APP (los pagos públicos necesarios para alcanzar el equilibrio financiero están basados en cierta medida en o afectados por los niveles de desempeño). La autoridad firma además un Acuerdo de Respaldo Municipal (*Municipal Support Agreement, MSA*) con el BERD para reforzar su compromiso financiero con el proyecto²³.

Por otro lado, un gobierno puede también licitar un contrato de tipo DBFOM, a ser firmado con una sociedad vehículo que sea propiedad conjunta de ambas partes pública y privada (esto es, un esquema de empresa mixta), donde el gobierno ostenta el control de la SPE (usualmente mediante la tenencia de la mayoría de las acciones). Estos esquemas, sean denominados como “joint venture” o empresa mixta, son también denominados comúnmente como “APPs institucionales” (ver cuadro 1.8 debajo).

Esta Guía APP considera que una APP institucional solo puede considerarse como una verdadera APP de financiamiento privado cuando el sector privado está significativamente involucrado como inversor en capital (detentando un porcentaje significativo de las acciones) en la compañía proyecto (por tanto asumiendo riesgos

²³ Ver *Accelerating Infrastructure Delivery* (WEF 2014). <http://www.weforum.org/reports/accelerating-infrastructure-delivery-new-evidence-international-financial-institutions>

del proyecto), participa significativamente en la gestión de la compañía y/o en las operaciones de la infraestructura (por ejemplo, como contratista nominado), y el financiamiento de deuda está sujeto a riesgo de desempeño.

El foco de esta Guía APP es el de las APPs convencionales (de propiedad privada o al menos controlados por un inversor privado con participación minoritaria accionarial, en su caso, de una entidad gubernamental). El proceso APP, incluyendo la estructuración, licitación y gestión del contrato, descrito en esta Guía APP está dedicado a la forma convencional de APP (si bien la mayoría de los contenidos de esta Guía resultan igualmente aplicables a un esquema de empresa mixta).

CUADRO 1.8: Un Ejemplo de APP Institucional: Madrid Calle 30

Madrid Calle 30 (M-30) es la principal autopista de circunvalación de Madrid y la carretera de mayor intensidad de tráfico de España. Con el objeto de adecuarla al futuro crecimiento y aliviar los problemas de congestión, así como para reparar partes de la autopista que estaban en deterioro, se decidió acometer un proyecto de mejora, reconduciendo parte del tráfico bajo tierra mediante un sistema de túneles. El proyecto incluye 99 kilómetros (km) de nuevas vías, con un segmento de túnel de 12km, el túnel urbano más largo del mundo a la fecha de su construcción.

El costo total del proyecto fue de €4.500 millones(US\$5.400). Fue financiado mediante deuda de largo plazo suscrita por un pool de bancos, así como por capital aportado conjuntamente por el Ayuntamiento de la ciudad e inversores privados (el cual está a cargo de la operación efectiva del proyecto y su mantenimiento).

El proyecto fue estructurado como un DBFOM con 35 años de plazo, basado en pagos por disponibilidad a realizar por el Ayuntamiento a la sociedad proyecto, la cual se constituye como una empresa mixta (“Madrid Calle 30”) formada entre el municipio y un consorcio privado (*Empresa Mantenimiento y Explotación M 30 -EMESA*, formada por tres operadores privados). El Ayuntamiento ostenta el 80 por ciento del capital (además de actuar como autoridad concedente), y el inversor privado posee el 20 por ciento accionarial a través de EMESA. La SPE mixta es quien suscribe el financiamiento vía préstamo con un pool de bancos.

El Ayuntamiento de Madrid licitó el concurso para seleccionar al inversor-operador privado que entraría como accionista privado en la sociedad mixta Madrid Calle 30. Este inversor privado tenía que comprometer un 20 por ciento del capital, y entrar en un contrato de gestión back-to-back (subcontrato a firmar con la sociedad mixta) para desarrollar las labores de operaciones y el servicio de mantenimiento (a cambio de una parte de los pagos por disponibilidad recibidos por la sociedad mixta), que fueron contratadas en primera instancia por el Ayuntamiento a la empresa mixta.

Resulta interesante que los contratistas de obra civil a encargarse de los trabajos de construcción de los túneles y remodelaciones de la vía de circunvalación fueron seleccionados mediante un proceso distinto y separado, y fueron contratados directamente por la empresa de capital mixto (Madrid Calle 30).

El Proyecto fue desarrollado como una APP con la intención de evitar afectar el endeudamiento de la ciudad de Madrid (alojar el proyecto “fuera de balance” del municipio). Sin embargo, debido a una serie de factores, especialmente la insuficiente

transferencia de riesgo al sector privado según Eurostat, el tratamiento en contabilidad nacional finalmente definido fue de proyecto “dentro del balance público (municipal)”, debiendo registrar el valor del proyecto como deuda pública en las cuentas municipales.

A pesar de ello, la estructura definida parece estar generando los incentivos adecuados a los partícipes privados (operadores privados que son a su vez inversores significativos en capital) en relación con el buen desempeño del proyecto, y el servicio es bien percibido por el público.

El sitio web del Proyecto es: <http://www.mc30.es>

Fuente: Adaptado de “*International Public-Private Partnerships synthesis report*” (Parsons Brinckerhoff por encargo de FHWA, 2013)²⁴

2.3. Contratos de Gestión de Servicios o Infraestructuras Existentes

Los contratos para la provisión de servicios o gestión de infraestructuras existentes se pueden dividir en dos categorías:

- Contratos de gestión a largo plazo “a riesgo” o contratos de servicios sujetos “a riesgo” que pueden ser considerados como APPs (estas son APPs de servicios, no contratos DBFOM), y,
- Contratos que son considerados como contratos de servicio u O&M de tipo convencional.

Contratos de Gestión a Largo Plazo o de Servicio “a riesgo”

Aquellos contratos cuyo alcance es solo mantener u operar infraestructuras o servicios pueden considerarse como APPs (en el sentido amplio o de acuerdo con la definición amplia propuesta en esta Guía APP), siempre que los mismos transfieran riesgos de manera significativa, estén orientados al desempeño y tengan plazos relativamente largos²⁵.

Algunos ejemplos de estos tipos de APPs son (nótese que los plazos tienen un valor meramente indicativo):

- Un contrato por 7 años para gestionar la recolección de la tarifa por el servicio de abastecimiento de agua en una ciudad, con penalizaciones y bonificaciones por desempeño (por ejemplo, según incremento de ratios de facturación);
- Una concesión por 15 años para la operación de transporte público por autobús, dónde el socio APP financia y renueva la flota de autobuses y opera el servicio (incluyendo la recolección de la tarifa). El ingreso está basado en la recolección de billeteaje más un subsidio, o en un pago por servicio según kilómetros operados;

²⁴ http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf

²⁵ Aunque no existe consenso universal acerca de cuándo puede uno hablar de largo plazo, contratos por debajo de 5 años son considerados como de corto plazo. Para gestión de servicios y mantenimiento, 2-4 años no son tiempo suficiente para ameritar el concepto APP ya que esos plazos no permiten transferir de manera adecuada el riesgo de costos y resultados. Diez años se considera comúnmente como largo plazo, pero por encima de 7 años puede considerarse plazo suficiente para que este tipo de contratos puedan considerarse como APPs, si bien esta no deja de ser una cuestión de juicio.

- Un contrato de gestión IT con un plazo de 7 años, dónde la entidad pública o el departamento de gobierno contrata externamente el suministro y mantenimiento de equipos y sistemas IT;
- Un contrato por 12 años para la rehabilitación limitada y gestión de un edificio público - incluyendo limpieza, catering, gestión de residuos y mantenimiento (por ejemplo, una escuela, un edificio administrativo, u otros similares)- basado en el pago de una renta en forma de pagos por disponibilidad sujetos a ajustes por calidad significativos:
 - Un contrato de gestión por 10 años para servicio de recogida de basuras en una ciudad bajo un precio fijo anual sujeto a deducción por calidad:
 - Una concesión para los servicios clínicos de un hospital público (usualmente incluyendo el equipamiento médico);
 - Un contrato por 10 años para la limpieza viaria y jardinería de una ciudad, donde el socio APP es compensado mediante una renta fija anual, sujeta a deducciones basadas en objetivos de “Indicadores Clave de desempeño” (*Key Performance Indicators*, KPIs);
 - Un contrato de O&M por 10 años para mantener una carretera de peaje existente, dónde el ingreso del socio privado es un porcentaje acordado del peaje recaudado, o una cantidad fija sujeta a deducciones por disponibilidad y/o calidad, y
 - Una concesión por 40 años para operar y mantener una carretera de peaje existente altamente rentable (ver cuadro 1.10 abajo).

Algunos de estos proyectos incluyen una inversión inicial material (por ejemplo, comprar una nueva flota de autobuses de transporte de viajeros). La lógica que hay en estos contratos para considerarlos más como “contrato de gestión” o “contratos de servicio” que como DBFOM es la importancia de la cuantía de financiamiento/inversión inicial en términos relativos. Por ejemplo, para muchas concesiones de autobuses, la inversión consiste sólo en la renovación de un número limitado de vehículos al año, por lo que el costo predominante para el gobierno y el socio privado será un costo anual.

Como se ve, la consideración acerca de si un contrato entra en la categoría de APP o no es cuestión de grado y opinión, de manera que cualquier contrato de gestión dónde haya una inversión inicial significativa puede ser fácilmente clasificado como una APP de financiamiento privado.

Debe recalarse que ninguno de estos ejemplos de contrato debería ser considerado como APP cuando los ingresos de la parte privada están basados en costo más margen, reconociendo el costo incurrido en vez de abonando unas cantidades pre-acordadas. Mecanismos de retribución sobre esta base, transfieren poco, por no decir ningún riesgo.

Contratos de Servicios de Corto Plazo y Contratos Convencionales de O&M

Cualquier contrato que no incluye las características antes mencionadas para una APP de servicios no debe ser considerado como una APP.

Los contratos O&M convencionales usualmente se basan en el concepto de costo más margen, y/o se focalizan en pago en razón de los medios dispuestos (inputs) más que en el resultado del servicio, bajo unos pliegos contractuales altamente prescriptivos. Sin embargo, este tipo de contratos de servicio de corto plazo y otros contratos convencionales de O&M o contratos de mantenimiento (M) son adecuados en muchos contextos y tienen la ventaja de la flexibilidad.

CUADRO 1.10: “Leases” de Largo Plazo o Concesiones Sobre una Infraestructura de Pago Usuario Existente como un Caso Especial de Gestión o Servicio APP con Financiamiento Privado Significativo. Esquemas de Monetización de Activos.

Cuando un gobierno posee y opera (usualmente a través de una sociedad pública o SOE) infraestructuras existentes (especialmente en el campo del transporte) por cuyo uso pagan los usuarios u otros operadores económicos (por ejemplo las aerolíneas o los aviones de carga en los aeropuertos o los cruceros en los puertos), y el negocio es rentable (genera retornos financieros), el gobierno puede tener el deseo de incorporar un socio privado en la operación y/o gestión de la infraestructura por diversas razones.

El gobierno puede decidir retener la propiedad de los flujos de caja generados por el negocio, pero querer mejorar la gestión de los costos y la calidad del servicio. Esto se puede conseguir licitando un contrato de gestión o de servicio que externalice la gestión de algunas áreas (como la recaudación, el mantenimiento ordinario y otras similares). Puede incluso incluir el mantenimiento de largo plazo y obras de modernización significativas (creando un contrato DBFOM de tipo “segunda fase” -en inglés *secondary stage contracts*). Esto puede hacerse retribuyendo al socio privado por el costo de operación (sujeto a deducciones o a riesgo de volumen) y reteniendo la propiedad directa del valor excedentario de los ingresos.

Sin embargo, hay un número significativo de casos donde el gobierno decide transferir la responsabilidad completa de la O&M (incluyendo usualmente el mantenimiento mayor, esto es, la gestión del costo de ciclo de vida) conjuntamente con los derechos económicos del negocio, transfiriendo la recaudación de ingresos al socio privado. Esto se hace con el objetivo de obtener fondos contra el valor financiero de la infraestructura como activo. Este es un caso típico en carreteras de peaje.

El que dicha transacción genere o no valor al gobierno dependerá de si recibe un precio justo por el activo y, por encima de todo, en qué se utilicen los recursos financieros obtenidos. Con los fondos obtenidos por la monetización del activo, el gobierno puede desarrollar otra infraestructura, atender a otras necesidades públicas o reducir su nivel de deuda. La utilidad generada por los ingresos de la venta puede ser gestionada, creando un fondo dedicado al desarrollo de infraestructuras, con los importes de la venta de dichas concesiones como una de los principales aportes de dicho fondo. FONADIN en Méjico es un ejemplo de ese planteamiento.

Hay otras aproximaciones, que incluyen diversas combinaciones de uso de los importes procedentes de la cesión del activo. El punto importante es que cuando existe un plan con sentido y claro para aplicar estos recursos, lo cual debe ser adecuadamente comunicado al contribuyente/público general, es fácil obtener el consenso político necesario y un apoyo público más amplio.

Un ejemplo en EE.UU. es el contrato de *lease* de la Chicago Skyway²⁶.

En diciembre de 2004, el Ayuntamiento de la ciudad de Chicago aprobó la propuesta del alcalde Daly de asignación de los \$1.83 miles de millones de ingresos por la venta de la Autopista Skyway. Se acordó que \$875 millones sería apartados para establecer un fondo de reserva de largo plazo de \$500 millones, y una anualidad de medio plazo de \$375 millones que la ciudad puede usar para amortiguar los efectos de los ciclos económicos y estabilizar la necesidad de ingresos adicionales. Se estipuló que \$100 millones serían invertidos durante los cinco años siguientes para mejorar la calidad de vida en los barrios de la ciudad, para las personas y los negocios. La mayor parte de estos \$100 millones — \$28 — financiarán programas de “redes de seguridad”, que cerrarán la brecha de muchos residentes de Chicago en situación de necesidad, incluyendo muchos que han sufrido los efectos de la ralentización de la economía, y lo que la Ciudad llama inadecuados fondos federales y estatales para programas críticos. Esto incluye el programa municipal “Plan para Acabar con la situación de los Sin Techo”, programas de asistencia para calefacción de hogares, asistencia a personas discapacitadas para hacer adaptaciones en sus hogares, programas para acceso a propiedad y casas asequibles, formación y creación de puestos de trabajo a través de programas de readmisión para exdelincuentes y un nuevo Fondo para Desarrollo de Nuevos Pequeños Negocios, e instalaciones y programas para niños y mayores como programas después de colegio, comidas-sobre-ruedas o centros satélites para mayores.

Los fondos restantes serán usados para repagar los \$463 millones de la Deuda de la autopista Skyway, \$392 millones en deuda de largo y corto plazo, así como para pagar otras obligaciones de la ciudad, dice el Ayuntamiento.

Toll Road News, Diciembre 2004

Otros enfoques para poner en valor los fondos levantados por proyectos usando participación privada pueden incluir:

- Que el gobierno reciba una combinación de un pago o canon inicial concesional y una participación minoritaria en las acciones de la compañía proyecto (con la posibilidad de venderlas en el futuro).
- Imponer un pago anual por parte del socio privado en forma de pago fijo o como un porcentaje de los ingresos (ver capítulo 4.4)
- Reducir los plazos del *lease* de forma que puede retornar el activo antes a manos públicas.

Este tipo de contratos son considerados APPs de financiamiento privado, y mucha de la información incluida en esta Guía APP les resulta aplicable.

2.4. Otra Involucración Privada en Infraestructura y Servicios Públicos

Compañías Privatizadas y Compañías operando en un mercado liberalizado y regulado- Inversión en Activos Regulados”.

Es frecuente confundir privatizaciones y APPs (especialmente en las APP de pago usuario). Pero hay una clara diferencia entre estas dos formas de participación del sector privado. Ver la tabla 1.1.

²⁶ Ver Chicago Sky Way, estudio del caso en “Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure” (WEF, 2010), página 106.

Como ya se indicó, en su verdadero sentido, la privatización implica la transferencia permanente al sector privado de un activo anteriormente propiedad del sector público y la responsabilidad de entregar un servicio al usuario final. Sin embargo, un APP implica necesariamente un papel continuado del sector público como "socio" en una relación permanente con el sector privado (Wold Bank - Farquharson, Torres de Mästle y Yescombe, con Encinas 2011).

En muchos países (incluyendo Australia, Francia, el Reino Unido, EE.UU. entre otros) las infraestructuras de tipo "utility" (tales como generación y distribución de electricidad, sistemas de telecomunicaciones) pueden ser propiedad plena de entidades privadas (más que estar sujetas a una concesión) bajo esquemas que pueden considerarse activos regulados. Si bien estos esquemas otorgan al inversor el derecho a cobrar de los usuarios (como una APP de pago usuario), no son métodos de contratación pública. El sector público no contrata a un agente privado para el objeto específico de desarrollar y gestionar un activo público, sino que otorga al sector privado el derecho o la autorización de operar un negocio bajo ciertas condiciones reguladas por un periodo ilimitado de tiempo.

TABLA 1.1: Privatización versus APPs	
Privatización	APP
El sector privado es propietario pleno del activo.	Normalmente el propietario legal del activo es el gobierno y el activo debe retomar a él cuando el contrato expira.
No hay contrato en el sentido estricto, aunque sí hay autorizaciones y condiciones establecidas por la regulación del sector respectivo.	Existe un contrato detallado que regula de manera específica los derechos y obligaciones de cada parte.
El plazo de operación del activo es ilimitado.	El plazo está limitado por el contrato.
La privatización no conlleva un alineamiento de objetivos estricto, ya que normalmente el gobierno no establece las especificaciones de producción o servicio de la entidad privada. Son, por supuesto, los proveedores privados quienes definen la calidad y cantidad de los bienes producidos, así como especifican el diseño y establecen los precios (posiblemente después de negociarlos con sus clientes). (OCDE 2008).	El gobierno especifica en detalle tanto la cantidad como la calidad del servicio que requiere.
La entidad privatizada tendrá mucha más libertad para fijar los precios a cargar a los usuarios.	La compañía recibirá el precio acordado por el servicio (pagos por gobierno) o pagos del usuario (en las APP de pago usuario) los cuales serán definidos por el gobierno o acordados en el contrato con ninguna o muy limitada flexibilidad.

Ejemplos típicos de privatizaciones se encuentran en los sectores de telecomunicaciones y energía, cuando el gobierno decide liberalizar el sector. El gobierno usualmente es dueño de un monopolio, y al liberalizar el mercado (esto es, la apertura del mercado del servicio respectivo a competencia regulada), venderá la compañía a un inversor privado (o a veces a diferentes inversores después de dividir los activos para generar mayor competencia).

En este tipo de mercados liberalizados donde los operadores están sujetos a regulación específica, no se requieren contratos entre el gobierno y los operadores para desarrollar infraestructuras adicionales. Hay un incentivo natural de cada operador para desarrollar adicionalmente sus activos, incluyendo desarrollo de redes o infraestructuras, a su propio riesgo.

Concesión de Dominio Público y Autorizaciones Públicas para Invertir y Operar Infraestructuras de Interés Público bajo Condiciones Reguladas

Adicionalmente a la privatización de activos existentes en mercados regulados, pueden existir proyectos de desarrollo de infraestructuras específicas donde se le autoriza al promotor privado a desarrollar una infraestructura o planta, y operar el activo bajo condiciones reguladas, algunas veces incluyendo subsidios y precios regulados.

Un ejemplo puede ser un productor independiente de energía renovable, donde la parte privada adquiere el terreno y pide autorización para producir energía eólica bajo un sistema subsidiado. No existe ni un contrato ni requerimiento directo del gobierno al desarrollador, más allá de las condiciones regulatorias generales que permiten a la parte privada vender la energía al sistema. Contrariamente, cuando existe una contraparte pública que se compromete a pagar por la energía generada y lanza una licitación para el DBFOM de la planta bajo especificaciones técnicas a cuyo respeto quedan condicionados los compromisos de pago- normalmente bajo un contrato a largo plazo de “off-take” denominado Acuerdo de Compra de Energía (*Power Purchase Agreement, PPA*)- este esquema sí es considerado como APP.

Otras situaciones similares son aquellas relacionadas con el concepto de “concesión de dominio público” en algunos países de código civil. Se refieren a situaciones en las que se otorga el uso de un terreno por un plazo largo (en algunos países potencialmente hasta 99 años), pero el uso del mismo está limitado (por ejemplo) a desarrollar instalaciones portuarias que serán operadas bajo ciertas condiciones reguladas y que revertirá al gobierno al final de dicho plazo.

Estos acuerdos no son considerados APPs ya que, de manera similar a las privatizaciones y otros negocios de tipo servicio liberalizado relativos a infraestructuras de interés público, no existe un contrato como tal y el gobierno actúa como un regulador relativamente pasivo (a diferencia de una APP en el cual el gobierno gestiona el contrato de manera activa).

Desinversión parcial de operadores públicos

Finalmente, una situación particular de participación privada es la participación del sector privado en el accionariado de un operador/compañía pública existente que tiene la responsabilidad de operar una determinada infraestructura. Es un hecho que no hay en este caso contrato (en el sentido estricto) entre el gobierno y el operador, inversor privado o inversores. Esta situación puede considerarse una “privatización parcial”, y está generalmente estructurada a través de una oferta pública de venta de acciones, OPV (*initial public offering*, IPO en inglés), con el total o la mayoría de las acciones privatizadas cotizando en el mercado bursátil. Esta situación no constituye un caso de contrato APP, ya que no hay un contrato en sentido estricto, y los inversores privados no tienen ningún control sobre el servicio y las operaciones desarrolladas por la compañía pública (un ejemplo es la privatización parcial del operador aeroportuario español AENA en 2104).

La tabla 1.2 describe las modalidades de contratación de infraestructuras más relevantes que han sido comentadas en esta sección y explica como encajan o no cada una de ellas con las principales características de un contrato APP.

TABLA 1.2: Características de una APP de Financiamiento Privado y Qué No Está Presente en Otros Métodos de Contratación						
	Característica APP	DB	DBOM	DBF	DBFOM / Concesion (pago usuario)	DBFOM o DBFM / PFI (pago gobierno)
1	Está implantado mediante un contrato (entre parte privada y parte pública)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
1 B	Naturaleza de largo Plazo	No	Sí, normalmente	Algunas veces	Sí	Sí
2	Incluye DB y OM de manera agregada	No	Sí	No	Sí	Sí
3	Existe transferencia de riesgo significativa durante el ciclo de vida del activo	No	A veces	No (sólo riesgo construcción)	Usualmente	Usualmente
4	Incluye Financiamiento por el sector privado	No	No	Sí	Sí (bajo <i>project finance</i>)	Sí (bajo <i>project finance</i>)
5	Ingresos	No	A veces	No	Sí (uso)	Sí (desempeño/

	asociados a desempeño y/o uso		(normalmente e mediante penalizaciones)			calidad)
--	-------------------------------	--	---	--	--	----------

*Nota**: DB= Diseño-Construcción; DBF= Diseño-Construcción-Financiamiento; DBFM= Diseño-Construcción-Financiamiento-Mantenimiento; DBFOM= Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación-Mantenimiento; DBOM=Diseño-Construcción-Operación-Mantenimiento; PFI= Iniciativa de Financiamiento Privado; APP= Asociación Público-Privada.

CUADRO 1.11: Puntos Clave Resumen de Tipos y Formas de Participación Privada en Infraestructuras y Servicios Públicos

- La participación privada en infraestructuras puede responder a un contrato público (dónde el gobierno mantiene la propiedad última de la infraestructura y/o servicio, controlando el activo y/o servicio en diferentes grados con mayor a menor involucramiento privado en el ciclo del activo) o puede responder a una situación de liberalización en condiciones reguladas (mercados regulados y/o activos y servicios privatizados tales como telecomunicaciones o energía en un número de países).
- La contratación de infraestructuras puede variar desde contratos tradicionales de construcción (B, DB u otras formas similares) a situaciones de mayor alcance y plazo de participación del sector privado (DBOM y DBF), hasta el alcance más amplio dónde el sector privado desarrolla, financia y gestiona la infraestructura (y sus potenciales servicios asociados) bajo un contrato público (DBFOM o formas similares como BOT entre otras).
- Los contratos DBF son considerados APP de infraestructuras en algunas jurisdicciones. Sin embargo, sólo los DBOM y DBFOM (y formas similares como BOT y otros) incluyen la obligación de mantenimiento de largo plazo agrupada con la obligación de construcción. Estos últimos son también los únicos contratos de infraestructura en los cuales la remuneración está basada en el desempeño del activo.
- Los contratos DBFOM (o DBFM) son las formas más típicas de APPs de financiamiento privado.
- Variantes del DBFOM y DBFM incluyen empresas mixtas (las partes privada y pública como copropietarias de la empresa vehículo con una participación material de la parte pública en la gestión del negocio) y APPs cofinanciados (dónde el gobierno financia directamente de su presupuesto una porción de la inversión).
- Empresas mixtas donde la administración contratante (o una entidad gubernamental relacionada) controla la sociedad vehículo, son denominadas como APPs institucionales o “APPs de control público”. Esta Guía APP considera que estos esquemas deben ser considerados como APP sólo cuando hay una inversión privada significativa en la empresa mixta.

* N del T: las siglas empleadas se corresponden con la denominación inglesa de cada uno de estos contratos tipo, por considerar altamente inusual el empleo de los acrónimos en español equivalentes.

- Estructuras 100% de capital público o de tipo “Asociaciones Público Públicas” no son considerables APPs.
- Los Productores Independientes de Electricidad (IPPs por sus siglas en inglés) operando bajo acuerdos de compraventa de energía (PPA) son un caso de APP, con alcance similar que un DBFOM.
- El concepto APP es también aplicable a la gestión de infraestructuras existentes y a la operación de servicios públicos, si hay contrato a largo plazo con transferencia de riesgos y la remuneración al socio privado está basada en el desempeño del activo o servicio (disponibilidad y/o volumen de uso). Estos contratos se pueden observar cuando se busca “monetizar el activo” o “refinanciar” una inversión pública, realizada previamente mediante una licitación convencional de construcción, en una secuencia de contratos DB y (posteriormente) FOM (en especial en APPs de pago usuario autosostenibles).
- Una APP no debe ser confundida con una privatización, ni es apropiado usar el término APP en el contexto de operadores económicos que actúan en un mercado regulado y liberalizado (por ejemplo, compañías de distribución eléctrica actuando en un mercado de energía que ha sido liberalizado y abierto a la competencia) en tanto en cuanto no hay un proceso de contratación específico para construir y/o gestionar el activo por un periodo limitado de tiempo bajo contrato público con ese operador privado.

3. Tipos de APP y Cuestiones Terminológicas

Esta sección facilita información relativa a lo siguiente:

- Variaciones o tipos de APP; y
- Cuestiones de nomenclatura – explicación de los diversos nombres que se usan para contratos que pueden considerarse como APPs.

3.1. Tipos y variaciones de APPs

Las secciones anteriores han introducido las principales variantes y tipos de APPs. Se ha explicado ya de forma extensa la clasificación más relevante, esto es, APPs de pago usuario *versus* APP de pago presupuestario o pagos por gobierno. A continuación, se exponen estas y otras variantes y tipos de APPs que consideran estos y otros factores (propiedad, alcance etc.) de forma ordenada, presentado los tipos de APPs según ciertos factores específicos:

- El origen de los fondos para sufragar los ingresos del socio privado: APPs de pago usuario (principalmente basado en pagos de los usuarios) *versus* APPs de pago por gobierno (principalmente basado en pagos presupuestarios por el servicio);
- La propiedad de la Sociedad APP o Sociedad de Propósito Específico (SPE): APPs convencionales (100% de propiedad privada), APPs institucionales (100% propiedad pública o APP bajo esquemas de empresa mixta o *Joint Venture* con la parte pública controlando la sociedad APP), y otras empresas

mixtas²⁷;

- El alcance y/o objeto del contrato: APPs de infraestructuras o APPs que incluyen una inversión en capital significativa, y donde el principal objetivo es desarrollar y gestionar la infraestructura en el largo plazo; APPs integrados, donde, adicionalmente a la infraestructura, la parte privada tiene otorgado el derecho y la obligación de operar un servicio; y las APPs de O&M o APPs de servicios donde no hay ni inversión en capital ni desarrollo de nuevas infraestructuras por parte del socio privado; y
- La relevancia de financiamiento por el sector privado: APPs cofinanciados (esquemas APP donde hay una parte material de financiamiento público, usualmente en forma de subsidios de capital), versus APPs convencionales.

Las APPs pueden también distinguirse en base al uso pasado del emplazamiento. Desde la perspectiva de la industria inversora, son comunes las siguientes definiciones alternativas²⁸:

- **Proyectos Greenfield:** Proyectos de inversión relativos a un DBFOM que ha sido adjudicado recientemente o está en fase de construcción.;
- **Proyectos Brownfield:** Proyectos de inversión en activos de infraestructuras que existían ya antes del proceso de licitación o proyectos que fueron previamente *greenfields*, pero que están en fase de operación en el momento que se realiza la inversión; y
- **Yellowfield o de segunda etapa:** APPs donde la inversión es relativa a renovaciones y rehabilitaciones significativas o ampliaciones sustanciales de infraestructuras existentes.

3.2. Nomenclatura – Otros Nombres Usados para el Concepto APP

Un tipo concreto de APP puede recibir diferentes nombres en diferentes sectores o países, aun teniendo el mismo alcance del contrato y las mismas características. Esta diferencia es debida a menudo a variaciones en la legislación y tradición legal, pero también puede estar causada por variaciones en el lenguaje común o estándar.

La tabla 1.3 de debajo presenta una amplia lista de nombres alternativos usados para referirse a las APPs de financiamiento privado (de nuevo, el foco principal de esta Guía). Muchos de ellos pueden usarse en una determinada jurisdicción para referirse a cualquiera de los dos tipos principales de APPs (pago por usuario o pago por gobierno), pero algunos de ellos son usados únicamente en uno de los dos sentidos.

²⁷ una APP con participación pública en el capital puede ser legalmente categorizado como una empresa mixta, dependiendo de la jurisdicción. Normalmente un esquema de JV o empresa mixta implica una participación significativa de la parte privada en el capital y en la gestión, mientras que una mera participación pública en el capital sin influencia estratégica en la sociedad APP no es considerada como una “empresa mixta” por esta Guía.

²⁸ Hay usos alternativos de los términos *Greenfield* y *Brownfield*. Ver el Glosario.

Cualquiera de los contratos implementados bajo esos nombres puede ser considerado como APP de financiamiento privado, siempre que las características APP descritas anteriormente estén presentes.

Adicionalmente, la tabla 1.4 facilita nombres utilizados en APPs no intensivos en capital (esto es, contratos que pueden ser considerados APPs pero que están dedicados a la gestión de infraestructuras existentes y/o servicios públicos, para los cuales se facilitó la definición amplia de APPs).

TABLA 1.3: Nomenclatura para Contratos APP Relativos Principalmente a Nuevas Infraestructuras o Mejoras de Infraestructura Desarrolladas con Financiamiento privado ²⁹

<p>DBFOM (Diseñar, Construir, Financiar, Operar y Mantener), DBFM (Diseñar, Construir, Financiar y Mantener) /DCMF (Diseñar, Construir Mantener y Financiar) y DBFO (Diseñar, Construir, Financiar y Operar)</p>	<p>Algunas jurisdicciones definen los tipos de contrato describiendo las funciones transferidas al partícipe privado del contrato, o usando acrónimos de esas descripciones. Por ejemplo, un contrato puede ser descrito como Contrato de Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Mantenimiento, o DBFOM (por sus siglas en inglés).</p> <p>Para el propósito de esta Guía APP, todas las nomenclaturas listadas aquí son sinónimos de una APP de financiamiento privado.</p> <p>Algunas veces (por ejemplo, cuando se usa el término DBFO) las funciones de “mantenimiento” se consideran implícitas en las operaciones. De manera similar, para aquellos contratos sin operaciones en el sentido estricto de la palabra (interfaz con los usuarios, especialmente recaudación de tarifas) la O de “operación” a veces se omite.</p> <p>Estos conceptos pueden igualmente referirse tanto a las APPs de pago usuario como las APP de pago por gobierno.</p> <p>Debe mencionarse que un DBOM es un tipo de APP de infraestructura, pero sin involucración de financiamiento privado, por lo que no se trata de una APP de financiamiento privado.</p>
<p>BOT (Construir-Operar-Transferir), BOOT (Construir-Poseer-Operar-Transferir), BTO (Construir- Poseer-Operar), ROT (Rehabilitar-Operar-Transferir) y otros términos similares</p>	<p>Este tipo de definición captura el concepto legal de la propiedad y control del activo.</p> <p>En algunas jurisdicciones, no es posible la propiedad legal plena por parte del socio privado (por ejemplo, en algunos países basados en código civil) excepto en proyectos muy específicos: generalmente el socio privado es considerado como el único propietario en “términos económicos” pero el activo permanece en términos legales bajo propiedad del gobierno (es el concepto de dominio público usado en muchos países de código civil). Por lo tanto, el uso de esos acrónimos no es muy útil en esas geografías. En cualquier caso, el concepto propiedad tiene muchas dimensiones (legal, económica, fiscal) y estos acrónimos pueden crear innecesariamente confusión en cuanto a la propiedad se refiere.</p>

²⁹ Basado en parte en una tabla similar de la “Public Private Partnerships Reference Guide V 2.0” (World Bank 2014).

	<p>BOT y BOOT pueden ser considerados redundantes. BTO se refiere a contratos en los cuales la propiedad legal de activo está en el lado privado del contrato sólo durante la construcción. ROT simplemente sustituye elemento “construir (build)” por “rehabilitar” y es usado para algunos contratos en algunas jurisdicciones donde la inversión en capital está asociada con la rehabilitación o modernización de un activo de infraestructura.</p> <p>Estos conceptos pueden referirse igualmente tanto a una APP de pago usuario como una APP de pago presupuestario.</p> <p>Esta Guía APP considera estos términos como sinónimos del grupo de términos de tipo DBFOM.</p>
PFI (<i>Private Finance Initiative</i> o Iniciativa de Financiamiento Privado)	Un nombre alternativo introducido por el Reino Unido, principalmente para referirse a las APPs de tipo DBFOM de pago presupuestario.
Concesión (de obra pública)	<p>La Concesión es un término legal tradicional en las jurisdicciones de código civil. Una concesión es en esencia el título legal o institución legal que según la ley administrativa respectiva permite que el gobierno transfiera los derechos económicos del uso de un activo público al socio privado.</p> <p>Originalmente el término era usado solo en contratos tipo DBFOM basados en ingresos de usuarios. Se ha venido usando también en algunas jurisdicciones para contratos de largo plazo de O&M donde hay transferencia de derechos económicos relativos al cobro de tarifa a los usuarios, junto con la responsabilidad de mantener la infraestructura a largo plazo de forma integral (esto es, transfiriendo los riesgos de costo de ciclo de vida).</p> <p>Usualmente, el término es definido de manera más precisa añadiendo una referencia a obra pública (i.e. “concesión de obra pública”) en el contrato para distinguirlo de aquellas concesiones donde el objetivo es únicamente transferir la operación de un servicio público.</p> <p>Mientras algunos países de código civil usan también el termino para referirse a contratos DBFOM con pagos por desempeño (por ejemplo, Chile o España), otros países reservan el término solo para contratos de tipo pago usuario.</p>
Arrendamiento de Obra Pública (bajo derecho de uso de suelo patrimonial público o “derecho de superficie” en algunos países).	<p>Este término es usado en los países de código civil para referirse a una opción de contratación para edificios y equipamientos.</p> <p>El arrendamiento puede ser usado como una alternativa legal para desarrollo de los contratos DBFOM de pago presupuestario cuando el suelo sobre el que el equipamiento va a ser construido no es un suelo afecto al uso o servicio público, sino que es una propiedad de activo raíz o inmobiliario que puede ser dispuesto por parte del gobierno.</p> <p>El contrato se considera un contrato privado sujeto a la jurisdicción civil en lugar de a legislación administrativa (si bien el proceso de licitación sí estará sujeto a ley administrativa).</p>

<p>APPs– como un término legal definido en lugar de como concepto</p>	<p>Como se ha comentado, un número de países de código civil definen legalmente a los contratos DBFOM de pago por gobierno como APPs, creando incluso en ocasiones legislación específica para regularlos.</p> <p>En esos contextos, el término legal es usado para cualquier contrato APP en el cual la mayoría de los ingresos provengan del presupuesto como pagos de servicio público. Este es el caso también de los estándares contables nacionales de la UE (ESA 2010). Algunos países sin embargo (como Brasil) tratan como APPs cualquier contrato del tipo DBFOM que incluya cualquier cantidad de pago público.</p>
<p>Empresas mixtas o <i>Joint Ventures</i></p>	<p>Una empresa mixta (o JV) es una estructura en la que la parte contratada es una compañía propiedad de accionistas públicos y privados. "Empresa mixta" es el término empleado en países de habla hispana es (usualmente como un término legal y método de contratación).</p> <p>El inversor público puede ser una empresa pública existente que quiere asociarse con un operador económico privado para conjuntamente desarrollar y operar un proyecto nuevo o uno existente.</p> <p>En otras ocasiones, no existe una compañía pública previa pero el gobierno quiere promover una APP donde se reserve un cierto porcentaje de los derechos económicos y de voto (o incluso el control de la compañía, siendo el acuerdo en este caso conocido como APP institucional- ver más abajo).</p> <p>En estas estructuras, el accionista privado es seleccionado mediante un proceso competitivo y la SPE es creada de forma conjunta por las partes pública y privada. Estas estructuras legales pueden ser usadas para contratos DBFOM y para contratos de O&M o de servicios.</p> <p>Es raro ver compañías de capital mixto o empresas mixtas en esquemas APP de tipo pago por gobierno.</p>
<p>Contrato de Servicio Público más Acuerdo de Apoyo a Proyecto</p>	<p>Estos son términos acuñados por el BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo) para referirse a la estructura particular desarrollada por este Banco Multilateral de Desarrollo (MDB por sus siglas en inglés) en algunas APPs en Europa del Este (la mayoría en proyectos de abastecimiento de agua). El contrato de servicio público actuaría como un contrato APP entre un operador/socio privado y la agencia contratante. El acuerdo de apoyo de proyecto es un contrato firmado por la autoridad licitante con el BERD, en el cual hay un compromiso directo expreso de la autoridad concedente de "cubrir el déficit financiero de ingresos resultante"³⁰. Esto es explícitamente implementado en el acuerdo de apoyo de proyecto en forma de pagos por servicio o condicionados de alguna manera a desempeño.</p>

* N del T: también conocida o referida como Sociedad Mixta o Sociedad de Economía Mixta en algunos países de habla hispana.

³⁰ Ver página 8 en "Accelerating Infrastructure delivery. New Evidences from International Financial Institutions" (World Economic Forum, 2014).

APPs Institucional	<p>Este término se refiere a una APP donde el gobierno controla la sociedad APP y normalmente detenta la propiedad de la mayoría de las acciones.</p> <p>Esta Guía APP considera que una APP institucional puede ser considerado como una APP de financiamiento privado verdadero cuando el sector privado está involucrado significativamente como inversor (con una proporción significativa de las acciones de capital) y por tanto asumiendo riesgos del proyecto, y la deuda financiera está sujeta a riesgo de desempeño.</p> <p>Contratos de servicio o contratos de gestión de infraestructura existente pueden ser estar también bajo forma de APP institucional, adicionalmente a contratos de tipo DBFOM.</p>
--------------------	--

TABLA 1.4: Nomenclatura Usada para Contratos APP Relacionados Solo o Principalmente con Gestión de Infraestructura Existente o Solo con la Operación de Servicios Públicos

Concesión (de servicios)	<p>El término concesión puede también referirse a un contrato de tipo O&M sin inversión inicial material o significativa. Es generalmente usado solo como un término legal para contratos donde todo o gran parte del ingreso proviene de los usuarios, y muchas veces en referencia a negocios relacionados con los servicios públicos o las “utilities” públicas.</p> <p>El término concesión (potencialmente referido también como concesión de obras) puede ser utilizado también para APPs, que buscan contratar externamente la operación de un activo existente con cargos al usuario (típicamente concesiones de carreteras existentes o aeropuertos) con la expectativa de la administración contratante de recibir un pago inicial por parte del socio privado (situación a veces referida como “monetización”).</p>
Leases (literalmente en español “arriendo”)*	<p>Como con las concesiones, los <i>leases</i> son una figura legal por la que el gobierno puede otorgar derechos económicos sobre la infraestructura o la propiedad económica del activo.</p> <p>Los <i>leases</i> será mucho más normal verlos en contratos de objeto O&M en infraestructuras existentes (esto es, sin necesidades materiales de capital) y más usualmente en APPs de pago usuario (incluyendo estructuras de monetización de activos). En algunos países, el término “lease” puede estar reservado a contratos- proyecto donde el gobierno permanece responsable de los costos de capital, y el socio privado solo es responsable de la operación y el mantenimiento ordinario.</p>
<i>Affermage</i>	<p><i>Affermage</i> es un término francés usado en esa jurisdicción para contratar externamente el derecho de operar económicamente infraestructuras existentes, con el operador detrayendo el pago por la operación (<i>operator fee</i>) de los ingresos recolectados a los usuarios, y transfiriendo el remanente a la autoridad contratante. El termino nunca se aplica a contratos de pago presupuestario.</p>
Franquicia	<p>Franquicia es similar al <i>affermage</i>, el <i>lease</i> o la concesión de servicios, pero esencialmente usado en el ámbito del transporte. Una franquicia raramente incluye una obligación de inversión en infraestructura, y la infraestructura es generalmente gestionada directamente por el gobierno o mediante un contrato separado.</p>

* N del T: se mantiene el término original inglés puesto que en realidad es una figura jurídica propia de países anglosajones, cuyo efecto equivale al de la institución de la concesión de un activo ya existente en países de código civil, en los que el término arriendo o arrendamiento responde a una figura contractual concreta distinta.

	Una franquicia puede suponer el derecho a operar un corredor ferroviario de forma exclusiva o la exclusividad referirse sólo a slots de servicio predefinidos bajo una base regulada.
O&M	<p>Un contrato de O&M (esto es, un contrato cuyo alcance o funciones incluyen operación y mantenimiento, pero no inversiones de capital) debería considerarse APP únicamente si el contrato es claramente de largo plazo y se transfiere en alguna medida la gestión del costo de ciclo de vida. Esto es adicionalmente a la transferencia de los riesgos de costo y a una orientación clara al desempeño.</p> <p>En términos generales, se puede decir que solo unos pocos contratos de O&M se “merecen” ser considerados como APPs.</p>
Contratos de Servicio	Un contrato de servicio es un término legal en las jurisdicciones de código civil. Usualmente se refiere (y en algunas jurisdicciones únicamente se refiere) a la transferencia de la operación de un servicio público en el estricto sentido legal del término (por ejemplo, servicios relacionados con el agua o el transporte de pasajeros, y no tanto la operación o el mantenimiento de una carretera). En jurisdicciones de <i>Common Law</i> [“derecho común”], el término “contrato de servicios” no tiene un significado legal específico y es aplicado en una amplia variedad de contratos de externalización, usualmente en contratos de periodo de tiempo corto. Tan solo unos pocos contratos de servicio podrán ser considerados como APPs.
Contratos de Gestión	<p>Contrato de gestión es un nombre alternativo usado para muchos contratos de O&M cuando el núcleo o el único objeto/función transferida al sector privado es el mantenimiento de largo plazo de equipamientos o activos de infraestructura. En otros casos, puede referirse a un contrato “solo de servicios” sin implicaciones en la gestión de la infraestructura (ciclo de vida), especialmente en sector aguas.</p> <p>Como en contratos de servicios y O&M, los contratos de gestión solo merecen ser considerados como APP si el contrato cubre un periodo de tiempo largo, hay riesgo asociado, así como una orientación a desempeño.</p>

CUADRO 1.12: Puntos Clave de los Tipos de APP y la Nomenclatura

- Los términos usados para referirse a los contratos APP de financiamiento privado en los cuales el sector privado construye y gestiona (opera y mantiene) la infraestructura, difieren, en particular en relación a referencias sobre la propiedad del activo. Los DBFOM y sus variantes (DBFO, DBFM) no incluyen en su definición el término “propiedad”. Sin embargo, el grupo de términos que giran en torno a las palabras “Poseer [own]” o “Transferir” (BOT, BOOT y similares) especifican si el activo se considera de propiedad (o no) del socio privado. Esta distinción no se considera parte de las características esenciales de la herramienta APP de financiamiento privado, en tanto en cuanto el activo es considerado siempre un activo público (de propiedad pública) o al menos el contrato prevé una transferencia del mismo al término de su plazo.
- Hay un grupo de términos para contratos APP que se basa en especial en el título legal por el que se otorga el derecho de uso y operación del activo (por ejemplo, *lease*, *affermage*, concesión y otros). Algunos de esos términos pueden ser usados para dar cobertura a contratos APP con inversión de financiamiento privado de infraestructuras o para contratos APP de servicios (concesiones). Otros son solo utilizados para infraestructura existente o para contratos de gestión de largo plazo, usualmente (en muchas jurisdicciones) solo para APPs de pago usuario (*lease*,

affermages y similares).

- Contratos que solo tienen relación con la operación y/o el mantenimiento de infraestructuras existentes pueden también ser denominados en referencia a su alcance (contratos de O&M, gestión o servicio). Sólo serán considerados como APPs si transfieren riesgo bajo plazos contractuales largos y con elementos de remuneración ligados a desempeño o sujetos a riesgo de demanda.
- Algunas variaciones de los tipos APP incluyen el papel de la parte pública como potencial proveedor de financiamiento (bajo subvención/ financiamiento no retornable), o como socio de capital (*empresas mixtas*) en las cuales la parte pública controla la SPE o es un socio activo en la gestión de la compañía (al contrario que una APP con una simple participación pública minoritaria en el accionariado).
- La principal clasificación de APPs está relacionada con el origen de los fondos que representan la mayoría o el total de ingresos de la SPE: APP de pago usuario *versus* pago el gobierno (con algunos países o instituciones identificando lo primero con concesiones y lo segundo como PFI).

4. Donde se Usan las APPs – Sectores de Infraestructuras

Esta sección explica en mayor profundidad el concepto de infraestructura y de activo público. Proporciona ejemplos de tipos de infraestructuras que normalmente se desarrollan mediante esquemas APP.

Activos Públicos e Infraestructura

Esta Guía APP trata de la contratación de activos públicos tangibles mediante el uso de APP. Los activos públicos son activos fijos (esto es, activos adquiridos para un uso de largo plazo) que están sujetos o dedicados al uso público o concomitantes con la provisión de un servicio público.

La Guía APP también se usa el término infraestructura pública en lugar de activo público, utilizando infraestructura en un sentido amplio, ya que es el tipo de activo público normalmente licitado bajo una APP.

El diccionario Oxford English define infraestructura como: “Las estructuras básicas físicas y organizacionales e instalaciones (por ejemplo, edificios, carreteras y suministros de energía eléctrica) necesarios para el funcionamiento de la sociedad o de una empresa”^{*}.

El término puede incluir sistemas completos, pero también partes de los mismos, como estructuras, plantas, instalaciones o equipos generalmente necesarios para la provisión de un servicio público o sujetos a uso público. Algunos ejemplos:

- Edificios para alojar la provisión de servicios de justicia, salud, educación, seguridad pública y cultura (por ejemplo, teatros o centros de convenciones);

* N del T: del original “The basic physical and organizational structures and facilities (for example buildings, roads, and power supplies) needed for the operation of a society or enterprise”.

- Estructuras de transporte, instalaciones o sistemas utilizados por el público en sus necesidades de transporte. Esto incluye estructuras como carreteras, puentes y túneles; instalaciones complejas como terminales aeroportuarias; sistemas como líneas de tren ligero o conjuntos de líneas (incluyendo las vías, equipos electromecánicos, cocheras, sistemas de comunicación y señalización); y vehículos de uso público/transporte de pasajeros;
- Estructuras de transporte, instalaciones o sistemas ligados a un servicio público utilizadas por operadores económicos, incluyendo transporte de electricidad y gas, de agua, de pasajeros (superestructura ferroviaria y sistemas relacionados) y transporte de datos (en telecomunicaciones);
- Equipos y plantas de tratamiento de residuos, y aquellas que generan bienes públicos como energía, gas o agua;
- Edificios para alojamiento de protección social*, esto es, aquellos que se alquilan a familias de renta baja;
- Instalaciones / edificios para alojar servidores públicos (por ejemplo, edificios de oficinas de la administración); y
- Sistemas y equipos para investigación y pruebas de interés general, como relativas a seguridad pública, servicios forenses o equipos de las fuerzas de defensa.

El cuadro 1.13 presenta las características distintivas de un activo público que influyen sobre el concepto APPs como un método de contratación de infraestructuras.

CUADRO 1.13: Características de un Activo Público que Potencialmente Puede Encajar como una APP

La infraestructura pública tiene un número de características distintivas que influyen sobre el concepto APP como método de contratación de infraestructuras.

- Infraestructura alude a obra pública, esto es, obras sujetas a uso público o concomitantes con la provisión de servicios públicos.
- La infraestructura será generalmente contratada (licitada) bajo reglas de licitación pública aplicando los principios de igualdad, no discriminación, eficiencia y transparencia.
- La infraestructura es un activo fijo. Tiene una vida larga y es un potencial generador de flujo de caja a largo plazo, o está a disposición del uso público o para la provisión de un servicio público durante un horizonte largo de tiempo.
- El gobierno es normalmente el propietario legal último del activo o del terreno/emplazamiento en el cual está ubicado el activo.
- La infraestructura puede ser un sistema completo o comprender partes relevantes de un sistema completo que funcionen como una unidad independiente.

Tipos de Infraestructura: Económica versus Social

Hay dos tipos principales de infraestructuras públicas: la económica y la social.

* N del T: término original en inglés es “social housing”. En algunos países de habla hispana se habla de viviendas de protección oficial (VPO).

Infraestructura económica es la infraestructura que posibilita la actividad económica, como son las redes de comunicaciones y transporte (de pasajeros y mercancías), así como redes de “utilities”, sistemas y plantas como en sector agua, residuos y sistemas de suministro de energía³¹. Normalmente el uso o acceso a la infraestructura tiene un precio, o el servicio relacionado es cobrado al usuario o a un operador económico que usa la infraestructura para proveer el servicio al consumidor/usuario final.

Las infraestructuras de comunicaciones están desreguladas en muchos países y los operadores privados son los propietarios legales últimos de la infraestructura. Usan la infraestructura para proveer servicios de comunicación en un mercado abierto y sujeto a competencia. Sin embargo, los sistemas de telecomunicaciones pueden ser infraestructura pública en aquellos países donde las “utilities” son de propiedad pública y la actividad está reservada al sector público, o cuando el sector público decide apoyar el desarrollo de una red de telecomunicaciones en un área específica (por ejemplo, áreas rurales) a través de inversión pública³².

La infraestructura social es infraestructura (la mayoría instalaciones en forma de edificaciones) que aloja servicios sociales. Por ejemplo, hospitales, escuelas o universidades, prisiones, vivienda social, sedes judiciales y demás. El cuadro 1.14 abunda en la distinción entre infraestructura económica y social.

Cuando el objetivo de una instalación es alojar funciones administrativas o incluso proveer de alojamiento a empleados públicos y sus familias (esto es, cuando no se presta un servicio público en o desde la instalación), la infraestructura se suele denominar infraestructura de alojamiento*.

³¹ Algunos de los autores y algunas instituciones emplean el término infraestructura medioambiental para referirse a las redes, sistemas y plantas de agua, residuos y energía renovables. También, cuando el mercado de infraestructura respectivo está abierto a competencia (por ejemplo, en telecomunicaciones), estas pueden ser denominadas como “infraestructura comercial”, que puede considerarse un subconjunto de la infraestructura económica (WEF 2010).

³² En algunos casos, la mayoría de las infraestructuras pueden estar en manos privadas. Sin embargo, el gobierno puede retener la propiedad o control sobre partes del sistema o la red respectiva (el nodo de acceso internacional en telecomunicaciones, o la red de transmisión en electricidad).

* N del T: del inglés “accommodation infrastructure”.

Este último tipo de infraestructura y otros activos utilizados en actividades de un gobierno sin prestación de un servicio público directo al ciudadano (por ejemplo, defensa) son a veces denominados infraestructura gubernamental.

CUADRO 1.14: Infraestructura Social versus Infraestructura Económica

Cualquier infraestructura es una plataforma desde la que se provee un servicio público o destinada al uso público. Puede ser:

- Una instalación que aloja a empleados públicos/funcionarios o sirve de sede/facilita la provisión de un servicio público (por ejemplo, un hospital, una escuela, prisión o juzgado).
- Una plataforma que proporciona servicio de transporte o servicio de tipo “utility” (por ejemplo, agua o electricidad), o está disponible para el uso por los usuarios y público en general.

Lo primero es conocido usualmente como infraestructura social, y lo segundo como infraestructura económica.

La infraestructura social normalmente no genera pagos de usuario, y si los hay, son ingresos marginales y colaterales (esto es, ingresos auxiliares). Mientras que la infraestructura económica puede o no generar ingresos significativos de los usuarios: (i) la infraestructura puede estar disponible al uso sin cargas para el usuario, o (ii) puede haber un cargo por el uso recaudado y retenido por el desarrollador de la infraestructura, o (iii) puede haber un cargo por el uso, pero que sea recaudado y retenido por una tercera ente entidad pública o privada.

Tipos de Activos por Sector

Los activos de infraestructura pública pueden ser clasificados en un número de sectores. La tabla 1.5 facilita una larga lista de subsectores y tipos de activos de infraestructura en los que es común ver ejemplos de APP con financiamiento privado.

Sin embargo, se deben hacer dos consideraciones relevantes:

- Desarrollar APPs y cualquier otra forma de participación privada en determinados sectores, en algunos países, puede generar fuerte oposición política y social, y
- Algunas jurisdicciones nacionales han optado por dejar algunos sectores fuera del ámbito de la legislación o las políticas APP (un ejemplo notable es el de las infraestructuras y servicios de salud). Esto puede ser una buena solución de compromiso en búsqueda de consenso político en el empleo de las APPs.

Debe reconocerse, que, si bien las APPs pueden encajar bien en la mayoría de sectores de infraestructuras, el enfoque APP no tiene por qué ser el más adecuado para cualquier proyecto (ver sección 5.5 y ver capítulo 3.5).

TABLA 1.5: Tipos de Activos por Sector. Sectores en Donde un Activo de Infraestructuras Puede Ser Contratado Bajo Esquema APP ³³

Sector	Ejemplos
Económica– transporte > carreteras	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas carreteras/autopistas • Proyectos específicos de túneles y puentes • Infraestructuras de acceso (por ejemplo, a puertos) • Mejora y expansión de carreteras y redes viarias
Económica – transporte > ferrocarriles	<ul style="list-style-type: none"> • Líneas de alta velocidad. • Líneas férreas convencionales • Conexiones rápidas (por ejemplo, a aeropuertos) • Arrendamiento operativo de material rodante • Proyectos de metro u otros proyectos de transporte masivo • Sistemas de cobro de peajes y billeteaje • Estaciones de metro
Económica– transporte > otras infraestructuras de movilidad urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructuras de autobús rápido (<i>Bus Rapid Transit</i>, BRT). • Parkings • Intercambiadores o Hubs Intermodales
Económica – transporte > puertos y aeropuertos	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos aeropuertos o remodelados • Nuevos puertos o remodelados
Económica – agua y residuos	<ul style="list-style-type: none"> • Plantas desaladoras • Plantas de depuración de aguas residuales (EDAR) • Concesiones del ciclo integral del agua • Sistemas de gestión de residuos sólidos • Plantas de valorización energética- incineradoras (<i>waste to energy</i>).
Económica – energía	<ul style="list-style-type: none"> • Productores independientes de energía (IPP por sus siglas en inglés) a través de contratos PPA. • Líneas de transmisión eléctrica • Gaseoductos • Eficiencia energética (por ejemplo, en edificios públicos o en alumbrado público)
Económica – Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) /telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Líneas o redes de fibra óptica • Redes de telecomunicaciones/banda ancha
Económica – Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Parques Nacionales • Edificios históricos o patrimonio cultural
Económica –agrícola	<ul style="list-style-type: none"> • Almacenes de grano • Proyectos de riego
Social – salud, educación, seguridad/prisiones, justicia, vivienda social	<ul style="list-style-type: none"> • Hospitales. • Residencias de estudiantes • Instalaciones universitarias • Instalaciones escolares • Edificios judiciales • Prisiones

³³ El PPP Knowledge Lab proporciona más información sobre la aplicación de las APPs en algunos de estos sectores, e incluye ejemplos concretos y casos de estudio. Ver <https://www.pppknowledgelab.org/sectors>. La PPP Reference Guide 2.0 (World Bank 2014) en su sección 1.2. "How PPPs are used" facilita material adicional aportando una visión general de experiencias y ejemplos de proyectos a través de diversos sectores, así como materiales organizados por sector.

	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda social
Social (otros) – deportivos, atención a emergencias, seguridad local, equipamiento residencial gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Centros deportivos • Parques de Bomberos • Comisarías de policía • Oficinas gubernamentales
Otros sectores potenciales para APPs	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa: simuladores de vuelo u otros simuladores • Instalaciones militares • Instalaciones o puestos de frontera

5. Cuando usar una APP: Motivaciones y Precauciones

Se apela a una gran variedad de razones para el uso de las APPs como opción de contratación de infraestructuras. Estas pueden ser clasificadas en tres grandes grupos:

- Aquellas relacionadas con la naturaleza financiera de las APPs, o las APPs como mecanismo de financiamiento para gobiernos (incluyendo la motivación de financiamiento “fuera de balance”);
- Aquellas relacionadas con la eficiencia y efectividad de los proyectos; y
- Otras relativas a la eficiencia general para los gobiernos (incluyendo el fomento de la transparencia y el control de la corrupción)³⁴.

Esta sección describe y explica la lógica que hay detrás de cada uno de estos grupos (secciones 5.1. a 5.3.).

También describe las principales desventajas de las APPs que limitan o matizan el grado de utilidad de la herramienta (sección 5.4), y aportan un número de recomendaciones para un mejor uso de las APPs (sección 5.5).

Finalmente, la sección 5.6 aporta algunas reflexiones sobre el contexto específico de los países menos desarrollados y los desafíos a los que se enfrentan cuando deciden promover la ruta APP como medio para impulsar el desarrollo de infraestructuras.

5.1. Razones Aducidas: Las APPs como Mecanismo de Financiamiento de los Gobiernos para Desarrollar Proyectos de Infraestructura

La motivación financiera puede dividirse en dos subgrupos. Uno se refiere a la perspectiva de la estadística y contabilidad nacional (financiamiento privado que puede ser considerado como “fuera del balance” del gobierno, lo cual genera un peligroso sesgo en favor de las APPs). Esta debe diferenciarse de la pura motivación de caja, esto es, el acceso a recursos externos para atajar escasez de financiamiento en el desarrollo de infraestructuras, independientemente de si esto

³⁴ Otra categoría de razones que no se desarrollan en este capítulo son las “motivaciones ideológicas”, por ejemplo, cuando un gobierno persigue una política de “gobierno reducido”.

debe ser considerado, bajo la perspectiva del sistema contable, como deuda pública (explicado en 5.1.2.)

5.1.1 APPs como Método Alternativo para Financiar Infraestructuras (financiamiento privado)

Las APPs son un método alternativo para financiar nuevo desarrollo o mejora de infraestructuras. Como alternativa al financiamiento público, estas pueden permitir acelerar el desarrollo de infraestructuras.

Los fondos para financiar las obras vendrán del socio privado (en la forma de capital más deuda, levantada por el promotor a través de un vehículo APP), en lugar de venir del presupuesto público. Esto no significa necesariamente que la inversión no vaya a ser contabilizada como deuda pública, particularmente si es una APP de pago por el gobierno (ver capítulos 2 y capítulo 4.12). Pero muchas APPs pueden no impactar en la deuda pública si se cumplen ciertos criterios (dependiendo de los estándares de contabilidad nacional seguidos en cada país).

Por lo tanto, cuando el endeudamiento público está limitado por regulaciones fiscales y el nivel de deuda pública está cerca de los límites prescritos, la solución APP puede permitir a un gobierno desarrollar infraestructuras que de otra manera no podrían desarrollarse. Esto, por lo tanto, puede permitir al gobierno acelerar un plan o programa. En tales circunstancias, los gobiernos deberían tener en cuenta que, independientemente del tratamiento fiscal de las APP, se está comprometiendo recursos significativos bajo contratos de largo plazo. En proyectos de pago por gobierno, el costo es asumido por los contribuyentes, mientras que en las APP de pago por usuario es el público en general (usuario) al que se le cobra directamente por el uso de la infraestructura. Existe el peligro de que un abuso potencial de la herramienta, buscando evitar las restricciones de deuda, pueda gravar excesivamente a la sociedad; tanto directamente a través de tarifas a los usuarios como indirectamente a través del impacto de las obligaciones de pago futuras del gobierno. Ver 1.15.

Cuando usamos una APP para acceder a una fuente alternativa de financiamiento, los gobiernos deben ser igualmente cautelosos en lo relativo a la pérdida potencial en términos de eficiencia o de valor por dinero. Si la opción APP no muestra evidencias claras de VpD (esto es, eficiencia incremental y valor por dinero para la sociedad en comparación con un procedimiento tradicional u opción de financiamiento gubernamental), la APP puede reducir significativamente el resultado de costo-beneficio del proyecto (ver 5.2).^{35 36}.

³⁵ Adicionalmente, algunos estándares contables nacionales (por ejemplo, el Sistema Europeo de Contabilidad -SEC- en la UE) pueden empujar a una mayor transferencia de riesgo al socio privado que ñla considerable como asignación óptima que maximiza el VpD. La transferencia o asignación óptima de riesgo se explica con detalle en el capítulo 5.

³⁶ "APPs: en la búsqueda de la transferencia de riesgo y el valor por dinero" (OCDE 2008), en su sección 1.2, aporta una explicación sobre el concepto de riesgo en las tendencias APP.

CUADRO 1.15: Una APP que no Implica Deuda Pública Generará Igualmente un Compromiso

Aun cuando los activos y las obligaciones asociadas a una APP (en APPs de pago por gobierno) no son reflejados en las cuentas nacionales - de manera que no hay incremento en deuda pública- aún así hay un compromiso de pagos públicos a largo plazo (explícito lícito como obligaciones contingentes) el cual afectará la situación fiscal a largo plazo del gobierno. Por esa razón, un gran número de jurisdicciones imponen un límite legal a la contratación APP, usualmente como un porcentaje del total de importes de inversiones en capital que pueden ser contratadas mediante APPs, u otros métodos similares como los basados en porcentaje del producto interior bruto (PIB).

El capítulo 2.8 aporta mayor explicación sobre la necesidad de analizar y controlar los compromisos fiscales y la exposición agregada de las APP.

5.1.2. La Motivación del Acceso a Liquidez

Otra motivación de carácter financiero para apelar a las APPs reside en la flexibilidad que el financiamiento del sector privado puede aportar gobierno, independientemente de las implicaciones que tenga en el nivel de deuda a reportar. La motivación de liquidez es el principal motor en el caso de muchos países EMDEs.

Si se utiliza una APP, no hay necesidad de asignar recursos en el presupuesto de corto plazo para el año o años de construcción. Ni tampoco se necesitarán incluir los fondos necesarios para la construcción del proyecto en la estrategia de tesoro público ni será necesario para el gobierno negociar una deuda específica o adicional para el proyecto. Incluso si la APP es reportada como deuda pública, tiene la ventaja de la transparencia y la trazabilidad ya que es una facilidad financiera claramente dedicada a una necesidad específica.

Independientemente de las implicaciones relativas a contabilización de deuda, las APPs permiten a los gobiernos movilizar fuentes adicionales de fondos. Los prestamistas de deuda interesados en prestar a los proyectos de APP de infraestructura pueden no estar interesados en proporcionar deuda directamente al gobierno en cuestión.

5.2. Eficiencia y Efectividad: APP como una Potencial Fuente de Mayor Eficiencia para los Proyectos de Infraestructuras

La otra gran motivación para el uso de las APPs como instrumento alternativo tanto para financiar como para contratar infraestructuras es la ganancia potencial de largo plazo en términos de eficiencia (cuando las APP se aplican a los proyectos adecuados y bajo las estructuras y procesos de contratación adecuados) y efectividad (el uso de los APPs para obtener el resultado deseado en plazo y costo).

Para las APPs, el costo esperado para el sector público en el largo plazo puede ser menor bajo una estructura APP que con un procedimiento tradicional (y/o los beneficios esperados pueden ser mayores). Esto, incluso después de considerar el

mayor costo de capital (costos financieros) asociado al financiamiento privado que forma parte de la APP. Para las APPs de pago usuario, la eficiencia puede también traducirse en menor cargo a los usuarios.

Independientemente de la solución de contratación, la solución técnica (esto es, el propio proyecto) debe ser testada mediante un Análisis Costo-Beneficio. La solución debe ser una solución con sentido y de valor en términos de resultados socioeconómicos (o simplemente ser la solución técnica óptima).

Es éste el momento en el cual los proyectos necesitan ser testados como APPs, de modo que se determine si la solución APP generará eficiencias adicionales más que reducción de eficiencia (debido a incrementos en costos o a menores beneficios). Esto se realiza mediante el ejercicio del Valor por Dinero (VpD) el cual se explica extensamente en el capítulo 4.

Algunos autores y textos distinguen tres tipos de eficiencia: eficiencia distributiva (*Allocational efficiency*, teóricamente relacionada con la decisión inicial de si el proyecto o servicio debe ser desarrollado), eficiencia técnica y eficiencia X³⁷. Ver figura 1.7.

Esta Guía APP prefiere centrar la explicación en los "factores de eficiencia incremental en una APP". Es - aceptado que algunos factores guardan relación con el incremento potencial en eficiencia distributiva (mediante la maximización de los beneficios previstos del proyecto), pero el grueso de la ganancia de eficiencia de la APP se relaciona principalmente con la gestión de riesgos, así como con la gestión de costos (incluyendo la gestión del ciclo de vida) y la innovación. En cualquier caso, todos estos factores están intensamente interrelacionados y no se pueden explicar los unos sin los otros.

FIGURA 1.7: Resumen de Factores de Eficiencia en una APP



³⁷ Como sugiere la OCDE (2008), en términos de teoría económica, deben distinguirse tres tipos de eficiencia: eficiencia distributiva (esto es, el uso de los recursos al objeto de maximizar beneficio y utilidad), eficiencia técnica (esto es, mínimos inputs y máximos outputs) y eficiencia X (esto es, prevenir el despilfarro de insumos) (Fourie y Burger 2000:697). La decisión de un gobierno, en primer lugar, de ofrecer o no un servicio, independientemente de si se hace por un procedimiento tradicional o mediante APP, implica eficiencia distributiva. Una vez la decisión de la provisión del servicio está tomada, el gobierno deberá decidir el modo de desarrollarla: a través de un procedimiento tradicional o a través de una APP. Esta decisión implica ya consideraciones acerca de eficiencia técnica y eficiencia X.

5.2.1. Gestión de Costos: Mayor Flexibilidad para Gestionar Costos y el “Animo de Lucro”

El sector privado disfruta de un marco propio que otorga mayor flexibilidad en términos de gestión de costos, a través de flexibilidad en las negociaciones con subcontratistas (los contratos no están sujetos a las reglas de contratación pública) y/o un marco laboral más flexible. En este contexto, el sector privado no está sujeto al mismo nivel de presión social y política con respecto a volumen de personal y condiciones del empleo (tales como salarios, reotaciones y turnos).

Naturalmente, la eficiencia en costos en una APP está también condicionada por otros factores que se explican más adelante (innovación, capacidad, gestión de riesgo, y su naturaleza de obligación integrada: construcción junto con mantenimiento); todos ellos relacionados con la característica de "ánimo de lucro" de la actividad del sector privado (en contraposición a la naturaleza sin ánimo de lucro de la actividad del gobierno).

5.2.2. Gestión del Costo de Ciclo de Vida

En una APP de financiamiento privado, el socio privado no recibe contraprestación durante la construcción de la infraestructura, pero es retribuido por la inversión en capital (capex) durante el periodo de operación (ver figura 1.8). Ello bien mediante cargos a los usuarios o bien mediante pagos del gobierno (los cuales estarán sujetos a deducciones por calidad/desempeño deficiente del activo o servicio). El socio privado debe asumir los riesgos de mantenimiento (tanto mantenimiento ordinario como extraordinario, incluyendo las renovaciones para cumplir con las condiciones de reversión del activo), de forma que se alcancen los estándares de desempeño/calidad. Por lo tanto, el socio privado tiene un incentivo natural para diseñar y construir la infraestructura de forma que reduzca los riesgos de mantenimiento y renovación, buscando ahorros a largo plazo en el costo total del ciclo de vida.

Hay otras formas de contratación (incluyendo algunas consideradas como APPs sin financiamiento privado), tales como contratos DBOM, en los cuales el contratista es responsable tanto de la construcción como del mantenimiento. Sin embargo, bajo un DBOM, el contratista no tendrá necesariamente el mismo incentivo de mirar por los ahorros en el costo de ciclo de vida como en el caso de una APP. Como se ha sugerido previamente, puede existir un incentivo perverso por parte del contratista DBOM de reducir costos de construcción para incrementar el margen, ya que será retribuido de forma independiente por los trabajos de construcción, y normalmente según la obra avance.

5.2.3. Tranferencia de Riesgo

El sector privado es considerado usualmente más eficiente en la gestión de ciertos riesgos (gestión con un menor costo) a través de un mejor análisis de los riesgos y

un mejor manejo de los eventos de riesgo (mitigando la probabilidad y/o consecuencias del riesgo o transfiriéndolo a un tercero a un costo eficiente). Como resultado, el sector privado requerirá una prima por riesgo menor que la pérdida esperada para el gobierno en caso de no transferir el riesgo. Las APPs transfieren riesgos de manera significativa al contratista, y por tanto ofrecen mayores oportunidades para reducir el valor del riesgo en el costo de la infraestructura. Adicionalmente, los inversores del sector privado y los financiadores, con capital y fondos a riesgo del proyecto llevarán a cabo su propia *due diligence*, proporcionando una capa adicional de supervisión del riesgo.

El riesgo de plazo (la confiabilidad de tener la infraestructura disponible para el servicio en el plazo programado) es también transferida al socio privado mediante el mecanismo de pago: muchos, si no todos los pagos serán otorgados solamente una vez que el activo este construido y puesto en marcha (ver figura 1.8).

La transferencia de riesgo nunca será igualmente efectiva si no hay capital en riesgo. Si un riesgo que ha sido transferido al socio privado se materializa, un contratista que no tenga capital en riesgo puede potencialmente dejar el proyecto con una mínima pérdida en lugar de quedarse a resolver el problema, mientras que un contratista con capital en riesgo en una APP bien estructurada no podrá.

La transferencia de riesgo está en el corazón de la eficiencia incremental, y normalmente es el principal motor del VpD. Sin embargo, debe matizarse: un proyecto APP con poca transferencia de riesgo o marginal no permitirá al socio privado proporcionar eficiencia incremental a través de una mejor gestión del riesgo y el proyecto debería por tanto ser contratado a través de medios convencionales³⁸. Sin embargo, transferir demasiado riesgo puede a su vez dañar el VfM (el capítulo 5 aporta algunas reflexiones sobre cómo encontrar la asignación de riesgo óptima, reteniendo y/o compartiendo según que riesgos).

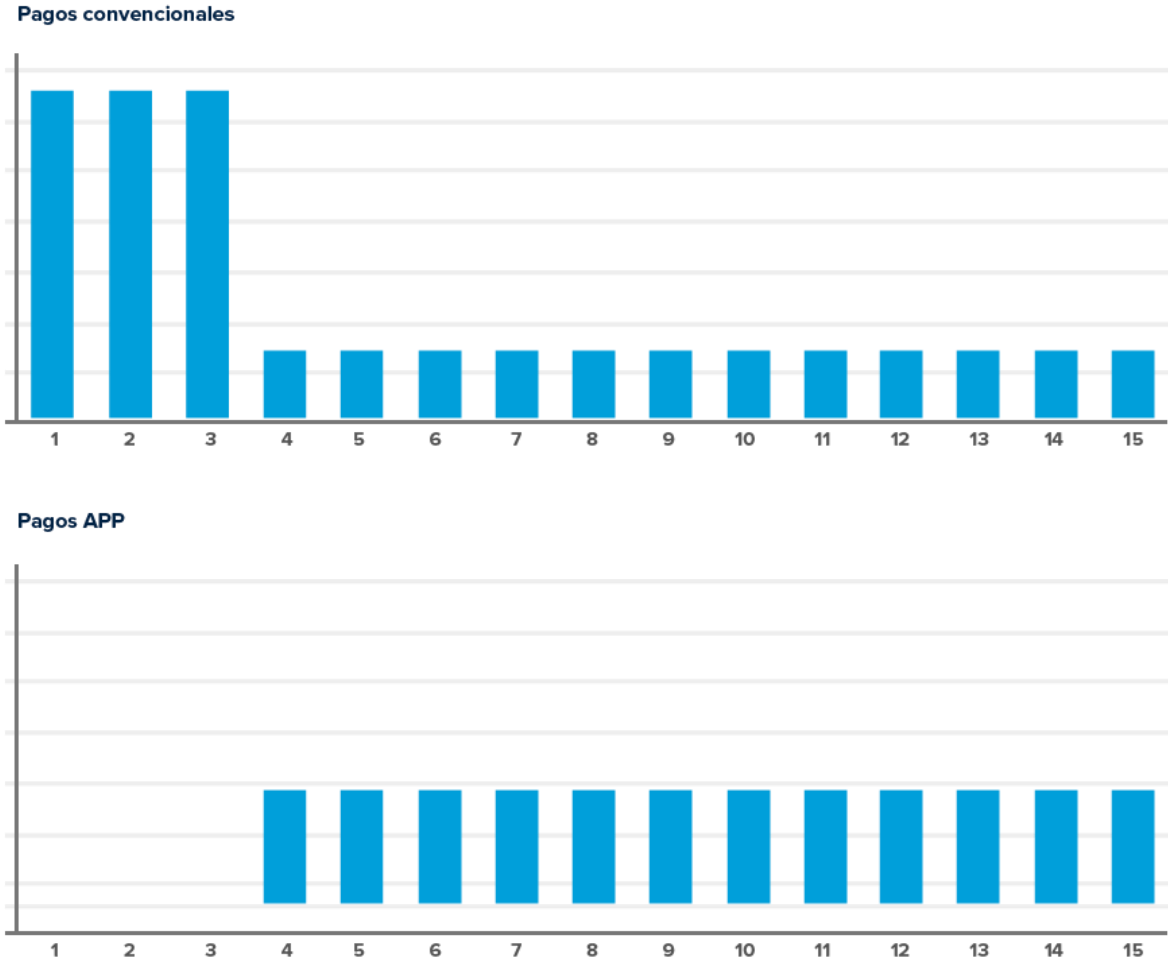
5.2.4. Innovación

El carácter de orientación al desempeño de los contratos APP permite generar beneficios mediante la incentivación a la innovación. Cuando los requerimientos de un contrato están debidamente focalizados en desempeño y resultados, es posible otorgar al contratista un cierto grado de flexibilidad para que este estructure y organice sus propios medios y métodos. Entonces, la capacidad de innovación del contratista podrá representar una fuente adicional de ahorros y eficiencia. Siempre y cuando el contrato esté basado en desempeño (esto es, hay prescripción de resultados, a través de especificaciones o requerimientos de servicios, más que prescripción de inputs o medios), habrá espacio e incentivos para que el sector privado aplique técnicas y métodos innovadores. Los cuales es más probable que

³⁸ Por ejemplo, en el caso del sistema de suministro de agua de Trenčín en la República de Eslovaquia (caso 8 en “*Resource Book on PPP Case Studies*”, Comisión Europea 2004) no había transferencia del riesgo de desempeño. Un mecanismo de ingreso basado en “costo más margen” (*cost plus*), esto es, garantizando contractualmente que el socio privado obtendría un determinado beneficio sobre costos (según estos que son incurridos) y sin deducciones o multas por sub-desempeño; representaba una falta de transferencia del riesgo y ausencia de incentivos al buen desempeño.

sean coste-efectivos a la hora de alcanzar el nivel de desempeño del servicio requerido. La forma de capturar estas eficiencias en beneficio de la administración contratante y los contribuyentes es a través del proceso de licitación y evaluación de ofertas, los cuales deben tener un foco significativo en criterios de precio y costo.

FIGURA 1.8: Gráfico Comparativo Flujos de Pagos Públicos



En una APP, el gobierno empieza a pagar solamente una vez el activo esté en servicio, pagando por el valor de la construcción y costes de O&M y financieros de manera conjunta. De esta manera, proporciona los fondos para amortizar la inversión en construcción y al mismo tiempo incentiva al contratista (el socio privado) a construir en tiempo programado o antes, e incorpora/integra el pago por operaciones y mantenimiento con la compensación por las obras construidas.

5.2.5. Considerando los Beneficios: Confiabilidad y Efectividad

La eficiencia es medida a menudo en términos de costo financiero. Sin embargo, las decisiones de política pública deben también considerar los costos y beneficios en términos sociales. Algunos costos deben monetizarse (cuando esto sea práctico) y los beneficios deberán también ser monetizados o al menos evaluados cualitativamente ³⁹.

³⁹ El Análisis Costo-Beneficio (ACB) es el tipo de análisis que pretende capturar los costos y beneficios de una solución de proyecto, para confirmar si ofrece valor neto para la sociedad, o comparar entre diferentes opciones de proyecto con el propósito de seleccionar o selección o priorizar. El capítulo 2 de esta Guía APP explica más sobre la mecánica y usos del análisis ACB.

El enfoque APP puede obtener o capturar beneficios incrementales, o puede proporcionar ahorros en algunos costos sociales si existen los incentivos adecuados en el contrato (eficiencia energética, reducción de emisiones de gases, reducción de contaminación sonora, y otros). Una APP puede también mejorar el resultado costo-beneficio alentando una construcción más rápida de la infraestructura de manera que la misma esté disponible y en servicio más pronto, o aportando mayor certidumbre en los plazos del proyecto (fiabilidad del plazo).

La provisión del servicio a los niveles de calidad pre-acordados es otro aspecto importante de los beneficios del modelo APP. La habilidad del sector público para mantener un nivel confiable de servicio con la misma calidad está amenazada por la disponibilidad de asignación presupuestaria, una gestión pobre de la cadena de suministros y la rotación de personal. La vinculación de los pagos a los niveles de desempeño proporciona un incentivo adicional en los APPs para que la calidad del servicio se mantenga.

En términos generales, una APP puede proporcionar fiabilidad adicional en los plazos (ver figura 1.8) y costo para alcanzar los objetivos (por ejemplo, los niveles de servicios requeridos, es decir, la calidad). Por ello, las APPs pueden generar beneficios no solo en términos de eficiencia sino también de efectividad.

5.2.6. Eficiencia por Maximización del Uso/Mejor Utilización del Activo

En proyectos que se apoyan significativamente en pagos de usuario, y en otras fuentes de ingreso extra-presupuestario, mayores eficiencias de las esperadas pueden traducirse en ingresos superiores a los previstos además de en eficiencias en costos (o el servicio puede proporcionarse a más gente con los mismos o menores recursos).

En estos proyectos APP, el sector privado tiene el incentivo de incrementar el uso público de la infraestructura (mayor tráfico/mayor uso de una infraestructura de transporte) y de incrementar su utilización económica y valor. En algunos casos, esto se manifiesta a través de la utilización comercial del espacio/sitio para hoteles, restaurantes, tiendas u otros usos sinérgicos. La parte privada está motivada a operar proactivamente el activo y desarrollar enfoques y estrategias innovadoras.

Esto puede producir ingresos extras para la autoridad pública (a capturarse mediante imposición de pagos al socio privado⁴⁰) y para los contribuyentes o puede rebajar el costo presupuestario del esquema APP (puesto que se reducirá la brecha de viabilidad cuando éste exista).

Algunas APPs de pago por gobierno proveen de incentivos para maximizar el uso o animar a usos alternativos de la infraestructura (por ejemplo, desarrollo de tendido de fibra óptica en ferrocarriles, explotación de áreas comerciales en proyectos de transporte, y otros).

⁴⁰ Distintas maneras de capturar el exceso de ingresos se explican en el Capítulo 5.8. "Pagos a la autoridad contratante".

CUADRO 1.16: ¿Son las APPs Realmente Más Eficientes? ⁴¹

Hay numerosos análisis e informes desarrollados por (o para) gobiernos y Oficinas Nacionales de Auditoría* para valorar si las APPs están generando, en realidad, VpM. La mayoría de los informes producidos por (o para) los gobiernos e instituciones auditoras concluyen que las APPs, generan VpM⁴².

Estudios del Reino Unido indican que los departamentos del gobierno que implementaron APPs consiguieron ahorros de entre un 10% y un 20 %. De acuerdo al censo 2002 de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO por sus siglas en inglés), solo el 22% de los proyectos PFI experimentaron sobrecostos y un 24% experimentó retrasos, comparados con un 73% y un 70% en los proyectos desarrollados directamente por el sector público y revisados en un informe de la NAO de 1999.

El Tesoro Británico (*HM Treasury*) reportó en 2006, de acuerdo a un estudio para el Ejecutivo Escocés realizado por Cambridge Economic Policy Associates (CEPA), que el 50% de las administraciones contratantes de APPs informaron que habían recibido un buen VpD, mientras que un 28% reportaron un VpM satisfactorio.

El National PPP Forum australiano (el cual representa al gobierno nacional, los gobiernos estatales y territoriales de Australia) encargó a la Universidad de Melbourne en 2008 comparar 25 proyectos APP australianos con 42 proyectos licitados de forma convencional. El estudio encontró que los proyectos licitados convencionalmente tenían una media de sobrecostos del 10,1% mientras que los proyectos APP tenían una media de sobrecostos del 0,7%. Los proyectos de licitación convencional tenían una media de sobre plazo del 10,9%, mientras que los proyectos APP tenían una media de sobre plazo del 5,6%.

Sin embargo, debe emitirse una nota de cautela: la elección relativa al modelo de ejecución debería realizarse proyecto a proyecto, y más específicamente, en base a los méritos de cada proyecto (OCDE 2008).

Fuentes: Adaptado de la OCDE 2008; Universidad de Melbourne 2008.

⁴¹ Los principales informes citados son: "PFI: Construction Performance. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 371 Session 2002-2003: 5 February, Canberra" (National Audit Office, 2003); "PFI: Strengthening Long-term Partnerships, The Stationery Office, London" (HM Treasury [2006]). "National PPP Forum – Benchmarking Study, Phase II: Report on the Performance of PPP Projects in Australia when Compared with a Representative Sample of Traditionally Procured infrastructure projects" (The University of Melbourne 2008). Mas bibliografía acerca de el valor añadido efectivo de las APPs incluiría: Estache, A. And C. Philippe (2012), "The Impact of Private Participation on the Performance of Infrastructure in Developing Countries: Summary of the academic evidence," IFC Economics Notes, No. 2, Abril, Grimsey, D. and M.K. Lewis (2005), "Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views", *Accounting Forum*, 29(4), 345-378, o Gassner, K., A. Popov, and N. Pushak (2009), Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution? PPIAF Trends and Policy Options, No. 6, Washington, DC: Banco Mundial.

* Del original en inglés "National Audit Office", más común el uso en español del término "Tribunal de Cuentas" en algunos países de habla hispana.

⁴² Sin embargo, la opinión de la comunidad académica no es unánime y hay algunos informes académicos que soportan la conclusión opuesta, esto es, la falta de evidencia de la APP como facilitador o medio para aportar eficiencia adicional.

5.3. Otros Beneficios Relativos a la Eficiencia Global de los Gobiernos

Las APPs pueden generar también beneficios adicionales en términos de eficiencia como los siguientes:

- Las APPs suponen el compromiso por adelantado (“upfront”) de recursos en favor de una mayor confiabilidad técnica y de mantenimiento: el sector privado puede aumentar la confiabilidad de la disponibilidad de la infraestructura y su calidad comprometiendo recursos dedicados al proyecto en largo plazo. Sin embargo, esta ventaja tiene que ser ponderada con la pérdida relativa de flexibilidad en la gestión presupuestaria.
- Las APPs pueden desarrollar “efectos demostración”: el sector privado puede introducir innovaciones que pueden ser adoptadas en otros proyectos o por el propio gobierno en otros servicios. Por ejemplo, las APPs de cárceles en Australia y Nueva Zelanda han dado la oportunidad al sector privado de innovar en la gestión de cárceles, y al gobierno de aprender de estas innovaciones e implementar innovaciones similares en prisiones gestionadas por el gobierno (tanto en modelos no-APPs como en modelos DBFM), y
- Transparencia: las APPs pueden traer consigo mayor transparencia y control por el elevado número de partes involucradas en la transacción (autoridad/gobierno y sus asesores, inversores privados, contratistas, prestamistas, asesores de los ofertantes, etc.). Ver cuadro 1.17.

CUADRO 1.17: Resumen de Puntos Clave: Principales Factores de una APP Generadores de Eficiencia Incremental y Efectividad en Contratación de Infraestructura ⁴³

Gestión del Costo: (flexibilidad para negociar)	Mayor flexibilidad de contratación (a través de negociaciones flexibles con subcontratistas y/o una mayor flexibilidad en el marco laboral) y de la naturaleza "con ánimo de lucro" del sector privado.
Gestión del Costo del Ciclo de Vida	El socio privado asumirá el riesgo de sobrecostos durante toda la vida del contrato. Por tanto, tiene el incentivo de diseñar el ciclo de vida para optimizar el costo global de construcción y mantenimiento.
Transferencia de riesgo /Gestión del Riesgo	Pagando en base a resultados (disponibilidad o uso) más que según costos, y requiriendo al socio privado financiar la inversión sobre la base de tales ingresos permite una transferencia de riesgo significativa. Asignando o transfiriendo riesgos al socio privado (aquellos riesgos que son inherentes al alcance del contrato y hasta el límite en que sean gestionables por un gestor competente) permite obtener Valor por Dinero, ya que el en que el sector privado está más capacitado para mitigar, evaluar, cotizar y/o gestionar las consecuencias de la mayoría

⁴³ Cuando muchos de estos factores clave de eficiencia esta presentes en un proyecto, o pueden gatillarse y protegerse si el proyecto es lanzado como APP, se puede considerar que el proyecto es adecuado como proyecto APP. Para otra descripción adicional de los signos de adecuabilidad a la APP ver el “Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government” (UK HMT, 2003), en concreto ver BOX 23 “Considering private provision” en la página 21.

	de los riesgos.
Innovación	Focalizando los requerimientos en especificaciones de resultado se incentiva la innovación para diseñar, construir y gestionar el mantenimiento de un modo más eficiente.
Fiabilidad	Los resultados en términos de plazo de construcción (confiabilidad de plazo) y la obtención de resultados (sostenibilidad técnica y de calidad) es mayor a través del régimen de ingresos de una APP (ligado al desempeño y basado en resultados).
Utilización Incremental del Activo	Bajo los incentivos apropiados, el socio privado estará interesado en maximizar la utilización (por ejemplo, en esquemas de pagos por el usuario o pagos por número de usuarios o a través de bonificaciones específicas).
Compromiso Inicial y Predictibilidad, y Otros Beneficios Generales	Con la necesaria cautela en términos de exposición a obligaciones de pago, las APPs son útiles en la organización y distribución presupuestaria para proteger los estándares de calidad a largo plazo de las infraestructuras públicas. Las APPs pueden aportar “efectos demostración” y ayudar a disminuir la corrupción incrementando la transparencia y el control.

5.4. Desventajas y Peligros de la Opción APP

Además de ofrecer beneficios y ventajas, las APPs son también una opción de contratación que tienen también puntos débiles y potenciales desventajas:

- Las APPs son significativamente más complejas que los métodos de contratación tradicionales. Consecuentemente, hay un riesgo significativo en enterrar recursos en proyectos APP de poco valor o no adecuados a una herramienta que consume más recursos que las rutas de contratación convencionales y menos complejas. Los proyectos APP demandan recursos altamente más especializados y requieren de mayor atención por parte del gobierno. El tiempo necesario para la preparación de proyectos APP es mayor que en proyectos de obra pública convencional, y gobiernos que deseen resultados rápidos pueden estar desincentivados a seguir la ruta APP. La naturaleza compleja de las APPs puede ser mitigada con guías sólidas y detalladas de gestión del proceso APP, así como plazos de tiempo realistas y una adecuada organización de los recursos y el conocimiento (por ejemplo, con unidades APP);
- La ruta APP tiene mayor visibilidad y exposición política. Después de un cambio político, la nueva administración puede percibir que está pagando por un proyecto de infraestructura que generó beneficios políticos a otros (sus predecesores) en el pasado. Lo que es peor, sus presupuestos para desarrollar nuevos proyectos se ven reducidos. Este factor negativo puede ser mitigado de diversas maneras: mejores políticas de comunicación, búsqueda del consenso político en el uso del modelo APP, y establecimiento de un programa APP;
- Puede emerger controversia pública debido a la creencia pública de que la APP implica subida de tarifas o bien la aplicación de tarifas nuevas. Tanto el público en general como los sindicatos pueden reaccionar y oponerse a las APPs, especialmente cuando implican la sustitución de una provisión directa de servicios públicos. De nuevo, la comunicación es la esencia de la gestión

de los riesgos de oposición y percepción negativa. Adicionalmente, los recortes de plantilla son una materia específica que merecen una atención cuidadosa y una gestión específica⁴⁴;

- La contratación APP tiene unos costos de transacción significativamente más elevados, tanto para el sector público como para la comunidad contratista /sector privado. Estos mayores costos son inherentes a la mayor complejidad del procedimiento de contratación, particularmente durante el proceso de licitación, pero también en términos de recursos para la preparación/evaluación y monitorización. Esta desventaja puede ser minimizada si solo son licitados proyectos de un cierto tamaño de inversión. Siempre que el proyecto tenga suficiente tamaño, es probable que las mayores eficiencias de la APP más que compensen los mayores costos de transacción;
- Las APPs generan mayores costos de supervisión para los gobiernos, introduciendo una mayor monitorización del desempeño para asegurar que las ganancias en eficiencia y calidad son realmente obtenidas. Sin embargo, este mayor costo es parte del precio de la mayor fiabilidad de la calidad del servicio. En proyectos de gestión tradicional, los costos de la monitorización continua de calidad son normalmente menos visibles pues son vistos como "business as usual" por la autoridad licitante, y no como costos del proyecto. Alternativamente, no hay monitorización lo que lleva a una degradación en la calidad del servicio;
- La ruta APP es normalmente más cara en términos de financiamiento, ya que el costo del financiamiento privado incluye la prima por riesgo en forma de margen en los tipos de interés y la tasa interna de retorno del capital (TIR) requerida por el capital privado, que por definición es un instrumento de financiamiento más caro que el financiamiento público directo. Sin embargo, los costos del endeudamiento del gobierno minusvaloran el costo real de financiamiento ya que estos no remuneran al gobierno por soportar los riesgos del proyecto. Esto no significa que una opción APP sea por definición más cara.
Sin embargo, si un proyecto no es adecuado para la solución APP, o está pobremente estructurado, o si el proceso de contratación o el contrato están mal gestionados, es improbable que la mayor carestía del financiamiento privado se vea compensada por otras eficiencias. Esto crea una carga extra no esperada en términos de asequibilidad que no es compensada por ahorros en eficiencia.;
- Países con regímenes de monitorización fiscal y contabilización menos sofisticados asumen el riesgo de que las APPs den como resultado unos compromisos presupuestarios excesivos que amenacen la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Cuando a una APP no es considerada como mayor endeudamiento público, hay riesgo de ignorar/desestimar las implicaciones fiscales de largo plazo. Como resultado, la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo puede verse en peligro. Esto puede ser contrarrestado con una robusta evaluación (la cual es más exigente que una contratación normal) y un marco de políticas apropiado en términos de control del compromiso agregado de las APP (ver capítulo 2 para mayor información sobre esta materia). Ejemplos de riesgo fiscal excesivo son discutidos en la *PPP Reference Guide, Versión 2.0* (Banco Mundial, 2014);

⁴⁴ Para guías específicas sobre recortes, ver International Finance Corporation's (IFC's) *Good Practice Note - Managing Retrenchment* (Agosto 2005) y IFC's *Performance Standard 2*.

- Rigidez: Como compromiso contractual de largo plazo para la parte pública, una APP implica rigidez en la gestión presupuestaria (las potenciales renegociaciones del contrato para disminuir los costos en situación de crisis económica imprevista resultan costosas). La única forma de manejar los peligros de la rigidez es controlando la exposición agregada a los APPs y analizando cuidadosamente su asequibilidad (el capítulo 2.8.5 describe la relevancia del *reporting* y de la rendición de cuentas- *accounting for*; y
- Falta de competencia (post adjudicación): Después de firmar el contrato, las renegociaciones son frecuentes. Cuando esto pasa, siendo un proveedor monopolístico, el operador privado tiene una ventaja en la negociación con el gobierno en comparación con un proveedor en mercado competitivo (OCDE 2008). La única forma de mitigar estos riesgos es construir flexibilidad para el cambio en el contrato, junto con fronteras claramente establecidas. Los capítulos 7 y 8 tratan extensamente las cuestiones de los cambios contractuales.

Estas características representan puntos débiles, desventajas y riesgos inherentes a la ruta APP. Por ello, la opción APP puede no ser la más apropiada para un proyecto concreto, si estos riesgos no son manejables por el gobierno de manera que pueda eliminarlos o mitigarlos sustancialmente. Del mismo modo, las APP pueden no ser apropiadas si el gobierno no cuenta con mecanismos de control (por ejemplo, control de la exposición agregada y análisis adecuado de la asequibilidad presupuestaria).

Un proyecto necesita encajar bien en la herramienta APP, y debe reconocerse que el procedimiento de contratación APP no es apropiado para cualquier proyecto de infraestructura.

Más aún, un país concreto puede enfrentarse a desafíos adicionales para desarrollar satisfactoriamente la ruta APP, lo cual tiene que ver con las condiciones macroeconómicas y el marco general para hacer negocios en el país específico (esto se explica adelante en la sección 5.6).

5.5. Condiciones para Acceder a los Beneficios: Introduciendo los Elementos y Fases de un Proceso APP Adecuado, la Necesidad de la Gobernanza del Proyecto y el Papel del Marco APP

Las secciones anteriores explicaron como la opción APP puede ser una fuente significativa de eficiencia incremental y proveer otros beneficios para una mejor gestión de la infraestructura. Puede también tener puntos débiles y otros inconvenientes que la hagan inapropiada para algunos proyectos.

Los gobiernos deben proteger y maximizar los beneficios potenciales de la herramienta APP y mitigar sus potenciales riesgos y problemas. De lo contrario, las APPs crearán indebidamente cargas adicionales a los contribuyentes en lugar de incrementar la eficiencia y confiabilidad en la provisión de servicios y obras públicas.

Estos beneficios, especialmente aquellos relacionados con la eficiencia, solo serán obtenidos si el proyecto y contrato cumplen las condiciones siguientes y se desarrollan las acciones siguientes:

- El proyecto debe ser un proyecto "con sentido": una APP no hace milagros y no hace bueno un mal proyecto, esto es, una solución técnica inadecuada o sin sentido para la necesidad pública (el capítulo 3 explica la importancia de la identificación de proyectos, y como alimentar el proceso del ciclo APP con candidatos APP de una cartera de proyectos identificados. También introduce la necesidad de testear la factibilidad económica del proyecto);
- El proyecto debe ser un proyecto adecuado: Las ventajas APP solo podrán alcanzarse en aquellos proyectos adecuados para un desarrollo APP (el capítulo 3 explica cómo realizar pre-analizar la adecuabilidad de un proyecto como APP -*PPP screening*). Algunos proyectos no son adecuados para ser APPs.;
- El proyecto debe ser preparado y evaluado: En particular, debe ser viable comercialmente, asequible presupuestariamente y estar debidamente testeado como APP (el capítulo 4 explica como testar el grado de adecuación a la forma APP a través del ejercicio VpM, así como el test de factibilidad comercial⁴⁵ y asequibilidad. También trata la mitigación de riesgos y de otras amenazas a lo largo del ciclo de vida del proyecto a través de una preparación sólida);
- El proyecto debe estar adecuadamente estructurado: Las eficiencias potenciales de una APP solo son obtenibles con una estructura adecuada de contrato que permita que los factores generadores de valor emerjan y sean sostenibles (el capítulo 5 aborda la estructuración y redacción de contratos);
- El proyecto debe ser licitado adecuadamente: Las eficiencias APP se perderán si se desarrolla un proceso de licitación inadecuado que no genera competencia efectiva y sólida (ver cuadro 1.18) (el capítulo 5 describe como estructurar un proceso de licitación, y el capítulo 6 explica el proceso de licitación desde el punto de vista de la gestión del proceso); y
- El proyecto debe ser gestionado proactivamente a lo largo de la vida del contrato: las eficiencias APP pueden perderse en el curso de la vida del contrato si no hay una gestión contractual adecuada (los capítulos 7 y 8 tratan de la gestión del contrato).

Todas estas acciones tienen una naturaleza progresiva e iterativa. Representan el ciclo de proceso de una APP y se explican en los capítulos 3 a 8 de esta Guía APP. La sección 10 de este capítulo aporta una introducción al ciclo y a los capítulos de esta Guía APP relacionados con el ciclo del proceso.

El primer factor para conseguir desarrollar una APP exitoso es prestar atención a los beneficios y riesgos que afectan al método APP con el objeto de aplicar la herramienta a los proyectos apropiados. Los proyectos tienen entonces que ser analizados y preparados concienzudamente, incluyendo una adecuada estructuración de riesgo e incentivos. Tienen también que licitarse mediante un

⁴⁵ Esta Guía APP define factibilidad comercial como el análisis dirigido a comprobar si el proyecto atraerá efectivamente ofertantes de calidad, inversores y prestatarios, así como a identificar las principales condiciones que deben cumplirse para ello. La factibilidad comercial trata de las ratios riesgo/retorno adecuados para inversores y la bancabilidad. Ver capítulo 4 para más información.

proceso que maximice la eficiencia y transparencia, y que estimule una competencia sólida por ofertantes fiables.

Las condiciones a cumplirse para que el proyecto y contrato se aprueben (decisión de inversión y decisión de modo de contratación) deben ser definidas de forma clara y entendible en forma de directrices. Debe haber procesos que aseguren que las condiciones se cumplen. El proyecto y el contrato deben ser preparados para enfrentar los riesgos en forma flexible pero previsible, proveyendo de los incentivos adecuados al socio privado y maximizando una competencia de calidad a la vez que evitando o mitigando la temeridad. No hacerlo producirá consecuencias muy perjudiciales.

CUADRO 1.18: Necesidad de Competencia. Cómo son Licitadas las APPS

Para obtener VpD se requiere competencia. Bajo negociaciones directas, un gobierno pagara probablemente más del precio justo por las obras y servicios recibidos y estos podrán ser de peor calidad.

La competencia es lo que aporta innovación, ya que las compañías bajo la presión competitiva tienen el incentivo de innovar para ser eficientes, y de valorar proactivamente y gestionar los riesgos de la manera más eficiente. Claramente, sin competencia, el precio del mismo proyecto con el mismo alcance será mayor.

La adjudicación directa o negociaciones directas pueden ser apropiadas solo en muy limitadas circunstancias. Muchas de las razones comúnmente usadas para justificar la negociación directa son consideradas espurias (*Guía de Referencia PPP*, Banco Mundial 2014).

Las pocas circunstancias en las cuales la negociación directa puede ser apropiada tiene relación generalmente con situaciones donde es evidente que tan solo una compañía está preparada para llevar a cabo el proyecto, o donde ha habido desastres naturales u otras emergencias que demanden un proceso expedito. En esas circunstancias, el VpD se convierte en un factor secundario.

Las negociaciones directas pueden no solo dañar el VpD de forma obvia, sino que también pueden afectar seriamente al interés de la industria en el programa o mercado APP respectivo. En efecto, la transparencia es esencial para acceder al interés estable y significativo de la comunidad de ofertantes.

Por esta razón, un marco apropiado definirá claramente las negociaciones directas como una excepción y un país/gobierno usará este proceso en circunstancias muy limitadas, si alguna (idealmente, donde la necesidad de tal enfoque es evidente para el público y la industria). Las buenas prácticas están representadas en muchos de los marcos que definen claramente las condiciones limitadas bajo las en determinadas circunstancias las negociaciones directas están permitidas (por ejemplo, Ley APP de Puerto Rico- Ley 29/2009), con jurisdicciones que incluso van más allá, prohibiendo los procesos de negociación directa (por ejemplo, la Ley Federal PPP de 2004 de Brasil).

Un enfoque particular, el cual puede ser una excepción válida (en algunas circunstancias y bajo reglas y condiciones específicas) al enfoque de proceso competitivo, es el de las "propuestas no solicitadas" (o "proyectos de iniciativa privada"). Este enfoque se sitúa entre la negociación directa y el proceso competitivo. En una propuesta no solicitada, una parte privada inicia un proyecto, esto es, actúa como promotor y propone al gobierno el desarrollo de un proyecto para resolver una determinada necesidad. Los enfoques de

propuesta no solicitada son a veces gestionados de manera similar a la de la adjudicación directa (esto es, pura negociación directa), con un gobierno entrando en negociaciones con el privado originador si el proyecto alcanza las condiciones de contratación e inversión requeridas por el gobierno.

Una mejor práctica es aquella donde se introduce la tensión competitiva sometiendo el proyecto a la competencia, pero otorgándole ciertas ventajas al proponente original. El grado de ventaja ofrecida puede variar y por lo tanto animar más o menos la competencia. En todo caso el enfoque de proceso competitivo debe prevalecer como estándar o proceso por defecto para contratar proyectos pues trae consigo importantes beneficios⁴⁶. Los proyectos de iniciativa privada son discutidos en el capítulo 2.6.6.

Esta Guía APP asume que las APPs son contratadas bajo procesos competitivos en los cuales habrá una licitación para seleccionar al adjudicado de entre un número de candidatos. Por tanto, todos los capítulos dedicados al ciclo APP están basados en dicha aproximación transparente y estándar. El proceso de licitación debe seguir un conjunto de reglas y procedimientos publicados (el marco de contratación). Este gobernará la gestión de las distintas opciones disponibles para gestionar las diferentes fases del proceso, incluyendo comúnmente la cualificación, presentación de ofertas, evaluación, adjudicación y firma del contrato.

Hay una relativamente larga lista de tipos de procesos de licitación a nivel mundial, pero muchos de ellos contienen las mismas características básicas con pequeñas variaciones.

Hay un número de aspectos clave que influyen y definen cómo deberá ser diseñado y trabajar el proceso de licitación, incluyendo:

- El enfoque de las cualificaciones: El plazo para la emisión de solicitudes de cualificación (antes o después de la emisión de solicitudes de propuestas - RFP, por sus siglas en inglés) y si habrá preselección (lista corta), o sólo se aplicarán criterios de “pasa/no pasa” ó apto/no apto.
- El enfoque de solicitud de propuestas: Los tiempos de finalización y emisión del pliego de licitación y contrato (pudiendo ser o no después de un periodo de dialogo e interacción o sin permitir interacciones y diálogo, sino sólo clarificaciones menores).
- El enfoque de presentación de ofertas y evaluación: si están o no permitidas negociaciones, y si se consideran propuestas iterativas.

Distintas combinaciones de los elementos de la estrategia de licitación dan como resultado una lista de los tipos o modelos más comunes de procesos de licitación. Estos son introducidos en la sección 10.

Hay otro aspecto clave que influye en el proceso de selección, que son los criterios de evaluación (solo precio u otros criterios financieros *versus* la combinación de criterios financieras con técnicos o con otros criterios cualitativos). Los criterios de evaluación son explicados en el capítulo 5.

El diseño del proceso de contratación para un proyecto APP (denominado con carácter preferente por esta Guía APP como el “proceso de licitación”) es explicado en el capítulo 5, y en el capítulo 6 se describe la Fase de Licitación en sí misma.

⁴⁶ El sentido de algunas propuestas “no solicitadas” está anclado al factor de innovación. Por ejemplo, el proyecto APP de las Virginia Hot Lanes (descrito en la *PPP Reference Guide*, V 2.0, página 40), basado en una aproximación innovadora propuesta por un originador privado para manejar la congestión de tráfico y los peajes (peaje dinámico y peajes de alta ocupación o HOTs por sus siglas en inglés).

Una gestión de proyectos/procesos inadecuada (gestión del proceso de ciclo APP como se ha descrito previamente) terminará en un fracaso del proyecto (ver sección 8). Esto producirá como resultado no solo una pérdida de los beneficios del proyecto APP específico, sino que también puede afectar a la reputación general del gobierno como un contratante de APP y de infraestructuras- tanto frente al público como frente al mercado.

Una buena gestión del proceso del proyecto requiere de una capacidad significativa (experiencia técnica y recursos significativos) construida dentro de una estructura sólida de gobernanza, y envuelta en un marco claro y riguroso (ver sección 9). Así mismo, un marco sólido no solo mitiga el riesgo de fallos de gestión y de potenciales peligros de las APPs, sino que también conduce a la herramienta APP a un nivel superior, incluyendo una atracción sostenible de fondos privados (ver sección 9.4)⁴⁷.

Muchos fracasos de proyectos (usando proyecto en sentido amplio) son debidos en última instancia a los muchos desafíos que un “gestor de proyecto” debe enfrentar, los cuales, para poder ser manejados, requieren de una adecuada gobernanza de proyecto. Esta debería comprender lo siguiente:

- Suficientes recursos en el equipo de proyecto (no demasiado grande ni demasiado pequeño), un gestor del proyecto* con dedicación completa, y una adecuada incorporación de asesores,
- Clara identificación de un “dueño del proyecto” o *project owner*[#] y de un “campeón” o *project champion*^{*};
- Existencia de un “abogado” para el proyecto, externo al equipo del proyecto;
- Un claro marco de decisión (organizado a través de comités de proyecto y ligado a la estructura de gobernanza del programa) y una cadena de toma de decisiones;
- Gestión de grupos de interés adecuada (quién tiene que estar informado y embarcado en el proyecto desde etapas tempranas); y
- Comunicación clara y fluida (incluyendo comunicación al público general)

El capítulo 3 introduce la gestión de proyectos (*project management*), consideraciones sobre los grupos de interés (*stakeholders*), la relevancia de la

⁴⁷ Una cuestión interesante es cuando debe crearse el marco. Generalmente, un marco APP adecuado debe estar establecido previamente al anuncio y lanzamiento de un programa APP. Sin embargo, su definición no debiera ser exhaustiva en primera instancia, permitiendo al gobierno adaptar el marco a la experiencia real de los primeros proyectos. En cualquier caso, es buena práctica lanzar unos proyectos “explorador” para “tantear el terreno” antes de comprometer extensos recursos y reputación cuando el mercado no está aún lo suficiente maduro en términos APP.

* N del T: el término original en inglés “project manager” es también de uso frecuente en países de habla hispana.

[#] N del T: Se considera adecuado el empleo del término en inglés por ser terminología estándar de las técnicas de *project management*.

* N del T: Idem.

comunicación y la necesidad y papel de los asesores en la gestión de proyectos APP.⁴⁸

La sección 8.2 explica otros riesgos y peligros que pueden comprometer la gestión de procesos exitosa. También incorpora el papel del marco APP en la mitigación de riesgo de fracaso, dando ejemplos de fallos de proyecto debidos a falta de preparación, análisis inadecuado o gestión pobre (8.3).

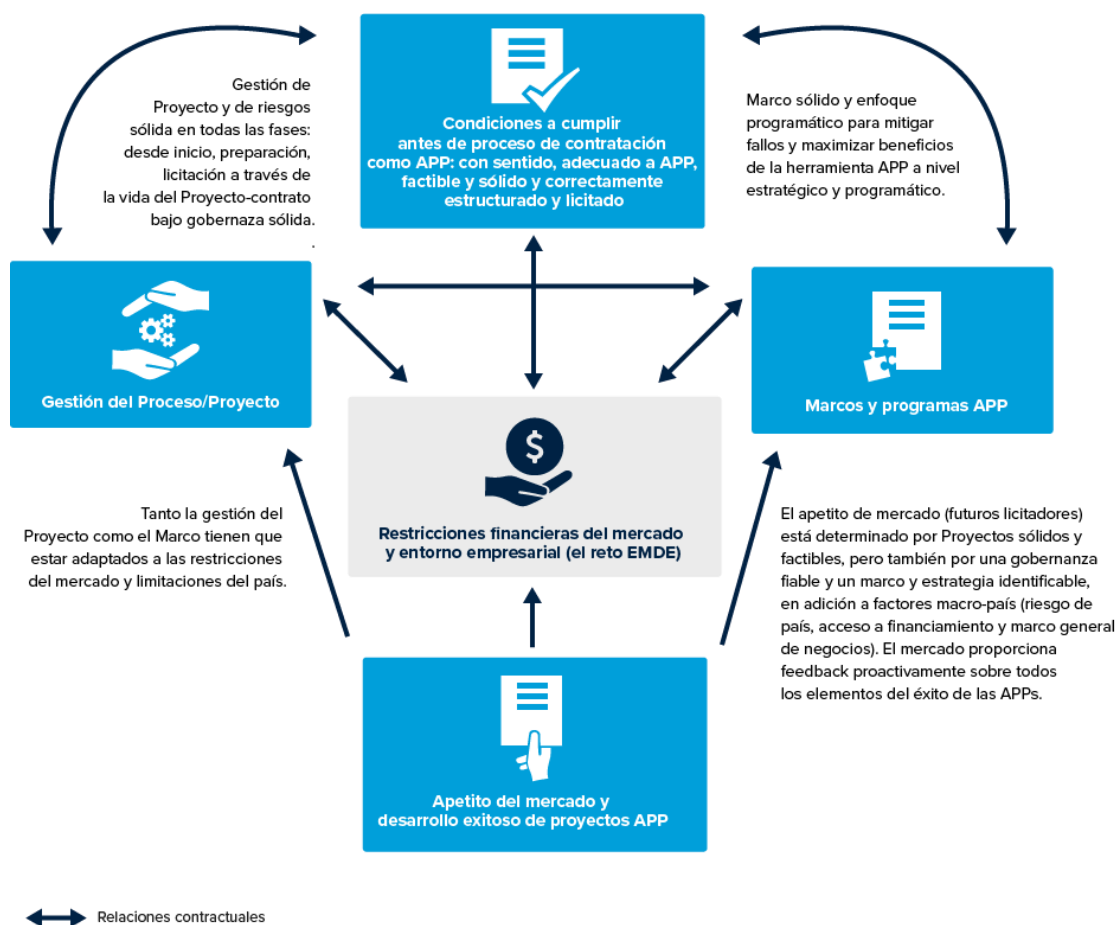
Como se explica en la sección 8, tener un marco sólido y un enfoque APP programático y estratégico no solo disminuye el riesgo de fracasos, sino que es la única manera de extraer todo el valor de la ruta A. En otras palabras, no solo los proyectos necesitan ser preparados y estar listos para ser lanzados y después gestionados de manera adecuada, sino que los propios gobiernos deben estar preparados para controlar los fallos y proteger o maximizar el valor que las APPs de financiamiento privado en particular y las APPs en general pueden brindar⁴⁹.

Estas consideraciones son válidas con independencia de si el país o mercado respectivo tiene acceso restringido a financiamiento de largo plazo, e independientemente de la estabilidad del contexto político, legal y económico del país (o también si no existe riesgo país). Si el país o mercado tiene restricciones significativas de acceso a financiamiento de largo plazo, o es inestable políticamente o en términos del entorno legal y económico, esas limitaciones tienen que ser solucionadas o mitigadas (a través del marco APP y la estructuración contractual), o la estrategia APP del país necesita ser adaptada (ver sección 5.6).

⁴⁸ Estas características y funciones en la gobernanza de proyectos están explicadas en Banco Mundial - Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas (2011) páginas 80-83. El conocimiento detallado sobre la gestión de proyectos y la gobernanza de proyectos esta fuera del alcance de esta Guía APP. Sin embargo, la gestión robusta de proyectos y los procesos adecuados de gestión de riesgos se deberán aplicar durante el proceso completo del proyecto (desde su identificación hasta la finalización del contrato). Para más información sobre gobernanza de proyecto, ver *Project Governance: A Guidance Note for Public Sector Projects* (HM Treasury UK 2007). Para información sobre gestión de riesgos en un proceso APP, ver *The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts*. Adicionalmente, en esta Guía APP, los capítulos 4 y 5.5. desarrollan la gestión de riesgos desde la perspectiva financiera, incluyendo la identificación y análisis y la estructuración y asignación de riesgos. Los capítulos 7 y 8 explican con más detalle la gestión de riesgos durante la vida del contrato.

⁴⁹ Mercados y países con una mayor sofisticación y capacidad en planificar y gestionar programas APP son considerados como "países A maduros", El concepto de madurez APP es propuesto y explicado por Deloitte, incluyendo tres etapas de desarrollo, en *Closing the Infrastructure Gap: The Role of PPPs* (Eggers and Startup, 2006) Deloitte.

FIGURA 1.9: Los Elementos Básicos del Éxito de una APP



Nota: EMDE= en inglés, Emerging Markets and Developing Economies; APP= Asociación Público Privada.

5.6. El Desafío de algunos Países EMDE⁵⁰ y Especialmente Países Menos Desarrollados: La Necesidad de Adaptar el Enfoque APP al Contexto Macroeconómico y a las Restricciones del Mercado Financiero

a) El Desafío de la Disponibilidad de Financiamiento a Largo Plazo

El financiamiento privado de APPs requiere de financiamiento a largo plazo, la mayoría del cual debe ser en forma de deuda para maximizar la eficiencia financiera mediante apalancamiento⁵¹ (ver sección 7).

⁵⁰ El sistema de clasificación de países del World Economic Outlook (WEO) del Fondo Monetario Internacional (FMI) designa a 34 países miembros como países desarrollados, los 154 países miembros restantes están etiquetados como "Mercados Emergentes y Economías en Desarrollo" (EMDEs por sus siglas en inglés). La categoría EMDE no está formalmente desglosada en subgrupos de Mercados Emergentes (EMs) y no-EMs, si bien existe suficiente material escrito de discusión sobre la categoría EM (*emerging markets*) y los países generalmente reconocidos como EMs. (por ejemplo, Brasil, Rusia, India y China, los BRICS). Ver <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/060314.pdf>

⁵¹ Apalancamiento significa "la ratio entre el capital de préstamos (deuda) y el valor de las acciones ordinarias (capital) de una compañía" (Oxford English Dictionary).

Una estructura financiera sólida requiere que la deuda esta denominada en la misma moneda que los ingresos del deudor (esto es, el socio privado o SPE). Por tanto, cuando los ingresos APP esta denominados en moneda local, la deuda debería ser provista por prestamistas locales (salvo que la moneda del país sea una moneda supranacional como es el caso del Euro). De lo contrario, el proyecto se verá afectado por uno de los riesgos más severos y de gestión más difícil, como es el riesgo de tipo de cambio (si el proyecto está financiado usando una divisa extranjera y se produce una devaluación de la moneda local, esto produce como resultado un incremento del montante de deuda en términos de moneda local, que tiene que ser repagada con los ingresos devaluados).

Un país sin un sistema financiero relativamente desarrollado- esto es, uno capaz de prestar significativas cantidades a plazos largos (p.e. por encima de 10 años)- tendrá que descansar en financiamiento extranjero en moneda fuerte, tales como dólares US o Euros. Sin embargo, esto sólo será posible si alguna de las siguientes opciones está disponible y resulta creíble:

- Mecanismos de cobertura de riesgo cambiario (tales como Swaps de tipo de cambio -*cross currency swaps*, CCS, futuros sobre divisas y otros) los cuales usualmente no están disponibles en mercados financieros poco desarrollados, aunque pueden ser una opción en algunos países. Esta es un área donde los bancos multilaterales de desarrollo (MDBs por sus siglas en inglés) pueden jugar un papel relevante proporcionando o participando en estructuras CCS⁵²;
- Seguros o garantías del gobierno frente al riesgo de devaluación. Estas se pueden manifestar con distintos grados. En el grado máximo, en las APPs de pago por el gobierno, denominando los pagos en moneda fuerte (por ejemplo, en algunos proyectos en Perú) o, más comúnmente, proveyendo de protección a la deuda (en lugar de incluir también al capital) en forma de garantías directas a los prestamistas. Con un grado menor de garantía, mediante la provisión de garantías contractuales (esto es, proveyendo de compensaciones al socio privado a través del contrato cuando la devaluación alcance determinados límites). Para que esta solución sea efectiva, las garantías aportadas por la autoridad contratante deben ser ejecutables de manera clara (por ejemplo, irrevocables e incondicionales), y el riesgo de incumplimiento de esta obligación debe ser aceptable por los prestamistas.

Cuando este no es el caso, los prestamistas pueden requerir acceso a garantías de riesgo político (por ejemplo, seguros de una agencia de crédito a la exportación – ECA, por sus siglas en inglés*) o la presencia de un MDB

⁵² Ver el caso de estudio 3, *Lekki Toll Road Concession* (WEF 2010, página 94). En este proyecto de autopista de peaje en Nigeria adjudicado en 2006, el AfDB otorgaba una parte significativa de la deuda en moneda fuerte (dólares USA) y ayudaba en la provisión, con el MLA [*mandated lead arranger*] comercial, de un swap que mitigaba el riesgo de tipo de cambio al concesionario. También, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB por sus siglas en inglés) está autorizado a emitir bonos en rupias y desarrollar contratos CCS [*cross currency swaps*, swaps de divisas] para apoyar la suscripción de deuda a largo plazo en proyectos en India (WEF 2010).

* N del T: del inglés “export credit agency”.

como co-prestamista en una estructura de préstamo A/B (la sección 7.2 provee de más información sobre el papel de los MDBs y las ECAs incluyendo una explicación de las estructuras de préstamo A/B)

Una técnica menos efectiva de mitigar el riesgo de cambio, y solo accesible a los proyectos de pago usuario, es transferir el riesgo al usuario permitiendo al socio privado incrementar las tarifas de acuerdo con el índice de precios al consumo (IPC) y al tipo de cambio.

- Disminuir el tamaño del paquete de deuda privada de manera significativa, aceptando que el gobierno tendrá que financiar directamente una porción significativa de la inversión del proyecto (o hacerlo indirectamente a través de un préstamo público). Esto adicionalmente a otras garantías de apoyo o “cartas directas” (la sección 7.3 explica más sobre el enfoque de cofinanciamiento, y el capítulo 5.4 proporciona detalles adicionales sobre las diferentes formas apoyo financiero público para el incremento de la factibilidad comercial). Por ejemplo, para el nuevo hospital nacional de referencia de Lesoto, de importe 150 millones de dólares, desarrollado bajo una APP integrada en un contrato a 18 años de plazo, el gobierno aportó un 37% del capex, y la deuda fue facilitada por el Banco de Desarrollo de Sudáfrica con un acuerdo de préstamo directo firmado por el gobierno para mejorar la calidad crediticia del proyecto⁵³.

Algunos proyectos basados en pago por uso (denominados en moneda local) permiten la posibilidad de transferir el riesgo de tipo de cambio al usuario mediante incremento de tarifas. Sin embargo, esta protección es ineficiente para devaluaciones materiales ya que afectará de manera muy significativa la demanda/uso de la infraestructura o el incremento de las tarifas derivará en protestas públicas.

Los gobiernos deben tener en cuenta que asumir riesgo de tipo de cambio puede significar incrementar sus pasivos y deben incorporar este riesgo en el análisis VpD.

Cuando ninguna de estas estrategias es viable o está disponible, o el gobierno no encuentra eficiente asumir estos riesgos, algunas estrategias subsidiarias pueden considerarse:

- Concentrar o restringir las APPs de financiamiento privado a proyectos que generen ingreso en moneda fuerte (por ejemplo, puertos, aeropuertos o similares), de forma que puedan machearse los ingresos con el financiamiento transfronterizo. Por ejemplo, en el África Subsahariana, de 1996 a 2007, la mayoría de los proyectos de infraestructura con participación privada fueron puertos de mar (Banco Mundial- Farquharson, Torres de Mästle, y Yescombe, con Encinas 2011); y

⁵³ Ver *Health System Innovation in Lesotho* preparada por UCSF Global Health Group y PwC, 2013.

- Concentrar o restringir las APPs en general a APPs sin financiamiento privado, de forma que se pueda ganar en conocimiento y madurez en la gestión del modelo APP. Se trata de extraer VpD a través de la opción APP en aquellos proyectos y bajo aquellos esquemas APP que no son dependientes del financiamiento de largo plazo (por ejemplo, usando DBOM en lugar de DBFOM, y aplicando el concepto APP solo a los contratos de gestión y servicios).

b) Restricciones Presupuestarias/ Capacidad Financiera del Gobierno

Dejando a un lado la necesidad de que los proyectos en un país tengan que tener acceso a financiamiento de largo plazo en moneda local, los contratos APP deben ser pagados (por el público en general como contribuyentes o por los usuarios directos) y los gobiernos tienen que ser conscientes de que la infraestructura es un negocio intensivo en capital.

Aquellos países (y dentro de ellos, los diferentes niveles dentro del gobierno – ver cuadro 1.19) con restricciones presupuestarias significativas y en general bajos niveles de renta personal, conocidos como Países de Renta Baja (*Low Income Countries*, LICs por sus siglas en inglés)⁵⁴ deberían analizar cuidadosamente el impacto financiero de una APP en el presupuesto y, en el caso de los proyectos de pago usuario, en la capacidad de pago de los individuos⁵⁵. La carga financiera debidas a la naturaleza de financiamiento privado de las APPs pueden ser abrumadora para algunos países, en cuyo caso puede ser mejor basarse en la provisión convencional de infraestructuras y deuda pública, incluyendo deuda provista por los bancos de desarrollo.

Si hay restricciones presupuestarias, pero un acceso razonable a financiamiento de largo plazo en moneda local, las APPs de financiamiento privado de pagos por usuario con fuerte capacidad de generación de ingresos (proyectos conocidos como *revenue makers*) deberían ser posibles de implementar, suponiendo que la “disposición a pagar” esta analizada y las tarifas son asequibles para la población (es decir, el gobierno debería ser extremadamente cauteloso con el análisis socioeconómico de los proyectos fondeados mediante peajes o tarifas).

Concentrarse en APPs no intensivas en capital y/o APPs de servicios, puede ser también una estrategia apropiada.

CUADRO 1.19: El Desafío del Gobierno Local

Generalmente, gobiernos y autoridades sub-soberanas encuentran difícil acceder a

⁵⁴ Países LIC es un subgrupo de países en desarrollo con la renta per cápita bruta (GNI en inglés) más baja. Ver <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>.

⁵⁵ Para algunos proyectos específicos en LDCs o en áreas pobres o comunidades pobres objetivo la Ayuda al Desarrollo basada en Resultados (Output-Based Aid, OBA) ha sido usada para incrementar la viabilidad del Proyecto, con la Global Partnership Output-Based Aid (ver www.gpoba.org) aportando subsidios al proyecto en forma de ayudas. El financiamiento OBA y un caso de estudio (Mejora del acceso al servicio de agua en la zona Este de Metro Manila, Filipinas) está explicado por el Banco Mundial- Farquharson, Torres de Mästle, y Yescombe, con Encinas (2011).

financiamiento privado en condiciones razonables o de ningún modo, especialmente en países en desarrollo. Esto puede suceder a nivel de estados o regiones, pero especialmente a nivel de gobiernos locales. Esta situación se exagera por la tendencia al incremento de descentralización de competencias de los gobiernos centrales a los gobiernos locales/municipalidades.

El ejercicio de prudencia y realismo es aún más necesario a nivel de gobiernos locales. Los gobiernos deberían asumir sólo compromisos de largo plazo conmensurados con su capacidad de ingreso. Así mismo, deberían considerar lo adecuado de los niveles de las tarifas de los servicios municipales, y asegurarse de que el subsidio de ciertos servicios públicos está apropiadamente dimensionado y estructurado.

La percepción del riesgo puede llevar a sobrevalorar la capacidad real de los gobiernos locales. Los gobiernos centrales tienen mecanismos para subsidiar el desarrollo de proyectos a los gobiernos locales y regionales, lo cual se estipula en algunos sectores y proyectos específicos.

Por esta razón, una adecuada política de gestión APP debería incluir vías y rutas a nivel del gobierno central para apoyar el desarrollo de APPs por parte de gobiernos subnacionales (mediante cofinanciamiento a través de subsidios de capital, préstamos públicos o mejoramiento de calidad crediticia -*credit wraps*). Al mismo tiempo, el marco debe introducir mecanismos de control para evitar la excesiva exposición de las autoridades subsoberanas y/o la promoción de proyectos inviables.

c) Percepción del Riesgo País

El riesgo país representa el conjunto de riesgos asociados a la inversión en un país extranjero, incluyendo el riesgo de tipo de cambio, riesgos económicos (evolución del PIB, riesgo de inflación), riesgos de transferencia (el riesgo de sufrir un bloqueo en la repatriación de dividendos y flujos de caja del inversor), riesgo político, riesgo social (incluyendo riesgos de revueltas o disturbios), riesgos legal y regulatorio (el riesgo de disposiciones legales que afecten a un inversor extranjero, o que estas sean más onerosas que las del país de origen)⁵⁶, corrupción y riesgo soberano (el riesgo de incumplimiento de obligaciones financieras por el país)

El clima empresarial en un país (el riesgo de que este sea adverso), incluyendo legislación general o común que afecte al curso normal de los negocios (legislación laboral, impuestos, sistema judicial y demás), el estado de las infraestructuras necesarias para el negocio, desarrollo o restricciones en los mercados de insumos (especialmente la disponibilidad de fuerza laboral cualificada y de subcontratistas locales solventes) pueden ser considerados parte del concepto de riesgo país, o en todo caso, factores diferenciadores para un inversor cuando considera un mercado emergente.

⁵⁶ De acuerdo con un informe de la Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) y la Economic Intelligence Unit (EIU) (*World Investment and Political Risks*, 2012 – www.miga.org/documents/WIPR.pdf) y según citado en Banco Mundial, Enero 2014 (*Overcoming Constraints for the Financing of Infrastructure*), las deficiencias regulatorias representan la principal preocupación de la inversión directa extranjera. También se destaca el “comportamiento gubernamental” como la trayectoria histórica en el manejo de disputas contractuales, expropiaciones, y decisiones respecto a repatriación de capitales.

Debe destacarse que algunos de los riesgos aceptados como parte o como componentes del “riesgo país” pueden superponerse o ser utilizados de modos distintos por diferentes autores. Por ejemplo, se considera por la industria aseguradora que los riesgos políticos incluyen riesgo de guerra, desórdenes generales y transferibilidad o convertibilidad de la moneda. La confiscación, nacionalización y expropiación son eventos considerados como riesgo político. El riesgo soberano puede ser considerado un subgrupo o una concreción potencial del riesgo político⁵⁷.

Usualmente, las percepciones de riesgo país elevado y ratings crediticios bajos están correlacionadas con la falta de un mercado financiero desarrollado o una pobre salud presupuestaria. La percepción elevada de riesgo país (especialmente altos niveles de corrupción, inestabilidad política y social elevadas, conflictos sociales, y otros) conjuntamente con pobre calidad crediticia (esto es, percepción por parte de prestamistas extranjeros de alto nivel de riesgo soberano) representan enormes obstáculos para desarrollar APPs de financiamiento privado.

En tales países, las APPs aún pueden ser un enfoque útil y de valor para proyectos no intensivos en capital o proyectos de “solo servicios”, y estos deberían ser el foco salvo que exista un claro acceso a coberturas de seguros de riesgo político de MDBs y ECAs.

d) Conclusiones

En países con niveles muy bajos de ingreso, inestabilidad social y política elevada, y mercados financieros locales limitados, el uso de las APPs como opción para financiar y gestionar nueva infraestructura debe ser considerado cuidadosamente. Al definir su estrategia APP, un país LDC necesita ser realista y prudente.

Una aproximación modesta y realista, adaptando la estrategia APP del gobierno a las restricciones del mercado y a la capacidad presupuestaria del país, ha sido implementada por algunos países (un ejemplo notable es el de Bangladesh⁵⁸).

5.7. Conclusiones: Hacer y No hacer

El cuadro 1.20 muestra un resumen de las principales recomendaciones en relación con las APPs como opción potencial para la contratación de infraestructura pública.

CUADRO 1.20: Qué Hacer y qué No Hacer (Dos and Don'ts)	
Hacer (Does)	No Hacer (Dont's)

⁵⁷ Para aclarar, esta Guía APP considera el riesgo político como aquel riesgo relativo a acciones del gobierno que afectan al socio privado o a sus operaciones. Estas pueden incluir el impago de retribuciones, terminaciones injustas de contrato, omisión en el cumplimiento de otras obligaciones que afectan al contrato, o cambios discriminatorios de ley/normatividad, entre otros.

⁵⁸ Ver la información de la cartera de proyectos describiendo el perfil de los proyectos APP en la página web de la oficina APP de Bangladesh en <http://www.pppo.gov.bd/projects.php>

EMDEs, LDCs: Adaptar la estrategia APP a tu contexto político, social y económico bajo principios de prudencia y realismo.	EMDEs, LDCs: No planificar ni anunciar programas APP ambiciosos que puedan estar por encima de tu potencial (en términos de asequibilidad y acceso a financiamiento e inversión internacional). Nunca definir/seleccionar proyectos no realistas, y en particular no especificar el uso de tecnologías no confiables o no testeadas.
Seleccionar proyectos apropiados.	No usar APP para proyectos pequeños (como regla general). Tratar de agrupar/juntar proyectos pequeños (por ejemplo, un grupo de plantas de tratamiento de aguas mejor que contratarlas mediante procesos separados.
Seleccionar candidatos APP apropiados. Mirar por las eficiencias inherentes de las APPs, maximizarlas y protegerlas.	No usar las APP simplemente porque no se va a contabilizar como deuda pública. No usar APP como opción salvo que el proyecto sea susceptible de ser una APP, esto es, que se considera probable que capture las eficiencias esperadas (el capítulo 3 aporta información sobre como chequear un proyecto como candidato adecuado a APP). Usar el proceso APP cuando el proyecto proporciona VpD y la opción APP refuerza el VpD (ver el capítulo 4 para más información sobre el análisis VpD).
Reconocer los recursos tan demandantes que requiere la herramienta APP y el proceso de licitación APP, y estar preparados en términos de capacidades. Las APPs requieren una cantidad significativa de participación del gobierno durante todas las etapas de su ciclo de vida.	No embarcarse en un proceso APP salvo que se sepa o reconozca las capacidades específicas/especiales y recursos necesarios, así como la mayor complejidad del proceso. En muchos países, las instituciones responsables del desarrollo de las APPs enfrentan enormes restricciones y tienen grandes deficiencias. Sin embargo, se espera de ellas que produzcan programas y proyectos que demandan un nivel de especialización y esfuerzo por encima de sus capacidades.
Estudiar/analizar proyectos en detalle para asegurar su factibilidad	No lanzar un proyecto APP a menos que se esté seguro de su factibilidad global y de sus factibilidades específicas, esto es, que el proyecto está preparado y satisfactoriamente analizado en términos técnicos financieros, comerciales, de asequibilidad y técnicos (el capítulo 4 trata por entero de las necesidades y alcance de la evaluación de proyectos)
Dedicar recursos a estructurar adecuadamente la licitación y el contrato, y a gestionar el proceso.	No creer que la evaluación lo es todo. El VpD inherente puede perderse a través de una estructuración inadecuada o diseño/redacción poco clara. El proceso de licitación debe facilitar la mayor competencia efectiva posible con los requerimientos de cualificación (el capítulo 5

	trata sobre la necesidad de una estructuración y diseño apropiados del proceso de licitación y contrato).
Tomarse tiempo suficiente para el proceso de contratación (preparación, evaluación, estructuración y licitación).	No tener prisa. No fijarse plazos de tiempo excesivamente ambiciosos; el sector privado tiene menos deseo de ofertar a proyectos si no confía en la capacidad del gobierno para cumplir con el calendario.
Dedicar atención y recursos a gestionar el contrato más allá de la contratación.	No asumir que el gobierno ha terminado su trabajo una vez que el contrato haya sido firmado. El gobierno necesita gestionar proactivamente el contrato a lo largo de su vida (los capítulos 7 y 8 explican la función de la gestión contractual).
Organizar el gobierno, los marcos políticos e institucionales para trabajar con la herramienta APP de manera programática. Controlar las implicaciones fiscales y evaluar los proyectos y programas para una mejora continua.	No aplicar las APPs como política estratégica (a un nivel programático) salvo que estés preparado y listo para ello (la sección 9 introduce y examina el papel de los marcos APP, y el capítulo 2 explica que constituye un marco APP adecuado y las principales características de los marcos y programas APP).

6. Estructura Básica Típica de un Proyecto APP

6.1. Introducción a la Estructura Básica Típica de un Proyecto APP

Esta sección explica con más detalle la estructura básica de una APP de financiamiento privado, asumiendo la forma (o el alcance) de un DBFOM, el cual fue introducido en la sección 4.

La figura 1.10 ilustra la estructura básica de una APP común (en el cual todo el capital de la SPE es aportado por el sector privado). Esta estructura puede ser válida tanto para APPs de pago usuario como de pago por gobierno. La estructura de la figura 1.10 no incluye “pagos al gobierno”, lo cual puede suceder en algunos proyectos de pago usuario “sobre-factibles”. Esta y otras potenciales variaciones son mencionadas cuando se explica las principales relaciones y los flujos de caja inherentes a la estructura.

De manera general, la estructura de proyecto se refiere a la arquitectura de relaciones contractuales y de flujos de caja que gobiernan el desarrollo y la vida del proyecto.

La principal relación y elemento central de la estructura de proyecto es el acuerdo o contrato APP⁵⁹ (también referido como “contrato *upstream*”*) entre la administración y el socio privado. Es desarrollado por la administración y regula los derechos y obligaciones del socio privado al cual se le delega el desarrollo y gestión de la infraestructura. Dado que el contrato es el elemento clave o principal de la estructura del proyecto, estructura de proyecto APP y estructura de contrato APP pueden ser usados de manera indistinta en esta Guía APP.

La estructura de proyecto APP estará basada principalmente en el alcance del contrato (el cual delimita el alcance de las responsabilidades del socio privado), puntualizando que el alcance y la estructura pueden variar entre proyectos del mismo sector y tipo de infraestructura (ver ejemplos en la sección 6.3).

La estructura proyecto refleja también la estructura financiera (como será retribuida o pagada la parte privada por las obras y servicios) y la estructura de riesgo del contrato APP (esto es, como el alcance de responsabilidades se manifiesta en términos de riesgo) así como también otras estipulaciones. El capítulo 5 trata en detalle sobre la estructuración del contrato APP. El mecanismo de pago está en el núcleo de la estructura financiera y de riesgos y es introducido en la sección 6.2.

Como se describe más abajo (ver cuadro 1.21), el socio privado se establecerá normalmente en forma de Sociedad de Propósito Específico (SPE), esto es una compañía proyecto creada para desarrollar y gestionar el proyecto.

La SPE traspasará la mayoría de los derechos y obligaciones a la estructura de contratos “aguas abajo” (*downstream*)⁶⁰ asignando responsabilidades, obligaciones, riesgo y flujos de caja de la SPE a diferentes actores privados a través de diferentes acuerdos:

- Acuerdos de accionistas (especialmente con inversores financieros);
- Acuerdos de financiamiento o de Deuda;
- Contratos de Construcción/Construcción, Ingeniería y Suministro (EPC) y similares;
- Contrato o contratos de O&M; y,
- Contratos de seguros y garantías.

⁵⁹ Mientras el contrato normalmente consistirá en un documento único y sus anexos detallando ciertas materias (tales como los requerimientos técnicos o el mecanismo de pago), esta Guía APP usa el término “contrato” en su sentido amplio, de forma que potencialmente incluya otros acuerdos que pueden vincular al socio privado con otras partes del sector público distintas a la autoridad contratante (por ejemplo, es el caso de acuerdos “offtake” con una tercera autoridad u organismo). El contrato APP puede también ser referido como acuerdo APP.

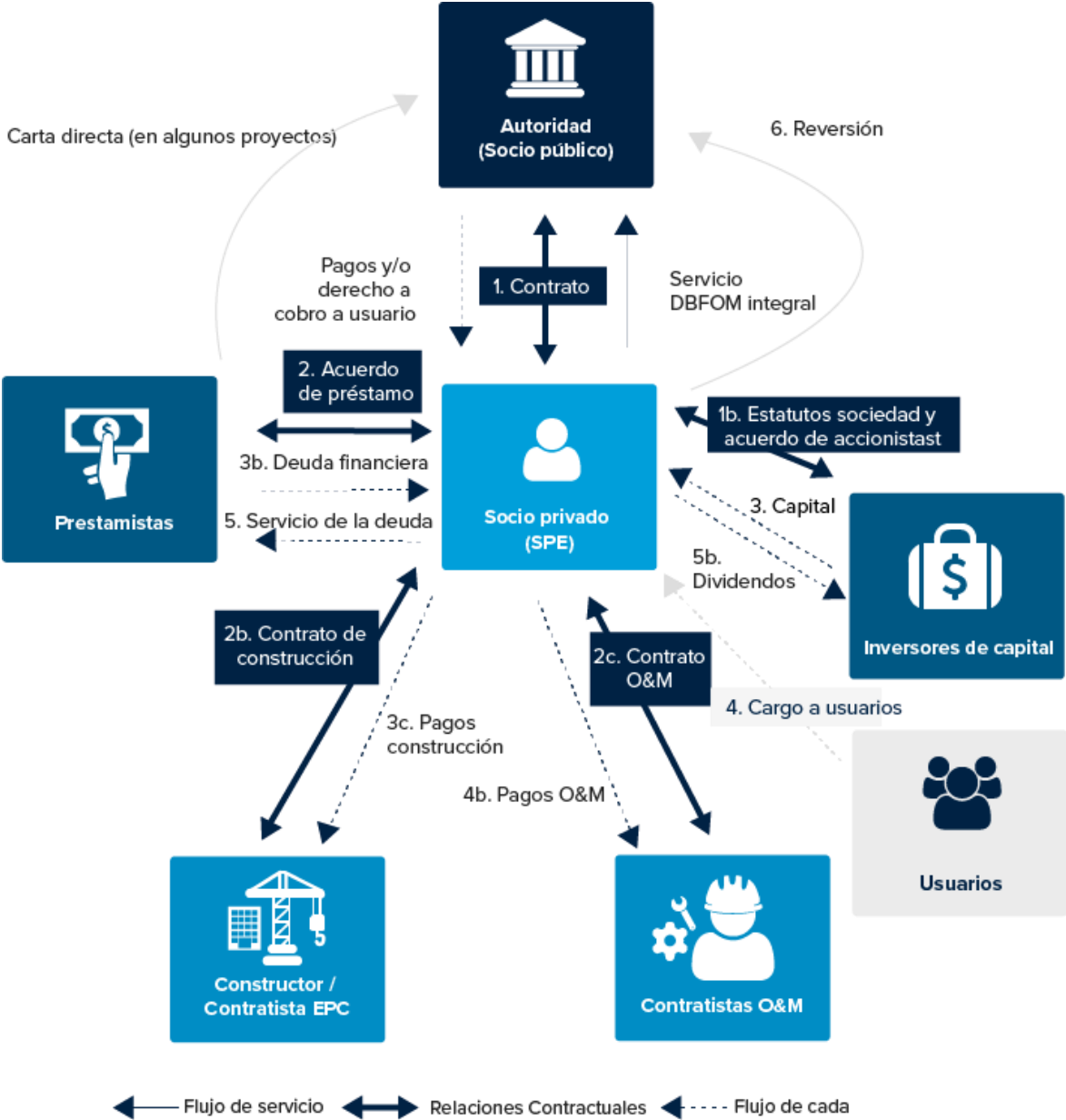
* N del T: literalmente “contrato aguas arriba”.

⁶⁰ La estructura contractual del Proyecto aguas abajo, es manejada por el socio privado y trata de transferir y asignar los riesgos entre diferentes agentes. Estos contratos aguas abajo son conocidos usualmente como contratos “back to back” [N del T: referible también en español como “contrato espejo”] ya que pretenden ser un espejo de las obligaciones y riesgos incluidos en el contrato APP. El apéndice A al capítulo 6 describe esta y otras materias relacionadas con la preparación por parte del socio privado de la oferta, y el desarrollo y gestión del activo.

Los contratistas de Construcción/EPC y de O&M, o las sociedades inversoras del mismo grupo, son a menudo accionistas de la SPE. Puede haber otros accionistas que son, en esencia, inversores financieros sin otro rol en el proyecto que actuar como proveedores de capital. No es generalmente necesario ser accionistas para actuar como contratista (aunque algunos gobiernos lo requieren en algunos proyectos).

Los siguientes párrafos se refieren a la figura 1.10 y pretenden describir de manera secuencial las principales relaciones contractuales y flujos de obligaciones y fondos.

FIGURA 1.10: Estructura de Proyecto APP



Nota: DBFOM=Diseñar, construir, financiar, operar y mantener; EPC=Ingeniería, suministro y construcción; O&M= operación y mantenimiento; SPE= sociedad de propósito específico.

1. El consorcio constituye la SPE, la cual firma el contrato

El gobierno (la autoridad contratante) está contratando con un agente privado el DBFOM de la nueva (o mejorada) infraestructura.

Típicamente, el gobierno adjudicará el contrato a una empresa o grupo de empresas (consorcio). Después de la adjudicación del contrato, el consorcio tendrá que crear una sociedad específica⁶¹ (la Sociedad de Propósito Específico SPE) siguiendo la legislación relevante en materia de constitución de sociedades. La SPE firmará el contrato con la autoridad contratante (este hito suele referirse como el “cierre comercial”⁶²), y los miembros del consorcio ejecutarán el pacto de accionistas (#1b).

Con la firma del contrato, el socio privado asume las obligaciones descritas en el contrato según lo siguiente:

- Finalizar el diseño de la infraestructura, construir o desarrollar el activo de infraestructura (incluyendo la obtención de todos los permisos necesarios si está obligado a ello);
- Financiar las obras y otros costos de desarrollo (la totalidad de costos o una porción relevante si el contrato tiene una estructura de cofinanciamiento con subvención de capital del gobierno), y
- Operar y mantener el activo (después de aceptación para la puesta en servicio del activo y de obtener las aprobaciones y autorizaciones necesarias).

2. La SPE ejecuta los acuerdos de financiamiento e implementa su estructura de contratos (contratos de proyecto aguas abajo)

Después de la firma del contrato, la SPE procederá a:

- Celebrar los acuerdos de garantía para las “garantías de cumplimiento”;
- Celebrar los acuerdos y pólizas de seguros⁶³;
- Celebrar los acuerdos de financiamiento, esto es, los acuerdos de préstamo⁶⁴, lo cual es referido comúnmente como el “cierre financiero” (#2); y
- Celebrar los contratos “aguas abajo”, i.e. los contratos con los contratistas de construcción o EPC, y los contratos de O&M con los contratistas de O&M.

⁶¹ En la variante de empresas mixtas, la SPE puede ser de hecho una sociedad pública existente, o la parte pública participará como accionista en la constitución de la sociedad proyecto.

⁶² La firma del contrato puede referirse también como “ejecución” del contrato, refiriéndose al acto por el cual el contrato específico entra en vigor y es exigible.

⁶³ El papel de las pólizas de seguros y las garantías de cumplimiento es explicado en el capítulo 5.9.5.

⁶⁴ Algunas veces (es el caso de algunos países) los acuerdos de financiamiento se ejecutarán el mismo día de la firma del contrato. Otras veces, la captación de fondos se pospone y, como resultado, el inicio de la construcción se difiere varios meses. El instrumento más común para el financiamiento de deuda es el préstamo. Sin embargo, en algunos mercados, y dependiendo del perfil de riesgo del proyecto, son también usados los bonos de proyecto (*project bonds*, emisión de bonos para captar financiamiento en los mercados de capital). La sección 7 explica las opciones de deuda para estructuras de *project finance*.

(#2b and #2c⁶⁵).

En algunos proyectos, la autoridad entrará en “acuerdo directo” con los prestamistas (#2d) (ver sección 7.5).

A través de los contratos aguas abajo (*downstream contracts*), el socio privado delega responsabilidades y transfiere riesgos a terceras partes a cambio de un precio (cabe señalar que esas terceras partes puede pertenecer al mismo grupo de empresas que el accionista de la SPE).

En muchas situaciones, habrá un solo contrato de construcción con un único contratista o con un grupo de contratistas actuando en consorcio⁶⁶. Sin embargo, en proyectos más complejos puede haber varios contratos para partes específicas del trabajo de construcción.

Por ejemplo, un proyecto de tren ligero puede incluir trabajos de suministro, instalación y construcción. La SPE puede entrar en un acuerdo único con un grupo de empresas que se dividan los trabajos entre ellas. Alternativamente, la SPE puede firmar contratos separados con diferentes grupos de contratistas para elementos específicos del desarrollo del sistema ferroviario: obra civil, vía, sistemas (eléctrico, señalización y comunicaciones), y material rodante. En el primer caso, el riesgo de integración de todos los elementos del sistema es transferido al grupo contratista, mientras que en el segundo el riesgo es retenido en la SPE.

3. Los trabajos de construcción son ejecutados y los fondos (los recursos de los préstamos y aportaciones de capital) son desembolsados (#3 y #3a). La SPE paga a los contratistas de construcción (#3c).

La construcción comenzará típicamente cuando la autoridad pública de la orden de inicio de obra. Esto ocurre una vez que el diseño final del proyecto es aprobado y otras condiciones precedentes se cumplen. Algunas de las condiciones precedentes pueden ser responsabilidad de la autoridad contratante (por ejemplo, proveer de los derechos de paso o los terrenos), y algunas otras pueden ser requerimientos de los prestamistas (como la aprobación final de algunos permisos).

En algunos países, los accionistas de la SPE pueden tener que invertir el capital comprometido antes de poder realizar disposiciones del préstamo. En otros países, las disposiciones de préstamo ocurrirán en paralelo a la inversión del capital, según porcentajes determinados⁶⁷.

El contratista recibe el precio de su contrato de construcción de forma progresiva según se haya definido en el contrato. En algunos proyectos, puede recibir un pago

⁶⁵ Aunque la O&M no comience hasta la finalización de la construcción, los contratos de O&M deben ser ejecutados (firmados) al menos al momento de cierre financiero, ya que tanto los prestamistas como los inversores requieren certidumbre en relación a costos y transferencia de riesgo al contratista de O&M.

⁶⁶ N del T: en algunos países de habla hispana, las agrupaciones de empresas para ejecutar obra de manera conjunta se conocen como Unión Temporal de Empresas (UTE).

⁶⁷ Una variante de este modelo *pari passu* es aquel en el que los prestamistas solicitan una carta de crédito u otra garantía de tipo *standby* para respaldar la disponibilidad de los fondos de capital.

anticipado para acopio de materiales, equipos y maquinaria, mientras que en otros proyectos puede recibir una porción relevante del precio a la finalización de las obras.

Sin embargo, el modelo más común consiste en pagos progresivos mensuales contra las facturas sucesivas y parciales por la obra ejecutada. Las obras son normalmente revisadas por asesores técnicos designados por los prestamistas.

Para garantizar el adecuado desempeño de la construcción a la SPE y los prestamistas, el contrato de construcción requerirá al contratista de construcción que afiance sus compromisos, por ejemplo, mediante garantías bancarias y/o garantías corporativas de la empresa matriz.

En la típico APP que se ilustra en la figura 1.10, con la totalidad del financiamiento proviniendo del sector privado (en forma de deuda y capital), el socio privado no recibirá ningún pago del gobierno o de los usuarios hasta que las obras no estén finalizadas y el proyecto aceptado para la puesta en servicio. Sin embargo, si un proyecto específico de pago por presupuestario incluye varias instalaciones, puede ser que el gobierno realice pagos parciales desde que cada instalación esté operativa, pero solo haciendo el pago completo una vez que todas las instalaciones estén operativas. Adicionalmente, como se explicó en la sección 2, hay variaciones de APPs que mezclan financiamiento público y privado (esto es, esquemas de cofinanciamiento), donde el socio público aportará pagos durante o a la finalización de la construcción.

4. Comienza la operación (#4) y la SPE empieza a recibir pagos del gobierno y/o de los usuarios (#4b). La SPE paga a los contratistas O&M (#4c).

En la mayoría de los proyectos, la autoridad contratante solo autoriza el comienzo de la operación una vez la construcción se ha completado y las obras han sido aceptadas para la entrada en servicio. Cuando el contrato es del tipo pago usuario, la SPE estará autorizada a iniciar el cobro a usuarios (en algunos proyectos que suponen actualización de infraestructuras de transporte existentes, las cargas a los usuarios pueden ocurrir durante la construcción). Cuando los contratos son del tipo pago por gobierno, la SPE podrá comenzar a facturar a la administración contratante según la frecuencia establecida en el contrato (por ejemplo, mensualmente) y de acuerdo con el mecanismo de pago definido en el contrato. Estas facturas serán por importe igual al nivel de pago ofertado, menos las deducciones que correspondan (ver cuadro 1.21 más abajo).

Recibidos estos fondos, la SPE atenderá primero los costos de O&M, los cuales típicamente corresponden a obligaciones de pago con los contratistas de O&M. A continuación, la SPE atenderá el pago de impuestos y dotará las reservas requeridas por ley y por contrato. Los fondos restantes se usarán para pagar el interés y repagar la deuda, así como para las distribuciones a los tenedores de capital.

El precio de O&M a abonar a los contratistas de O&M pueden ser por un importe fijo anual o puede ser variable (como porcentaje de los ingresos, especialmente cuando el flujo de ingresos de la sociedad proyecto está basado en demanda o volumen). Estos pagos estarán normalmente sujetos a las mismas deducciones y/o penalizaciones que afecten al ingreso original de la SPE, transfiriendo así parcial o totalmente el riesgo de desempeño de labores de O&M a los contratistas de O&M.

Durante la fase de operación, habrá un cierto número de inversiones a realizar (renovaciones o reinversiones, denominadas también algunas veces como “mantenimiento mayor”, “mantenimiento extraordinario” o “costos de ciclo de vida”) para mantener los activos en condiciones apropiadas durante la vida completa del contrato. Estos trabajos son normalmente realizados por el contratista de O&M bajo el contrato de O&M, pero pueden también ser gestionados y contratados de forma separada bajo contratos específicos.

5. Repago del préstamo (#5) y distribuciones al capital

El perfil de amortización de la deuda queda normalmente definido en los acuerdos de financiamiento, y se construye con objeto de cumplir el Ratio de Cobertura del Servicio de la Deuda (RCSD).

Solo se pueden realizar pagos a los inversores en capital tan solo cuando los costos de O&M, los impuestos y las obligaciones de deuda han sido pagados según lo programado y las reservas están debidamente dotadas. Los acuerdos de financiamiento usualmente incluyen restricciones adicionales a los pagos a inversores en capital.

La conclusión es que la mayoritaria del retorno a los accionistas (en forma de dividendos (#5b), sólo tiene lugar en etapas avanzadas del contrato⁶⁸.

6. Reversión

Salvo que se produzca un evento de terminación anticipada (esto es, el contrato se termina antes de que el plazo original expire debido a un incumplimiento grave por parte del socio privado, la ocurrencia de un evento de fuerza mayor, o una decisión unilateral por parte de la administración contratante), el contrato expirará en el plazo previsto.

En este momento, la infraestructura volverá a las manos del gobierno, el cual puede re-licitar la gestión del activo bajo un contrato nuevo, contratar la O&M del activo mediante contratos de plazo más corto, o decidir gestionar el activo directamente.

El traspaso del activo a las manos públicas es comúnmente conocido como “reversión”. Es buena práctica requerir al socio privado que devuelva la infraestructura en unas condiciones específicas. Par cumplir con estos

⁶⁸ A menos que uno de los siguientes eventos tenga lugar: (i) re-financiar el proyecto, disminuyendo el capital contra la suscripción de mayor deuda, o (ii) transferencia de capital, vendiendo todo o parte del capital a un nuevo accionista, lo cual estará sujeto a ciertas restricciones bajo el contrato APP.

requerimientos, la parte privada tendrá que hacer algunas inversiones previas a la reversión. Estas se realizan normalmente durante los últimos años (últimos 1 a 3 años) previos a la fecha de expiración del contrato.

CUADRO 1.21: La Sociedad Vehículo (SPE) Como Característica Común de las APPs

Una SPE es una compañía creada específicamente para entrar en el contrato APP respectivo. El ofertante adjudicatario (usualmente un consorcio de empresas) constituirá una SPE después de haber ganado el contrato, pero antes de firmarlo. Los miembros del consorcio suscribirán los porcentajes pre-acordados de acciones de la compañía (tal y como se comprometieron en la oferta presentada). Será la SPE la que firme el contrato con la autoridad contratante.

En algunos países no es obligatorio la crear de una SPE para entrar en un contrato. Sin embargo, esta Guía APP considera que es una buena.

La creación de una SPE permite obtener los siguientes beneficios para las partes:

- Una SPE es un requerimiento usual por parte de los prestamistas para aportar financiamiento a través de técnicas de *project finance*, ya que permite un mejor control de los riesgos de crédito. Las técnicas de *project finance* permiten a los inversores de capital limitar su exposición al riesgo, y proporcionan acceso a altos apalancamientos sin necesidad de aportar (generalmente) garantías corporativas por parte de los inversores. Este tipo de financiamiento es también referido como "fuera de balance" desde la perspectiva del grupo matriz de los inversores en capital (ver "introducción a *project finance*" en el apéndice A).
- La parte pública también se beneficia de la existencia de una SPE, ya que significa que su socio privado sólo se dedicará al contrato APP específico. Es común para tanto parte pública (a través del Pliego de Licitación y el contrato) como prestamistas, el prohibir que la SPE pueda desarrollar otros proyectos de modo que su objeto único sea el desarrollo de las obras y servicios de la APP.

Por esta última razón, no es inusual que los Pliegos de Licitación requieran la creación de una SPE. Aunque este requerimiento no es regla universal, es considerado por esta Guía APP como una buena práctica salvo que haya razones concretas para no hacerlo. Este puede ser el caso de proyectos pequeños que no requieran de técnicas de *project finance* (de forma que no se imponga innecesariamente costos de transacción al proyecto APP), o cuando la compañía que firma el contrato es una compañía existente (propiedad del gobierno) que será transformada en empresa mixta.

6.2. Estructura del Contrato APP (aguas arriba/upstream) e Introducción al Mecanismo de Pago

La estructura del contrato APP (estructura "aguas arriba") es definida por la autoridad pública.

Como el capítulo 5 explica en detalle, la estructuración del contrato comprende un número de aspectos: alcance y responsabilidades, estructura financiera, y estructura de riesgos. Define los términos comerciales del contrato, fundamentalmente aquellos relacionados con los términos financieros o la "estructura financiera del contrato APP" (cómo será retribuido el socio privado) y

los términos de la asignación de riesgos o "estructura de riesgo de contrato APP" (cómo los riesgos son asignados a cada parte del contrato). En los proyectos de pago por gobierno, el mecanismo de pago está en el núcleo de la estructura financiera y de riesgos, y es introducido en esta sección.

La estructura financiera retribuye al socio privado por su inversión y costos corrientes. En APPs de pago por gobierno, la mayoría de los ingresos deben estar vinculados al desempeño, y el mecanismo para compensar al socio privado en base a desempeño es generalmente llamado mecanismo de pago.

El mecanismo de pago es la fuente principal de ingresos para el socio privado por las obras y servicios que desarrolla (diseño, construcción y otros trabajos de desarrollo, gestión del ciclo de vida (mantenimiento mayor), operaciones y mantenimiento ordinario. Otros potenciales ingresos pueden venir en forma de pagos directos o subvenciones por la construcción, subvenciones o subsidios de operación, derechos de cobro a usuarios, o ingresos por operación de negocios colaterales (por ejemplo, hoteles, estaciones de repostaje, y otros).

El derecho de cargo a los usuarios en una APP de pago usuario es a veces considerado también como una forma de mecanismo de pago⁶⁹. Sin embargo, esta Guía APP considera que es más exacto usar el término mecanismo de pago solo en el contexto de las APPs de pago por gobierno o en su caso APPs de pago usuario donde hay un claro componente de pagos públicos.

En una APP de pago por gobierno, el diseño del mecanismo de pago es esencial por un gran número de razones, las cuales están relacionadas con la necesidad de alinear intereses entre las dos partes y con la transferencia efectiva de riesgo:

- Una APP transfiere riesgos de construcción, incluyendo plazo de construcción. Los pagos solo deberían realizarse una vez que el activo este operativo, esto es, en servicio, ya que es tan solo desde ese momento que el activo de infraestructura (como inversión pública que es) está generando valor para el usuario (siendo el usuario el público en general o el gobierno como proveedor de servicio público, por ejemplo, en una infraestructura social); y
- Las APPs, especialmente proyectos de pago por gobierno, tratan de servicio. Los pagos deberían realizarse solo en la medida en que el activo esté operativo, o cuando el servicio prestado por el socio privado a los usuarios está disponible (cuando forma parte del alcance del contrato un servicio público). La infraestructura no debería simplemente ser construida, sino también mantenida en un estado técnico constante que permita prestar el nivel de servicio requerido. El servicio prestado tiene que cumplir con los "requerimientos de desempeño"

⁶⁹ Algunas guías y artículos pueden considerar parte de los mecanismos de pago cualquier pago o compensación aportada al socio privado (incluyendo subvenciones) y también las penalizaciones establecidas para los incumplimientos de contrato. Esta Guía APP considera lo primero como un elemento de la estructura financiera y lo segundo como un elemento independiente con su propio sentido y propósito, el sistema de penalizaciones (ver capítulo 4).

Además, los pagos deben retribuir de un modo integrado no solo los costos de O&M y las renovaciones, sino también la inversión original. De manera que la inversión (y por lo tanto la construcción) está sujeta a riesgo de variación del desempeño o la calidad del servicio.

- En las APPs, los pagos están vinculados a resultados y no a medios. Esto está relacionado con la necesidad de innovación para proveer un servicio óptimo con la mejor relación coste-efectividad. Por lo tanto, los pagos no se otorgan según el socio privado incurre en costos, sino según si cumple las "especificaciones de resultado" (que es otro término usado para referirse a los requerimientos de desempeño en contexto APP).

Hay dos tipos principales de mecanismos de pago (con un cierto número de variaciones y combinaciones):

- **Pagos por disponibilidad:** Los pagos son otorgados en la medida en que el activo esté disponible, y dependiendo de la disponibilidad, podrán tener lugar deducciones o descuentos en el pago. La disponibilidad puede significar dos cosas: disponibilidad para el uso o disponibilidad considerada. La primera se refiere a la posibilidad real del usuario de usar el activo (por ejemplo, la carretera no puede tener más de una calzada o un carril de cada tres cerrado en cada sección), y el segundo se refiere al cumplimiento de niveles de servicio establecidos en el contrato (p.e. la carretera puede ser usada bajo condiciones de seguridad razonables).

Los pagos pueden estar también asociados al cumplimiento de requerimientos de calidad. En algunos proyectos, la preocupación por la calidad se cubre bajo el concepto de disponibilidad. En otros, los requerimientos de calidad están separados de los requerimientos de disponibilidad. Es buena práctica en todos las APPs de pago presupuestario que el gobierno considere cuidadosamente si hay elementos de calidad que daban ser incorporados al mecanismo de pago. Esto puede hacerse tanto considerando las fallas en el incumplimiento de estándares de calidad como "indisponibilidad", o calculando por separado deducciones por estas fallas.

- **Pagos por volumen:** El pago está vinculado al número de usuarios (por ejemplo, peaje sombra en una autopista libre de peaje) o a otros outputs medidos por volumen (por ejemplo, metros cúbicos de agua tratada en una planta de tratamiento de aguas residuales).

Desde el momento en que el mecanismo de pago debe proteger e incluso maximizar el alineamiento de intereses, la elección del tipo de mecanismo de pago debe ser cuidadosamente considerada. Por ejemplo, en una APP hospitalario el gobierno no debería estar interesado en demanda más alta por el público, de los servicios clínicos prestados dentro del hospital, sino en que las instalaciones hospitalarias garanticen un adecuado estándar de disponibilidad o funcionalidad, bajo condiciones de confort, espacio, seguridad, limpieza y otros parámetros de calidad.

Los pagos ligados a volumen son adecuados cuando es objetivo del gobierno maximizar la utilización del activo (por ejemplo, en el transporte público). En algunos proyectos, las preocupaciones por la calidad y las consideraciones de asignación de riesgos pueden hacer aconsejar aplicar pagos basados en disponibilidad y calidad como mecanismo de pago conjunto con un uso más limitado de los pagos ligados a volumen.

En las APPs de pago usuario, el hecho de que la parte privada recibe el ingreso por el uso público de la infraestructura provee de un fuerte incentivo para asegurar que la infraestructura está disponible. Sin embargo, no hay tanto incentivo para que el partícipe privado asegure resultados de calidad cuando estos no van a afectar de manera material la demanda de uso de la infraestructura. Por ejemplo, en una carretera de peaje APP la parte privada puede no estar incentivada a mantener la carretera razonablemente libre de basura o evitar que el drenaje de la carretera inunde las propiedades aledañas. Para resolver estos temas, algunas APPs de pago por uso incluyen requerimientos mínimos de servicio y calidad, teniendo la parte privada que pagar penalizaciones o multas a la parte pública o a los usuarios (por ejemplo, en forma de descuentos en la tarifa) si estos requerimientos no se cumplen.

Más explicaciones sobre potenciales des-alineamientos u otros aspectos más específicos a considerar al diseñar un mecanismo de pagos se encuentran en el capítulo 5.

6.3. Ejemplos de Diferentes Alcances y Estructuras

El alcance del contrato y por tanto la estructura pueden variar significativamente entre de proyectos del mismo sector. Lo siguiente ilustra las principales variaciones en tres sectores que son paradigmáticos en este sentido:

- **Ferrocarril:** El alcance de la APP puede incluir:
 - Solo la infraestructura (reteniendo el gobierno las operaciones a través de una empresa de propiedad pública, como en las APPs de Alta Velocidad en Francia) o externalizando las operaciones a un socio privado distinto;
 - El desarrollo de la infraestructura, el material rodante y las operaciones (por ejemplo, todos los metros y metros ligeros en los APPs españoles⁷⁰), de una manera integrada; o
 - Sólo el suministro y mantenimiento del material rodante, solo operación del servicio (con o sin el suministro y financiamiento del material rodante), o solo ciertos sistemas o elementos específicos de la infraestructura (por ejemplo, las APPs de Alta Velocidad en España para la electrificación, o para señalización y telecomunicaciones).
- **Agua:** Una APP de agua puede ser relativa a uno de los siguientes:
 - Solo una planta o grupo de plantas para tratar el agua, bajo acuerdos de *offtake* con empresas municipales o regionales de suministro de

⁷⁰ Ver *La Experiencia Española en Concesiones y APPs: Ferrocarriles y Metros Ligeros*. A Rebollo, por encargo de BID, 2009.

- agua;
- La modernización y la O&M de un sistema completo, lo cual incluye la construcción y la O&M de todas las plantas, el mantenimiento de la red de agua (tuberías, estaciones de bombeo) y la operación del servicio a los hogares (abastecimiento de agua); y
- Solo servicios de gestión para apoyar la prestación del servicio de abastecimiento de agua (por ejemplo, para la gestión de recaudación de la tarifa).⁷¹
- **Salud:** Una APP de salud puede incluir lo siguiente:
 - La provisión integral de la infraestructura (la instalación hospitalaria), la gestión del edificio y también de los servicios clínicos;
 - Solo la provisión de la infraestructura y el mantenimiento, pero dejando los servicios clínicos en manos de una agencia pública de salud (este es el modelo predominante en Canadá, Sudáfrica, España y Reino Unido entre otros);
 - Solo provisión de servicios médicos, y
 - Sólo equipamiento médico.

Un ejemplo notable de una APP de salud de todo-incluido /integrado verticalmente en un país menos desarrollado es el hospital APP Masero en Lesoto⁷².

7. Cómo se Financia una APP de Financiamiento Privado: De donde viene el Dinero para Pagar los Costos de Construcción

CUADRO 1.22: Una Aclaración Inicial: Fondeo versus Financiamiento

El financiamiento es definido en esta Guía APP como la fuente de dinero requerido al inicio para sufragar los costos de construcción de la infraestructura. El financiamiento es típicamente obtenido por el gobierno a través de superávit o deuda (en contratación tradicional de infraestructuras) o por sector privado captando financiamiento de deuda y capital (en APPs).

El fondeo generalmente se refiere la fuente de dinero necesaria para cumplir con obligaciones de pago. En un contexto APP, se refiere a las fuentes de dinero a lo largo del tiempo para pagar al socio privado por sus inversiones, costos operativos y costos

⁷¹ *Handshake* (el *journal* de la International Finance Corporation cuatrimestral sobre APPs) discute sobre las APPs de agua en su número #1 (Mayo 2012 reimpressa), e incluye algunos interesantes ejemplos de diferentes tipos de proyectos. *Resource Book on PPP Case Studies* (Comisión Europea, 2004) analiza la aplicación de las APPs alrededor de Europa, incluyendo 10 casos de estudio sobre proyectos de agua y de tratamiento de agua residuales.

⁷² Ver *Health System Innovation in Lesotho* preparado por la Universidad de California, San Francisco's Global Health Group y PwC, 2013. *Handshake* número#3 (Octubre 2011) diserta sobre el papel de las APPs y otra participación privada en el sector de salud. *A Preliminary Reflection on the Best Practice in PPP Health Sector: A Review of Different PPP Case Studies and Experiences* (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa -UNECE por sus siglas en inglés), Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Asiático de Desarrollo -ADB en inglés- en su versión borrador de 2012), incluye diversos casos de estudio sobre las diversas estructuras y alcances en APPs de salud. La Unidad APP Sudafricana del Tesoro Nacional aporta tres casos de estudio de proyectos APP de salud en el país en *Public Private Partnerships at Humansdorp District Hospital Universitas, Pelonomi Hospitals and Inkosi Albert Luthuli Central Hospital* (National Treasury PPP Unit Sudafrica 2013). <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf>.

de mantenimiento del proyecto. El fondeo proviene normalmente de los impuestos (en APPs de pago por gobierno) o de los cargos al usuario (en APPs de pago usuario). Los gobiernos pueden también utilizar fuentes más específicas de fondeo, siendo una de las más relevantes la captura de valor del suelo " (*land value capture*)⁷³".

El socio privado es responsable de levantar y proveer los fondos para desarrollar el activo (esto es, para el diseño y construcción hasta su finalización), excepto en la medida en que el gobierno pueda proveer de parte del financiamiento, si la APP responde a un esquema de cofinanciamiento. Como método de contratación de financiamiento privado, el total (o una parte significativa) de los recursos para financiar las inversiones de capital provienen del sector privado. Ver cuadro 1.22.

Como ya se ha explicado, las APPs generalmente implican la creación por parte del ofertante ganador de una compañía específica (SPE) para desarrollar el proyecto (esto es, construir, financiar y O&M el activo). La SPE firma el contrato, y por tanto todos los derechos y obligaciones son asumidos por la SPE. Consecuentemente, todos los flujos de caja inherentes al proyecto son canalizados a través de la SPE, y los activos y pasivos relacionados con el proyecto son registrados en su balance. Esto se conoce comúnmente como el "vallado" o "cercado"* de los flujos de caja.

Como en el caso de cualquier compañía privada, los fondos a aplicar para el desarrollo de la inversión (esto es, para financiar el proyecto) serán usualmente un mix de deuda y capital, lo cual genera eficiencia fiscal (por la creación del "escudo fiscal") y eficiencia general en la medida en que disminuye el costo global de todos los recursos financieros (el costo medio ponderado del capital, WACC por sus siglas en inglés).

El método más frecuente y eficiente de financiamiento es la técnica de "*project finance*". El *project finance* aporta un gran número de ventajas, notablemente mejor control de la gobernanza desempeño del proyecto por parte de los prestamistas, y la posibilidad para los promotores privados de levantar fondos de terceros sin ser responsables directos de la deuda frente a los prestamistas. Pero un proyecto necesita cumplir algunas condiciones para acceder este tipo de financiamiento (lo que incluye algunos requerimientos específicos por las entidades crediticias y que

⁷³ El *Land Value Capture* (Captura de valor del Suelo) responde al hecho de que en muchos de los proyectos de infraestructuras (especialmente los de transporte), el valor de las propiedades inmobiliarias alrededor de la infraestructura se incrementan por la mejora de su conectividad o directamente por la regeneración urbana que se acomete en algunos proyectos. Este enfoque es implícito en los "proyectos de desarrollo orientados a transporte" (*Transit Oriented Development Projects*, TOD), como es el caso del proyecto de metro de Hyderabad, contratado por el gobierno de Andhra Pradesh en India. Los mecanismos de captura del valor de suelo intentan capturar parte del incremento de valor para compensar parte de los costos del desarrollo de la infraestructura. Esto se consigue de diferentes modos, como impuestos sobre el valor de los terrenos, "impuestos sobre plusvalía" (*betterment taxes*), o "development impact fees". En algunos proyectos, la autoridad y/o otros entes gubernamentales en JV (por ejemplo, gobiernos municipales en un desarrollo de conexión ferroviaria pesada con una ciudad) pueden ellos mismo tomar el control de los desarrollos inmobiliarios sobre terrenos públicos (por ejemplo, el ADIF, el operador público de alta velocidad en España). Este y otro conceptos acerca de cómo capturar el valor del suelo son explicados en *Accelerating Infrastructure Delivery* (WEF, 2014) en la sección 3.

* N del T: del original en inglés "ring-fencing".

se relacionan con la “bancabilidad” - ver más abajo- y un tamaño razonable de la inversión que permita absorber los mayores costos de transacción de este mecanismo).

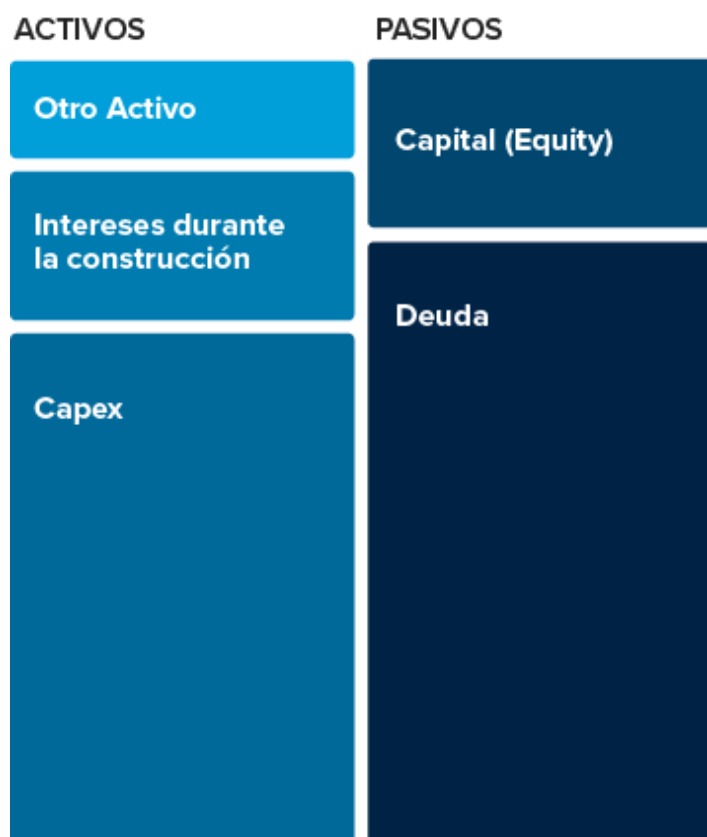
Por ello, algunos proyectos son financiados a través de "préstamos corporativos" o "financiamiento corporativo ", que implica que el financiamiento obtenido en forma de deuda por la SPE está garantizado plenamente por el promotor (el inversor privado), o que fondos levantados a nivel corporativo son traspasados al proyecto enteramente como fondos propios (combinado capital con deuda subordinada del accionista- ver sección 7.2).

En esta sección se explica lo siguiente:

- Como el apalancamiento es primordial para la eficiencia en coste del proyecto, y la estructura financiera más frecuente en proyectos APP está basada en la técnica del *project finance* (sección 7.1). Este apartado también introducirá como la autoridad contratante debe cuidar la “factibilidad comercial”, incluyendo el facilitar acceso del sponsor privado a la deuda (esto es, la bancabilidad) cuando se evalúa y prepara el proyecto;
- Las diferentes categorías de fondos (deuda y capital) y las sub-categorías o instrumentos que son típicos en un proyecto APP. Los potenciales proveedores de fondos de cada categoría, y el papel de los MDBs y ECAs en el financiamiento de proyectos (sección 7.2);
- Cómo y por qué los gobiernos pueden proveer parte del financiamiento, junto con la deuda e inversión en capital del sector privado, en forma de subvenciones de capital (esto es, co-financiando en términos estrictos) (sección 7.3), y
- Como la autoridad contratante puede influir en la estructura del financiamiento del proyecto (adicionalmente a su participación a través de subvenciones de capital), y porqué debería hacerlo de manera que se proteja o incremente la factibilidad comercial del proyecto por medio de medidas explícitas (o para incrementar asequibilidad) (sección 7.4).
- Como les interesa a los gobiernos la estructura de financiamiento privado más allá de la necesidad de cuidar la bancabilidad (sección 7.5);

La figura 1.11 ilustra la composición básica del balance de una compañía proyecto APP a la finalización de la construcción e inicio de las operaciones.

FIGURA 1.11: Balance Simplificado — Activos y Pasivos en una Compañía de Proyecto APP



Nota: CAPEX= costos de capital (*capital expenditure*)

7.1. Financiamiento Privado y *Project Finance*⁷⁴

Como método de contratación de financiamiento privado, todos (o la mayoría) de los recursos para financiar la inversión de capital provienen del sector privado.

La estructura APP asigna al agente privado, a través del contrato, el desarrollo y el negocio de operación o explotación de un activo público (bajo ciertas reglas y condiciones). El socio privado normalmente creará una SPE, usualmente en forma de sociedad de responsabilidad limitada. El objeto específico de la SPE es el de desarrollar y posteriormente operar el negocio específico de infraestructura.

El socio privado es responsable de aportar los fondos para desarrollar el negocio (esto es, para diseñar y construir hasta la completa ejecución del activo), excepto hasta el punto en que el gobierno actúe como co-prestamista o socio de capital, o

⁷⁴ Para más información sobre el “project finance”, además del Apéndice A de éste capítulo, las siguientes lecturas pueden ser útiles: *Guide to Guidance – How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects* (EPEC 2012) la cual aporta un resumen muy útil sobre *project finance* en el contexto APP en su anexo 1; *PPP: principles of policy and finance* (E. R. Yescombe 2007) capítulos 8–12; y *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets* (Banco Mundial - Farquharson, Torres de Mästle, y Yescombe, con Encinas 2011) capítulo 5.

más comúnmente, provea parte de los fondos, si el APP es un esquema de cofinanciamiento, en forma de subvención de capital.

Como en cualquier negocio intensivo en capital, el sponsor usará deuda para apalancar la inversión. Ello motivado por tamaño de la inversión y por la eficiencia en coste que aporta la deuda cuando esta está disponible a tasas y condiciones apropiadas.

Normalmente, el financiamiento vía deuda se contrata mediante la técnica del "*project finance*". El *project finance* es una técnica de financiamiento sin recurso por la que los prestamistas solo se cobran con los ingresos de la SPE sin recurso a los inversores en capital⁷⁵. Las obligaciones de la compañía de proyecto son aisladas de las de los socios de capital, y la deuda asegurada en base a los flujos de caja del proyecto. El financiamiento será una combinación de capital (aportado por los accionistas de la compañía proyecto, los cuales a su vez serán socios miembros del consorcio licitador ganador) y deuda (aportada por las entidades crediticias como bancos comerciales u otros agentes prestamistas⁷⁶). El capital siempre soportará las pérdidas del proyecto por delante de la deuda, ya que los pagos al capital están siempre subordinados al servicio de la deuda. El servicio de la deuda está fijado en un programa de deuda con un calendario contractual de pagos que comprende principal e intereses. Es por ello que el capital requiere de un mayor precio (retorno) que la deuda (ver la "cascada de flujo de caja" en el apéndice A).

Como técnica basada en la confiabilidad de los flujos de caja, el requerimiento de las entidades acreditantes de una aportación material de inversión en capital es una condición primordial para acceder a la deuda, adicionalmente a una serie de condiciones (*covenants*)* relacionados con el cumplimiento de "ratios de cobertura mínimos" (Ratio Cobertura de la Vida del Préstamo o *Loan Life Cover Ratio* en inglés– LLCR⁷⁷ y especialmente el Ratios de Cobertura del Servicio de la Deuda – RCSD o *Debt Service Cover Ratio - DSCR*⁷⁸).

⁷⁵ "Sin Recurso" significa la imposibilidad por parte de la entidad prestamista de reclamar al accionista de la compañía en caso de incumplimiento. Sin embargo, la deuda pura sin recurso en el campo de los APPs no se consigue generalmente, sobre todo en mercados menos sofisticados. Se dan situaciones donde el promotor /contratista es el accionista más relevante si no el único, y en las cuales los prestamistas usualmente establecen recurso contra el accionista (al menos durante el periodo de construcción). Por esta razón, algunos especialistas se refieren al mecanismo como financiamiento con "recurso limitado".

⁷⁶ La forma más común de un *project finance* es un préstamo a largo plazo. Sin embargo, el financiamiento puede también ser provisto en forma de bonos proyecto, o el préstamo puede tener una estructura "mini-perm". Todo esto se explica en la sección 7.2.1 "fuentes de fondos".

* N del T: el término de argot financiero original es "covenants", el cual no suele traducirse por lo general. "Covenant" se refiere al acuerdo entre dos o más personas normalmente relativo a cosas a hacer o cosas que no se pueden hacer (p.e. no tener un más bajo que un determinado valor), o se aplica también a las propias estipulaciones de dicho acuerdo o contrato.

⁷⁷ El LLCR analiza la capacidad de la compañía proyecto de cumplir sus obligaciones (remanentes) de deuda considerando todos los flujos proyectados de caja futuros antes de servicio de la deuda (en términos de Valor Presente Neto, VPN) comparados con la deuda pendiente en el año concreto en el que se realiza el análisis.

⁷⁸ El RCSD analiza la capacidad de la compañía proyecto de cumplir con el servicio de la deuda de cada año, dividiendo los flujos de caja operativos proyectados, antes del servicio de deuda, entre el servicio de deuda de cada año. Por ejemplo, un ratio 1,2 significa que el flujo de caja disponible para el servicio de la deuda es 1,2 veces el servicio de la deuda de ese año en particular. Esto significa a su vez que hay un colchón del 20% en los ingresos netos de operación, esto es, que estos pueden reducirse hasta un 20 por ciento sin afectar la capacidad de la compañía de pagar la deuda.

La estructura típica de financiamiento tiene un “ratio deuda a capital” de entre 60:40 y 80:20, con algunos proyectos con mostrando estructuras financieras más (o menos) estructuras agresivas, como se explica más adelante.

La deuda generalmente requiere menores retornos que el capital en forma de interés. Por ello, desde una perspectiva de gobierno/sector público, el apalancamiento es positivo desde el momento en que el mix de costos financieros (el WACC⁷⁹) resulta menor. Y, por lo tanto, los pagos requeridos al gobierno para hacer el proyecto factible comercialmente son menores. O, en las APPs de pago usuario, la probabilidad de que el proyecto sea autosustentable es mayor.

El *project finance* aporta importantes beneficios:

- La autoridad se beneficiará de la supervisión de la gobernanza y desempeño del proyecto por parte de las entidades prestamistas, lo cual es inherente a esta técnica. La confiabilidad de los flujos de caja está en el corazón del *project finance* dado que los flujos de caja son la base única para el recobro del préstamo. Las entidades acreditantes, por lo tanto, añadirán, a la evaluación realizada por el gobierno y la *due diligence* del proyecto por parte de los ofertantes, una capa adicional de *due diligence*.
- El *project finance* permite a los promotores levantar fondos de terceros sin ser directamente responsable frente a las entidades prestamistas. Por lo tanto, esto libera mayor capacidad inversión a los promotores para invertir en más proyectos manteniendo una estructura financiera más saludable a nivel corporativo o de sociedad matriz.

Por estas razones, el gobierno necesita poner atención a la bancabilidad cuando estudia y estructura un proyecto APP. La bancabilidad es un elemento intrínseco de la factibilidad comercial (los test de factibilidad comercial, incluyendo el análisis de bancabilidad, son parte de todo el ejercicio de evaluación, y como tal, se describe en el capítulo 4).

La bancabilidad de un proyecto puede definirse como el nivel de disposición de las potenciales entidades financieras para financiar el proyecto, esto es, qué importes y bajo qué condiciones. Una mayor bancabilidad significa un acceso a más fondos y/o mejores condiciones en términos de montante de deuda (apalancamiento), plazo de deuda y costos de la deuda. Los montantes de deuda y por tanto el apalancamiento dependerán del flujo de caja disponible de cada año para el servicio de la deuda (y por tanto del montante de ingresos proyectados y revisados por los prestamistas y/o sus asesores mediante el proceso de “diligencia debida” - *due diligence*) así como de su confiabilidad. Si las entidades prestamistas consideran que el proyecto tiene un nivel no-aceptable de riesgo y de incertidumbre, no proveerán financiamiento y el proyecto no será bancable⁸⁰. Para una explicación

⁷⁹ El WACC es el costo promedio de todos los recursos financieros de un proyecto. Es el promedio ponderado de los costos de los recursos de capital y los costos de deuda.

⁸⁰ El *project finance* y los préstamos basados en riesgo proyecto tienen otras consecuencias en el futuro contrato APP más allá de la estructura de riesgos y financiera: tener en consideración los “derechos de los prestamistas” (“lender’s rights”) a fin de que puedan tomar el control del proyecto en ciertas situaciones se explica más adelante en esta sección (apartado 7.5)..

más extensa sobre las preocupaciones de las entidades prestamistas al analizar un proyecto ver cuadro 1.23.

CUADRO 1.23: Principales Preocupaciones de las Entidades Acreditantes del Proyecto

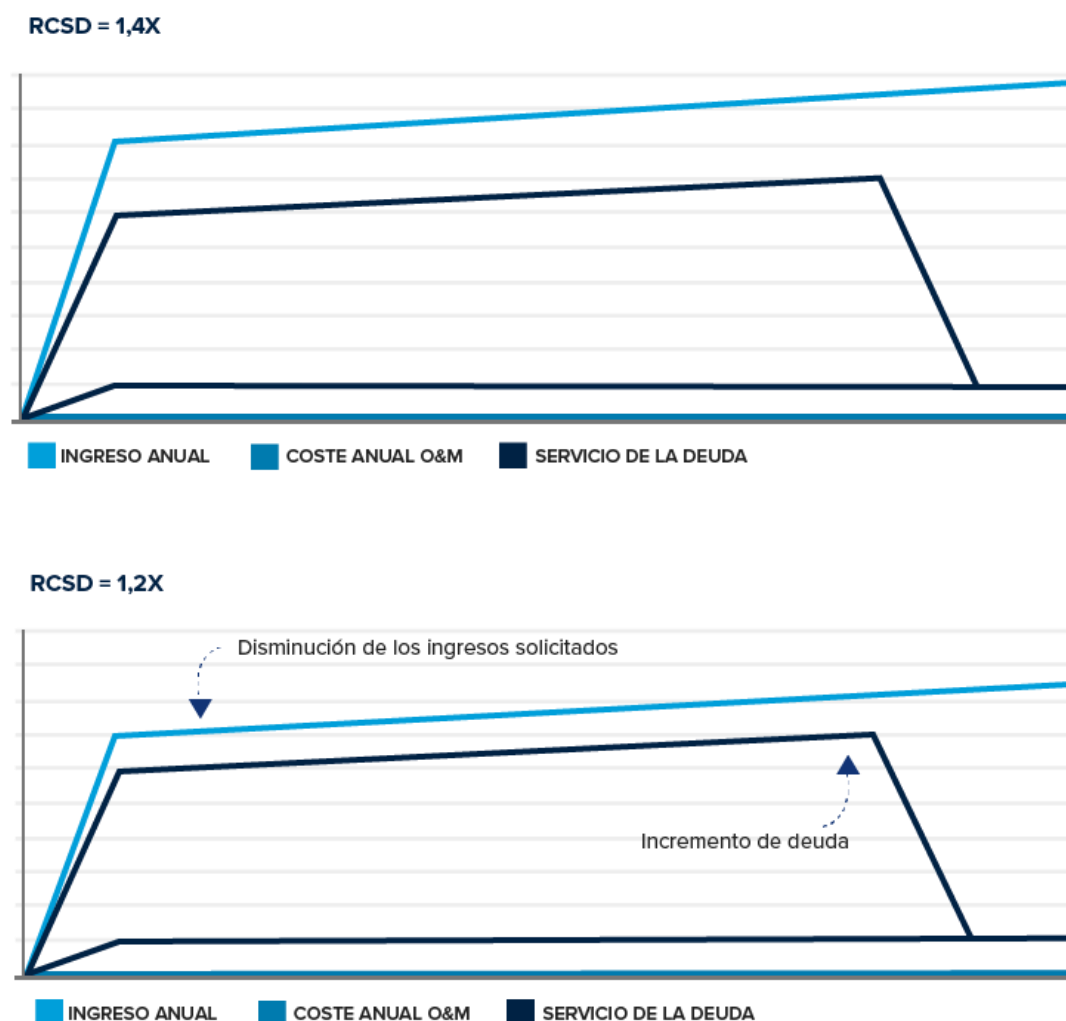
- Certeza sobre los flujos de caja del proyecto necesarios para cumplir los requerimientos del servicio de la deuda
- Suficiencia de los flujos de caja proyectados de obtener el beneficio esperado (o al menos uno razonable) para el inversor en capital.
- Calidad crediticia del sector público (en términos de cumplimiento de sus obligaciones).
- Solidez y estabilidad del marco legal para APPs.
- Efectividad y ejecutabilidad del contrato APP y acuerdos relacionados.
- Confianza en el régimen regulatorio.
- Derecho al “step in” (toma de control) si el proyecto falla y disponibilidad de contratistas alternativos.
- Capacidad de los contratistas para la buena ejecución/performance y la calidad de su gestión.
- Calidad crediticia de los contratistas y calidad de sus garantías.
- Los riesgos deben ser entendibles, controlables, finitos y estar adecuadamente asignados.
- Aceptabilidad del régimen de terminación del contrato (dando suficiente protección a la deuda).
- Impacto reputacional del proyecto (medioambiental y social)⁸¹
- Disponibilidad y efectividad de las coberturas de seguro.

Fuente: Adaptado del Banco Mundial - Farquharson, Torres de Mästle, y Yescombe, con Encinas (2011).

Mayores niveles de deuda o de apalancamiento serán posibles (desde la perspectiva del prestamista) en tanto que la predictibilidad y estabilidad de los flujos de caja sea mayor y los riesgos menores. En este sentido, las APPs de pago por gobierno, especialmente aquellos basados en pagos por disponibilidad, se beneficiarán usualmente de mayores niveles de deuda/apalancamiento gracias a las menores exigencias en términos de RCSD (ver figura 1.12).

⁸¹ Muchos prestamistas comerciales y todos los MDB analizan el cumplimiento de los proyectos en relación a los Principios de Ecuador. Ver <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep>

FIGURA 1.12: El Ratio de Cobertura del Servicio de la Deuda



Un RCSD de 1,2 liberará flujo de caja, permitiendo un incremento en el volumen de deuda, consecuentemente un incremento en apalancamiento y mayor TIR de capital, lo cual, a su vez, permite al futuro licitador una disminución en ingresos solicitados.

Note: RCSD= Ratio de Cobertura del Servicio de la Deuda; O&M= operación y mantenimiento.

Sin embargo, un excesivo apalancamiento puede dañar la sostenibilidad y solidez de un proyecto APP, incrementando la probabilidad de que la SPE acabe siendo insolvente y potencialmente entre en quiebra. Por esta razón, los contratos APP usualmente requieren un nivel mínimo de capital o fijan un grado máximo de apalancamiento (ver sección 7.3).

El paquete financiero de una APP será por tanto una combinación de capital y deuda con altos niveles de apalancamiento. Algunos proyectos en países desarrollados pueden mostrar altos niveles (por encima o alrededor del 90 por ciento) o menores niveles (60 por ciento) dependiendo del perfil de riesgo del proyecto. Generalmente, proyectos con un significativo riesgo demanda y por lo tanto unos flujos de caja menos predecibles mostrarán menor apalancamiento, mientras que APPs de pago por disponibilidad, con bajo riesgo y flujos de caja muy

estables mostrarán niveles altos de apalancamiento. Este rango se desliza a un 50-80 por ciento en mercados EMDE.

La siguiente sección explica las diferentes formas de deuda e introduce brevemente las estrategias de estructuración financiera usadas por el sector privado para incrementar la eficiencia. También explica las fuentes de fondos y los diferentes instrumentos de inversión de capital.

CUADRO 1.24: Consideraciones Clave Relativas a la Estructura Financiera del Proyecto PPP

- Una estructura financiera típica está basada en técnicas de *project finance* sin recurso/con recurso /limitado, limitando la exposición al riesgo del promotor/inversor del proyecto, y añadiendo *due diligence* y control por parte de las entidades prestamistas.
- La SOE financiará el proyecto (el activo) con una mezcla de deuda y capital.
- Las compañías de proyecto APP (SPEs) usualmente disfrutan de mayores niveles de apalancamiento que otras compañías. Esto es debido a la predictibilidad de sus ingresos y otras protecciones inherentes al negocio PPP.
- Un mayor nivel de deuda provee mayor eficiencia en términos de costo de capital. Esto incrementa la capacidad del promotor de expandir su negocio e invertir en más proyectos (dentro de un límite).
- La bancabilidad es una de las piedras angulares de la factibilidad dentro del contexto de contratación APP. La estructura del contrato necesita proteger la bancabilidad, pues de otra forma el VpD se perderá. Sin embargo, niveles excesivos de deuda pueden dañar la sostenibilidad de largo plazo del contrato proyecto, a no ser que los flujos de caja sean muy estables.

7.2. Estructura Financiera: Categorías, Instrumentos y Fuentes (proveedores de fondos). Estrategia Financiera del Promotor/ Socio Privado⁸²

7.2.1. Fuentes de Fondos

Los dos principales tipos de fondos obtenibles por una compañía proyecto, como en toda estructura corporativa financiera, son deuda y capital.

La deuda puede ser en forma de préstamos o de bonos. El capital puede tomar la forma de capital puro o capital accionario, o de productos “cuasi-capital” (deuda junior o subordinada, deuda *mezzanine*⁺ y otras); estas son senior respecto al capital accionario pero subordinadas a la deuda (senior) o deuda principal.

Hay múltiples fuentes y sub-categorías de las dos principales categorías de fondos. Las más importantes se explican en los cuadros siguientes.

⁸² Información adicional sobre este tema se aporta en el apéndice A al capítulo 5.

⁺ N del T: literalmente “deuda entresuelo”. Si bien es un término de argot financiero plenamente extendido.

TABLA 1.6: Origenes de Fondos y Proveedores de Fondos	
Categoría Principal/Instrumento	Proveedores de Fondos y Principales Características
Capital	
Capital accionarial	<p>Típicamente un contratista/desarrollador industrial con interés en la construcción y/o en los aspectos de O&M del activo.</p> <p>Algunas veces un inversor financiero (esto es, no un socio industrial), usualmente como co-inversor. Estos son típicamente fondos de infraestructuras u otros inversores de capital riesgo (en algunos casos, inversores institucionales que directamente invertirán en el proyecto). (Ver breve descripción en el cuadro 1.25 sobre el papel de los fondos de infraestructuras y otros inversores financieros).</p> <p>En algunas ocasiones, el gobierno puede invertir en capital accionarial de la la SPE, actuando como socio financiero, con la inversión realizada directamente por la autoridad contratante, o a través de fondos estructurados con un fideicomiso o por un "fondo estratégico de inversión" ("strategic investment fund, SIF") (ver capítulo 5.5).</p> <p>En algunos mercados altamente sofisticados, se va haciendo más común la participación de inversores minoristas, entrando en la estructura financiera del proyecto a través de una Oferta Pública de Venta (OPV).⁸³</p>
Deuda Junior, subordinada o <i>mezzanine</i>	<p>Típicamente aportada por el desarrollador industrial/ accionista contratista con objetivos de eficiencia fiscal.</p> <p>Puede ser aportada por un tercero, inversor financiero (incluyendo el gobierno en algunas ocasiones como se ha descrito arriba) en busca de mayor protección, pero con mayores retornos que una deuda convencional</p>
Deuda (deuda senior)	
Préstamos – préstamos puente /corto plazo o <i>miniperms</i> , préstamos largo plazo	<p>Los bancos comerciales y bancos de inversión son los proveedores de deuda más usuales. Otros proveedores pueden ser los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • MDBs*: Bancos Multilaterales / Regionales de desarrollo (Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, y demás). Ver sección 7.2.3 abajo. • ECAs*: Agencias de Crédito a la Exportación y/o Bancos de Desarrollo Bilateral. Ver cuadro 1.26. • Bancos Nacionales de Desarrollo (NDBs): Bancos

⁸³ Ver sección 3.4. (*Tapping the Retail Investor*) en *Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure* (WEF, 2010), página 69.

* N del T: del inglés "Multilateral Development Banks, MDB". Acrónimo usado por esta Guía para referirse a los Bancos Multilaterales de Desarrollo.

* N del T: del inglés "Export Credit Agency".

	<p>nacionales de desarrollo o agencias nacionales financieras (por ejemplo, Banobras en México, Banco Brasileño de Desarrollo (BNDES) en Brasil, Instituto de Crédito Oficial (ICO) en España, y demás). Ver sección 7.4.1.</p> <p>Debe indicarse que los MDBs y las ECAs en particular, pero también los NDBs, pueden tanto proveer de financiamiento como facilitar el acceso a crédito por medio de garantías (y algunas veces seguros de riesgo de crédito como es el caso de algunas ECAs).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inversores institucionales: Mas recientemente y en mercados sofisticados, los inversores institucionales (tales como fondos de pensiones, compañías de seguros o fondos soberanos) están aportando deuda a las APPs, usualmente a través de bonos de proyecto bajo esquemas de colocación privada como se explica abajo • “Prestamistas en la sombra” (Shadow lenders*) y fondos de deuda: Algunos fondos de infraestructuras especializados están proveyendo deuda a las APPs. <p>El esquema más convencional para préstamos de proyecto (el préstamo suscrito por la SPE) es un préstamo de largo plazo. Sin embargo, el socio privado, en algunos proyectos, podrá optar por préstamos a corto plazo con el ánimo de refinanciarlos a su término (o puede que el socio privado se vea forzado a esa estructura, dependiendo de la disponibilidad de obtener deuda a largo plazo desde el inicio en el respectivo mercado).</p> <p>Préstamos a corto plazo o prestamos con ánimo de ser refinanciados son denominados <i>mini-term</i> cuando se estructuran bajo un <i>project finance</i> (esto es, en base a la calidad crediticia del proyecto) frente a los préstamos que están plenamente garantizados por el promotor (los cuales son conocidos convencionalmente como “créditos puente”)⁸⁴.</p>
Bonos o Bonos proyecto ⁸⁵	<p>Los bonos como opción de deuda descansan primordialmente en los "mercados de capitales", i.e. inversores institucionales (fondos de pensiones, compañías aseguradoras, o fondos soberanos), inversores acaudalados (directamente o a través de "family offices"), a través de OPV o por "colocaciones directas". En algunos mercados y para algunos proyectos, los bonos pueden incluso captar fondos de inversores minoristas.</p> <p>Algunos mercados emergentes (tales como Chile, Méjico o más recientemente Perú, entre otros en Latinoamérica) se apoyan</p>

* N del T: literalmente “prestamistas en la sombra”. El concepto “shadow lending” se incluye en el Glosario de términos y se explica al final del cuadro.

⁸⁴ Los *mini-term* pueden ser definidos como “soft” o “hard”. En un *soft mini-term*, cuando el día de repago total se alcanza sin que el refinanciamiento haya tenido lugar, el préstamo será extendido bajo un mecanismo de “barrido de caja pleno” (*full cash sweep*), esto es, que todo el flujo de caja disponible después de costos será aplicado a amortización del préstamo hasta que quede totalmente amortizado). En un *hard mini-term*, esta flexibilidad no se contempla, Y por lo tanto el acreditado estará en situación de incumplimiento si el refinanciamiento no ha tenido lugar antes o en la fecha del repago total del préstamo original.

⁸⁵ Un bono es una inversión en deuda comercializable en la cual un inversor presta dinero al socio privado por a un plazo determinado y a una tasa de interés fija o variable para el desarrollo de un proyecto. En el financiamiento con bonos, el deudor emite la deuda la cual es adquirida por uno o más inversores (incluyendo inversores minoristas cuando la emisión de deuda para captar fondos se hace en forma de OPV). El financiamiento con bonos es también conocido como una forma de “desintermediación”, significando que no existe intermediario (como sería un banco) entre el deudor y el inversor final.

	<p>crecientemente en bonos de proyecto como una forma de financiar infraestructura apoyándose tanto en los inversores locales institucionales como en inversores internacionales⁸⁶.</p> <p>También, algunas multilaterales y agencias nacionales pueden actuar como compradores/inversores para dinamizar los mercados de capital para infraestructuras.</p>
Otras estructuras de deuda	<p>Los proyectos APP pueden incluir otros instrumentos de financiamiento y estructuras (especialmente en APPs donde el principal Capex está relacionado con equipos y suministros), como <i>leasing</i> (operativo o financiero), “créditos proveedor” (donde el proveedor del equipo acepta el pago diferido, usualmente instrumentado en pagarés -que pueden vendidos a un tercero al descuento con o sin recurso - <i>forfaiting</i>-), o estructuras de financiamiento islámico.</p>

Nota: Shadow lending es un término usado para nombrar a los préstamos provistos por los "bancos en la sombra" (*shadow lenders*) que incluyen aquellas entidades fuera del sistema bancario regulado que lleva a cabo la función bancaria principal y la intermediación crediticia (tomando dinero de los ahorradores y prestándose a los solicitantes de crédito). “Fondos mutuales” que gestionan fondos de inversores para comprar papel comercial (pagarés corporativos) o títulos hipotecarios son también considerados bancos en la sombra (IMF, *Finance & Development*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm>).

CUADRO 1.25: Fondos de Infraestructuras y Socios Financieros ⁸⁷

Para proyectos nuevos en países en desarrollo, el principal proveedor de capital es usualmente el contratista. Muchos de los grupos de construcción tienen un brazo o subsidiaria dedicada al negocio APP y a invertir capital en las SPEs de sus proyectos.

Sin embargo, un puro inversor financiero (esto es, uno que no tiene interés en el proyecto APP más allá de la inversión en capital) puede ser también un socio en capital.

El tipo más común de inversor financiero es el "fondo de infraestructuras". Estos fondos están estructurados a similitud de otros fondos de inversión (por ejemplo, fondos de "private equity"). Estos son fondos en los cuales un número de inversores aportan su dinero (actuando como "limited partners" o LPs), y una "compañía gestora" queda a cargo de manejar estos fondos,

⁸⁶ El caso más significativo, con una historia que se retrotrae al final del siglo pasado es Chile. Uno de los casos de proyecto más paradigmáticos es el de la autopista "Costanera Norte" donde la estructura incluía una mejora crediticia (*credit wrap*) del BID, co-garantizando la deuda con la aseguradora *monoline* Ambac. Esta y otras características en relación con los bonos de proyecto y el papel de los inversores institucionales son tratados en el artículo *Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público Privadas en América Latina*, el cual reproduce las conclusiones de la Conferencia llevada a cabo en Mayo de 2011 en Washington, la cual fue organizada por el World Bank Institute, PPIAF con el apoyo del Gobierno de España, y el BBVA.

⁸⁷ Mas información sobre esta materia puede encontrarse en las siguientes lecturas: *Pension Funds Investment in Infrastructure – A Survey* (OCDE, Septiembre 2011); *Institutional Investment in Infrastructure in Emerging Markets and Developing Economies* (PPIAF, 2014); *Where Next on the Road Ahead? Deloitte Infrastructure Investors' Survey 2013*; *What are Infrastructure Funds?* (Kelly DePonte, Probitas Partners, 2009).

* N del T: se considera que no existe traducción de uso común en el argot, si bien literalmente equivaldría a "socios comanditarios". El concepto de LP guarda relación con el carácter de responsabilidad limitada/acotada que el inversor tiene en relación a la gestión.

invertirlos en nombre de los LPs, y supervisar los activos durante la vida del fondo.

El típico inversor en un fondo (LP) es un inversor institucional (fondos de pensiones, fondos soberanos, y compañías de seguros), pero los LPs puede incluir también "family offices" (oficinas familiares), individuos de patrimonio elevado o acaudalados, o incluso bancos. Algunos LPs está invirtiendo de forma creciente directamente en los proyectos a través de sus propias plataformas de inversión (pero usualmente solo en proyectos de gran tamaño).

Inversores financieros en las APPs y en infraestructura, incluyendo fondos de infraestructura, están más interesados en proyectos ya operativos (para evitar el riesgo de construcción y disfrutar de un acceso más inmediato al "yield", esto es, a las distribuciones de beneficio de la compañía proyecto). Su inversión en activos ya en período de operación es también algo bueno para la industria de desarrolladores, ya que ayuda a estos a reciclar su capital y tener caja disponible para invertir en nuevos proyectos. De cualquier modo, la participación de la industria inversora en los proyectos *greenfield* (DBFOMs de nueva licitación) debe ser promovida por los gobiernos a fin de aumentar la capacidad del mercado promotor en un programa APP particular.

Los inversores financieros especializados deben ser considerados positivamente y los gobiernos deben aproximarse a los mismos al promocionar sus programas APP. Los contratos deben ser estructurados cuidadosamente al objeto de facilitar la participación de esta clase de inversor en capital (por ejemplo, para atraer estos inversores a un contrato APP el contrato deberá otorgar una flexibilidad razonable en relación a la transferencia de acciones).

7.2.2. Introducción a la Estructuración Financiera y a la Estrategia Financiera

La estructuración financiera (desde el punto de vista del sector privado/sponsor) se refiere al arte de diseñar el mix de fondos a usarse en el financiamiento del proyecto, especialmente con respecto a cuanta deuda levantar y con qué perfil de repago, de manera que se maximice la TIR del capital del socio privado (o para una misma TIR objetivo, se puedan ser más competitivo en el precio ofertado).

La estructuración financiera incluye el análisis y decisiones relativas a los instrumentos de deuda, cuando más de uno está disponible (por ejemplo, préstamos *versus* bonos), y también la definición potencial de distintos tramos de deuda o de diferentes contratos de préstamo (por ejemplo, si contratar o no deuda subordinada, la cual es más cara pero más flexible que la deuda senior).

A un nivel más concreto, la estructuración financiera debe también definir diversos factores: el orden y tiempos de las disposiciones, el perfil de repago de las diferentes fuentes de financiamiento, y el apoyo financiero requerido (por ejemplo, garantías corporativas, garantías bancarias) de los promotores y de los subcontratistas clave.

Las aportaciones de fondos de capital son siempre comprometidas (o aseguradas) a la presentación de la oferta. Por definición, la presentación de una oferta requiere un compromiso firme del ofertante a invertir el capital según se requiera en el Pliego de Licitación o según se ha comprometido en el plan financiero presentado en oferta.

La deuda puede estar también comprometida antes de la presentación de la oferta cuando el proceso de licitación así requiere. Este requerimiento es común en procesos de dialogo competitivo u otros procesos interactivos⁸⁸, y en procesos que preseleccionan una lista corta de ofertantes. En modelos de licitación abierta, el enfoque común a nivel global es el de requerir "suficiente" evidencia en relación a la disponibilidad del financiamiento⁸⁹. Esto se desarrolla con más profundidad en la sección 7.3.

El posible ofertante analizará las opciones e investigará la disponibilidad de diferentes recursos de financiamiento durante la preparación de la oferta (o desde una etapa anterior cuando realice un estudio preliminar de la oportunidad, antes de decidir invertir recursos significativos en el montaje de la oferta). El ofertante incorporará esas opciones y enfoques en una estructura financiera para definir su caso base financiero.

La estrategia financiera es un término que puede resultar confuso pues se superpone con el de estructuración financiera. Para el propósito de esta Guía APP, la estrategia financiera se refiere a la decisión de cómo y cuándo acudir a los financiadores, en especial las entidades de crédito (por ejemplo, cuando no es requerido en la presentación de la oferta que el paquete financiero este totalmente comprometido⁹⁰). La estrategia financiera incluye el análisis de dos posibles opciones relativas al levantamiento de fondos y la estructuración:

- Préstamos de corto plazo asumiendo el riesgo de refinanciamiento del préstamo, usualmente después de la construcción. Esto puede llamarse también una estrategia de crédito puente o un *mini-perm* (cuando el préstamo de corto plazo está estructurado en base a *project finance*). Esto permite un acceso al potencial de mejora⁹¹ que otorga la disminución de riesgo del proyecto después de la construcción y una mayor posibilidad de cambiar entre mercado de préstamo y mercado de capitales, o permitir capturar descensos en los tipos de interés; y
- Un préstamo *project finance* de largo plazo desde el inicio. Esto introduce menor flexibilidad en relación a los *swaps* de tipo de interés (el esquema más extendido para minimizar el riesgo de tipo de interés y usualmente un requerimiento de los prestamistas), pero ofrece una mayor certidumbre y

⁸⁸ La sección 10 ("visión general del ciclo del proceso APP") de este capítulo facilita una introducción a los diferentes procesos de licitación, y el apéndice A del capítulo 4 describe esa materia en mayor detalle.

⁸⁹ No requerir a los ofertantes la contratación de paquetes de financiamiento de manera previa a la presentación de ofertas puede ser apropiado en mercados con un número pequeño de instituciones financieras disponibles para financiar el proyecto a largo plazo. En estas circunstancias, el gobierno puede preferir dar más flexibilidad al adjudicando para asegurarse acceso a los prestamistas después de ser nominado como adjudicatario, en cuyo momento dispondrá de acceso a todas las entidades de crédito disponibles en el mercado.

⁹⁰ En tal contexto, un ofertante puede seleccionar los prestamistas anticipadamente (designando un "mandated lead arranger" [N del T: significa el banco mandatado para facilitar todo el financiamiento él mismo o sindicándolo con terceros], o incluso obteniendo aseguramiento completo de la deuda) o puede basar su oferta financiera en cartas de apoyo indicativas de diferentes bancos, sin acuerdos de exclusividad, de forma de abrir el préstamo a competencia después de adjudicación. La sección 7.5 explica este asunto en mayor detalle. El apéndice 1 del capítulo 6 analiza el tema general de la preparación de ofertas y el levantamiento de fondos.

⁹¹ El "upside" del refinanciamiento puede ser parcialmente capturado mediante un mecanismo de compartición de ganancias de refinanciamiento. Ver *Guidance Note: Calculation of the Authority's Share of a Refinancing Gain* (HM Treasury Reino Unido, 2008).

menor riesgo. Cuando el esquema del *project finance* se apoya en la emisión de bonos en mercado de capitales, la implementación del paquete de financiamiento es más compleja. La desintermediación o el levantamiento de fondos a través de mercado de capitales es solo una opción para países con inversores institucionales nacionales activos (fondos de pensiones, compañías aseguradoras) o con acceso a inversores institucionales globales, lo cual usualmente requiere de la obtención de un rating crediticio proporcionado por una agencia de rating⁹².

Desde el punto de vista del sector público, la disponibilidad de financiamiento es un elemento clave para el éxito de una APP, y es una condición previa si el gobierno quiere proceder con un esquema APP.

Como se ha descrito en la sección 5.6 (#a, el desafío financiero), en países donde no hay suficiente disponibilidad de financiamiento (i.e. no hay un número mínimo de prestamistas y capacidad de prestar a largo plazo, por ejemplo, a más de 10 años), las APPs pueden no funcionar. En algunas circunstancias limitadas, los gobiernos pueden ayudar a cubrir el defecto de disponibilidad de financiamiento (en términos de volumen de deuda accesible en el mercado respectivo) mediante la aportación de una porción de la deuda a través de un banco o agencia nacional (ver el siguiente apartado). Los gobiernos pueden también asumir o compartir los riesgos de tipo de cambio para facilitar el acceso a financiamiento extranjero para los proyectos. En otros casos, el apoyo financiero de los Bancos Multilaterales de Desarrollo es fundamental.

Pero incluso en los casos donde el mercado financiero es suficientemente capaz de absorber niveles significativos de deuda, habrá proyectos que no sean aceptados por el mercado de deuda por tener un perfil de riesgo no asumible (incluso estando adecuadamente estructurados), o puede haber proyectos que son de un tamaño excesivo para el tamaño del mercado financiero. Esto se explica en las secciones 7.3. y 7.4.

La estrategia y la estructuración financiera es responsabilidad del inversor privado. Por tanto, el gobierno no debe restringir las posibilidades del inversor privado en cuanto a donde o de quién obtener financiamiento (por ejemplo, insistiendo con bancos locales), o qué instrumentos o estructuras se debe negociar, más allá de definir un apalancamiento máximo, o de imponer en su caso un proceso de competencia de financiamiento entre entidades crediticias (cuando resulte adecuado)- ver sección 7.5.

⁹² El financiamiento mediante bonos de proyecto es una opción común en países con mercados de capital bien desarrollados, pero es más comúnmente utilizada como solución de refinanciamiento (a través de préstamos "bridge to bond"), y no como mecanismo de financiamiento para la construcción. Los bonos de proyecto permiten acceder a recursos más amplios de financiamiento de largo plazo, normalmente posibilitando plazos más largos de deuda, pero es una solución menos flexible (ya que normalmente los fondos no pueden disponerse de manera gradual). En cualquier caso, recientemente en países de alto desarrollo y mercados sofisticados, están siendo posibles esquemas de bonos con disposiciones de deuda diferidas. Los lectores pueden encontrar contenido adicional sobre bonos de proyecto como una alternativa de deuda de proyecto en el apéndice 6A. Para información sobre los procesos de rating crediticio y la metodología aplicada por las agencias de rating, ver las respectivas páginas web de las agencias de rating.

El apéndice 6A incluye una descripción más detallada de la estructuración financiera y del proceso de obtención de fondos (*fundraising*).

7.2.3. El Papel de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (MDBs en inglés)⁹³

Cuando se trata con APPs en países EMDE, los MDBs desempeñan un papel muy significativo, como el Grupo del Banco Mundial (usualmente bajo la Corporación Financiera Internacional, IFC), el Banco Interamericano de Desarrollo (directamente a través de la Corporación Interamericana de Inversión, IIC), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI⁹⁴), el Banco Africano de Desarrollo (AfDB) y el Banco Islámico de Desarrollo (IsDB). Otras agencias con un foco más regional son la Corporación Andina de Financiamiento CAF para la región andina o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para América Central entre otros.

Los MDBs proveen de financiamiento a los proyectos (APP u otros proyectos públicos y privados) - usualmente en divisa fuerte- a largo plazo. MDBs otorgan usualmente plazos más largos que los prestamistas comerciales cuando estos no son capaces de proveer de suficiente plazo o importe a la estructura financiera del proyecto. La presencia de estas instituciones provee protección a los bancos comerciales bajo estructuras de préstamo A/B debido al estatus de “prestamista preferente” de muchos de los MDBs. El préstamo A es el otorgado por el MDB, y el préstamo B es un préstamo comercial sindicado entre bancos comerciales el cual esta indirectamente protegido por una cláusula de “cross-default”. La presencia del MDB puede ser imprescindible para aquellos bancos comerciales internacionales que asumen riesgos de proyecto en mercados emergentes y aceptan proveer de financiamiento exterior (*cross border financing*).

Además, un MDB puede proporcionar instrumentos de garantía (“partial risk guarantees” y “partial guarantees”), o garantías específicas contra riesgo político tanto para cubrir los bancos comerciales como a los inversores (por ejemplo, la Agencia Multilateral de Garantías de Inversión, *Multilateral Guarantee Investment Agency* [MIGA] como parte del Grupo Banco Mundial, provee este tipo de garantías). Hay numerosos ejemplos de garantías parciales.

Un interesante ejemplo es la participación del BID en el proyecto IIRSA de Perú. IIRSA Amazonas Norte es una red de carreteras de peaje de 960 kilómetros (km) localizada en el norte de Perú, la cual conecta la región amazónica en la zona

⁹³ Este y otros roles de los MDBs son analizados en *Investment Financing in the Wake of the Crisis: The Role of Multilateral Development Banks* (Chelsky y otros, 2013). Ver también *Paving the way* (WEF 2010) sección 2.3, y *Multilateral Banks: building skills and markets*” página 41 y siguientes.

⁹⁴ El BEI es claramente una Institución Financiera Internacional (IFI) pero puede ser considerada por algunos especialistas como un MDB. El BEI incluye préstamos a proyectos en países EMDE en su portfolio y estrategia, sin embargo el grueso de sus operaciones se mantienen dentro del alcance de la UE.

* N del T: literalmente “incumplimiento cruzado”. Cuando un contrato se declara incumplido, el otro préstamo ligado por la cláusula “cross default” se considera también automáticamente incumplido.

interior éste del país con la costa del Pacífico. El proyecto fue financiado con bonos de proyecto emitidos bajo la ley 144-A por un importe de 224 millones de dólares US, basados en Certificados de Reconocimiento de Pago Anual por los trabajos de Obra (CRPAOs) comprometidos por el gobierno, el cual tenía también una garantía parcial del BID de 60 millones de dólares. Este ejemplo es interesante ya que ilustra como los MDBs puede apoyar el desarrollo de soluciones financieras sofisticadas en países EMDE.

Más recientemente, estas instituciones han comenzado a desarrollar sus propios fondos de infraestructuras (IFC lanzó en 2011 un fondo de mil millones de dólares US ⁹⁵) o están aportando fondos a fondos de infraestructura de gestión privada como un LP más.

Sin embargo, el apoyo de los MDBs en el contexto APP va más allá de la provisión del financiamiento, e incluye los siguientes aspectos:

- Apoyo en la identificación y selección de proyectos;
- Apoyo en la estructuración APP, actuando como asesor de los gobiernos o proveyendo de fondos para contratar asesores para obtener una mejor estructura y diseño de la APP; y
- Asesoramiento de políticas (*policy advice*) para el fortalecimiento del marco de políticas APP.

CUADRO 1.26: Apoyo Financiero Bilateral. El Papel de las ECAs

Los MDBs no son los únicos partícipes institucionales internacionales en el financiamiento de proyectos internacionales. Muchos países (desarrollados y algunos en desarrollo) han establecido "Agencias de Crédito a la Exportación" (ECAs, por sus siglas en inglés). Son instituciones financieras (y de seguros) que proveen soporte financiero en proyectos desarrollados por sus compañías nacionales en el extranjero.

Este apoyo es más usual en contratos de exportación, proveyendo de facilidades financieras para el comprador extranjero, público o privado. Sin embargo, las ECAs también juegan un papel en las estructuras de financiamiento de proyectos incluidos los proyectos APP.

Su participación esta obviamente ligada a la participación de un ofertante del país de la ECA, y puede ser en forma de financiamiento, siendo más frecuente la provisión de garantías (en favor de las entidades financiadoras del proyecto, y en algunos casos, a los inversores en capital. algunos países de las ECAs proveen ambas formas de apoyo, y algunos otros solo proveen garantías o seguros del riesgo de crédito (incluyendo riesgo político). Algunos ejemplos notables son el Banco Export-Import (EXIM) y la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) (EE.UU.), CESCE (España), Hermes (Alemania), SACE (Italia), el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC) (Japón), y el Banco de Export-Import de Corea (KEXIM) (República de Corea).

⁹⁵ El fondo fue completado en 2013 con la participación de 11 inversores: IFC y el fondo soberano de Singapur (el GIC -Government of Singapore Investment Corporation-) como inversores ancla, y 9 inversores soberanos y fondos de pensiones de Asia, Medio Oriente, Europa y Norte América. Ver *IFC Global Infrastructure Fund Completes \$1.2 Billion Fundraising* at <http://ifcext.ifc.org/ifcext/Pressroom/IFCPressRoom.nsf>

La provisión de este apoyo está sujeta a condiciones establecidas por el "Consenso OCDE" cuyo objeto es el de regular las condiciones financieras a las que se presta el apoyo, controlando la existencia de un componente de subsidio en el financiamiento, para evitar que los países compitan mediante dumping financiero, mediante el control del potencial subsidio del financiamiento.

7.2.4. Particularidades del Financiamiento Islámico

En países islámicos, el financiamiento tiene ciertas particularidades relacionadas con la religión. Los bancos y entidades crediticias en general tienen que operar de acuerdo con la Sharia (ley islámica). La ley Sharia influye en los tipos de inversiones que están permitidas e influye en la forma en que la transacción financiera es llevada a cabo. Por ejemplo, los pagos de interés no están permitidos, pero sí puede existir un beneficio bancario legítimo basado en la compartición del riesgo de beneficio y pérdida de la empresa a la cual se está prestando.

El apéndice B a este capítulo aporta más información sobre este asunto tan específico.

7.3. El cofinanciamiento como Mix entre Financiamiento/Contratación Pública Tradicional y Financiamiento Privado.

El gobierno puede querer apoyar financieramente un proyecto de pago usuario que, siendo económicamente viable no se prevé que genere ingresos suficientes para ser comercialmente viable. Otra razón para apoyar un proyecto puede ser la de querer mantener el precio de los servicios provistos por el activo a un nivel social/políticamente aceptable. Esta situación (apoyo financiero a proyectos de pago por usuario no viables comercialmente) se conoce como *Viability Gap Funding*, VGF*, que ya ha sido ya explicado en la sección 2.2.

Sin embargo, independientemente del régimen de ingresos o tipo de APP (pago por usuario o pago por gobierno), el gobierno puede decidir de todos modos decidir prestar soporte financiero a un proyecto APP por otras varias razones:

- Existencia de una falta estructural o temporal de disponibilidad de financiamiento privado.
- El proyecto es muy grande o de muy alto riesgo, de manera que la factibilidad comercial y la "bancabilidad" están amenazadas; y
- Con el objetivo de reducir el "coste medio ponderado de capital" (WACC por sus siglas en inglés) del proyecto para hacer el esquema más asequible.

Cuando aun facilitando apoyo financiero hay dudas sobre la disponibilidad de financiamiento privado, el sentido de proceder con la contratación APP debe ser

* N del T: Literalmente traducido sería "fondeo de la brecha de viabilidad". No obstante, se entiende que el término en inglés está ampliamente extendido.

considerado cuidadosamente (entre otras razones por que existe el riesgo de ausencia de competencia en el proceso de licitación). Pero, en cualquier caso, la participación o apoyo financiero directo o indirecto (incluyendo el enfoque “de-risking” explicado en el siguiente apartado) tiene siempre que ser cuidadosamente analizado pues puede estropear los beneficios de Valor por Dinero del método APP.

Esta sub-sección introduce el concepto de cofinanciamiento como variante común de las APPs (muy común en “megaproyectos”). En el cofinanciamiento, financiamiento público (estrictamente hablando) y financiamiento privado se juntan. El apartado a continuación expondrá otras formas de participación financiera pública y otros enfoques para el incremento de viabilidad comercial y bancabilidad de los proyectos.

En algunos mercados puede haber escasez de financiamiento de largo plazo. Esta escasez puede representar una falta de capacidad general del mercado financiero local, o puede deberse a una circunstancia temporal. Esta escasez puede hacer necesario, especialmente para proyectos grandes y en el contexto de programas APP ambiciosos⁹⁶, que los gobiernos suplementen el financiamiento disponible en el mercado.

Los gobiernos pueden decidir suplementar el financiamiento requerido por el proyecto, liberando al socio privado de una parte de las necesidades de capital. En estos casos, el gobierno proveerá financiamiento público para cubrir una parte de las necesidades iniciales de inversión del proyecto, creando así un esquema híbrido (APPs cofinanciadas). Estos esquemas idealmente mantendrán todas las características típicas de una APP normal, con la diferencia de la existencia de un cierto nivel de retribución que se abonará durante la construcción, pagos destinados a retribuir una parte fija de los costos construcción.

La provisión de financiamiento vía subvención representa el cofinanciamiento puro, esto es, la provisión durante la construcción de pagos que retribuyen parcialmente los costos de obra pública (mensual o trimestralmente a medida que la obra avanza, o en base a hitos específicos establecidos durante o al final del periodo de construcción).

Una variación es la de, manteniendo el devengo en función de la consecución de los hitos específicos durante o al final del periodo de construcción, realizar los pagos de subvención de manera diferida. El gobierno efectúa entonces pagos durante la Fase de Operación de la APP, no sujetos a deducciones según desempeño operativo del proyecto. Estos pagos son normalmente de carácter incondicional e irrevocable (por ejemplo, las estructuras de Certificados de Reconocimiento de Pago Anual por Obras (CRPAO) en Perú o los Pagos Diferidos

* N del T: Literalmente “des-riesgar”. Traducible como “vaciamiento de riesgo”.

⁹⁶ El mercado financiero local puede tener capacidad suficiente para financiar grandes proyectos o un número elevado de pequeños proyectos, pero cuando un programa APP está en desarrollo y hay concentración de muchos proyectos en un periodo corto de tiempo, pueden surgir problemas de disponibilidad financiera. Esto debe ser planificado adecuadamente con antelación.

(PDIFs)⁹⁷ en España relacionados con las APPs de la Alta Velocidad Española (AVE)). Esto puede ser considerado además una técnica de “vaciamiento de riesgo” (*de-risking*) como se explica en la sección 7.4.1.

Esta variación representa una buena solución para cuando el sector público quiere cofinanciar una parte del proyecto, pero no dispone de liquidez suficiente. La SPE tendrá que levantar los fondos relacionados con el subsidio, pero la deuda para “pre-financiar” los pagos comprometidos de subsidio de capital diferido será mucho más fácil de negociar.

En cualquier caso, los montos del subsidio quedarán normalmente determinados a la firma de la APP. Como se ha explicado, serán devengados en función del avance de obra (o según la consecución de hitos), tanto si son efectivamente pagados durante la propia construcción o de manera diferida en el tiempo.

Consideraciones sobre VpD

Se debería evitar que el importe de cofinanciamiento dañe el VpD disminuyendo la alineación de intereses que genera un esquema de APPs gracias a la retribución diferida y ligada al desempeño. Demasiado financiamiento público puede reducir los riesgos y motivaciones del socio privado para operar adecuadamente el proyecto, lo que puede acabar convirtiendo el contrato en la práctica en una contratación convencional en términos de asignación de riesgos e incentivos.

El cofinanciamiento puede además afectar al tratamiento contable del proyecto. Puede conllevar que el financiamiento privado termine considerado como deuda pública (el capítulo 4.2 da más información sobre los temas de contabilidad nacional en APPs).

La decisión de cofinanciar y el montante de cofinanciamiento es una materia de estructuración (estructuración financiera) que se explica con mayor detalle en el capítulo 5.5.2.

7.4. Otras Formas de Participación Pública en el Esquema Financiero o de Intervención en la Viabilidad Comercial⁹⁸

El financiamiento mediante subvenciones de capital (o cofinanciamiento puro) no es la única forma de incrementar la asequibilidad y/o la viabilidad comercial y bancabilidad de los proyectos APP. Hay otros instrumentos (reembolsables, tales como préstamos públicos o “co-prestamos”) y técnicas (que pueden ser conocidas

⁹⁷ Los PDIFs (Pagos Diferidos) representan una obligación incondicional e irrevocable de pago la cual es devengada a medida que la construcción avanza y se va certificando obra. Este y otros esquemas son explicados con mayor detalle en el capítulo 5.4.

⁹⁸ Una lectura interesante para aprender más acerca de cómo las medidas de intervención pueden ayudar a las APPs en tiempos de crisis económica o financiera es *The Financial Crisis and the PPP Market – Remedial Actions* (EPEC, 2009), y *The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis* (Farquharson y Encinas; http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250365374/PPP_Solutions_01.pdf).

como “de-risking” o como mejoramiento crediticio⁹⁹). El primero ayuda a cerrar la brecha de disponibilidad de financiamiento mientras que las segundas buscan aumentar la accesibilidad del proyecto al mercado financiero.

Todas esas formas de apoyo financiero son utilizadas tanto en países desarrollados como en vías desarrollo. Medidas como estas pueden jugar un papel esencial en el caso de los países emergentes (EMDEs) debido a la usual escasez o limitación de disponibilidad de financiamiento de largo plazo que pueden afectar a estos.

Los siguientes dos apartados explican respectivamente el apoyo financiero público de carácter reembolsable y técnicas de reducción o de vaciamiento de riesgo (*de-risking*).

El cuadro 1.27 incluye una descripción de como Latinoamérica ha enfrentado el desafío del financiamiento de largo plazo, y presenta algunos instrumentos y técnicas que han sido aplicados recientemente en la región.

7.4.1. Otras Formas (reembolsables) para Resolver Deficiencias de Mercado Financiero o para Incrementar la Asequibilidad

A parte de los subsidios, hay otras maneras más sofisticadas de inyectar fondos, apoyar la viabilidad o incrementar la asequibilidad. Al contrario que los subsidios de capital, estos otros mecanismos pueden no ser considerados como financiamiento público (en el sentido de financiamiento público convencional, que afecta al presupuesto de inversión del sector público), pero que el gobierno está actuando como prestamista de mercado o como un inversor.

Cómo alternativas a las subvenciones de capital, estos esquemas son una forma de apoyo reembolsable, esto es, el financiamiento debe ser devuelto. Algunas veces el financiamiento se provee en condiciones de mercado y a precios de mercado, y en otros casos se provee en términos más favorables, “condiciones blandas” o “condiciones concesionales”. El segundo caso suele ser una respuesta a problemas de asequibilidad, mientras que el financiamiento en condiciones de mercado es una solución de apoyo financiero a problemas de disponibilidad de financiamiento (por ejemplo, la que se debe a una crisis financiera como la crisis financiera global de 2008-2010) o a la falta de apetito del mercado.

* N del T: también es frecuente el empleo directamente del término inglés, que es “credit enhancement”.

⁹⁹ La distinción entre vaciamiento de riesgo (*de-risking*) y mejoramiento crediticio (*credit enhancement*) es muy sutil, ya que el enfoque *de-risking* afectará favorablemente al rating crediticio e incrementará la bancabilidad. Esta Guía APP define mejoramiento crediticio como “los instrumentos que se estructuran principalmente con objeto de proporcionar una protección mayor a los prestamistas, incrementando así el rating crediticio de la deuda del proyecto”. Explicado lo de manera genérica, las técnicas de vaciamiento de riesgo están integradas dentro del contrato y forman parte del mecanismo de pago o de la estructura de riesgo contractual, mientras que las mejoras crediticias son instrumentos concretos que no forma parte del contrato (o cuando lo forman usualmente crean un compromiso de la administración contratante con los prestamistas, pero no con el socio privado).

El capítulo 5.5 aporta una explicación más profunda sobre estas técnicas de estructuración financiera, muchas de las cuales pueden resumirse en las siguientes:

- **Préstamos públicos de largo plazo (blandos o no blandos):** Por agencias de financiamiento público/nacional, por ejemplo, BNDES en Brasil, el *Treasury Infrastructure Funding Unit* (TIFU) en Reino Unido, Banobras en Méjico –usualmente acompañando a prestamistas privados bajo condiciones de mercado-, otras instituciones o incluso fondos presupuestarios específicos (*Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act* [TIFIA] en EE.UU. – siempre acompañando a prestamistas privados y aceptando la subordinación en garantías y plazo-. Ver capítulo 5 para más detalles;
- **Deuda pública subordinada:** Usualmente con términos blandos (por ejemplo, los préstamos participativos en España para proyectos de autopista de peaje no factibles financieramente). Ver el capítulo 5 para más detalles;
- **Capital:** Inversión a través de un fondo de infraestructuras público específico o “fondo estratégico”, tal como FONADIN en Méjico- usualmente en condiciones de mercado y gestionado de forme independiente por una compañía gestora; y
- **Inversión de capital público ad hoc para el proyecto:** la cual suele verse incluida en los pliegos de licitación. Algunos potenciales peligros de esta aproximación se discuten más abajo. La sección 5.5.5 da información adicional y más detallada.

Cuando la motivación es la de incrementar la asequibilidad, como en los casos de los subsidios de capital, el gobierno debe ser cuidadoso a fin de evitar el riesgo de deterioro del VpD ya que el cofinanciamiento puede disminuir la efectividad de la transferencia del riesgo.

El Gobierno como un Socio del Capital

La sección 2 explicó cómo hay estructuras APP en las cuales las partes pública y privada participan conjuntamente en el capital. En esos casos, el socio público usualmente detenta la mayoría o una parte significativa las acciones, y o bien participa activamente en la gestión de la compañía proyecto o bien se reserva ciertos derechos de control en relación a decisiones estratégicas.

Estas estructuras pueden responder a una diversidad de nombres, incluyendo empresas mixtas, “joint ventures”, compañías de capital mixto o APPs institucionalizados.

Sin embargo, el socio público puede participar también en el capital de la compañía APP actuando solo como inversor financiero, con el fin de apoyar la viabilidad comercial del proyecto APP (disminuyendo la cantidad de capital a ser invertida por el inversor privado de capital) o como manera de disminuir el costo del proyecto en términos netos (y mejorar la asequibilidad) mediante el acceso a una parte de los flujos de caja del capital. Estos casos no son considerados por esta Guía APP como empresa mixta o *joint venture*, o APP institucionalizado, sino como una mera variante financiera a una APP convencional.

En alguno de estos casos, la motivación del gobierno de actuar como co-inversor puede ser el incremento de control sobre el Proyecto disfrutando de acceso directo al día a día de la gestión de la empresa proyecto y teniendo pleno acceso a la información del proyecto. Esto, al tiempo que se trata de transferir el alcance completo de riesgos y responsabilidades al socio privado. Esta motivación debe ser considerada con mucha precaución ya que puede desmotivar a los potenciales inversores, preocupados por la injerencia política. Esto también implica el riesgo de que el gobierno intervenga indebidamente en las responsabilidades y habilidad de manejo el proyecto por parte del sector privado, limitando la capacidad del proyecto de obtener ganancias de eficiencia¹⁰⁰.

Si la inversión en capital otorga el derecho al gobierno de estar representado en el consejo de administración* de la SPE, esto será una potencial fuente de conflictos. Es por ello que es deseable que la inversión sea manejada por una entidad o unidad específica en lugar de por la administración contratante directamente¹⁰¹.

Los gobiernos deberían además tomar conciencia de que la inversión en el capital supone retener más riesgo que en el caso de inversión en forma de deuda.

El capítulo 5.4.5 explica con más detalle las implicaciones y características de una estructura APP con participación del gobierno en el capital.

7.4.2. Enfoques De-risking, Mejora Crediticia y Otras Técnicas de Mitigación del Riesgo.

El gobierno debe prestar atención a la viabilidad comercial desde el arranque del proyecto (preparación y estructuración), incluyendo la bancabilidad. Un proyecto no se convierte en viable solo con inyectarle dinero público. La estructura/asignación de riesgos debe ser aceptable para el sector privado (tanto inversores y prestamistas)

Sin embargo, puede haber situaciones específicas donde un número significativo de riesgos (o algunos riesgos con un impacto potencial significativo) pueden no ser absorbidos por el sector privado, pero el gobierno aun así considere que la APP es una opción válida. Puede haber también proyectos licitados en un contexto de dificultades de mercado financiero tales como crisis bancarias, o donde el gobierno

¹⁰⁰ La presencia de la autoridad contratante o del gobierno en el capital de la compañía proyecto puede tener beneficios para la buena gestión del proyecto (ya que dará a las dos partes la posibilidad de manejar con antelación cualquier disputa o controversia dentro del ámbito del gobierno corporativo de la compañía APP). Sin embargo, cuando la intención es retener un mayor control sobre las operaciones del socio privado, pero disfrutando de la experiencia y capacidades del sector privado, u otras razones estratégicas (por ejemplo, ayudar al socio público a ganar experiencia en el manejo del servicio con vista al futuro), los derechos de control de este deben ser descritos y regulados de manera clara desde el principio en los documentos de licitación. Estos derechos no deberían diferir de manera sustancial de los derechos habituales de intervención o secuestro del contrato. Los derechos del socio privado deben estar debidamente protegidos de manera que se evite la posibilidad de interferencias indebidas en las operaciones, incluyendo la implementación de contratos espejo para transferir la responsabilidad material y los derechos que se pretende que asuma el socio privado.

* N del T: en algunos países referido como el "directorio"

¹⁰¹ Reflexiones de mayor detalle sobre esta materia pueden encontrarse en *A New Approach to Public Private Partnerships: Consultation on the Terms of Public Sector Equity Participation in PF2 projects* (HM Treasury 2012).

quiere acelerar el desarrollo del mercado (por ejemplo, mercados de capitales en economías emergentes). En esas circunstancias, el gobierno puede diseñar esquemas de vaciamiento de riesgo (*de-risking*) para facilitar la obtención de deuda por parte del proyecto.

Ejemplos de enfoques de-risking pueden ser:

- Garantías directas a los prestamistas (incondicionales e irrevocables), proporcionadas por Bancos Nacionales de Desarrollo (en inglés NDBs) (por ejemplo, Banobras en Méjico) o facilitadas directamente por el Tesoro público (por ejemplo, en el Reino Unido, durante construcción, asumiendo la contingencia de materialización de los riesgos de construcción);
- Pagos de servicio parcialmente garantizados (esto es, limitando las deducciones debidas a posibles defectos de por ejemplo, hasta un 20 por ciento);
- Pagos fijos diferidos, incondicionales e irrevocables (como las APPs en Trenes de Alta Velocidad (HSR por sus siglas inglés) en Francia o España, o como los CRPAO en Perú), que han sido explicados en el apartado anterior y que pueden ser considerados tanto cofinanciamiento con subvención de capital diferida como técnicas de *de-risk*;
- “Fondos de Garantía” para proveer de seguridad a las obligaciones de pago del gobierno bajo el contrato APP;
- Cuentas “*escrow*” y estructuras de fideicomiso (por ejemplo, pagos de una autoridad de agua a una planta de agua que están respaldadas por una parte de la tarifa que pagan los usuarios finales, cantidad que es reservada y alojada en cuentas específicas manejadas por un fideicomisario), y
- Garantías contingentes o contractuales, con el ánimo de proteger a la empresa proyecto (por ejemplo, garantías de trafico mínimo en proyectos de carreteras de pago usuario) o prestamistas (por ejemplo, garantizando un cierto porcentaje de la deuda viva en el caso de terminación anticipada, incluyendo escenario de terminación por incumplimiento del socio privado. Esto es denominado a veces “*debt underpinning*” (Banco Mundial - Farquharson, Torres de Mästle, y Yescombe, con Encinas 2011).

Bajo contexto de disponibilidad insuficiente de financiamiento local, cuando es necesario mitigar el riesgo de tipo de cambio como forma de ayudar a los proyectos a acceder a financiamiento exterior, es necesario el establecimiento de garantías y mecanismos específicos para mitigar el citado riesgo. Un enfoque es el de apelar a garantías contractuales (por ejemplo, permitiendo, en esquemas de pago por uso, una revisión de la tarifa según la evolución del tipo de cambio, o bien tratando la devaluación como un evento compensable otorgando derecho a recibir una compensación directa por parte o por el total de las pérdidas sufridas por la devaluación por encima de determinado umbral del tipo de prefijado). Alternativamente, pueden establecerse garantías directas del gobierno a los prestamistas, o incluso se puede usar una moneda fuerte como moneda de denominación de los pagos en las APPs de pago presupuestario. Esto ya se ha

• *Escrow account*, Literalmente, “cuenta bloqueada”

• *Debt underpinning*, literalmente, “apuntalamiento de deuda”.

explicado en la sección 5.6. El capítulo 5.4.6 aporta ejemplos adicionales sobre este tipo de mecanismos.

Adicionalmente, las cartas directas a los prestamistas pueden ser consideradas como una especie de garantía "blanda" (*soft guarantee*) con objeto de dar confort adicional y "directo". Por ejemplo, los prestamistas pueden esperar confirmación formal por parte de la autoridad licitante de que no se han producido impugnaciones a la adjudicación del contrato.

Mejora Crediticia (credit enhancement)

Existen instrumentos para proveer financiamiento público (en el modo reembolsable), no necesariamente son bajo condiciones blandas o buscando hacer disminuir el costo ponderado del capital del proyecto directamente. En su lugar, o adicionalmente, estos instrumentos son diseñados principalmente para proporcionar mayor protección crediticia a los prestadores, mejorando el rating crediticio de la deuda. Este es por ejemplo el caso de los préstamos TIFIA (*Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act*) en los EEUU (el capítulo 5 aporta un ejemplo/caso sobre TIFIA), o más recientemente el mecanismo de Mejora Crediticia de Bonos Proyecto (*Project Bonds Credit Enhancement, PBCE*) estructurados por la Comisión de la UE y gestionados por el BEI para aportar mejora crediticia, específicamente a proyectos financiados a través del mercado de capitales por medio de bonos de proyecto.

Bajo la herramienta PBCE, el BEI aporta deuda subordinada o aporta una garantía que cubre las primeras pérdidas del proyecto (típicamente hasta un 20% de los costos de construcción). Esto incrementa el rating del proyecto, permitiéndole acceso a los mercados de capital en mejores condiciones - o incluso simplemente permitiéndole acceder a tales mercados.

CUADRO 1.27: Recientes Prácticas en relación con el Apoyo Financiero a las APPs de Financiamiento Privado en Latinoamérica

- Los inversores institucionales de la región (especialmente los fondos de pensiones) podrían ser mayores proveedores de financiamiento a las APPs de lo que lo son hoy día, si ciertos factores limitativos fuesen resueltos o mitigados. Incluyendo la necesidad de procesos de preparación proyectos APP más rigurosos y la colaboración específica de los MDBs en promover la participación de los fondos de pensiones. En cualquier caso, los enfoques de *de-risking* implementados en algunos países han jugado un papel relevante en la atracción de inversores institucionales.
- Algunos países han desarrollado "fondos de garantía" (por ejemplo, Brasil), pero su valor no está claro en comparación con otras técnicas de mitigación y no han sido adecuadamente promocionados. Un ejemplo es el FGP (*Fondo Garantidor de PPP*), que fue creado en 2005 con 3.000 millones de dólares US, y es gestionado por el *Banco do Brazil*, que actúa como fideicomisario.
- Las garantías financieras han tenido un uso limitado, a pesar de los esfuerzos en algunos países. Por ejemplo, en 2008, Méjico puso en funcionamiento líneas de garantía financiera que actuaban como *credit wraps* (estas eran garantías parciales o garantías de pago para respaldar el riesgo de pago en APPs).

- promovidos por estados y gobiernos locales).
- Las garantías contractuales han sido extensivamente usadas con buenos resultados en Chile y Perú (un caso notable es el esquema chileno de garantía de ingresos mínimos en APPs de carreteras de peaje real).
 - Méjico creó el Fondo Estratégico de Inversión (FONADIN) en 2008, sobre la base del anterior Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) y el Fideicomiso de Autopistas APP (FARAC) (siendo este último un fondo presupuestario, con la intención de aportar financiamiento no reembolsable). FONAFIN puede aportar financiamiento a fondo perdido donde decida el gobierno, y puede también participar en el capital (capital accionario o deuda subordinada) así como proveer garantías.¹⁰²
 - Adicionalmente, algunas aproximaciones de disminución del riesgo más sofisticadas han sido implementadas exitosamente, tales como los Certificados de Reconocimiento de Pago Anual de Obras (CRPAO) en Perú y los Certificados de Desarrollo de Capital (CKD) en Méjico - aunque este último fue respuesta a un cambio regulatorio con la intención de impulsar proyectos con inversión institucional, más que como un instrumento o esquema de disminución de riesgos¹⁰³.

Fuente: El contenido de este cuadro es un resumen libre del documento “Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público-Privadas en América Latina” (Instituto del Banco Mundial, 2011).

7.5. Otras consideraciones sobre la Estructura Financiera de la Compañía Proyecto que Influyen en el Contrato del Proyecto APP.

Además de las preocupaciones básicas de los gobiernos sobre la bancabilidad del proyecto, hay otros puntos de preocupación relativos a los paquetes de financiamiento privado que pueden influir en la estructura de del proyecto. preocupaciones y aspectos que puede tener implicaciones en las regulaciones del proceso de licitación contenidas en los pliegos de licitación y más específicamente en el borrador de contrato.

Algunas de estas preocupaciones tienen relación con la bancabilidad de una forma más sutil, más allá de la necesidad de una estructura de riesgo apropiada que sea aceptable para los prestamistas, y más allá de la necesidad de ingresos suficientes para cubrir el servicio de la deuda. Es necesario reconocer que los prestamistas demandarán ciertos derechos que les permitan influir sobre la gestión del socio privado, en especial en casos de desempeño deficiente o en situaciones donde hay riesgo de incumplimiento grave ("derechos de los prestamistas").

Otra preocupación del gobierno es la necesidad de balancear objetivos contrapuestos como impulsar el acceso a financiamientos más eficientes, por un lado, y tener un socio privado financieramente sólido y resiliente que esté realmente

¹⁰² http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes_somos

¹⁰³ Estas estructuras legales son concebidas para canalizar fondos de inversores institucionales a través de estructuras de fideicomiso que cotizan en Bolsa. Ver un artículo de Deloitte para más información: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados_Capital_CKDes_210610.pdf

comprometido financieramente, por el otro. Ver "limitación de apalancamiento y requerimiento de capital mínimo" y "traspaso de acciones y cambios de control" más abajo. Otra preocupación es la de potenciales ganancias imprevistas excesivas obtenibles a través de reestructuraciones financieras (ver "ganancias por refinanciamiento" más abajo).

Hay también una tensión entre el objetivo de mantener tensión competitiva y gestionar el riesgo de cierre financiero. Como resultado, son habituales consideraciones de cómo y cuándo el socio privado debe proceder al cierre financiero. En algunas jurisdicciones, el gobierno permite que las negociaciones financieras tengan lugar después de la adjudicación o incluso después de la firma del contrato mientras en otras se requiere que el financiamiento este contratado al momento de presentación de oferta (ver "Requiriendo el Paquete Financiero de Manera Anticipada o Permitiendo Negociaciones Post-adjudicación. El Riesgo de Cierre Financiero" más abajo). Más recientemente, algunos mercados sofisticados han impuesto "procesos competitivos de financiamiento del adjudicatario"

Derechos de los Acreedores

Más allá de la necesidad de una estructura de riesgos aceptable para los prestamistas (y los inversores), los derechos de los prestamistas son una consideración fundamental en una APP bien diseñado. La principal garantía (y después de la construcción, la única garantía) para los prestamistas consiste en los derechos económicos inherentes al contrato proyecto, es decir, el valor económico del negocio.

Tanto marco legal como contrato deben acomodar la posibilidad de que el socio privado pignore los derechos económicos (ingresos, acciones, compensaciones) en favor de los prestamistas dentro del paquete de garantías de los contratos de financiamiento.

Es una buena práctica permitir a los acreditantes el "step in*", esto es, tomar el control del contrato proyecto si y cuando el sponsor/inversor este desempeño de manera seriamente deficiente y la sostenibilidad financiera de la compañía proyecto esté en peligro, antes de que el gobierno tenga la necesidad de ejercer sus derechos de terminar el contrato.

En algunas jurisdicciones, los prestamistas solo podrán sugerir un "plan de remedio" antes de que la autoridad pueda declarar el proyecto como terminado. Esto incluye la capacidad de sugerir un nuevo contratista para operar el activo en sustitución del socio privado original. Sin embargo, esto solo es posible (en muchos casos) bajo un proceso público de selección de nuevo socio para sustituir al actual saliente.

* N del T: Literalmente, "derecho de intervención". Si bien consideramos apropiado dado su extendido uso en la comunidad financiera, utilizar el término inglés original.

Limitación de Apalancamiento y Requerimientos de Capital Mínimo

Como ya se ha visto, el apalancamiento de deuda es un aportante de eficiencias en la estructura financiera (disminuyendo el costo medio ponderado de capital-WACC). Por lo tanto, permitiendo aumentar la asequibilidad o disminuir el total de pagos a realizar por la administración (en las APPs de pago por presupuestario), o incrementar el VPN de los flujos de capital (en las APPs de pago usuario). Sin embargo, un apalancamiento excesivo puede poner en peligro la sostenibilidad y solidez del proyecto APP, incrementando el riesgo de que la SPE se vuelva insolvente¹⁰⁴.

La parte pública también se beneficia cuando el sponsor/promotor está en riesgo de forma significativa, esto

es, expuesto directamente en términos financieros a el fallo del proyecto y al buen desempeño del mismo. Para asegurar que hay suficiente capital en riesgo, los gobiernos limitan a menudo en el contrato el nivel de deuda contratable y requieren un compromiso de capital mínimo por parte del ofertante/sponsor. Por ejemplo, en España es práctica común requerir una contribución de capital mínimo al sponsor de al menos el 15-20 por ciento, con la flexibilidad de reducir el importe y porcentaje de capital dos o tres años después de que la construcción se complete y que el proyecto esté en servicio u operación.

Hay también algunas jurisdicciones que requieren un nivel específico mínimo de involucramiento en el capital por parte del inversor-contratista o cualquier socio clave que aporta la capacidad o experiencia al proyecto sobre la base de la cual el consorcio ha sido cualificado (o preseleccionado en la lista corta).

Transferencia de Acciones y Cambios de Control

Otra preocupación del gobierno es la relativa a la capacidad legal de los propietarios de la compañía APP (el adjudicatario original) de vender las acciones y salirse del proyecto. Se produce un conflicto entre el objetivo de viabilidad comercial (cuanto más sencillo sea vender acciones, más líquida y atractiva será la inversión) y la lógica de evitar comportamientos oportunistas (tales como ofertar y ganar, para después vender el derecho a desarrollar el proyecto). La necesidad de regular la transferencia de acciones esta también ligada a la transparencia y equidad del proceso de licitación, ya que la composición accionarial es un factor que probablemente fue considerado en la evaluación de las ofertas.

Es práctica común prohibir la transferencia de acciones sin la autorización previa de la administración contratante cuando de dicha transferencia resulte un cambio de control (esto es, que la compañía proyecto deja de estar contralada por el partícipe que fue seleccionado en el proceso de licitación). Muchos contratos prohíben estrictamente tales cambios durante la fase de construcción (salvo

¹⁰⁴ Ver "An Example of an Over-Leveraged PPP: Victoria Trams" en *PPP Reference Guide V2* (Banco Mundial 2014) página 55.

circunstancias excepcionales que puedan ocurrir, tales como insolvencia de los accionistas), pero permiten las transferencias (sujeto a notificación previa al gobierno) cuando no suponen un cambio de control o no afectan materialmente al nivel de crédito y capacidad de la compañía proyecto¹⁰⁵.

Cuando se requiere autorización, esta estará sujeta a los requerimientos que se establezcan en el contrato. Estos requerimientos establecen las bases sobre las que la administración, actuando de manera razonable, puede denegar la autorización. Es posible que el socio privado deba tener que convencer a la administración de que el cambio de control no afectará de manera adversa a su capacidad crediticia y capacidad técnica. En algunas jurisdicciones, es condición suficiente que el accionista de control entrante cumpla los requerimientos de pasa/no pasa los requerimientos de cualificación/solvencia establecidos en el pliego original*.

Las autoridades deben ser conscientes de la necesidad de

- Ser flexible en relación a cambios accionariales para aportar liquidez a los inversores originales.
- Facilitando las condiciones para la transferencia de acciones sin requerir autorización previa, salvo que exista cambio de control (al menos hasta la finalización de la construcción).

En todo caso las condiciones a cumplir para que se otorgue la autorización deben estar muy claras.

Ganancias de Refinanciamiento

En algunas jurisdicciones, se incluye en el contrato una provisión que establece la compartición de ciertas ganancias relativas a un refinanciamiento. El refinanciamiento se refiere a una renegociación de las condiciones de la deuda (normalmente después de algunos años de operación) o la sustitución del sindicato de bancos existente y el contrato de financiamiento por un nuevo contrato con condiciones más favorables.

Típicamente en estos casos, el socio privado debe compartir con el socio público un porcentaje del incremento en su TIR de capital resultante del refinanciamiento¹⁰⁶.

¹⁰⁵ El cambio de control debe estar claramente definido en el contrato. Hay diferentes aproximaciones en las diferentes jurisdicciones y prácticas. Además del control efectivo de la compañía, algunas prácticas APP definen un umbral para el cambio de control distinto al 51 por ciento de las acciones. Por ejemplo, el contrato puede definir un cambio en la titularidad del 20 por ciento de las acciones como un cambio de control.

* N del T: la Guía en versión inglesa se refiere al RFQ (Requerimiento de Cualificaciones, *Request for Qualifications*), como documento de licitación específico, usualmente emitido en una fase previa al llamado a ofertas (RFP, *Request for Proposals*). Lo más frecuente, en países de habla hispana, es que los requisitos o requerimientos de cualificaciones o de solvencia se establezcan en el mismo documento de llamado a licitación, en procesos abiertos de una sola etapa. En otras ocasiones (licitación con fase previa de pre-calificación) tales requisitos de solvencia estarán expuestos en el llamado a precalificación.

¹⁰⁶ Para lectura adicional sobre el tema de refinanciamiento ver *Standardization of PF2 Contracts* (HM Treasury 2012).

Ver el capítulo 8 para más información sobre la compartición de ganancias de refinanciamiento.

Requerir el Paquete Financiero a la Fecha de Oferta o Permitir Negociaciones Post Adjudicación. El Riesgo del Cierre Financiero.

Asumiendo que el mercado financiero local tiene, en términos generales, la capacidad suficiente para financiar el proyecto (tanto en término de volumen como de amplitud de plazos de financiamiento), los gobiernos tienen la opción de requerir o no que dicho financiamiento esté comprometido y negociado al momento de presentar ofertas.

A la autoridad contratante le preocupa lógicamente la capacidad del proyecto y del sponsor para obtener el financiamiento necesario en forma de deuda, especialmente cuando el proyecto tiene un perfil de riesgo elevado. Sin embargo, requerir que el paquete de financiamiento esté comprometido a la fecha de presentación de oferta o antes de la firma del contrato, puede afectar la competencia si no hay suficiente capacidad en el mercado financiero para financiar de forma completa cada oferta.

De acuerdo con el Centro Europeo de Conocimiento PPP (*European PPP Expertise Center, EPEC*)¹⁰⁷, "en condiciones de mercado financiero difíciles (por ejemplo, liquidez reducida), paquetes de financiamiento totalmente comprometidos pueden ser difíciles de obtener en el momento de ofertar. Esto significa que los contratos de financiamiento no podrán concluirse de manera inmediata tras la firma del contrato APP ". Además "en el pasado, los financiamientos APP para grandes transacciones fueron normalmente proporcionadas mediante acuerdos de 'sindicación', en los que un número reducido de bancos aseguraban el financiamiento del proyecto y lo 'revendían' a un sindicato bancario tras el cierre financiero. Ahora, muchos proyectos APP son financiados a través de 'club deals' donde cada banco asume en principio que mantendrá su participación en la deuda del proyecto hasta el vencimiento. En algunos casos, estos acuerdos de club pueden no concluirse hasta después de la adjudicación (la también llamada "book-building post adjudicación"), bajo la que el grupo de prestamistas es constituye incluyendo entidades de crédito que posiblemente dieron apoyo a ofertantes no exitosos".

Requerir el paquete de financiamiento a comprometido la presentación de la oferta conlleva mayores plazos para presentar ofertas. Esto es necesario para permitir una estructuración adecuada y tiempo para que los bancos gestionen el proceso de *due diligence* (en español literal, "diligencia debida") antes de la fecha límite de presentación de oferta. Por lo tanto, este enfoque es más común verlo cuando el proceso de licitación incluye una fase de preselección de candidatos (lo cual por definición acota el potencial problema de escasez de prestamistas disponibles).

¹⁰⁷ *Guide to Guidance* (EPEC, 2012), "Conclude the Financing Arrangements". <http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/32/322/index.htm>

No hay un planteamiento universalmente válido sobre esta materia, ya que depende del mercado financiero de cada país, así como de la ruta de licitación que se haya definido. En términos generales, hablando de manera general, nos encontramos con dos situaciones:

- Mercados donde el diálogo competitivo (ver capítulo 5.8.3) y otros procesos interactivos o negociados son estándar, y en estos es usual (pero no regla única) que el paquete de financiamiento se cierre anticipadamente,
- Mercados más acostumbrados a método de licitación de una sola etapa (licitación abierta sin lista corta), o donde este es el modelo de licitación único. En este caso, los cierres de financiamiento pueden ser pospuestos a después del cierre comercial o firma del contrato.

Buena práctica: En un mercado donde hay señales de escasez de financiadores o de capacidad de financiamiento para apoyar un número razonable de ofertantes (por ejemplo, tres ofertantes), y en el que el gobierno aplica un método de licitación de tipo abierto (esto es, sin lista corta), es buena praxis el no requerir a los ofertantes que presenten acuerdos de financiamiento cerrados en el momento de presentación de ofertas. Sin embargo, el pliego de bases de licitación debería requerir evidencias razonables de la disponibilidad de financiamiento (esto es, existencia de cartas de términos indicativos de los bancos).

De forma opuesta a los procesos de "competencia para el cierre financiero por el adjudicatario" (explicado más adelante), en el proceso convencional de cierre financiero, las condiciones financieras negociadas en el cierre (y como puedan diferir de las condiciones asumidas en la presentación de oferta) son al sólo riesgo del ofertante. Sin embargo, es una buena práctica otorgar alivio al socio privado en caso de un cambio material adverso en los mercados financieros (incluyendo por ejemplo la posibilidad de retirar la oferta y renunciar al contrato). También se está convirtiendo en estándar y considerado como buena práctica el que el riesgo en la volatilidad de las condiciones de precio de financiamiento (aquellas que no se relacionan con la capacidad crediticia del proyecto APP según oferta del adjudicatario) sea retenido por la autoridad o compartido: se trata de las variaciones en el "tipo de interés base" entre la fecha de presentación de la oferta y el cierre financiero (ver apéndice 5A y capítulo 3.1)¹⁰⁸.

Procesos de Competencia para el Cierre Financiero por Parte del Adjudicatario¹⁰⁹

En contraste con la situación antes descrita (esto es, cuando la disponibilidad de financiamiento no es un problema, el mercado financiero es altamente competitivo y las APPs son activos bien conocidos por los prestamistas), los gobiernos pueden querer tener mayor control del proceso de cierre financiero y quedarse con parte

¹⁰⁸ La *Application Note — Interest-Rate and Inflation Risks in PFI Contracts* (HM treasury e Infrastructure UK, 2013) explica este problema y de qué manera neutralizar los movimientos en los tipos de interés antes del cierre financiero en su sección 2.3.

¹⁰⁹ Para una descripción del enfoque propuesto en Reino Unido, ver HM Treasury *Preferred Bidder Debt Funding Competitions: Draft Outline Guidelines*, Agosto 2016.

(sino todo) el riesgo y ventura de las condiciones financieras que finalmente se obtengan al cierre financiero.

En esas circunstancias, y particularmente en grandes proyectos APP¹¹⁰, la autoridad puede querer asegurar el acceso a condiciones financieras competitivas requiriendo al ofertante adjudicatario que lleve a cabo un proceso de puesta en competencia de la obtención de la deuda (una competición entre potenciales prestamistas para la obtención de las mejores condiciones financieras posibles). La autoridad retendrá la mayor parte, sino todo el beneficio (y asumirá el riesgo asociado).

Sin embargo, como establece la guía EPEC, los procesos de puesta en competencia para el financiamiento pueden no ser adecuados en proyectos o en mercados donde se espera que la innovación financiera juegue un papel relevante en la posición competitiva de los ofertantes. Adicionalmente, puede no resultar adecuado en condiciones de liquidez financiera limitada.

CUADRO 1.28: Puntos Clave en relación con el Financiamiento de Contratos APP de Financiamiento Privado

- Financiamiento privado es el financiamiento provisto por la parte privada (con sus propios fondos o de fondos obtenidos de terceras partes prestamistas) para financiar todo o parte de los costos de desarrollo de la infraestructura. Los costos serán recuperados por medio de ingresos generados por el contrato.
- Como cualquier operador de negocio, la compañía de proyecto presentará un mix de fondos en forma de capital y deuda.
- Aunque la deuda puede ser levantada contra garantías corporativas, la práctica común es estructurar un paquete financiero basándose en técnicas de *project finance*. Teniendo fondos de deuda en el mix de la estructura financiera de la compañía proyecto bajo la técnica del *project finance* se libera capacidad de capital de inversión del inversor en capital para invertir en otros proyectos. Esto también disminuirá el costo del mix de fondos (menor WACC), lo cual responde al concepto de apalancamiento.
- El *project finance* usualmente será más caro que la deuda corporativa, pero aportará un gran número de ventajas para ambos el socio privado y público.
- Bajo la técnica del *project finance*, la parte pública tiene que prestar atención no solo a la factibilidad, sino también a la bancabilidad. Por ello, la estructura del proyecto (de sus ingresos y especialmente en términos de riesgo) tiene que ajustarse a los requerimientos comunes de los prestamistas adicionalmente a aquellos requerimientos de la parte privada como inversor de capital.
- La bancabilidad es una parte esencial de la preparación y evaluación de proyectos, lo cual se explica en detalle en el capítulo 4.
- Hay múltiples fuentes de fondos de capital y deuda, incluyendo inversores financieros puros para proveer capital, inversores institucionales, bancos de desarrollo, y bancos comerciales.
- La parte pública (o el gobierno en sentido general) puede ser un proveedor de financiamiento bajo muchas formas, incluyendo la provisión de financiamiento público en sentido estricto (subvenciones de capital), esquemas de cofinanciamiento, aportación de capital, o puede apoyar la bancabilidad por otras

¹¹⁰ Cuando un proyecto es pequeño, el costo de conducir el proceso de puesta en competencia, incluyendo el costo de asesores especializados para supervisar el proceso, así como el tiempo adicional, puede fácilmente anular los beneficios de las potenciales mejores condiciones financieras.

vías (“vaciamiento de riesgo” -*de-risking*- y mejoramiento del crédito).

- El gobierno puede actuar como proveedor de financiamiento en proyectos de pagos usuario que son factibles económicamente, pero en los que hay una brecha de viabilidad financiera, que es cubierta por financiamiento público (o alternativamente mediante apoyo diferido en forma de mecanismos de pago híbridos).
- El gobierno puede actuar como proveedor de financiamiento en cualquier régimen de ingresos, para paliar fallos o imperfecciones de los mercados financieros o, o simplemente para incrementar la asequibilidad del proyecto a largo plazo.

8. Causas del Fracaso* de Proyecto: La Necesidad de una Gestión de Procesos y una Preparación de Proyectos Sólidos

La sección 5 (Cuando usar una APP: Motivaciones y Precauciones) describe las características y factores creadores de valor de una APP, esto es, aquellas características que permiten al gobierno y al contribuyente beneficiarse de la eficiencia incremental cuando se contratan los proyectos adecuados como APP. Pero la sección también señala la existencia de condiciones necesarias para poder acceder a esos beneficios, además de describir algunas desventajas o potenciales peligros de la herramienta APP.

Un proyecto APP debe tan solo licitarse cuando hay una fuerte evidencia de que es el proyecto adecuado (como en cualquier opción de contratación, el proyecto debe ser factible técnicamente y ser la mejor opción en términos económicos para la necesidad pública), asequible y factible en términos comerciales. Además, la opción APP solo debería ser adoptada cuando haya evidencia significativa de que añadirá VpD incremental a la opción técnica o proyecto identificado, en comparación con otros modos de contratación.

Existe riesgo de que el VpD, y también la factibilidad, puedan ser analizados de manera incorrecta (errores en la estimación de costo o en los beneficios considerados, u otros errores durante la evaluación en su conjunto). Otro riesgo es que el trabajo de preparatorio sea pobre, por ejemplo, que ciertos riesgos y debilidades no sean detectados o tratados adecuadamente de forma anticipada. El VpD puede perderse por de una inadecuada estructuración y redacción, así como por una gestión pobre del proceso de licitación o del contrato durante su vida operativa.

Se debe proteger y maximizar el VpD a través del proceso de preparación e implementación, y durante la vida del contrato. Esto conlleva la apropiada gestión adecuada del proceso, con capacidades y recursos adecuados, así como la necesidad de seguir enfoques estandarizados y buenas prácticas. Estas son las

* N del T: el término original en inglés es “failure”. Nótese que tal término puede traducirse tanto por fracaso como por fallo. Esta traducción utiliza indistintamente ambos términos en español.

condiciones primordiales para el éxito de un APP (esto es, para evitar los fallos de proyecto). La sección 10 introduce las fases de un proceso típico, y los capítulos 3 a 8 de la Guía APP describen cada una de las fases del ciclo del proceso APP, aportando inteligencia y buenas prácticas relativas a cada una de esas fases.

Antes de la descripción introductoria del proceso APP (sección 10), esta sección explicará como una gestión impropia del proceso APP, especialmente en lo relativo a la evaluación y preparación, puede acabar en un fracaso de proyecto. Se aportarán también ejemplos de fracasos de proyecto que pueden emerger en las diferentes etapas del ciclo de proceso del proyecto.

La sección 9 introducirá el concepto del marco y su relevancia para el éxito del APP bajo enfoque estratégico y programático.

8.1. ¿Qué es un Fracaso o Fallo de Proyecto? Tipos de Fracaso o Fallo de Proyecto

Para que una APP sea exitoso, el gobierno debe proteger y maximizar el VpD a través de todo el proceso de preparación e implementación y a lo largo de la vida del contrato. El fallo o fracaso en conseguir el VpD constituye un fracaso del proyecto.

El éxito en la gestión del proceso APP se alcanza evitando la ocurrencia de riesgos de fallo de proyecto o minimizando sus consecuencias (esto es, en esencia, gestión efectiva del riesgo). Esto significa que:

- El proyecto es el proyecto correcto (esto es, se selecciona una opción de proyecto óptima en VpD- y se prioriza de manera apropiada respecto de otros posibles proyectos).
- La APP es el modelo de desarrollo correcto para el proyecto (esto es, probablemente el proceso APP genere mejor resultado de VpD frente a métodos tradicionales de contratación); y
- El proyecto es evaluado/preparado, estructurado y gestionado para minimizar impactos adversos en costo, tiempo, alcance y calidad.

El fracaso de proyecto puede ser más o menos severo dependiendo del momento del tiempo en que ocurre y la severidad y consecuencias del fallo.

El proyecto (en el sentido amplio del término) puede fallar durante dos momentos principales: antes de que el contrato se firme al cierre comercial (por ejemplo, el proyecto es cancelado y no licitado, habiéndose licitado no hay ofertas elegibles/admisibles, o habiéndose adjudicado no se firma el contrato); o después de la firma de contrato (esto es, durante la vida del contrato). Alcanzar la firma del contrato bajo las condiciones previstas en el pliego de licitación no significa que la APP haya sido exitosa, ya que el contrato proyecto aún puede fallar durante el curso de su vida.

Hay dos grados o categorías principales de fracaso de proyecto (en términos de consecuencias) durante la preparación y licitación:

- El proceso del proyecto es suspendido y el proyecto es redefinido (tanto de forma completa, cambiando el alcance del proyecto y empezando de nuevo el proceso de evaluación; o como parcialmente, redefiniendo algunas de las características del proyecto en términos de alcance o en términos de negocio/estructura de contrato); y
- El proceso del proyecto es definitivamente cancelado, al menos como una APP.

La decisión de no continuar el proyecto como una APP a medio cambio del proceso no es algo negativo, ya que esta posibilidad es precisamente el propósito de una evaluación y preparación de carácter progresivo.

Cuanto más avanzado esté el proceso, mayor será la pérdida que se sufra. Esta es la razón última de abogar por un proceso “paso a paso”, de carácter progresivo y junto con aprobaciones progresivas (“Gateway process*”), el cual se aconseja y describe a lo largo de esta Guía APP. La peor situación y el mayor impacto (antes de la firma del contrato) es la cancelación del proyecto después de haber lanzado la licitación; esto impactará en la reputación de las APP del país/gobierno contratante adicionalmente en la pérdida de tiempo y recursos.

Después de que las partes hayan entrado en ya contrato, nos encontramos también con dos grados de fracaso (en términos de consecuencias):

- **Fracaso absoluto de contrato:** Una situación en la cual el gobierno debe rescatar el contrato o re-licitarlo. Esto puede ser por dos razones fundamentalmente, algunas veces interrelacionadas o posiblemente sobrepuestas:
 - El contratista/socio privado está en situación de incumplimiento grave.
 - El contratista/socio privado (la compañía proyecto o SPE) entra en bancarrota.
- **Fallo o fracaso de Proyecto relativo:** Se refiere al caso en que el VpD se pierde parcialmente, el contrato proyecto no alcanza el VpD originalmente esperado. Esto puede ocurrir en un número de circunstancias: el desempeño está por debajo del esperado y el contrato no permite capturar el valor del servicio que se pierde, o el contrato ha generado un beneficio inesperado por el socio privado que debía haber sido al menos parcialmente capturado por el gobierno o el usuario. Puede haber también circunstancias imprevistas en las que el gobierno debe asumir una pérdida en parte o totalmente, pero el evento de riesgo no está adecuadamente regulado en el contrato, creando una situación de desequilibrio, o cuando el gobierno no está debidamente preparado (en términos presupuestarios) para asumir la obligación de compensación financiera debida bajo el contrato.

* N del T: “Gateway” puede traducirse literalmente como puerta o como entrada. Un proceso de tipo “Gateway” o literalmente “proceso de compuertas”, es un proceso que avanza paso a paso, con aprobaciones secuenciales al final de cada paso.

CUADRO 1.29: Resumen de Tipos de Fracazos de Proyecto

Teniendo en cuenta el momento en que ocurre y la severidad del fallo:

- Durante preparación, estructuración, o durante la licitación.
 - El proceso es retrasado debido a que debe ser redefinido y/o reevaluado (y re licitado si estaba ya en fase de licitación).
 - El proyecto es definitivamente cancelado.
- Durante la vida del contrato.
 - Terminación/cancelación temprana del contrato.
 - Pérdida parcial en términos de VpD.

8.2. Amenazas a un Proceso de Gestión Solido

Un proyecto puede fallar por muchas razones. Un buen número de ellas están naturalmente relacionadas con las características APP e incluso con la esencia del propio proyecto. Muchos riesgos que pueden afectar al proyecto son inevitables (típicamente fuerza mayor, y una categoría más amplia conocida a veces como circunstancias imprevisibles). Pero el contrato debe estar preparado para abordar estas situaciones de la manera más efectiva y eficiente. La APP como herramienta (o el contrato APP como se haya definido y estructurado) fracasa cuando no permite a las partes manejar adecuadamente tales circunstancias; esto crea situaciones de desequilibrio o provoca terminaciones tempranas de contrato que de otra forma podrían haber sido evitadas. No todos los fallos de proyecto son necesariamente fallos de la APP como herramienta - de hecho, para algunos fracasos, la causa del fallo tendría un impacto negativo igual o mayor si el proyecto hubiese sido desarrollado de manera tradicional en lugar de como una APP.

También el contrato en sí mismo puede ser una fuente de riesgo o de situaciones problemáticas. Esto es lo que en algunas ocasiones se define como "riesgo del contrato".

Muchos fracasos de proyecto tienen su origen último en defectos en la identificación, análisis y preparación (evaluación) del proyecto, en una pobre estructuración y una pobre gestión del proceso de licitación, o en una pobre gestión del contrato (lo cual está también relacionado con la preparación, ya que cuando se redacta el contrato es cuando se debe considerar la estrategia de gestión contractual e incorporar las estipulaciones adecuadas en el mismo).

Estos motivos de fracaso del proyecto tienen causa o se identifican con una ausencia de una adecuada gestión del proceso APP durante las distintas etapas del mismo, desde la identificación a la licitación, y la gestión del contrato después.

La causa última de una gestión pobre del proceso es la falta de capacidad de gestión de transacciones, la cual demanda en este contexto caso un número de habilidades y capacidades especializadas, que deben estar en consonancia con la naturaleza altamente compleja de este tipo de contratación. Asesores experimentados por si solos no son una solución (aunque su apoyo es altamente recomendado para la evaluación, preparación, estructuración y proceso de licitación- ver capítulo 3.14). El gobierno y sus administraciones contratantes necesitan desarrollar las habilidades propias o de equipo propio. Construir esta capacidad, mantenerla, sacar provecho de la experiencia, y retener el talento son desafíos a afrontar por el gobierno¹¹¹.

Este y otros riesgos que amenazan el éxito del proyecto son típicos de cualquier proceso de gestión de proyectos (*project management*) (ver el cuadro 1.30). Solo pueden evitarse mediante una gobernanza sólida de proyecto (como ya se introdujo en la sección 5.5).

CUADRO 1.30: Factores comunes de Gestión de Proyectos y Gobernanza que Pueden Comprometer el Resultado del Proyecto en APP (como en cualquier proyecto gubernamental)

- Falta de capacidad de gestión y de habilidades adecuadas (falta de recursos capacitados y falta de fondos para contratar asesores).
- Falta de continuidad/frecuentes cambios en el equipo de proyecto.
- Falta de una clara propiedad (*ownership*) y liderazgo del proyecto.
- Fallo en la toma y gestión de las decisiones (insuficiente delegación de poderes o interferencias externas).
- Falta/ ausencia de un "campeón" (*champion*) del proyecto.
- Falta de un abogado "independiente" y sin conflicto.
- Falta de mecanismos de control de calidad adecuados.
- Fallos en identificación de los grupos de interés (*stakeholders*).
- Fallos en comunicación (interna, externa, al público -procurando aceptación del proyecto o manejando la resistencia frente al mismo, y a los inversores)
- Fracaso en asegurar que el proyecto encaja en los objetivos estratégicos del gobierno o cambios en los objetivos del gobierno
- Urgencia política o manejo de tiempos no realistas.

Es difícil proponer una lista corta universalmente válida de los principales orígenes del fracaso de un proyecto. Sin embargo, especialmente en el caso de los EMDEs, una fuente común de fallos de los proyectos APP es la falta de tiempo para la preparación sólida del proyecto y el análisis de riesgos. Los proyectos APP ocurren bajo contextos típicamente llenos de presiones políticas. En países con falta de experiencia en este tipo de proyectos, es común la presencia de "jugadores" que no se comportan estrictamente conforme a las reglas y que esperan obtener alguna ventaja a través de influencia y/o atajos, y esto debe abordarse al efecto de evitar el fracaso de proyectos.

¹¹¹ Ver *Paving the way* (WEF, 2010) sección 2.2, y *The challenge of building and sustaining skills*.

Hay un número de factores adicionales que pueden exacerbar los riesgos de fallo de proyecto. La mayoría de ellos están relacionados con la ausencia de un marco APP adecuado, o están relacionados con fallos en la gobernanza, lo que puede ser mitigado mediante el desarrollo e implementación de un Marco APP adecuado.

A continuación, se expone una lista de factores de riesgo relativos a los fallos de gobernanza o a la ausencia de un marco y sus consecuencias:

- La falta de procesos estandarizados para la identificación y preparación de proyectos, así como para la estructuración y lanzamiento de los mismos, bajo un proceso “gateway” exacerbará el riesgo de fallo de proyecto;
- Un marco institucional complejo y poco claro hará difícil la gestión de los grupos de interés y puede generar direcciones contradictorias y cambios de decisión;
- La falta de organización institucional hará más difícil retener el conocimiento y la experiencia, conllevando una pérdida de talento;
- La ausencia de un marco de gestión fiscal y un enfoque de gestión fiscal a largo plazo (controlando la exposición agregada del país a las APPs) puede producir conflictos inesperados en la implementación del proyecto y la terminación del proceso APP después incluso de haberlo anunciado;
- La falta de directrices claras de políticas en relación con los objetivos de las APPs puede producir conflictos políticos y cambios de decisión. Esto puede destruir la percepción de existencia de compromiso político y la estabilidad del enfoque APP del gobierno;
- En ausencia de un marco APP apropiado, un ministerio que cree que puede desviar los costos a otros sectores dentro del gobierno puede perseguir transacciones APP en exceso sobre lo que es asumible o de lo que representa VpD. Igualmente, un ministerio que no soporte directamente los riesgos relacionados con el proyecto, puede no ser suficientemente diligente a la hora de asegurar que el sector privado soporte un adecuado nivel de riesgo;
- En ausencia de un marco APP adecuado, agencias individuales pueden operar en “silos”, compartiendo poca información o cooperando poco con otras agencias. En una situación de silo, las agencias con funciones relacionadas pueden no ser capaces de coordinar lo suficiente sus actividades y posibilitar que los APPs sucedan;
- Sin un marco adecuado que incorpore disposiciones adecuadas de “divulgación de información”¹¹², la transparencia se verá afectada y se dañará el interés privado, la aceptación pública y el compromiso político. Como resultado, esto puede incrementar la corrupción y crear un círculo vicioso;
- Sin los mecanismos para auditar el proceso (controles de calidad externos y chequeos, auditoría de los procesos de licitación en términos de

* N del T: término escogido para traducir el término “information disclosure”, el cual se refiere a la conveniencia de hacer pública parte de la información del proyecto y contrato, con ciertos límites, que de otra manera tendría tratamiento de confidencial.

¹¹² La regulación sobre “divulgación de información” o “information disclosure” es una materia transversal que afecta al ciclo del proceso entero (pre y post contratación) y a muchos aspectos del marco (por ejemplo, gestión fiscal, autoría de calidad / auditoría ex -post). La divulgación afecta también o es del interés de diversos grupos de interés como el sector privado, el público en general, etc. La divulgación puede ser reactiva o proactiva, representando esta segunda un desafío significativo y el foco de mejora en mercados APP maduros. La *PPP Reference Guide* expone este tema en su sección 2.5.1.

transparencia y equidad) y programas (incluyendo la divulgación de información, pero también mecanismos de auditoría ex-post), la trazabilidad en la “rendición de cuentas” del gobierno será imposible, y

- En términos generales, sin un marco y una política que incentive el planeamiento sólido y la creación de programas APP, el gobierno no podrá capturar el beneficio pleno de la herramienta APP y se arriesgará a perder el interés en el mercado APP (ver sección 9.4).

La sección 9 introduce la lógica que subyace en el concepto de marco, sus principales componentes y manifestaciones, y como un marco es necesario para una gestión adecuada de la herramienta APP como elemento estratégico de la política de infraestructuras. El capítulo 2 está dedicado exclusivamente a discutir sobre la materia de los marcos APP y explica todas las cuestiones mencionadas más arriba en relación con los marcos, programas y demás.

8.3. Ejemplos de Cancelación de Proyectos debido a Procesos de Gestión Inadecuados¹¹³

8.3.1. Que emergen durante las Fases de Prelicitación y Licitación

Los siguientes son ejemplos frecuentes de casos de gestión pobre durante la fase del proceso de proyecto previa a la firma, que traen como consecuencia errores y riesgos de fallo del proyecto (a ser considerada como lista no-exhaustiva):

La evaluación puede concluir que el proyecto debe ser abortado como APP, porque el proyecto no fue adecuadamente “filtrado” como potencial APP o su sentido económico fue pobremente evaluado.

Ejemplos:

- El análisis costo-beneficio en la Fase de Evaluación presenta resultados negativos o resultados mucho más pobres que en la Fase de Identificación debido a que el ACB no había sido realizado previamente o había sido realizado en base a asunciones demasiado optimistas, y
- Los resultados del ACB son pobres debido a un cambio en el alcance del proyecto ya que éste no fue adecuadamente desarrollado y confirmado durante la Fase de Identificación.

Un proyecto es abortado/abandonado antes de lanzar la licitación por no estar adecuadamente analizado durante la evaluación o por no estar debidamente preparado.

Ejemplos:

* N del T: traducción propuesta para el término “accountability”, que hace referencia a cómo un gobierno debe ser responsable de sus acciones y decisiones y estar disponible para rendir cuentas cuando se le requiera.

¹¹³ Para casos de estudio en proyectos reales que ilustren sobre más razones de cancelación de cancelación de proyectos, sobre todo asociado a un análisis y preparación de proyectos inefectivos, ver *Public-Private Projects in India - Compendium of Case Studies* (Gobierno de la India y PPIAF, 2010). El artículo describe las principales lecciones aprendidas de un número de proyectos. http://toolkit.pppinindia.com/pdf/case_studies.pdf

- Limitaciones legales u obstáculos relacionados con la disponibilidad de terrenos para un hospital que no fueron adecuadamente analizados o detectados durante la evaluación;
- Los servicios afectados en una línea de tranvía no fueron adecuadamente analizados, y antes del lanzamiento se detectaron evidencias sobre una falta relevante de información disponible;
- Existe evidencia de que un proyecto puede no ser asequible o no es factible bajo las asunciones de asequibilidad definidas previamente; y
- Son realizados cambios significativos sobre el alcance del proyecto, de modo que la valoración de costos del proyecto resulta inválida o demasiado optimista. Esto invalida los análisis de viabilidad financiera, el ACB, y de asequibilidad.

La licitación es cancelada o suspendida (después de lanzada la licitación) debido a que algunas cuestiones de due diligence estaba previsto resolverlas durante la licitación o antes de firmar el contrato, pero existe evidencia de que esto no se producirá. La licitación es cancelada o suspendida porque es rechazada por el público general, las organizaciones civiles o los partidos políticos.

Ejemplos:

- La información sobre ubicación de servicios afectados es pobre y necesita de más tiempo del previsto;
- Los acuerdos con otras administraciones públicas (por ejemplo, acuerdos con gobiernos municipales en determinados sectores de transporte) no pueden finalizarse o no están suficientemente avanzados;
- La información sobre el proyecto no fue publicada a tiempo para recibir sugerencias y comentarios; y
- Cualquier otro riesgo u obstáculo no fue detectado durante la evaluación.

No hay ofertas. Ningún ofertante presenta oferta acorde a pliego.

Ejemplos:

- El proyecto, o el contrato tal y como está diseñado, no era financieramente o técnicamente viable¹¹⁴;
- La licitación fue lanzada sin proporcionar información previa sobre el proyecto al mercado;
- El plazo de presentación de ofertas del pliego fue muy breve y/o coincidió exigía trabajar a los ofertantes durante periodo vacacional; y
- La licitación fue lanzada en un momento en el que existía la percepción de que el gobierno no estaba cumpliendo con sus obligaciones en contratos APP similares.

¹¹⁴ El “sesgo optimista” o simplemente una falta de análisis apropiado son las razones más comunes de cancelación de proyectos, incluyendo las APPs. Ver *Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure*, Bent Flyvberg, Transportation Planning and Technology, vol. 30, no. 1, Febrero 2007, páginas 9-30.

El contrato de proyecto es adjudicado, pero no ejecutado (firmado), dado que un competidor impugna la decisión administrativa, o el adjudicatario reúsa a la firma del contrato por algún defecto de preparación del proyecto

El financiamiento no se cierra (cuando no es requerido como condición previa) debido a problemas de preparación no resueltos.

Ejemplos:

- Un derecho de vía que se suponía que estaría disponible, no lo está y
- Hay riesgo de que la evaluación medioambiental no sean aprobada debido la mala gestión de la administración contratante.

8.3.2. Que emergen durante la Vida del Contrato

La construcción se retrasa debido a falta de due diligence preparatoria por parte del gobierno concerniente a los riesgos y responsabilidades que asume bajo el contrato.

Ejemplo:

- Retraso extraordinario en la construcción debido a la ausencia de disponibilidad de los terrenos (derecho de vía) requeridos para el proyecto.

Incumplimiento contractual grave del socio privado debido a una estructura contractual y/o gestión de la licitación pobres.

Ejemplos:

- Incumplimiento contractual grave por falta de capacidad. La capacidad y experiencia del consorcio licitante no fue adecuadamente evaluada durante el proceso de licitación;
- Incumplimiento contractual grave por incapacidad de desempeño ya que el consorcio ganador fue demasiado agresivo. La licitación no estaba adecuadamente estructurada para permitir evitar o detectar ofertas excesivamente agresivas o excesivamente optimistas;
- Incumplimiento debido a la incapacidad del socio privado de cumplir con los requerimientos mínimos de servicio ya que el gobierno estableció requerimientos de desempeño poco realistas; e
- Incumplimiento debido que el contrato estableció una transferencia de riesgos al socio privado que este no puede gestionar.

Insolvencia del Socio Privado.

Ejemplo:

- El socio privado entra en situación de insolvencia ya que el proyecto se muestra inviable, lo cual no fue detectado en su momento por una evaluación muy pobre del mismo (por ejemplo, las proyecciones de tráfico eran demasiado optimistas).

Retrasos o terminación por incumplimiento de la Administración.

Ejemplos:

- El gobierno no puede asumir los pagos debido a restricciones presupuestarias que no fueron debidamente consideradas cuando se aprobó el proyecto (análisis de asequibilidad);
- El gobierno no puede asumir los pagos contingentes debido a que estos no fueron valorados adecuadamente durante la evaluación; y
- El gobierno falla en el desarrollo de otras obras que influyen en los trabajos de la parte privada bajo el contrato APP. Por ejemplo, cuando el gobierno es responsable de la obra civil de un proyecto ferroviario, y el sector privado es responsable, bajo un contrato APP, de los sistemas, el material rodante y las operaciones.

Otros fallos menores de proyecto/pérdidas de VpD.

Ejemplos:

- Pueden producirse fallos de proyecto consistentes en costosas disputas derivadas de una asignación de riesgos poco clara; y
- Los requerimientos de desempeño dentro del contrato APP han sido desarrollados de manera pobre y no es posible medir su cumplimiento o hacerlos cumplir en la práctica.

8.4. El Interés y Preocupaciones del Sector Privado (ofertantes prospectivos) sobre el Proceso APP Completo

Las APPs requieren de la existencia de agentes privados que deseen entrar en contratos de largo plazo con asunción de riesgos significativos, así como inversores financieros deseando invertir capital (y a veces deuda) en proyectos, y bancos deseando prestar a esos proyectos.

Los proyectos tienen que ser comercialmente viables (y para ser comercialmente viable el proyecto necesita ser bancable). Esta es una condición necesaria para el desarrollo de un contrato APP, y es tan relevante como otras condiciones de viabilidad (por ejemplo, viabilidad económica –esto es, el proyecto correcto- la idoneidad de la herramienta APP, y la asequibilidad).

El socio privado como potencial ofertante está también preocupado por todos los aspectos de la viabilidad, incluyendo las consideraciones socioeconómicas y de asequibilidad:

- Si un proyecto tiene un valor económico pobre o existe un alto riesgo de falta de compromiso político al proyecto, habrá una alta probabilidad de terminación o de que un nuevo gobierno quiera renegociar, y
- El socio privado tendrá un interés natural en que el proyecto sea asequible para el gobierno. Esto evita el riesgo de incumplimiento de contrato por parte del gobierno.

Adicionalmente, el sector privado querrá un calendario realizable, esto es, esperará que el proceso del proyecto sea gestionado de acuerdo con el calendario anunciado. De forma más general, el apetito del sector privado para invertir estará influenciado por la gestión global del proceso APP en su conjunto.

La tabla 1.7 presenta una lista de las principales condiciones que el proyecto debe cumplir para ser aceptable por un potencial ofertante, más allá de la factibilidad estrictamente comercial. Se asume que la asignación de riesgo es tolerable, que el proyecto es bancable y que el financiamiento es accesible, y que el límite de pago es aceptable/factible (es decir, que proporciona una TIR potencial acorde a los riesgos).

TABLA 1.7: Requerimientos o Condiciones por parte del Sector Privado y Características de un Proyecto Aceptable y Atractivo	
<i>Cada proyecto debe necesariamente cumplir una serie de condiciones para ser aceptable por parte del sector privado.</i>	
<i>El interés del sector privado en ofertar e invertir descansa esencialmente en la viabilidad comercial (adecuados ratios riesgo/retorno). Pero incorpora una serie de preocupaciones sobre la factibilidad, claramente en línea con las preocupaciones del gobierno cuando contrata a través de una APP. El proyecto y el contrato deben cumplir las siguientes condiciones.</i>	
Condición	Descripción
Económicamente factible o sólido	El proyecto debe ser la solución más adecuada para la necesidad: un proyecto que falla como la solución apropiada para la necesidad (por ejemplo, que su utilización esté muy por debajo de las expectativas) supondrá un riesgo de disminución en el compromiso por parte del sector público, y puede incluso comprometer la factibilidad financiera (por ejemplo, en el caso de proyectos relacionados con demanda/tráfico).
Idoneidad como APP (el desarrollo como APP mejorará el VpD del proyecto seleccionado)	Si un proyecto inadecuado es licitado como una APP, tendrá una estructura de riesgo artificial e ineficiente que traerá previsiblemente como resultado la falta de ofertas o fallos en el posterior desarrollo del proyecto.
Factible Técnicamente	Desde la perspectiva del socio privado, esto significa que la factibilidad comercial no queda comprometida por la existencia de riesgos técnicos inasumibles.
Factible Comercialmente	Supone que un límite superior en los pagos o en el precio del contrato sea suficiente para cubrir todos los costos y aquellas contingencias asociadas a la estructura de transferencia de riesgo.
Bancable	La comunidad prestadora (y la comunidad inversora) debe estar deseosa de aportar el financiamiento que el proyecto requiere.
Factible Legalmente	La solución contractual o estructura de contrato deben respetar de manera clara los requisitos del marco legal. Esto evitará limitaciones en los derechos, la existencia de fundamentos para la nulidad del contrato, o minimizará la probabilidad de impugnación por terceros.

Abordable	De una manera más sutil, un ofertante privado puede estar preocupado por la aprobación relajada de los proyectos por parte del gobierno, con falta de realismo en términos de la capacidad real de éste para hacerse cargo de sus compromisos de pago.
Debidamente preparado	Se ha efectuado una <i>due diligence</i> suficiente para identificar y abordar todos los riesgos/obstáculos de carácter material. El gobierno debe realísticamente ser capaz de cumplir con sus responsabilidades (por ejemplo, la adquisición del derecho de vía para el proyecto). Para aquellos riesgos transferidos al sector privado, la información debe ser consistente y estar disponible (procesos de aprobación ambiental, información sobre ubicación de servicios afectados, y otros).
Debidamente Estructurado (el contrato) – implícito en la factibilidad comercial	Los riesgos asignados al sector privado deben ser asumibles y manejables por él, y deben además estar implementados en el contrato de manera clara y objetiva. Mecanismos de pago y regímenes de desempeño deben ser claros, objetivos y alcanzables. El contrato debe proveer protección contra disputas e incumplimientos de contrato de la parte pública.
Debidamente estructurado (proceso de licitación/ pliego)	El proyecto debe ser licitado sobre la base de requerimientos equilibrados de capacidad y criterios transparentes de selección. Jugadores buenos/reputados reclamarán altos niveles de capacidad y de propuestas técnicas a fin de evitar competencia injusta en forma de ofertas irrealistas y agresivas.

9. Introducción al Concepto de Marco APP y Consideraciones Iniciales del Marco. Las preocupaciones del Sector Privado sobre los Marcos de referencia y Mercados.

El Diccionario de inglés de Oxford define “marco” como “una estructura básica que subyace a un sistema, concepto o texto”.

El diccionario español define marco como “Límites en que se encuadra un problema, cuestión, etapa histórica, etc.”.

Las APPs implican gestión de procesos compleja en un número de frentes (político, fiscal, financiero y social) que requieren de un planteamiento programático que permita establecer las APPs como una opción recurrente para los proyectos apropiados. Como en cualquier acción programática, o cualquier acción o enfoque con visión de largo plazo, resulta necesario contar con un marco.

Esta Guía APP aboga por un planteamiento programático de las APP, que permita extraer y proteger VpD general de la herramienta APP como una opción estratégica para contratar infraestructuras. La mayoría de países con una aproximación programática APP exitosa han construido ese programa sobre un marco APP sólido. Según describe la *PPP Reference Guide*, V 2.0 (World Bank, 2014), “establecer un marco APP claro comunica públicamente el compromiso del gobierno con las APPs”. También define como se implementarán los proyectos,

* N del T: traducción nuestra. La definición original es “a basic structure underlying a system, concept or text”.

ayudando a asegurar una buena gobernanza de la herramienta APP, esto es, “promoviendo eficiencia, responsabilidad, transparencia, decencia, justicia, –ayudando a generar interés del sector privado y aceptación pública a las APPs”.

La complejidad de la herramienta APP hace altamente aconsejable estandarizar procesos y documentos, lo cual ahorrará tiempo y esfuerzo en las tareas de preparación e implementación/estructuración, las cuales son extraordinariamente demandantes en las APP. Es también aconsejable homogeneizar los procesos para asegurar que las condiciones para contratar la APP se cumplen (para cualquier APP dentro de una jurisdicción específica).

La naturaleza de las APPs, en cuanto al compromiso de recursos presupuestarios a largo plazo (la mayor parte de las veces, más allá de la legislatura) bajo la expectativa de extraer mayor eficiencia en términos netos, requiere claramente de un planteamiento de gobernanza apropiado y específico, dada la responsabilidad del gobierno en la gestión de recursos públicos.

Adicionalmente, y en especial cuando se adopta (como se aconseja) un enfoque APP programático, es fundamental atraer y retener el interés del sector privado. Esto requiere de un enfoque de gobernanza apropiado y sólido, a implantar por medio de un marco estable y duradero.

El marco debe estar sustentado por documentos oficiales que obligan a los participantes que operarán bajo ese marco. Algunos autores definen de hecho el marco mediante la descripción de los documentos y leyes que delimitan y gobiernan el mismo.

Diferentes países tienen diferentes enfoques en cuanto a cómo documentar el marco. La aproximación elegida dependerá principalmente de dos factores: el sistema legal o tradición legal del país (con la diferencia principal consistiendo en países con sistema basado en el “derecho común” –*common law* frente a países con tradición de código civil), y el grado de desarrollo en términos de experiencia y uso de APP (países con tradición en APPs, usualmente en el contexto de proyectos tipo concesión *versus* países sin tradición o experiencia previa).

El marco APP es a veces descrito como un grupo de sub-marcos para elementos específicos relativos a la gobernanza de las APPs. En este caso, el marco de políticas APP o el marco legal de las APP son otro elemento más del marco general. Ver también el cuadro 1.31.

CUADRO 1.31: ¿Que Constituye un Marco, de Acuerdo a Otras Guías ¹¹⁵?

- De acuerdo con la WBRG, el marco APP está constituido por el marco político y legal. Hay tres componentes principales o áreas de regulación: procesos y responsabilidades institucionales, gestión del financiamiento público y gobernanza del programa APP.

¹¹⁵ Ver “definiendo el marco APP” en la *World Bank PPP Reference Guide, Module 2* (páginas 66-68) y “setting the framewok” en *Attracting Investors to African PPP* (World Bank, 2014) (páginas 13-18).

- La guía *Attracting Investors to African PPPs* (World Bank, 2009) propone cuatro áreas cuando describe qué constituye un marco APP: política APP, marco legal, marco de inversión (incluyendo los procesos de aprobación), y marco operativo (el cual se ocupa de las habilidades de gestión y trabajo a lo largo del proceso en su conjunto).

Esta Guía APP usa la definición de marco propuesta por la *PPP Reference Guide V2.0* (World Bank 2014): el “marco APP significa las políticas, procedimientos, instituciones y reglas que de forma conjunta definen cómo los proyectos APP serán implementados – esto es, como serán identificados, analizados, seleccionados, presupuestados, contratados, monitorizados y se responderá por ellos”.

Las secciones siguientes explican qué constituye el marco (sección 9.1) reflexionando sobre la implementación y documentación del marco (secciones 9.2 y 9.3), y finalmente explicando la perspectiva del sector privado y cómo los marcos y programas son relevantes para la vinculación significativa de la industria APP de manera competitiva y estable.

¿Qué Constituye un Marco a Efectos de esta Guía APP? Contenidos o Áreas de un Marco.

El marco que gobierna la herramienta APP como método de contratación y gestión de infraestructuras cuenta con un número de elementos que establecen sus propios límites y reglas.

Los siguientes elementos están relacionados con las principales características de la APP como método de contratación:

- La contratación APP se refiere a contratación pública y, por lo tanto, puede estar limitada por reglas de contratación/licitación;
- Una APP como opción para desarrollar y gestionar activos y servicios públicos estará gobernada por las reglas que aplican a los contratos públicos;
- Una APP implica un operador económico privado gestionando un negocio, lo cual queda sujeto a las mismas leyes que afectan a cualquier otro negocio privado;
- Las APPs son una alternativa que provee financiamiento de largo plazo para el gobierno, sustituyendo al sector público y al presupuesto general como el proveedor de fondos para satisfacer la necesidad financiera. Por lo tanto, el proceso tiene que estar integrado en las reglas de control y políticas de gestión fiscal;
- Como un área de financiamiento privado que es, debe cumplir con las expectativas del inversor privado a lo largo del proceso del proyecto, así como desde la perspectiva del marco. Esto implica también la necesidad de adecuadas políticas de comunicación y de relaciones públicas;
- Las APPs pertenecen al ámbito de las decisiones de proyecto y gestión de proyectos, lo cual requiere un marco de gestión de procesos o marco operacional; y

- El marco APP típicamente asigna responsabilidades a diferentes agentes y departamentos dentro de un gobierno; por lo tanto, también se refiere a la arquitectura y organización institucional.

Muchos de los elementos y factores que influyen en la gobernanza general de las APPs se solapan entre ellos, y algunos podrían ser categorizados en un mismo grupo.

Definir en términos precisos los componentes o elementos de un marco APP es una cuestión arbitraria. Sin embargo, en aras de una base común de conocimiento y comprensión, esta Guía APP propone los siguientes elementos principales aquellos que en esencia constituyen el marco APP.

Un marco APP “necesariamente” incluye los siguientes elementos

1. Un conjunto de líneas maestras estratégicas y básicas que tanto regulen como delimiten el uso general de la APP como opción de contratación. Esto incluye objetivos generales del uso de la herramienta, el alcance (que tipo de proyectos y en qué sectores), y los “**principios de implementación**” (como pueden ser implementadas las APPs), incluyendo regulaciones del proceso de contratación/licitación. Algunos países optan por leyes específicas para exponer estos principios estratégicos y de implementación (referidas comúnmente como Leyes APP), mientras que otros optan por otros documentos normativos (*policy documents*). En algunos países, no se requiere de legislación ni norma específica APP alguna. En todos los casos, existirá un amplio rango de leyes que podrán tener influencia práctica en el uso y control de la opción APP (por ejemplo, leyes sectoriales), y todas esas leyes juntas formarán el marco legal APP. Puede también existir un amplio rango de políticas gubernativas que afecten al uso de la opción APP, adicionalmente a cualquier ley APP o documento normativo de política APP específico.
2. Un conjunto de reglas y procedimientos para identificar, preparar, y analizar/evaluar los proyectos, desarrollar la estructura del contrato APP y del pliego, así como la gestión del proceso de licitación y la gestión del propio contrato. Estas reglas y procedimientos son comúnmente conocidos como el **marco operativo o marco de gestión del proceso**. Algunos de los elementos de esas reglas y procedimientos son así mismo considerados como parte del **marco de inversión pública o marco de planeamiento**, y otras etiquetas que pueden también resultar de aplicación. Las reglas y procedimientos son usualmente en forma de directrices con diferentes niveles de obligatoriedad;
3. Un conjunto de reglas y/o procedimientos de control de la exposición agregada a las APPs (también con influencia en el proceso de inversión, en términos de aprobaciones). Estas son comúnmente referidas como el **marco de gestión fiscal**;
4. La arquitectura de poderes en el gobierno (por ejemplo, incluyendo el poder legislativo) que puede afectar la gestión y gobernanza de la opción APP. Esto es comúnmente conocido como el **marco institucional**; y
5. Un rango de otras reglas, procedimientos y responsabilidades relativas a **otras materias de gobernanza**, tales como aseguramiento general de la calidad de las políticas y proyectos APP, materias de transparencia, y materias de comunicación;

En algunos casos, ciertos elementos del marco APP pueden ser referidos como el “Programa APP” del gobierno.

Estas áreas y sub-marcos se superponen de manera significativa. Por ejemplo, hay claramente un solapamiento potencial entre el marco de políticas generales y el papel del mismo marco legal APP. De manera similar, el marco institucional influye en las reglas y procedimientos de gestión del proceso APP, y las responsabilidades y arquitectura institucionales afectan el sistema y enfoque de gestión y supervisión de las consecuencias fiscales del uso de la APP. Adicionalmente, la gestión fiscal influirá también en el proceso del proyecto específico.

Cómo implantar o documentar un marco. Diferentes tradiciones legales.

Independientemente de si hablamos específicamente del marco general de políticas o de marco en términos generales, las reglas (como propias de un marco) y procedimientos tienen que ser implantadas en un documento que sea vinculante, bien por obligatoriedad legal o bien a través de su aplicación robusta y consistente en los procesos del gobierno.

Esta Guía APP pretende aportar un estándar razonable de conocimiento del concepto y materia de las APP, proponiendo conceptos y fundamentos válidos para cualquier país, o con sentido global. Es necesario también reconocer que existen diferencias significativas entre países en muchos aspectos de las APPs, que no son fácilmente modificables, ya que vienen impuestas por leyes generales o tradiciones muy establecidas. Por tanto, es también fundamental entender y apreciar cómo y por qué los marcos APP pueden variar entre países.

En este sentido, un factor primordial de influencia en las diferencias, especialmente en términos de marco APP, es la tradición legal de cada respectivo país.

Como ya se ha comentado, esta Guía APP considera dos principales sistemas legales: aquellos basados en la tradición “common law” y aquellos basados en tradición código-civilista. En términos generales, al documentar marcos APP, el primer tipo de jurisdicción descansará más en “declaraciones políticas” (*policy statements*) o en documentos o normas de políticas (*policy documents*), documentos normativos que no tienen carácter de legislación o de leyes, mientras que el segundo se basará de manera significativa en leyes.

Los marcos legales o marcos basados en leyes son considerados como beneficiosos en términos de estabilidad, si bien por el contrario tienen la desventaja de la mayor rigidez.

De acuerdo con algunas guías, podemos encontrar una tercera opción o manifestación documental que consiste en implantar o construir un marco en términos documentales: en otras palabras, proveer directrices definitivas (World Bank 2014, página 71). Sin embargo, debe reconocerse que muchas de tales

directrices, particularmente en los países de código civil, son desarrolladas basándose en leyes, estando incluidas dentro de la ley o estando en un desarrollo reglamentario de la ley. En otros casos, las directrices (en forma de “manuales” o “guías de apoyo” -*handbooks*-) no serán parte de la ley ni constituirán una ley. Esto puede cambiar con el tiempo, aunque la versión existente será vinculante para los responsables públicos y los profesionales APP.

Así mismo, en muchos países de derecho común, las políticas son complementadas con directrices (*guidelines*), las cuales son a menudo consideradas como vinculantes para los servidores públicos y los profesionales, a menos que medie una autorización para separarse de las mismas, otorgada según prevea el proceso de aprobación y gobernanza del APP.

El marco ya está ahí, pero debe ser redefinido o adaptado para las APPs.

En gran medida, los fundamentos del marco son los mismos que en otros métodos de contratación. Por ejemplo, cualquier jurisdicción ha establecido unas reglas razonablemente estables para contratar obra y servicios públicos. Se cuenta con una autoridad ambiental para gobernar y controlar el impacto medioambiental en el desarrollo de infraestructura. Se cuenta con autoridades fiscales/departamentos responsables que participan en las decisiones y aprobaciones que puedan constituir gasto público que afecte o comprometa recursos presupuestarios.

Hay marcos APP que han sido desarrollado de manera cohesiva, en forma de una ley específica o un documento normativo o de políticas (*policy document*) comprensivo que cubre:

- Qué proyectos pueden ser desarrollados como APPs;
- Como debe implementarse el contrato y proceso de contratación;
- Que debe hacerse para preparar y evaluar el proyecto antes de lanzarlo; y
- Quién tiene el poder para decidir en qué materias, dentro del proceso de decisión y aprobación y posteriormente durante la vida del contrato.

En el otro extremo, hay jurisdicciones donde las APPs son simplemente acomodadas dentro de las leyes generales de contratación existentes. En esos países, las APPs de pago por gobierno son generalmente una novedad y son adoptados sobre la base de que pueden ser regulados con las mismas reglas de una concesión tradicional (esto es, pago por usuario). En estos casos, las reglas de contratación podrán ser simplemente las generalmente aplicables a cualquier contratación, sin establecer condiciones específicas para las APPs, o existirán reglas relativas a procedimientos y procesos de evaluación de proyectos, aplicables con independencia del formato de contratación. En todo caso, no habrá reglas específicas relativas a la gestión fiscal de largo plazo de APPs, ni otras especificidades de APP.

Independientemente de cómo se documente el marco, las APPs (como una alternativa de contratación de infraestructuras y servicios) implican desafíos significativos que demandarán tratamiento específico en muchas áreas.

Por tanto, el marco debe ser adaptado en muchas de sus áreas (legal/contratación, gestión de procesos, aspectos institucionales, gestión fiscal), para cubrir de modo específico las APPs o incorporar sus especificidades (ver tabla 1.8 debajo).

La tabla 1.8 asume que el marco existente permite al sector privado operar un activo público de algún modo, y que existen las regulaciones sobre contratación transparente de obras públicas o servicios. La tabla explica los cambios que serían necesarios o al menos útiles a fin de adaptar el marco existente para poder acomodar las APPs.

La existencia de un marco no asegurará en sí mismo el éxito, ya que el éxito de la herramienta APP solo puede ser medido a través de los propios proyectos. Los gobiernos deben considerar detenidamente cuando desarrollar un marco y cuando anunciar un programa, porque que al desarrollo del marco debería seguirle de forma pronta el lanzamiento un proyecto o el anuncio de una selección de proyectos, los que deben calificarse como “pathfinders” o proyectos piloto. Los casos de México o India¹¹⁶ son ejemplos de esta estrategia y de buena gestión.

TABLA 1.8: Adaptando Marcos Existentes para Habilitar las APPs – Tanto Restableciendo la Documentación del Marco como Modificando Diversa Legislación o Normativa (Policy) Existente

Area	Cambios o adaptaciones necesarias	Necesario o útil?
Marco Legal de Contratación (tipos de contrato y procesos de licitación permitidos)	Adaptar el marco para incluir una forma contractual que incluya las múltiples áreas de responsabilidad (DBFOM). Esto es más una cuestión de los países de código civil más que de países de “common law”. Específicamente, cubrir o incluir un tipo de contrato DBFOM donde los ingresos son en forma de pagos del gobierno por un servicio. Adicionalmente, es una buena práctica de marco incluir modelos de licitación basados o centrados en el diálogo e interacción con los ofertantes potenciales. Esto es importante en proyectos complejos que requieren una interacción más profunda y de retroalimentación (<i>feedback</i>) con una lista seleccionada de candidatos.	Necesario.
Selección, preparación y/o evaluación	Contar con directrices para analizar y seleccionar proyectos a lo largo de todo el gobierno/todo sector y a todos los niveles de la administración (central, regional y/o local) resulta muy útil, y aquellas usadas	Necesario para una adecuada gobernanza y en el caso de usar las APPs de manera programática.

¹¹⁶ World Bank - Farquharson, Torres de Mästle, Yescombe, con Encinas (2011) incluye el caso de estudio sobre el “Hospital del Bajío” (página 50), ilustrando como el gobierno desarrolló una política APP para proyectos de salud, definiendo un programa de salud APP, y preparando el primer APP de salud para poder lanzarlo prontamente.

	<p>tradicionalmente o existentes para cualquier contratación pública pueden ser válidas. Sin embargo, las APPs requerirán directrices específicas para proteger la asequibilidad, la factibilidad comercial y el VpD.</p>	
<p>Gestión fiscal (exposición agregada de las APP)</p>	<p>Relacionado especialmente con las APPs de pago por gobierno. El gobierno está comprometiendo recursos presupuestarios a largo plazo lo cual puede ser un aspecto nuevo en la contratación de obra pública.</p> <p>Se requiere un cierto grado de disciplina (gobernanza) para controlar la exposición agregada.</p> <p>Muchos países solo se apoyan en el establecimiento de límites a la deuda pública y/o la contabilización de deuda pública, aceptando que algunos tipos de proyectos de pago por gobierno puedan ser considerados como financiamiento privado (ver apartado previo).</p> <p>Este enfoque de control puede ser engañoso e ignora el hecho de que los proyectos de pago por gobierno suponen compromisos de largo plazo de los recursos presupuestarios independientemente de si las obligaciones de pago son reconocidas o no como deuda pública.</p> <p>Consignación presupuestaria: los compromisos presupuestarios de largo plazo pueden ser un problema legal en algunos países, y a veces el presupuesto no puede ser comprometido de manera anticipada (en base a largo plazo).</p>	<p>Necesario para una adecuada gobernanza y en el caso de usar las APPs de manera programática.</p>
<p>Marco y arquitectura Institucional</p>	<p>Una APP como modelo de contratación, incluso bajo un enfoque programático/estratégico, NO requiere de nuevos agentes o posiciones dentro de la administración. Las principales funciones (agencia de contratación/ promotora del proyecto, tesoro/responsable de presupuesto, abogacía general o figura similar) son los mismos de cualquier contratación.</p> <p>Sin embargo, debido a la complejidad de la herramienta (especialmente en términos del proceso para seleccionar, preparar/evaluar e implementar el contrato), es útil y bastante común (considerado como buena práctica) la creación de cuerpos específicos o agencias o al menos equipos dentro de la arquitectura del gobierno. Su objeto es el de liderar la mayor parte del trabajo de análisis</p>	<p>Muy útil para una mejor gobernanza y el caso de uso de las APPs de manera programática.</p> <p>La necesidad dependerá del nivel de trabajo/relevancia de la APP como herramienta y del tamaño de la cartera potencial de proyectos de la administración/gobierno específico.</p>

	y preparación o dar soporte a otros cuerpos o departamentos del gobierno en ese trabajo.	
--	--	--

CUADRO 1.32: Ideas Clave acerca de los Marcos y Programas APP

- El marco es una cuestión de gobernanza.
- El marco APP tiene varias dimensiones: gestión del proceso, norma/política general, gestión fiscal, y evaluación ex post.
- El marco APP disminuye el riesgo de decisiones inadecuadas y de gestión mediocre de proyectos.
- Un marco adecuado facilita además procesos fluidos, ahorrando tiempo y dinero.
- El marco tiene que ver con la necesidad de atraer inversores y retener su interés en el largo plazo (confiabilidad y buenas prácticas).
- Los fundamentos de un marco APP – especialmente en términos de marco legal e institucional – son originalmente los mismos que para cualquier contratación pública, pero es necesario realizar una adaptación significativa.
- El desarrollo de un marco debe venir acompañado de un lanzamiento previo de proyectos piloto (uno o más proyectos iniciales llevados a cabo para mostrar la aplicación práctica del marco).

El sector privado/ los potenciales ofertantes también se preocupan de los programas y los marcos.

Como se ha indicado en la sección 8, el sector privado no está simplemente interesado en la teórica factibilidad comercial de un determinado proyecto (adecuadas ratios de riesgo/recompensa y bancabilidad), sino que está también interesado y preocupado por el proceso APP completo en la mayoría de sus aspectos si no en todos.

Contar con marcos sólidos es la mejor manera de asegurar el éxito de un proyecto, de modo que el sector privado se preocupará también de la existencia de un marco adecuado. Pero para tener acceso al beneficio pleno de la opción APP, ésta debe abordarse bajo un enfoque programático. El uso de programas APP no es solo directamente beneficioso desde la perspectiva de la gestión pública general sin que es de fundamental importancia para acceder a la industria APP. El propósito es generar el interés del mayor número de inversores potenciales posible, y especialmente el interés de y el acceso a los desarrolladores APP más reputados y experimentados¹¹⁷.

¹¹⁷ Un ejemplo de un programa bien considerado es el Programa Nacional de Desarrollo de Autopistas de la India, el cual es descrito en World Bank- Farquharson, Torres de Mästle, y Yescombe, with Encinas (2011). Una breve descripción de algunos programas APP relevantes puede encontrarse en WEF (2010), página 17 (programa mexicano de carreteras de peaje real), y página 18 (programa chileno de carreteras APP). Ver también el ya citado caso del Hospital de El Bajío, el cual tiene relación con el programa APP de salud en México.

El sector privado (la industria APP) está más interesado en mercados que en “proyectos”, por lo que las siguientes cuestiones son importantes:

- Los desarrolladores privados están interesados en mercados que proporcionan una “cartera de proyectos” (*pipeline*^{*}), esto es, múltiples oportunidades que generan economías de escala en términos de preparación de ofertas y gestión de licitaciones y proyectos;
- La consistencia es importante. El marco ayuda a asegurar que los diferentes proyectos son estructurados y gestionados de un modo consistente, con menores costos del sector privado, y construyendo confianza en el mercado. En ausencia de un marco robusto, los diferentes ministerios pueden actuar de forma inconsistente, lo cual puede ser frustrante y resultar en la pérdida de ofertantes;
- El sector privado puede estar preocupado por la capacidad del gobierno para manejar el *pipeline* de manera programática. No se trata solo de la fiabilidad en relación a un proyecto específico, sino de la fiabilidad del gobierno en relación al manejo de un *pipeline* y del uso que hace de las APPs como herramienta estratégica en el largo plazo; y
- El sector privado estará preocupado acerca de aspectos como sostenibilidad fiscal de largo plazo, compromiso político con las APPs, aceptación social de la herramienta APP, retención del talento/experiencia, y la existencia de un marco legal mínimo que permita la contratación de APPs. Muchos de estos aspectos afectan a la factibilidad y disponibilidad de cada proyecto específico, pero también afecta a la sostenibilidad y confiabilidad de la herramienta APP y de la existencia de un pipeline adecuado.

El primero de los tres puntos está relacionado con el concepto de programas APP¹¹⁸. En muchos países, los programas APP avanzan de manera más lenta de lo que deberían, no por la falta de financiamiento o por no reunir las condiciones de factibilidad comercial, sino por falta de proyectos APP de calidad y bien preparados. Por ello, contar con proyectos de calidad y bien preparados resulta de fundamental importancia para los gobiernos que desean promover el desarrollo de infraestructuras a través de las APPs, ya que de lo contrario los jugadores de clase mundial simplemente buscarán oportunidades en otros lugares. El resultado es que estos gobiernos pueden terminar con participantes no deseables y/o con programas altamente expuestos a la corrupción y, por lo tanto, finalmente con proyectos fallidos.

Capturar consistentemente el interés del sector privado en el largo plazo es fundamental para la existencia de las APPs como herramienta programática o como una ruta para impulsar el desarrollo de infraestructuras. Esto requiere de un marco APP adecuado y claro que cubra todas las áreas principales de la gestión APP.

* N del T: una posible traducción de pipeline, en este contexto, sería la de “cartera de proyectos”. Esta versión de la Guía APP considera que el término inglés *pipeline* es igualmente válido al tener un uso muy extendido en la práctica.

¹¹⁸ EPEC explica la relevancia del enfoque de programas y sus principales características. Ejemplos de programas APP Europeos pueden encontrarse en *A Programme Approach to PPPs. Lessons from the European Experience* (EPEC, 2015).

El enfoque programático puede crear un círculo virtuoso basado en un factor esencial: un historial exitoso incrementará el interés de la industria en los proyectos, y un mayor interés proveerá más retroalimentación que ayudará a mejorar el marco y la estrategia APP.

La tabla 1.9 presenta una lista no exhaustiva de las condiciones que un marco APP y los programas deben cumplir para ganarse el interés de la industria. Esta lista asume que el programa APP y los proyectos (y por lo tanto el mercado) no tienen restricciones materiales en el acceso a financiamiento de largo plazo, y/o que los factores de riesgo país no representan un obstáculo inabordable para atraer la inversión directa extranjera (IDE), o que el programa está debidamente adaptado a las respectivas restricciones del país (como se explicó en la sección 5.6).

TABLA 1.9: Elementos que Demandan los Jugadores de Primer Nivel Mundial del Sector Privado Relacionados con los Marcos APP y los Programas APP (y otras características de un mercado APP bien considerado y atractivo) ¹¹⁹		
Factores de éxito en la aproximación programática o uso estratégico de las APPs	Descripción	Cómo el marco y las políticas APP pueden incrementar el atractivo ante el mercado
Pipeline relevante o significativo (e identificable)	Hay evidencia en el mercado de un <i>pipeline</i> significativo o de necesidades significativas de infraestructura/brecha de infraestructuras.	El marco y las políticas pueden asegurar que haya un pipeline más estructurado y organizado estableciendo planes y/o programas APP con indicaciones claras del papel a jugar por la herramienta APP. Esto puede además ser comunicado de manera proactiva a la industria (la gestión de la comunicación es una parte primordial del marco operacional o de inversión).
Histórico (<i>track record</i>)	Hay un historial exitoso de proyectos APP, evidenciando la resolución limpia y justa de disputas y otras crisis.	Un histórico exitoso solo puede construirse por medio de un marco adecuado y una gestión óptima de riesgos y crisis. Más allá de la preparación de los proyectos, la gestión exitosa del contrato requiere una actitud proactiva lo cual debe ser institucionalizado dentro del marco APP (en el área de la gestión de los procesos APP).

¹¹⁹ Las series “*Infrascopes*” producidas por la Unidad de Inteligencia del *Economist* aporta conocimientos sobre los factores y criterios para considerar la capacidad de un país para desarrollar proyectos y programas APP, no necesariamente reflejando la perspectiva del privado sino de una manera más amplia. *Evaluando el Entorno de las APPs en Latinoamérica y el Caribe* (Febrero 2013), comisionado por FOMIN y esponsorizado por el Gobierno de España, comprende un total de 19 indicadores agrupados en 6 categorías. Estas series también incluyen un análisis de la región Asia Pacífico y de Europa del Este y de la *Commonwealth* de Estados Independientes (CIS en inglés).

		Para países nuevos participantes en APP o países que inician el desarrollo de su enfoque APP, es fundamental ser muy escrupuloso en la selección y gestión de los proyectos y en la preparación y conducción procesos de contratación para evitar fallos. Es también crítico trabajar dentro de un marco robusto.
Sólido marco del proceso APP: calidad de estándares y de enfoques a la factibilidad y la estructuración capacidad de gestión y fiabilidad en tiempo y decisiones.	La gestión de múltiples APPs y el desarrollo exitoso de un programa requiere un marco operacional claro que facilite los procesos, disminuya los riesgos de fallo, y especialmente (desde el punto de vista privado) incorpore adecuadamente factibilidad comercial y otras preocupaciones del sector privado. La gestión adecuada de los proyectos APP generará confianza de largo plazo en la industria más allá del éxito particular del proyecto APP en proceso.	Esta es una de las partes esenciales del marco APP, que trata sobre todo del proceso pre-licitación y con la gestión de la propia licitación. Estos se deben apoyar en directrices y estándares que respaldan a mejores prácticas consistentemente aplicadas, y claramente identificables por parte del sector privado. Esto es además dependiente de la arquitectura institucional.
Claridad en/del marco legal en términos de legalidad de las APPs, transparencia en la contratación y ejecutabilidad ¹²⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia (acceso a información fiable, y criterios y procesos de selección transparentes y justos). • Derechos ejecutables/exigibles. • Procedimientos de resolución de conflictos. • Riesgo de consignación presupuestaria. 	Se refiere al marco legal y de políticas y legal, en especial a los procedimientos de contratación, la transparencia y los estándares de contrato.
Fuerte compromiso y soporte políticos	<p>La presencia de un “campeón político” – un ministro de alto rango que abogue firmemente por el programa APP- es algo importante para la industria APP.</p> <p>Proyectos relevantes y complejos deben mostrar claros signos de compromiso por medio de claras posiciones de retención y compartición de riesgo, y/o la movilización de herramientas de financiamiento institucional. Las políticas y el marco y programas APP deberían ser aceptados políticamente de la forma más amplia posible para ganar en confiabilidad (lo cual usualmente también</p>	<p>El liderazgo político en APP es una cuestión de buenas prácticas en marcos de gestión, sólo accesible bajo directrices claras y sólidas de procesos APP.</p> <p>El apoyo político general solo es posible estrategia y programas APP bien explicados y bien comunicados. Esto debe apoyarse con una adecuada gestión de comunicación, que es en sí un sub-elemento del marco APP.</p>

¹²⁰ En relación específicamente con el marco legal y regulatorio de un mercado-país, *How to Engage with the Private Sector in PPPs in Emerging Markets* (World Bank, 2011) aporta, en la página 17, una extensa lista de cuestiones más concretas que se preguntan inversores y prestamistas.

	depende de la aceptación pública de los programas APP).	
Aceptación Pública	Los inversores internacionales y locales mostraran resistencia a invertir en APPs en países donde existe aún una percepción negativa de las APPs. Esto, a parte de las preocupaciones concretas que pueda haber sobre la aceptabilidad de una infraestructura específica.	<p>Los marcos legales y/o de políticas con directrices sólidas y bien establecidas y una aproximación meditada/reflexiva a las APP requieren de la aceptación pública de la herramienta. Programas APP y proyectos específicos pueden levantar potencialmente oposición pública, lo cual deberá ser manejado mediante una adecuada gestión de comunicación.</p> <p>La transparencia y la rendición de cuentas son factores primordiales a la hora de ganar la confianza del público: la utilización de auditorías públicas, la divulgación/publicación de información sobre el desempeño del proyecto, y demás, deben ser facilitadas o incluso institucionalizadas por el marco APP.</p>
Sostenibilidad fiscal y gestión racional de la herramienta	<p>El sector privado puede preocuparse por una actitud relajada frente a la exposición fiscal agregada de largo plazo a las APPs, especialmente en tanto que esto supondrá un signo de selección de proyectos inapropiada y acelerada.</p> <p>Cuando se evalúa la calidad crediticia de un gobierno, las agencias de rating tienen en cuenta las obligaciones futuras bajo contratos APP. El rating crediticio del gobierno es a su vez tenido en cuenta por los inversores APP y financiadores cuando definen la tasa de retorno a exigir o de tipo de interés.</p> <p>En algunos países, los gobiernos han necesitado renegociar APPs al haber asumido compromiso excesivo en términos de exposición agregada. Lo cual no es un resultado deseable ya que crea gran incertidumbre en el sector privado sobre el cumplimiento del acuerdo que se negoció en su día.</p>	En esencia forma parte del marco APP en lo relativo a la gestión a largo plazo de la exposición fiscal agregada.

10. Visión general del ciclo del proceso APP: Cómo preparar, estructurar y gestionar un contrato APP

Esta sección describe de manera general el proceso de un proyecto APP, proceso que se desarrolla en detalle - fase por fase - en los capítulos 3 a 8 de esta Guía.

La intención de esta descripción es ofrecer al lector una visión general de todo el proceso, proporcionando una descripción preliminar de sus principales fases. También pretende ilustrar cómo el proceso puede diferir en algunos países, dependiendo de la ruta o modalidad de licitación seleccionada (cuando hay más de una disponible en un país). Véase la figura 1.13.

El proceso descrito en esta sección y desarrollado a lo largo de la Guía se relaciona con el ciclo de un proyecto APP. Generalmente este proceso comienza con la identificación y selección del proyecto, y esta Guía asume que esto ocurre proyecto a proyecto¹²¹. Sin embargo, cuando el gobierno asume un enfoque programático, la identificación y selección de proyectos, así como la selección de proyectos candidatos a desarrollarse mediante APP, normalmente ocurrirá como parte del desarrollo de un programa.

La definición de cada fase, incluyendo el nombre y el alcance de cada una de ellas, es en cierto modo arbitraria. No hay un consenso universal sobre lo que debe incluirse o dónde debe comenzar o terminar cada fase. Existen puntos de vista diferentes, por ejemplo, sobre cómo definir la estructuración del contrato y qué debe considerarse exactamente "estructuración" o incluso "factibilidad" de un proyecto. Además, hay diferentes puntos de vista y enfoques sobre cuál debería ser el resultado final de la actividad de evaluación; si la evaluación del proyecto debe considerarse como una fase en sí misma y la decisión de inversión adoptada antes de confirmar la idoneidad y factibilidad del proyecto como APP, o si por el contrario ambas actividades y decisiones pueden ser mejor gestionadas en la misma fase (este es el enfoque asumido en esta Guía APP por conveniencia, ya que es más adecuado al contexto de los países Emergentes y en Desarrollo). Véase el cuadro abajo.

CUADRO 1.32: Consideraciones Sobre la Evaluación y Decisiones Asumidas en Esta Guía

El ciclo estándar de proceso APP descrito en esta Guía implica un análisis inicial de los fundamentos económicos del proyecto y el pre-análisis APP o análisis previo de idoneidad APP (PPP screening•) en la fase de Identificación y Pre-análisis, seguido de una evaluación detallada del proyecto tanto como solución técnica como bajo forma de APP durante la fase de Evaluación y Preparación. Esta secuencia se adapta bien a los programas APP motivados por el deseo de utilizar las APPs como alternativa al financiamiento público, permitiendo la aceleración del desarrollo de infraestructura (ver sección 5.1). En estas circunstancias, la decisión de inversión (si se debe o no

¹²¹ El proceso APP descrito no incluye una tarea que se incluye como parte del ciclo del Proyecto en algunas guías: la evaluación ex-post se considera una buena práctica en programas APP o cuando un país usa la herramienta APP como una herramienta estratégica en un enfoque programático. Ésta se explica en el Capítulo 2 (Estableciendo el Marco APP) junto con otros asuntos relacionados con el marco.

proceder con el proyecto) está interrelacionada con la decisión del método de contratación (si el proyecto debe o no ser una APP). Si un proyecto no es adecuado para ser una APP, puede no ser posible (debido a restricciones fiscales) desarrollarlo como una contratación tradicional. Al evaluar potencial del proyecto como APP en una fase temprana, el gobierno puede evitar gastar dinero en el análisis si el proyecto no es adecuado para ser una APP.

Por lo tanto, ya que es necesario definir una base común para proporcionar una explicación adecuada del proceso de APP (así como las diferentes tareas que deben emprenderse y las decisiones que deben tomarse); esta Guía APP está adoptando necesariamente un enfoque flexible. El proceso descrito presentado en la figura 1.14 incorpora una flexibilidad significativa para reflejar las principales variaciones potenciales en las tareas, decisiones y autorizaciones a ser tomadas dentro de cada "fase".

En la práctica, el análisis y las tareas a desarrollarse en muchas fases se extenderán más allá del límite arbitrario de la fase respectiva. Por ejemplo, parte del análisis que se llevará a cabo dentro de la evaluación no podrá finalizarse hasta fases subsiguientes, o podrá ser necesario revisarlo en una fase posterior.

El trabajo que se llevará a cabo en cada fase también está influenciado por el marco normativo y jurídico aplicable.

Lo que sí está claro es lo que hay que hacer para desarrollar con éxito un proyecto APP. Independientemente del orden o los tiempos de cada una de las tareas o los diferentes nombres y conceptos utilizados en diferentes regiones y jurisdicciones, un proceso APP necesariamente implica un trabajo significativo bajo un enfoque gradual. Como se describe en la sección 5.5, un proyecto APP debe:

- Estar basado en una solución técnica o "proyecto" apropiado u óptimo: esto generalmente se conoce como identificación;
- Estar debidamente analizado para evaluar si es factible (tanto la solución técnica como la ejecución del proyecto como APP), que la solución APP es el mejor método de contratación y que está debidamente preparado antes de la licitación: esto es evaluación y preparación;
- Tener un contrato APP adecuadamente estructurado y un proceso de licitación bien diseñado: esto se denomina en esta Guía APP como estructuración y del contrato y la licitación y redacción.
- Ser licitados de manera eficaz y de acuerdo con los requerimientos legales y reglamentarios aplicables: esto puede ser referido como el proceso de licitación en sí mismo (a veces referido también a la "gestión de la transacción"); y
- Ser gestionado durante su vida contractual: esto se denomina gestión de contratos.

FIGURA 1.13: Fases Generales o Principales del Proceso APP



FIGURA 1.14: El Ciclo de Proceso APP según se considera en esta Guía APP

En la figura 1.14 se describe con más detalle el proceso y las principales tareas comúnmente desarrolladas en cada una de las fases (tal como se definen en la Guía APP), señalando las variaciones más comunes. Muchas de las tareas y subprocesos son de naturaleza progresiva e iterativa: como por ejemplo la evaluación y preparación, y el diseño de contratos y el proceso de licitación. La figura incluye una descripción de cómo avanza el proceso hasta el contrato final, y cómo las decisiones se toman bajo un enfoque por etapas.



Adicionalmente a las diferencias en el flujo del proceso, la terminología empleada para describir las fases y tareas difiere de una jurisdicción a otra. El cuadro 1.33 presenta los nombres y conceptos clave utilizados en la Guía APP, y las variantes o nombres alternativos más comunes.

CUADRO 1.33: Cuestiones Terminológicas Relacionadas con el Proceso APP y sus Tareas Conexas. (Términos preferidos en esta Guía APP versus otros términos)	
Términos preferidos	Otros términos
Identificación del proyecto	Selección del proyecto.
Análisis Costo – Beneficio (<i>Cost – Benefit Analysis, CBA</i> en inglés)	Factibilidad Económica; Análisis Económico.
Análisis previo o Pre-análisis del proyecto como APP	Filtrado o filtro del proyecto como APP. En algunos países también se utiliza pre-factibilidad
Evaluación	Análisis de Factibilidad del proyecto, evaluación del proyecto, <i>due dilligence</i> (limitado a algunos procesos o análisis de factibilidad), análisis del proyecto como APP (para el análisis de la alternativa APP entre las posibles alternativas de contratación del proyecto, en lugar de la evaluación del proyecto en sí mismo como solución técnica), preparación del proyecto, desarrollo del “caso de negocio*” o “Plan Económico-Financiero” (en algunos países el caso de negocio se desarrolla progresivamente a lo largo del ciclo APP – las actividades de evaluación ocurren principalmente en la etapa del “Esbozo del Caso de Negocio” – <i>Outline Business Case</i> *).
Factibilidad	También se conoce como viabilidad en cualquiera de sus áreas.
Análisis de Valor por dinero o <i>Value for Money VfM</i> en inglés (de la APP como alternativa de licitación)	VpD bajo el índice Comparador del Sector Público o <i>Public Sector Comparator (PSC)</i> en inglés (usado en algunos países).
Estructuración de la licitación (SdC y SdP)	Diseño de la ruta o el proceso de licitación.
Estructuración del contrato	Diseño del contrato.
Redacción (SdC, SdP y contrato)	Finalización de esos documentos. En algunos países y guías, estructuración y redacción juntas se denominan implementación.
Proceso de licitación	Proceso o procedimiento de contratación.
Preselección (<i>Shortlisting</i> en inglés)	Lista corta.
Contrato APP	Proyecto APP, acuerdo de proyecto (más frecuente en el contexto de un inversor privado [#]).

* N del T: También traducible como “plan de negocio”, y en algunos países se habla de “plan económico-financiero”.

• N del T: También traducible por “Perfil del Caso de Negocio” o “Caso de Negocio a nivel perfil”.

N del T: el término inglés original es “project agreement”. En realidad, en países de habla hispana el uso de “project agreement” así como el uso del término equivalente “acuerdo de proyecto” es prácticamente nulo.

Cada una de las principales fases de dicho proceso son analizadas en detalle en los capítulos respectivos de esta Guía APP (del capítulo 3 al capítulo 8), a continuación del capítulo 2.

Fase 1 (capítulo 3) – Identificación del proyecto y análisis previo APP

Objetivos: Seleccionar la opción de proyecto adecuada (la mejor solución técnica para la necesidad), y pre-analizar la adecuación del proyecto como potencial APP para evitar emplear recursos innecesariamente en la evaluación y preparación plenas de proyectos inapropiados.

Tareas: las tareas habituales en esta fase son las siguientes:

- Identificar / seleccionar la solución del proyecto entre una serie de opciones;
- Definir el alcance del proyecto;
- Evaluar los fundamentos económicos del proyecto (incluyendo la evaluación socioeconómica mediante ACB en algunos países) y priorizar los proyectos de más valor, si fuese necesario;
- Chequear / filtrar el proyecto como posible APP; y
- Preparar la gobernanza del proyecto para el proceso de preparación hasta el lanzamiento de la licitación, incluyendo el desarrollo de un plan de gestión del proyecto y la definición del equipo del proyecto.

La tarea de identificación de la infraestructura es inherente al proceso de cualquier decisión de infraestructura independientemente de cómo se contrate. No forma parte del ciclo APP en términos estrictos, ya que en muchos casos y muchos países los proyectos ya estarán identificados bajo un ejercicio de planeación, o pueden ser propuestos por una agencia o una autoridad contratante durante la legislatura (y serán considerados siempre y cuando se ajusten a los objetivos estratégicos del gobierno).

Por conveniencia, esta Guía APP incluye esta tarea en la misma fase que el análisis previo APP, para reforzar la importancia de la selección apropiada de proyectos (las APPs no hacen milagros y una APP solo tendrá éxito si es sobre un proyecto económicamente sólido y con sentido). Sin embargo, en algunos casos, especialmente en EMDEs y cuando la ruta APP está motivada principalmente por las necesidades financieras del gobierno (incluyendo el hecho de que a veces si el proyecto no se desarrolla como APP, no se desarrollará), la identificación y la evaluación vienen de la mano del filtrado y testeo de la idoneidad y factibilidad del proyecto como APP.

Antes de considerar cómo se puede contratar un proyecto, es necesario tener una idea clara de cuál es la mejor solución para la necesidad pública desde el punto de vista técnico y estratégico. Por ejemplo, para solucionar un problema de congestión en una ciudad en particular, las posibles soluciones podrían ser una inversión en tren ligero una mejora de la red de carreteras o un sistema de metro. Esta evaluación de posibles soluciones debe llevarse a cabo para cualquier decisión de

proyecto público (para infraestructura, para un servicio, una política, una ley, o cualquier otra actividad gubernamental). Esta es la base de las buenas prácticas en identificación de proyectos.

Se debe considerar y comparar una serie de opciones (incluida una opción de "no hacer nada" como caso de referencia), y se seleccionará la más adecuada de acuerdo con el método de selección adoptado. Se puede usar el ACB y otros métodos más sencillos (por ejemplo, análisis multicriterio o análisis costo-efectividad). Este proceso identificará una solución técnica en términos generales. En esta fase, el alcance del proyecto puede ser esquemático incluyendo estimaciones aproximadas de costos. El alcance del proyecto y los costos se desarrollarán en detalle durante el análisis final en la Fase de Evaluación.

Además de utilizar el ACB para fines de selección, también se puede realizar en la fase de identificación del proyecto para pre-analizar si el proyecto tiene sentido económico. En algunos países, hay otras tareas de evaluación que también pueden comenzar en la Fase de Identificación del proyecto. Estos análisis se denominan generalmente ejercicios de pre-factibilidad, ya que serán ajustados, evolucionados o desarrollados en fases subsiguientes antes de que el proyecto sea licitado.

Una vez que el proyecto ha sido debidamente identificado (incluyendo pre-análisis económico), esta Guía APP asume que el proyecto será desarrollado como APP. Esto requiere definir el alcance del contrato en términos generales y realizar un test preliminar para determinar si el método APP resulta adecuado para el proyecto.

Al final de esta fase, se toma la decisión de proceder con una evaluación completa tanto del proyecto como del contrato proyecto bajo APP sobre la base de un "informe de análisis previo de idoneidad APP" o "pre-análisis APP". El informe también debe incluir una descripción de cómo se gestionará el proceso bajo un plan y un cronograma de proyecto.

Fase 2 (capítulo 4) - Fase de Evaluación y Preparación

Objetivos: Analizar si el proyecto y el contrato APP son factibles a fin de mitigar el riesgo de fracaso del proyecto durante la licitación o durante la vida del contrato, y para avanzar más en su preparación como APP.

El conjunto habitual de tareas que deben realizarse durante esta fase son las siguientes.

- Refinar el alcance del proyecto y el pre-diseño, verificar la factibilidad técnica y evaluar el impacto ambiental;
- Refinar el análisis/factibilidad socioeconómica (ACB) o desarrollarla desde el principio;
- Analizar la factibilidad comercial de la APP (que incluye la bancabilidad) y testear inicialmente el mercado;
- Desarrollar otros análisis financieros: VpD bajo el método del Índice del

Comparador del Sector Público (*Public Sector Comparator* o *PSC* en inglés) en algunos países, *asequibilidad* de la APP y el análisis de impacto en Contabilidad Nacional (en algunos países);

- Preparación y *due diligence*: analizar los riesgos y realizar las *due diligence*;
- Pre-estructurar la APP; y
- Definir la estrategia / ruta de licitación y diseñar el plan de licitación.

En el cuadro 1.34 se proporciona información sobre procesos alternativos de identificación y evaluación de proyectos APP.

CUADRO 1.34: Procesos alternativos para la Identificación y Evaluación de proyectos APP

El ciclo de proceso APP estándar descrito en esta Guía APP implica el análisis inicial de los fundamentos económicos del proyecto y su pre-análisis como APP en la Fase de Identificación y Análisis, seguido de una evaluación detallada del proyecto tanto como solución técnica como APP durante la Fase de Evaluación.

Por lo tanto, el ciclo de proceso APP estándar descrito en esta Guía APP es adecuado para los países EMDE con programas APP motivados por un deseo de utilizar las APP como una alternativa al financiamiento público. Sin embargo, para algunos gobiernos (particularmente en los países desarrollados con fuertes posiciones fiscales), la motivación clave para usar las APP es la eficiencia y la eficacia (ver sección 5.2). Estos gobiernos son capaces de separar la decisión de inversión de la decisión de modo de contratación, tomando la decisión de inversión en primer lugar. Así, el gobierno primero decide si se debe desarrollar el proyecto (en base al análisis socioeconómico) independientemente de cómo se contrate después, y luego decide si la contratación APP ofrecerá mejor Valor por Dinero que la contratación tradicional. Este proceso de toma de decisiones sólo es posible cuando el gobierno está en una posición fiscal tal que le permita emprender el proyecto bien como APP o bien como un proyecto tradicional, lo que habilita un proceso de toma de decisiones diferente del proceso estándar descrito en esta Guía APP.

El Estado de Victoria, Australia, es un ejemplo de una jurisdicción cuya posición fiscal le permite asumir proyectos bien bajo APP o bien bajo estructuras tradicionales. Y que se centra en la eficiencia y la eficacia como motivación para el uso de las APP. Las etapas iniciales del ciclo de proyecto en el Estado de Victoria son las siguientes:

- Para un proyecto de gran tamaño y complejo que pudiera llegar a ser APP, la primera fase es el desarrollo de un caso de negocio estratégico (*strategic business case*). El caso de negocio estratégico analiza el problema o la necesidad que se ha de abordar, los beneficios que el gobierno espera si responde exitosamente al problema, y la identificación de la respuesta estratégica (que puede incluir una infraestructura) que mejor resolverá el problema o la necesidad identificada. Para identificar la respuesta estratégica preferente, se analizan distintas opciones mediante análisis multicriterio. No se requiere un verdadero análisis costo-beneficio. Las opciones examinadas en esta etapa suelen representar diferentes respuestas estratégicas, por ejemplo, las opciones consideradas para cubrir una necesidad de transporte público podrían incluir una ruta de autobús y un tren ligero.

- El caso de negocio estratégico puede identificar la alternativa de contratación esperada si esta es ya conocida, pero no se requiere análisis en detalle sobre esto, ya que en esta etapa no se toma ninguna decisión sobre el modo de contratación.
- Tras el análisis del caso de negocio estratégico, el gobierno toma una decisión sobre si se debe desarrollar un caso de negocios completo. El caso de negocio completo contiene lo que el Programa de Certificación APP describe como evaluación, incluido el análisis costo-beneficio completo, generalmente para más de una alternativa de proyecto. Las opciones comparadas en esta etapa normalmente representan diferentes posibilidades de alcance para la respuesta estratégica preferida identificada en la etapa anterior. Por ejemplo, si el caso de negocio estratégico identificaba el tren ligero como la respuesta estratégica preferida a una necesidad de transporte público, el caso de negocio completo podría mirar dos trazados diferentes y dos tecnologías diferentes (alimentación de energía eléctrica en tendido *versus* inalámbrica) para el tren ligero.
- Además, el caso de negocio completo incluye la estrategia de contratación, que es un análisis comparativo cualitativo de los diferentes métodos de contratación. Por lo general, la estrategia de licitación es uno de los últimos elementos del caso de negocio completo, y se focaliza en la alternativa de alcance de proyecto preferida. Dado que el análisis costo-beneficio y otros elementos de la evaluación estarán completos son muy completos, el análisis de los posibles métodos de contratación se beneficia de un sólido entendimiento del proyecto.
- El gobierno decide entonces (como parte de su proceso presupuestario) si el proyecto debe continuar (ésta es la decisión de inversión). Si se aprueba el proyecto, el gobierno decide entonces cómo debe ser desarrollado, incluyendo si debe ser una APP o una licitación tradicional (esta es la decisión de modo de contratación).

Un proyecto debe ser evaluado independientemente del método de contratación que finalmente se defina para su desarrollo y gestión. Por lo tanto, gran parte del trabajo realizado en esta fase es común a cualquier tipo de contratación y no es exclusivo de un proceso APP. De hecho, las APP son sólo una "rama" del proceso más amplio de gestión de inversión pública (World Bank 2014). No obstante, adicionalmente a las tareas de evaluación y las actividades preparatorias que se realizarían para cualquier otro proyecto, hay tareas y actividades específicas para evaluar y preparar el proyecto como APP.

En países o contextos con una fuerte tradición de obra pública (prácticamente todos), existe una tendencia a pensar que los procesos de preparación y licitación de proyectos APP pueden ser tan cortos como los típicamente utilizados para obras públicas. Sin embargo, esto está lejos de ser cierto; Los profesionales que deseen diseñar proyectos APP adecuados y realistas y sus procesos de licitación, tienen que ser conscientes de que preparar, evaluar y estructurar un proyecto APP sólido es mucho más exigente en términos de tiempo que un proyecto convencional.

El análisis de factibilidad tiene dos vertientes. En primer lugar, el análisis de factibilidad se utiliza para evaluar si el proyecto (o la forma de contratación) es la solución óptima para la necesidad identificada. Esto se hace generalmente en la Fase de Identificación. En segundo lugar, el análisis de factibilidad se utiliza para evaluar la factibilidad de la solución (¿se puede realizar este proyecto sin ningún

riesgo de fracaso o con riesgo limitado?).

La valoración de si el proyecto es la solución óptima requiere un análisis costo-beneficio completo. El análisis debe hacerse durante la evaluación a menos que se haya realizado en la Fase de Identificación. Si el análisis se realizó en la Fase de Identificación, en ocasiones se ampliará o refinará para su confirmación en la Fase de Evaluación si se dispone de un conjunto más completo de datos en esa etapa.

El propósito central de la evaluación del proyecto es confirmar que el proyecto genera Valor por Dinero (en sentido amplio) para la sociedad, lo que comúnmente se considera la factibilidad "económica" o "socioeconómica". Se realizan una serie de evaluaciones de factibilidad adicionales para confirmar si el beneficio neto esperado o valor para la sociedad estimado para el proyecto es realizable o alcanzable.

También se realiza un análisis para determinar si la alternativa APP es la mejor alternativa de contratación. En muchos países esto incluye el desarrollo del Comparador del Sector Público, que se utiliza para comparar la opción APP con otros métodos (por lo general la licitación convencional). Esto tiene el objeto de testar y confirmar que la alternativa APP, como método de contratación, producirá probablemente beneficios netos adicionales, en lugar de destruir parte del beneficio inherente a la solución de proyecto.

Como la evaluación es un proceso progresivo e iterativo, algunos elementos del análisis de factibilidad continúan desarrollándose en la siguiente fase (estructuración). Esto es particularmente cierto para los elementos de análisis que son específicos de la ruta APP y que se relacionan con aspectos financieros, tales como la factibilidad comercial y financiera, el VpD/PSC y el análisis de Asequibilidad.

Existe una sutil diferencia entre la evaluación y la preparación. La preparación se refiere a las actividades desarrolladas por el gobierno para mitigar los riesgos del proyecto y adelantar asuntos que son responsabilidad suya antes de que el contrato sea licitado, comenzando con la *due diligence* de riesgos y obstáculos que pueden amenazar el éxito del proyecto. A modo de ejemplo incluiría la realización de pruebas geotécnicas cuando el riesgo geotécnico representa una seria incertidumbre para el resultado del proyecto, el aseguramiento de la disponibilidad del sitio para una instalación o la obtención de permisos ambientales preliminares.

Las actividades de preparación pueden continuar durante la siguiente fase. Deben finalizarse en el plazo previsto en el plan de licitación y antes de que se lance la misma.

Tal y como se ha mencionado, la factibilidad se divide comúnmente en varios tipos de ejercicios o análisis. Algunos de ellos se refieren al proyecto en sí. Estos incluyen la viabilidad técnica, económica o socioeconómica, legal y medioambiental. La mayoría de estos elementos de factibilidad se relacionan con la "realizabilidad" ("*doability*") del proyecto, aunque la factibilidad socioeconómica se relaciona más con el valor del proyecto.

Otros elementos de factibilidad se refieren al proyecto como APP. Estos incluyen el PSC u otro análisis para determinar si la alternativa APP es adecuada, la factibilidad financiera y comercial y el test de asequibilidad o sostenibilidad fiscal (que incluye

un control sobre la exposición agregada del gobierno a las APP). En algunos países también es habitual analizar la naturaleza de la transacción en términos de tratamiento fiscal (es decir, si la infraestructura y la deuda relativa deben considerarse activos y pasivos del sector público en el sistema de contabilidad nacional respectivo).

Los resultados de esta fase incluyen los fundamentos del análisis de factibilidad (si el proyecto es beneficioso y “realizable”) lo que permite al gobierno decidir si el proyecto debe pasar a la siguiente fase. Los resultados también incluyen un esbozo inicial de la estructura APP propuesta para el proyecto, que se desarrolla en detalle en la siguiente fase.

Antes de pasar a la siguiente fase (estructuración), se define la estrategia de licitación y se configura un plan de licitación durante esta fase. Las características básicas de la estrategia de licitación son las siguientes.

- El enfoque de cualificación, incluyendo:
 - el momento de la emisión de la solicitud de cualificaciones (SdC, o RFQ por sus siglas en inglés), es decir, antes o al mismo tiempo que la solicitud de propuestas* (SdP, o RFP por sus siglas en inglés); y
 - si se debe preseleccionar (lista corta) o aplicar únicamente criterios de calificación de tipo pasa / no pasa.
- El enfoque de solicitud de propuestas, incluyendo:
 - el momento de la finalización y publicación de la solicitud de propuestas y el contrato — si antes o después de un período de diálogo e interacción, o no permitiendo interacción o el diálogo, sino sólo aclaraciones menores; y
 - el enfoque de presentación y evaluación de ofertas - si se permiten negociaciones y propuestas iterativas.

La definición de estas características dependerá del marco legal y práctica habitual en el país respectivo. El cuadro 1.35 presenta los principales modelos de licitación utilizados en el mundo.

CUADRO 1.35: Principales Modelos de Proceso de Licitación

Licitación abierta o proceso de licitación de una etapa

Sólo hay una única etapa, que integra la presentación de cualificaciones y de propuestas. Requerimientos de propuesta y requerimientos de cualificación van juntos, integrados en un solo documento (pliego de licitación), o hay dos documentos separados pero vinculados (pliego o SdP y contrato).

La licitación abierta es el método más común (y en algunas jurisdicciones el único) para la licitación en muchos países latinoamericanos. Este enfoque también se utiliza en Filipinas para algunos proyectos.

* N del T: recordemos que usualmente en países de habla hispana se denomina a este documento pliego de licitación, o bases de licitación, término que esta guía puede usar indistintamente con el de documento de solicitud de propuestas.

Esta forma de licitación abierta también se denomina "proceso de licitación de una etapa" por algunos participantes del mercado y guías.

Licitación abierta con pre-calificación pasa / no pasa (o licitación abierta de dos etapas)

Puede considerarse una variante del anterior tipo de proceso, siendo la única diferencia el momento de la emisión de documentos, que separa el llamado a calificaciones (emisión de solicitud de calificaciones o SdC) del llamado a licitación u ofertas (emisión de solicitud de propuestas o pliego).

Por lo tanto, hay una etapa inicial en la que se invita a los posibles oferentes a precalificar antes de la emisión del pliego y contrato, pero no hay una lista corta. La emisión del pliego implica una invitación para ofertar. Normalmente, sólo se realiza una oferta (es decir, hay sólo una ronda de ofertas) y no hay negociaciones.

Esto también es común en varios países de América Latina (por ejemplo, México).

Procedimiento restringido (lista corta con una oferta)

Al igual que con la licitación abierta con pre-calificación, existe una etapa inicial en la que los posibles ofertantes son invitados a presentar calificaciones. Los ofertantes cualificados (aquellos que cumplen con los criterios pasa / no pasa) son clasificados según la fortaleza de sus calificaciones o grado de solvencia, y un número limitado de los postores mejor clasificados son pre-seleccionados en lista corta.

Los candidatos que entran en esta lista corta serán después invitados a presentar sus ofertas, que serán evaluadas al objeto de la decisión de adjudicación.

Este es un método común en varios países, tales como países miembros de la Unión Europea y la India.

Procedimiento negociado (lista corta con negociaciones)

Basándose en una lista corta de pre-seleccionados, se les invita a presentar sus ofertas. Se abren negociaciones con todos los candidatos pre-seleccionados o con un número más limitado de los mismos.

Las ofertas pueden ser iterativas, con más de una oferta presentada por cada proponente durante el proceso de licitación antes de la solicitud de oferta final. Solamente la oferta final será evaluada para adjudicación, y se pueden establecer negociaciones con el adjudicatario (si bien esto no es lo más deseable).

El procedimiento negociado puede considerarse una variante del tipo anterior, es decir, cualquier procedimiento negociado suele ser un proceso restringido.

Procedimiento de diálogo o interacción

En algunos países, la lista corta se acompaña de un diálogo o de un proceso estructurado interactivo. En primer lugar, se publica la solicitud de calificaciones (SdC, que incluye habitualmente las condiciones básicas de negocio y la estructura del proyecto) con la intención de preseleccionar una lista corta de oferentes cualificados. El diálogo o la interacción se llevan a cabo como parte del proceso de preparación de ofertas.

Esta modalidad tiene variantes significativas entre países, en particular entre Australia, la UE y Nueva Zelanda.

Fase 3 (capítulo 5) - Fase de estructuración y redacción

Objetivos: Definir y desarrollar un contrato APP y un proceso de licitación que se adapte a las características específicas del proyecto para proteger y, de ser posible, optimizar el VpD.

Tareas:

- Definir la estructura final del contrato (estructura financiera, asignación y estructuración de riesgos, definición del mecanismo de pago) y perfilar el contrato;
- Finalizar la *due diligence* y la preparación (finalizar las tareas de preparación iniciadas en la Fase de Evaluación)
- Reevaluar o confirmar análisis previos si fuese necesario (económico, financiero, comercial - potencialmente incluyendo nuevo test de mercado, y actualizar el VpD/PSC y análisis de asequibilidad);
- Finalizar el diseño de referencia, los requerimientos técnicos y las especificaciones de desempeño;
- Definir otros términos de negocio y otras provisiones contractuales (especialmente la implementación de la estrategia de gestión del contrato y sus herramientas);
- Estructurar y redactar la solicitud de cualificaciones (SdC): definir los criterios de cualificación;
- Estructurar y redactar la solicitud de propuestas (SdP): definir los requerimientos de propuesta y los criterios de evaluación (y los reglamentos para el diálogo o la fase interactiva, cuando el proceso de licitación es de este tipo, o los procedimientos de negociación cuando se permiten las negociaciones); y
- Finalizar el borrador del contrato para su emisión con el pliego.

La mayoría del trabajo de esta fase se corresponde con dos tareas principales:

1. La estructuración y redacción del contrato; y
2. La estructuración y redacción del paquete de documentación de licitación, incluyendo SdC y SdP;

Estructuración del contrato: La estructura que se desarrolló a nivel preliminar en la fase anterior debe ser perfeccionada (especialmente en lo que respecta a la estructura financiera, mecanismo de pago y asignación de riesgos, ya que normalmente durante esta fase se desarrolla en mayor detalle el análisis de riesgos). El resto de los términos de negocio también deben ser desarrollados antes de comenzar a redactar el contrato.

Estructuración de la solicitud de cualificaciones y de propuestas (SdC y SdP): No sólo el contrato tiene que ser diseñado durante esta fase. El proceso de licitación también debe estructurarse y diseñarse ya que debe adaptarse a las características

del proyecto. El tipo de proceso de licitación habrá sido seleccionado al final de la Fase de Evaluación, pero ahora habrá que definir numerosos detalles de acuerdo con las características específicas del proyecto. Estos detalles incluyen el límite de los criterios de cualificación pasa / no pasa y los criterios de evaluación específicos. También incluyen algunas características relevantes del proceso de licitación, tales como requerimientos de garantía de oferta, plazo de presentación y regulaciones detalladas para el diálogo o la interacción en este tipo de licitaciones.

La redacción es el proceso de desarrollo efectivo de todo el contenido y las provisiones del paquete de licitación, incluyendo la solicitud de cualificaciones, la solicitud de propuestas y el contrato. La redacción debe realizarse después de que las características principales de cada documento se hayan esbozado, discutido y aprobado. El calendario de redacción de los documentos puede variar dependiendo del proceso de licitación seleccionado. En una licitación abierta, las condiciones de cualificación se incluyen en el mismo documento y forman parte del pliego de licitación. En estos procesos, el documento de licitación es un único paquete que abarca los requerimientos de calificación y selección, los requerimientos para presentar propuestas, los criterios de evaluación y las regulaciones contractuales.

En procesos en dos etapas, puede no ser necesario finalizar el documento SdP al mismo tiempo que el SdC. Sin embargo, los fundamentos de los requerimientos de propuesta y de los criterios de evaluación, y especialmente los fundamentos del contrato, deben estar definidos antes del lanzamiento del proceso de cualificación. El período entre el lanzamiento del proceso de cualificación y la recepción de las respuestas es tiempo disponible para afinar y finalizar la SdP y el contrato¹²².

El proceso de estructuración y redacción es una tarea altamente iterativa. La estructura del contrato está vinculada a la determinación de aspectos de riesgo, factibilidad financiera y comercial, y después asequibilidad. Todo ello es aún analizado durante esta fase y depende o está influido por la definición final de los requerimientos técnicos y de las especificaciones de servicio o resultado (*output specifications*).

Una vez finalizadas todas las evaluaciones en paralelo, y de manera iterativa con el perfeccionamiento de la estructura del contrato, los borradores se cierran y se someten a aprobaciones internas, al objeto de obtener luz verde para el lanzamiento del proceso de licitación.

Fase 4 (capítulo 6) - Fase de Licitación (hasta adjudicación y firma del contrato)

Objetivos: Administrar de forma fluida pero rigurosa el proceso de selección de la mejor propuesta en un entorno competitivo y regulado, y ejecutar el contrato con el oferente más adecuado y fiable.

¹²² En los procesos de dos fases que incluyen diálogo o fase interactiva, es práctica común incluir una descripción de los términos clave del contrato junto con el SdC/RFQ: la estructura básica y los fundamentos que están siendo considerados, así como una breve descripción del proceso de evaluación.

Tareas:

- Lanzamiento de la licitación;
- Cualificación de los ofertantes (y lista corta en algunos procesos);
- Emisión de aclaraciones;
- Diálogo, interacción o negociación de contratos - en procesos de interacción
- Cierre del SdP y contrato y emisión de la invitación a ofertar - en procesos de interacción;
- Evaluación de propuestas;
- Negociación de propuestas - en algunos procesos;
- Adjudicación y convocatoria a la firma del contrato;
- Comprobación de las condiciones precedentes (aprobación del contrato en algunos países) y firma del contrato; y
- Cierre financiero.

La actividad clave durante esta fase es la gestión del proceso de licitación tal y como éste ha sido diseñado y regulado a través del SdC y SdP. El proceso debe ser manejado con la máxima fluidez posible para maximizar el valor inherente en el proyecto.

Muchas de las características y aspectos del proceso de licitación serán las mismas que en cualquier otro proceso de contratación pública. Los mismos objetivos generales del proceso de contratación (como la transparencia y la imparcialidad) se aplican a un proceso APP igual que a otros procesos de contratación pública. Sin embargo, las contrataciones mediante APP son más complejas que la mayoría del resto de procesos de contratación y las particularidades de una APP exigirán atención y recursos adicionales de la administración contratante.

La fase de licitación se puede dividir en varias etapas, que dependerán del tipo de proceso de contratación que se haya seleccionado.

Generalmente cualquier proceso de licitación puede ser dividido en cuatro etapas principales.

- Pre-calificación (en licitaciones abiertas con etapa de pre-calificación) o lista corta (en un proceso con lista corta o preselección de candidatos);
- Periodo de licitación - desde el lanzamiento hasta la presentación o recepción de ofertas (en licitaciones abiertas sin precalificación) o desde una invitación a ofertar (o a negociar) hasta la presentación de oferta en otros procesos;
- Evaluación de ofertas (incluyendo las cualificaciones en licitaciones abiertas de una etapa) y adjudicación – el concedente recibe, analiza, evalúa y selecciona a un ganador (usualmente conocido como el adjudicatario); y
- Firma del contrato o "cierre comercial" (desde la decisión de adjudicación hasta la fecha de entrada en vigor del contrato) - el cierre financiero puede ocurrir al final de este período o en un momento posterior tras la firma del

contrato.

El esquema real del proceso y una descripción más detallada de las fases variarán dependiendo del tipo de proceso de licitación.

En un extremo del espectro de los tipos de proceso de licitación está la licitación abierta en una etapa. La principal variante del proceso de licitación abierta es la licitación abierta en dos etapas con pre-calificación. En el otro extremo del espectro de variantes, hay procesos con interacción o procesos de diálogo.

En una licitación abierta de una etapa, los pasos o secuencia del proceso de licitación serán los siguientes.

1. Periodo de licitación (desde el lanzamiento hasta la presentación de ofertas) - los ofertantes preparan y presentan sus ofertas, junto con sus calificaciones;
2. Cualificación y evaluación – el concedente recibe, analiza, evalúa y selecciona un ganador (el adjudicatario); y
3. Firma del contrato - desde la adjudicación hasta la firma del contrato.

Desde el punto de vista interno de la administración contratante, la etapa de cualificación y evaluación se puede dividir a su vez en 2.1 "Cualificación", 2.2 "Evaluación" (generalmente empezando con la evaluación técnica y otros potenciales factores o criterios sujetos a evaluación cualitativa, y después la evaluación de la oferta económica o precio junto con potencialmente otros criterios numéricos), y 2.3 "Adjudicación". En algunas jurisdicciones puede haber negociación entre el concedente y el ofertante preferido o pre-adjudicatario antes de que se adjudique finalmente el contrato.

Incluso en el concurso abierto puede haber variantes en el proceso de adjudicación: en algunas jurisdicciones es necesario obtener la autorización del procurador general o auditor general, u obtener la ratificación por ley (por ejemplo, el parlamento). La etapa de adjudicación en sí tiene dos sub-etapas en algunas jurisdicciones, con la decisión de adjudicación que se considera provisional durante un cierto tiempo, antes de convertirse, en definitiva.

Algunas jurisdicciones permiten aclaraciones limitadas de la oferta después de la adjudicación del contrato. Además, el SdP definirá generalmente algunas condiciones precedentes que deben cumplirse (que deben completarse dentro de un plazo determinado) antes de que pueda firmarse el contrato. En particular, debe probarse al concedente la constitución de la SPE que firmará el contrato.

En otros tipos de procesos, los plazos y, por lo tanto, las etapas varían significativamente. Por ejemplo, bajo un método de diálogo competitivo basado en dos etapas, el proceso se manejará de acuerdo con las siguientes etapas y secuencia.

1. SdC: Desde la invitación para cualificar a la Entrega de Cualificaciones

(Submission of Qualifications o SoQ en inglés);

2. Evaluación de las cualificaciones y selección de la lista corta: Esta etapa finaliza con la publicación de los resultados de selección y nombramiento de los postores cualificados (o preseleccionados en lista corta);
3. Diálogo o fase interactiva: Esta fase comienza con la emisión de la invitación a negociar o la convocatoria de diálogo (durante la cual se discute y refina el contrato en el proceso de diálogo que rige en la UE);
4. Presentación de oferta: Esto puede hacerse en forma de ofertas consecutivas y una oferta final (a veces entre sólo dos competidores), y
5. Ejecución del contrato: De la adjudicación a la firma del contrato. Esto puede incluir negociaciones finales en algunos procesos.

Aparte del proceso de diálogo o interactivo en sí, el resto del proceso y los desafíos de gestión son los mismos que en otros métodos de contratación. La autoridad tendrá que cualificar (en este caso por lo general para pre-seleccionar una lista), y evaluar las ofertas para seleccionar al adjudicatario y posteriormente administrar el proceso de firma del contrato.

Además de firmar el contrato, el adjudicatario debe lograr el cierre financiero, que es el momento en el cual tiene ya el financiamiento necesario disponible para el proyecto. Como se menciona en la sección 7, en algunos países, el cierre financiero se realiza poco después de la firma del contrato. En otros países, se requiere más tiempo para que el adjudicatario alcance el cierre financiero, pero la construcción no comienza hasta que se haya producido dicho cierre. Estas variantes se explican más detalladamente en el capítulo 6 (adicionalmente, el apéndice A del capítulo 6 muestra la perspectiva del socio privado en la gestión del proceso de preparación y presentación de la oferta y cierre del financiamiento).

En esta fase, el proceso de contratación finaliza y se inicia la fase de gestión del contrato.

Fase 5 (capítulo 7) - Fase de Gestión del Contrato – Construcción

Objetivos: Gestionar proactivamente el contrato para evitar o minimizar el impacto de riesgos y amenazas (en este caso, durante la Fase de Construcción) asociados a cambios, reclamaciones y disputas. En esta fase, es especialmente importante monitorear el cumplimiento de los requerimientos de construcción.

Tareas:

- Establecimiento de la gobernanza y el equipo de gestión del contrato;
- Establecimiento y puesta en marcha de la administración del contrato - incluyendo el desarrollo de un manual de gestión de contrato (inicialmente centrado en la Fase de Construcción);
- Supervisión y gestión del acceso/toma del terreno, los permisos y el desarrollo del diseño;
- Monitoreo del cumplimiento y desempeño del privado durante la

- construcción;
- Gestión de retrasos;
- Gestión de comunicación y gestión de grupos de interés;
- Gestión de cambios (debido a órdenes de cambio propuestas por el gobierno o cambios sugeridos por el socio privado), reclamaciones (debido a eventos de riesgo retenidos o compartidos) y disputas;
- Administración de los pagos durante la construcción en proyectos cofinanciados; y
- Aceptación para la puesta en servicio e inicio de operaciones.

Los fundamentos de la estrategia de gestión de contratos incluyen una gama de herramientas que están incorporadas en el contrato. Éstas incluyen:

- El modelo financiero y los informes;
- Mecanismos para remediar faltas y fallas de desempeño tales como penalizaciones/sanciones, deducciones, o incluso terminación anticipada; y
- Los procedimientos básicos para hacer frente a los riesgos, reclamos, cambios y disputas.

Sin embargo, es buena práctica desarrollar un manual de gestión del contrato con un "lenguaje común", como una herramienta de gestión más cercana. El manual no debe sustituir al contrato como documento de "referencia", pero debe ayudar al equipo de gestión del contrato a desarrollar su labor. El manual puede servir para aclarar ambigüedades o desarrollar más los procedimientos de gestión que se describen en el contrato. Incluso puede servir para llegar a un consenso sobre posibles ambigüedades.

La primera tarea dentro de la Fase de Gestión de Contratos es desarrollar el manual, establecer el equipo de gestión del contrato y establecer la gobernanza de decisiones de gestión (flujos de decisión). La preparación para esta tarea debe comenzar antes de la firma del contrato.

En el capítulo 7 se explican los principales elementos de la estrategia de gestión de contratos a lo largo de la vida del contrato, antes de explicar los aspectos específicos de gestión relacionados con la primera parte del contrato, el desarrollo y la construcción hasta la aceptación para puesta en servicio o puesta en marcha, y el inicio del servicio.

La gestión del contrato incluye muchas actividades distintas, tales como:

- Monitoreo del desempeño;
- Gestión de otras amenazas y riesgos que puedan afectar el resultado del proyecto y, por lo tanto, el VpD;
- Gestión de cambios en el contrato, asignación de riesgos, disputas y muchos otros eventos, incluyendo la terminación anticipada;
- Administración de las obligaciones y responsabilidades del concedente;
- Provisión de autorizaciones;

- Cálculo y liquidación de pagos;
- Análisis de reclamaciones; y
- Gestión de la información y las comunicaciones.

Algunas de las tareas enumeradas anteriormente son tareas continuas (monitoreo, administración de pagos). Otras son discretas y responden a episodios de riesgos. Los procesos episódicos se relacionan principalmente con las siguientes situaciones o tipos de eventos:

- Reclamaciones por compensaciones o ajustes financieros (generalmente referidos como reequilibrios en países de derecho civil), especialmente aquellos debidos a eventos de riesgo que han sido retenidos por la administración concedente o compartidos;
- Cambios en los requerimientos de servicio u "órdenes de cambio", que pueden ser especialmente relevantes durante la Fase de Construcción; y
- Disputas resultantes de lo anterior y otros cambios.

La Fase de Construcción se completa con la aceptación del activo para la puesta en servicio y la autorización y el orden de inicio del servicio o de la operación, que es en sí mismo un hito relevante a ser gestionado cuidadosamente.

Fase 6 (capítulo 8) - Fase de Gestión del Contrato - Operaciones (hasta finalización y reversión)

Objetivos: Gestionar proactivamente el contrato para evitar o minimizar el impacto de riesgos y amenazas (en este caso, durante la Fase de Operaciones) asociados a cambios, reclamaciones y disputas. En esta fase, especialmente relevante es el monitoreo del desempeño y el control de la reversión del activo a la fecha de vencimiento del contrato.

Tareas:

- Monitoreo del desempeño;
- Gestión de cambios, reclamos y disputas;
- Preparación de la reversión; y
- Reversión y finalización.

Durante esta fase de la vida del contrato, los fundamentos de la gestión del contrato son, naturalmente, los mismos que durante la construcción. Sin embargo, algunas situaciones y riesgos son específicos de la Fase de Operaciones.

Es buena práctica que el manual de gestión del contrato incluya secciones específicas dedicadas a cada una de las fases.

Durante la Fase de Operaciones, comienza el propio monitoreo del desempeño del contrato (ya que la esencia de las APPs es pagar por el servicio prestado y sólo cuando se presta el servicio y en la medida en que se presta), al igual que la administración del mecanismo de pago.

Esta es la fase en la que el concedente comúnmente tiene que tratar con lo siguiente:

- Incumplimiento y bajo desempeño del socio privado respetar las especificaciones de servicio del contrato;
- Cambios en la propiedad y / o transferencia de acciones;
- Refinanciamiento (que supone un cambio en el plan financiero, generalmente con impacto en la arquitectura financiera del contrato, en la medida en que se compartan las ganancias de refinanciamiento); y
- Supervisión del plan de renovaciones, las inversiones en renovación y la gestión del fondo para renovaciones/reposiciones.

Esta fase también incluye la “expiración” del contrato y la reversión del activo al concedente. El contrato debe incluir disposiciones específicas para –la reversión, incluyendo especificaciones técnicas de la condición requerida a la infraestructura para este momento.

Para cumplir con esta condición, el socio privado puede tener que hacer inversiones materiales antes de entregar el activo a la autoridad.

Estos y otros detalles relacionados con la gestión de contratos durante el período de operaciones del contrato se describen en el capítulo 8.

Referencias

El resto de la Guía APP proporciona más conocimientos sobre todos los temas relevantes relativos al uso y gestión de la alternativa APP para contratar y gestionar una infraestructura.

La lista de documentos aquí descrita proporciona orientación para acceder a diversas referencias externas. En la primera sección se ofrece una selección de otras guías generales sobre APP, y a continuación se proporcionan algunas referencias específicas adicionales, mencionadas en este capítulo, como fuentes de información adicional para algunos de aspectos específicos.

Nombre del documento	Autores / Editores y año	Descripción	http link (en caso en que esté disponible)
Guías Generales sobre el Concepto APP y el Ciclo de Proceso de APP			
Infrastructure Australia National PPP Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide	Commonwealth of Australia (2011)	Material de orientación detallado para las agencias de ejecución sobre cómo implementar proyectos APP bajo la política nacional de APP, incluyendo la identificación de proyectos,	http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vo

Nombre del documento	Autores / Editores y año	Descripción	http link (en caso en que esté disponible)
		la evaluación, la estructuración de APP, el proceso de licitación y la gestión de contratos. Incluye orientación detallada en anexos sobre temas técnicos.	l_2 Practioners Gui de Mar 2011.pdf
How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets	World Bank - Farquharson, Torres de Mästle, y Yescombe, con Encinas (2011)	Describe y proporciona orientación sobre todo el proceso APP, destacando la experiencia de los países en desarrollo. Abarca brevemente la selección de proyectos. Se centra en la preparación y puesta en marcha del proyecto y en la participación del sector privado.	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUBLIC01D1710Box358282B01PUBLIC1.pdf?sequence=1
Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways World Bank	World Bank, PPIAF (2009)	La implementación y el monitoreo proveen guías y enlaces a más material sobre identificación de proyectos, estudios de factibilidad y análisis, contrataciones, adjudicación y gestión de contratos.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html
World Bank PPP in Infrastructure Resource Center, online at: http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/	World Bank	Proporciona enlaces y referencias para un gran número de temas relacionados con las APP.	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/
Public Private Partnerships Reference Guide Version 2.0	World Bank (2014)	Esta es una descripción completa del proceso APP y la base de las APP, incluyendo una lista útil y detallada de referencias externas para cada tema.	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20
South Africa National Treasury PPP Manual	South Africa (2004)	Completa guía para la gestión de procesos APP.	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2001.pdf
The Guide to Guidance - How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects	EPEC (2012)	Una descripción completa del proceso de APP, incluyendo numerosas referencias a más orientación sobre cada uno de los temas y fases descritas.	http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm
Attracting Investors to African PPP	World Bank (2009)	Incluye interesantes reflexiones desde la	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUBLIC01D1710Box358282B01PUBLIC1.pdf?sequence=1

Nombre del documento	Autores / Editores y año	Descripción	http link (en caso en que esté disponible)
		perspectiva de la región africana.	6/2588/461310revised017808213773070Revised.pdf?sequence=1
Public-Private Partnerships: In pursuit of Risk Sharing and Value for Money	OECD (2008)	Analiza las APPs desde la perspectiva de VpD y compartición de riesgos.	
Standardization of PFI Contracts (version 4)	HM Treasury (2007)	Pautas detalladas para estructurar un contrato PFI (APP de pagos por gobierno).	
Standardization of PFI2 Contracts	HM Treasury (2012)	Desarrolla los estándares previos para adaptarlos a la nueva PF2.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221556/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.pdf
Información y Orientación sobre Inversión Institucional en Fondos de APP e Infraestructura			
Pension Funds Investment in Infrastructure – A Survey	OECD (Septiembre 2011)	Estudio sobre la presencia de capital institucional en activos de infraestructura.	http://www.oecd.org/futures/infrastructureeto2030/48634596.pdf
Institutional Investment in Infrastructure in Emerging Markets and Developing Economies	PPIAF (2014)	Una visión general de los inversores institucionales.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Institutional-Investors-final-web.pdf
Where Next on the Road Ahead? Deloitte Infrastructure Investors Survey.	Deloitte (2013)	Un interesante documento sobre la evolución y las tendencias recientes entre los fondos de infraestructura, y el papel de los inversores institucionales en la inversión en infraestructura.	http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-uk-icp-infrastructure-investors-survey-2013-11.pdf
What are Infrastructure Funds?	Kelly DePonte, Pribitas Partners (2009)	Proporciona una introducción útil al trabajo de los fondos de infraestructura.	http://probitaspartners.com/wp-content/uploads/2014/05/What-are-Infrastructure-Funds-2009.pdf
Investment Financing in the Wake of the Crisis: The Role of Multilateral Development Banks	Chelsky and others (2013)	Provee información sobre el rol de los multilaterales	http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP121.pdf
Información Introductoria sobre <i>Project Finance</i>			
PPP: Principles of Policy and Finance	E. R. Yescombe (2007)	Los capítulos 8-12 proporcionan conocimientos	

Nombre del documento	Autores / Editores y año	Descripción	http link (en caso en que esté disponible)
		sobre las técnicas de financiamiento de proyectos en el contexto de las APP.	
Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects	EPEC (2012)	El Anexo 1 proporciona un resumen útil sobre el financiamiento de proyectos en el contexto de las APP.	http://www.eib.org/pec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm
Otras referencias y lecturas citadas en este Capítulo			
A New Approach to Public-Private Partnerships: Consultation on the Terms of Public Sector Equity Participation in PF2 Projects	HM Treasury (2012)	Documento de consulta sobre el nuevo enfoque de las APP desarrollado en el Reino Unido con respecto a la participación del sector público en el capital	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211518/pf2_public_sector_equity_consultation.pdf
Guidance Note: Calculation of the Authority's Share of a Refinancing Gain	HM Treasury (2008)	Metodología para calcular la participación en las ganancias del refinanciamiento.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225368/06_pfi_refinancingguidance21307.pdf
Infrascopes. Evaluating the Environment for PPPs in Latin America and the Caribbean	Desarrollado por la EIU encargado por FOMIN, con el patrocinio del Gobierno de España (2013)	Proporciona una visión general de la evolución y grado de desarrollo de los países de la región de América Latina.	http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowledge/DevelopmentData/Infrascopes.aspx
The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis	Farquharson y Encinas (2010)	Describe las medidas preventivas y proactivas para apoyar financieramente las APPs.	http://wbi.worldbank.org/wbi/document/uk-treasury-infrastructure-finance-unit-supporting-ppp-financing-during-global
Preferred Bidder Debt Funding Competitions: Draft Outline Guidelines	HM Treasury, (Agosto 2016)	Describe el proceso y los asuntos relacionados con los procesos de puesta en competencia de financiamiento con deuda.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225365/04_ppp_pbd_fcguideline100806.pdf
The Orange Book. Management of Risk—Principles and Concepts	HM Treasury UK (2004)	Proporciona información sobre la gestión de riesgos del proceso APP.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf

Nombre del documento	Autores / Editores y año	Descripción	http link (en caso en que esté disponible)
Project Governance: A Guidance Note for Public Sector Projects	HM Treasury UK (2007)	Proporciona información sobre cuestiones clave relacionadas con la gobernanza de un proyecto público.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225314/01_ppp_projectgovernanceguidance231107.pdf
Closing the Infrastructure Gap: The Role of PPPs	Eggers and Startup, Deloitte, (2006, actualizado en 2015)	El concepto de madurez en las APP es propuesto y explicado por Deloitte, incluyendo tres etapas de desarrollo. Este estudio proporciona una visión general corta y fácilmente entendible de las ventajas y desventajas de las APP.	https://library.pppknowledgelab.org/documents/2199
Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure	Bent Flyvberg, Transportation Planning and Technology, vol. 30, no. 1, (Febrero 2007, pp. 9-30)	Explica cómo el sesgo optimista o simplemente la falta de un análisis apropiado es una de las razones más comunes para los fracasos del proyecto.	
Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government	HM treasury UK (2003)	Proporciona una descripción de los signos de idoneidad de la APP, en el cuadro 23, "Considerando la participación privada".	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf
Good Practice Note - Managing Retrenchment	IFC (Agosto 2005)	Proporciona directrices sobre la gestión de una reducción / ajuste de plantilla	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8b14b600488555db65cf66a6515bb18/Retrenchment.pdf?MOD=AJPERES
Performance Standard 2. Labour and working conditions	IFC (2012)	Proporciona directrices sobre la gestión de una reducción / ajuste de plantilla	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2408320049a78e5db7f4f7a8c6a8312a/PS2_English_2012.pdf?MOD=AJPERES
Experiencia Española en Concesiones y APPs: Rails and Light Rails and other transport infrastructure (A. Rebollo encargado por IDB (2009)	Describe la experiencia española en APPs ferroviarias y trenes ligeros y ofrece estudios de casos y reflexiones sobre mecanismos de pago	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35822328
Handshake (the International Finance Corporations' quarterly journal on PPPs) issue #1	IFC (Mayo 2012 reimpreso)	Provee información y reflexiones sobre el rol de las APPs en el sector de agua.	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3bc26a0048fbf6248799ef28c8cbc78b/Handshake_Issue%231_WEB.pdf?MOD=AJPERES

Nombre del documento	Autores / Editores y año	Descripción	http link (en caso en que esté disponible)
<i>Handshake issue #3</i>	IFC (Octubre 2011)	Provee información y reflexiones sobre el rol de las APPs y la participación privada en el sector salud.	
IMF, Finance & Development	IMF (2013)	Provee reflexiones sobre financiamiento.	http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm
Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público-Privadas en América Latina <i>Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America</i> , Washington, DC: World Bank Institute Conference Report, World Bank	World Bank Institute (2011)	Reproduce el resultado de una Conferencia celebrada en mayo de 2011 en Washington sobre las mejores prácticas en materia de financiamiento privado en la región de América Latina.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/ConferenceReportSpanish.pdf
<i>The Financial Crisis and the PPP Market – Remedial Actions</i>	EPEC (2009)	Una lectura interesante para aprender sobre cómo las medidas de intervención pueden ayudar a las APP en tiempos de crisis económica o financiera.	http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-paper-abridged.pdf
National PPP Forum – Benchmarking Study, Phase II: Report on the performance of PPP projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects	University of Melbourne (2008)	El Foro Nacional de APP de Australia (en representación de los gobiernos nacionales, estatales y territoriales de Australia) encargó a la Universidad de Melbourne en 2008 comparar 25 proyectos APP australianos con 42 proyectos desarrollados mediante contratación tradicional.	
Fuentes de casos de estudio			
Health System Innovation in Lesoto	UCSF Global Health Group y PwC (2013)	Describe el caso de una APP integrada en salud en Lesoto.	http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content/ghg/pshi-lesotho-ppip-report.pdf
Resource Book on PPP Case Studies	European Commission (2004)	Incluye una serie de estudios de casos europeos, incluyendo una serie de ejemplos de empresas mixtas en los sectores de agua y transporte.	http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf
PPP knowledge lab		Proporciona más información sobre la aplicación de APP en algunos sectores, incluyendo ejemplos	https://www.pppknowledgelab.org/sectors

Nombre del documento	Autores / Editores y año	Descripción	http link (en caso en que esté disponible)
		concretos y estudios de casos.	
Public-Private Projects in India — Compendium of Case Studies	Government of India and PPIAF (2010)	Un artículo que describe las principales lecciones aprendidas (buenas y malas) para una serie de proyectos. Esto es muy útil para complementar la información y las explicaciones proporcionadas sobre "fallas de proyecto" en este capítulo.	http://toolkit.pppindia.com/pdf/case_studies.pdf
Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure	World Economic Forum (2010)	Incluye varios estudios de caso sobre transacciones APP relevantes.	http://www3.weforum.org/docs/WEF_IV_PavingTheWay_Report_2010.pdf
South Africa's Renewable Energy IPP Program: Success Factors and Lessons.	Eberhard, y otros. The World Bank Institute and the Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), The World Bank, Washington, D.C. (Mayo 2014)	Análisis de estudios de caso, incluido el programa de IPP energético en Sudáfrica.	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/south-africas-renewable-energy-ipp-procurement-program-success-factors-and-lessons
I-595: North American Transport Deal of the Year.	Infra-estructura Magazine, Deloitte (Julio 2010)	Describe el estudio de caso de la I-595 en Florida	http://www.i595express.com/ and http://www.595express.info/
A Preliminary Reflection on the Best Practice in PPP Health Sector: A Review of Different PPP Case Studies and Experiences	The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), World Health Organization (WHO) and the Asian Development Bank (ADB) (2012)	Incluye varios estudios de caso sobre los diversos ámbitos y estructuras de APP en salud.	http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/images/ICoE/PPP_HealthcareSector_DiscPaper.pdf
Case Studies on the Public Private Partnerships at Humansdorp District Hospital Universitas, Pelonomi Hospitals and Inkosi Albert Luthuli Central Hospital	PPP Unit of the National Treasury South Africa (2013)	Incluye varios estudios de caso sobre los diversos ámbitos y estructuras de APP en salud en el país.	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf

Apéndice A del Capítulo 1: Introducción básica al *Project Finance*

1. Introducción

Este apéndice introduce algunos aspectos básicos del *project finance*. También identifica diferentes enfoques y principios del financiamiento de APPs. Adicionalmente, este apéndice explica las principales fuentes de financiamiento y esboza algunos de los beneficios y limitaciones del *project finance*. Este apéndice debe leerse conjuntamente con el capítulo 1, ya que no todas las cuestiones, complejas y con frecuencia específicas de cada proyecto, relevantes para el financiamiento de APPs se exponen en este resumen.

El *project finance* es el mecanismo normalmente adoptado en el ámbito de las APP para la obtención de financiamiento de deuda. El *project finance* es una clase específica de financiamiento en el que las instituciones de crédito analizan principalmente el flujo de ingresos esperado del proyecto como único medio de pago de los intereses y amortización de la deuda pendiente. Las instituciones de crédito no conceden estos préstamos basándose tanto en el portfolio de activos y pasivos de la empresa. Más bien analizan el proyecto como una entidad independiente con sus propios activos, sus propios contratos y el flujo de caja del proyecto, de manera esencialmente separada de la entidad promotora del proyecto. Por esta razón, el *project finance* también se conoce como “financiamiento con recurso limitado” o “financiamiento sin recurso” dado que generalmente los prestamistas no podrán recurrir a las entidades (promotores y accionistas) que han promovido el proyecto, si éste no puede atender el servicio de la deuda. Esto contrasta con los préstamos corporativos, en los que los prestamistas sustentan el préstamo en la fortaleza del balance de los prestatarios.

2. Consideraciones básicas del Project Finance de APPs

- Un acuerdo para finalizar las obras del proyecto y un compromiso de disponibilidad los recursos necesarios para desarrollar el proyecto;
- Demanda suficiente del servicio del proyecto de tal forma que éste genere suficiente caja para cubrir todos sus gastos operativos y el servicio de la deuda, incluso en casos de mal desempeño del proyecto por razones de fuerza mayor o por cualquier otra razón. O existencia de acuerdos con un tercero que adquiere el compromiso de compra del producto o servicio; y
- Aseguramiento de la disponibilidad de los fondos adecuados durante la Fase de Operación del proyecto para mantener y en su caso restaurar el proyecto en condiciones adecuadas de funcionamiento.

Es importante destacar que la estructura *project finance* debe diseñarse para optimizar los costos de financiamiento del proyecto. También debe servir para apuntalar la asignación de riesgos entre el sector público y privado, según esta se haya definido en el contrato APP. En particular, el financiamiento del proyecto debe asegurar que los riesgos financieros y el resto de riesgos del proyecto son bien

gestionados entre accionistas, los promotores y financiadores. Esto debería dar el confort al gobierno de que el socio privado, y en particular sus financiadores, mantienen los incentivos y la capacidad necesaria para atender con prontitud los problemas que pueden ocurrir en el proyecto. De hecho, en gran medida, la estructura *project finance* debe garantizar que los intereses de los prestamistas principales del proyecto están alineados con los del gobierno.

3. Ideología del Project Finance

El concepto de *project finance* requiere que los promotores adopten una estructura organizativa única en la forma de sociedad de proyecto independiente (es decir, una Sociedad de Propósito Específico, SPE) que entrará en contrato APP con el gobierno para diseñar, construir y operar el proyecto. Esta SPE tiene una vida finita igual a la duración del contrato de concesión. Los promotores son los únicos accionistas de la sociedad del proyecto y su riesgo se limita a la cantidad de capital que se ha aportado al proyecto (con algunas excepciones en algunos proyectos durante la Fase de Construcción).

Debido a que la SPE no tendrá historial operativo, los prestamistas analizarán principalmente las proyecciones de flujos de caja del proyecto como colateral en lugar de los activos del proyecto (que no son de gran valor en el caso de que existiera dificultad financiera). Los prestamistas, por lo tanto, requieren de seguridad en cuanto a que el proyecto se pondrá en servicio en tiempo, y que una vez esté en operación será económicamente viable. Del mismo modo, con el fin de obtener el financiamiento, los promotores del proyecto deben convencer a los prestamistas de que el proyecto es técnicamente factible y financieramente viable.

Cuando se evalúa la viabilidad de un proyecto, los prestamistas analizan la factibilidad técnica, viabilidad financiera y la solvencia crediticia del proyecto (la capacidad del proyecto para repagar la deuda considerando un cierto nivel de reducción en los flujos de caja disponibles) con el fin de decidir si otorgar un préstamo o no (proceso de *Due Diligence*).

La factibilidad técnica del proyecto se analiza para determinar que: (1) el proyecto puede ser construido en el plazo y presupuesto propuestos; (2) una vez terminado, el proyecto será capaz de operar con la capacidad prevista; y (3) las estimaciones de costos de construcción, junto con las contingencias para cubrir escenarios diversos, resultan adecuados para la finalización de la construcción del proyecto. En la evaluación de la viabilidad técnica, es necesario tener en cuenta la influencia de los factores ambientales en la construcción y operación de los equipamientos. Además, cuando los procesos tecnológicos y / o el diseño previsto para el proyecto no han sido testados previamente, o lo han sido en una escala diferente a la del proyecto, será necesario verificar los procesos y optimizar el diseño como parte de la evaluación de la viabilidad técnica del proyecto.

Desde una perspectiva amplia y de análisis general, la factibilidad financiera (o factibilidad comercial) del proyecto se evalúa determinando si el valor actual neto del proyecto (VAN) es positivo. El VAN será positivo si el valor esperado actual de los flujos de caja libre¹²³ es mayor que el valor actual esperado de los costos de construcción. Sin embargo, además de o en lugar del VAN, los prestamistas utilizarán ratios de deuda, tales como el Ratio de Cobertura de Servicio de la Deuda (RCSD) y el Ratio de Cobertura de la Vida del Préstamo (*Life Loan Cover Ratio* o *LLCR* por sus siglas en inglés), como los principales ratios para medir la *bancabilidad* del proyecto.

El RCSD mide la protección del servicio de la deuda de cada año mediante la comparación del flujo de caja libre del año (más concretamente, el “flujo de caja disponible para el servicio de la deuda”) con la cifra de servicio de la deuda de ese año. El RCSD requiere que el flujo de caja disponible para el servicio de la deuda sea como mínimo un determinado definido del ratio (por ejemplo, 1,2 veces) sobre el servicio de la deuda programado para el año correspondiente. El LLCR compara la cantidad total de flujo de caja libre proyectado para la vida restante del préstamo, debidamente descontado, con la deuda viva. El LLCR también refleja la capacidad de la SPE para cumplir con las obligaciones de la deuda durante la vida del préstamo (considerando una potencial re-estructuración¹²⁴).

Sobre la base de los flujos de caja proyectados de la SPE, incluyendo el perfil de la deuda bajo análisis, los prestamistas y sus asesores de *due diligence* observarán el valor de tales ratios, y dimensionarán la cantidad de deuda con el fin de cumplir con ellos, teniendo en cuenta el plazo máximo al que están dispuestos a prestar. Posteriormente, se desarrollará el análisis de sensibilidades (incluyendo análisis de *break-even**) sobre los flujos de caja del proyecto para analizar la resistencia del proyecto a condiciones adversas o movimientos adversos sobre las cifras de flujo de caja libre del caso base.

En la determinación de la viabilidad financiera, y en relación con la fiabilidad de los flujos de caja y las garantías ofrecidas por el contrato (en especial las cláusulas de terminación), los prestamistas analizarán la estructura de riesgos del contrato. Esto incluirá la evaluación de cómo de alcanzables o realizables son los estándares de desempeño en los proyectos de pago por gobierno, o como de adecuadas son las garantías contractuales en los proyectos de pago por usuario.

Los prestamistas ejercerán un estrecho control de los flujos de caja, limitando la posibilidad de que el socio privado disponga libremente de ellos, mediante *covenants*

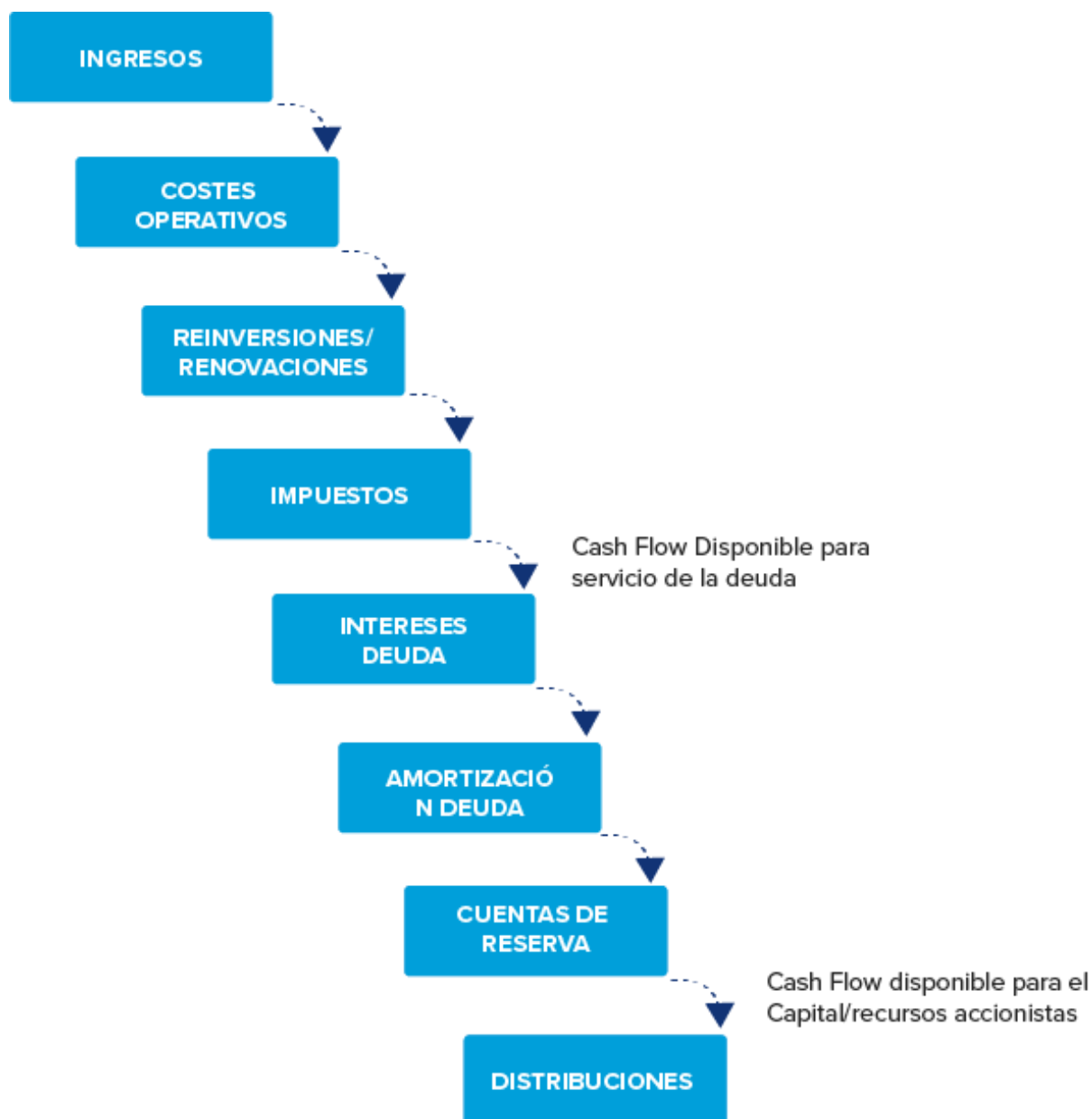
¹²³ El flujo de caja libre es la caja remanente una vez que la sociedad ha pagado todos los costos de producción (costos de operación y mantenimiento rutinario) e impuestos, y ha realizado todas las inversiones necesarias para mantener sus activos productivos en buenas condiciones de funcionamiento.

¹²⁴ El Ratio de Cobertura de la vida del Proyecto (PLCR por sus siglas en inglés) generalmente se usa como medida secundaria. Compara el flujo de caja de toda la vida remanente del proyecto con la deuda viva de ese momento.

* N del T: literalmente “punto muerto” o “punto de equilibrio”, si bien el término inglés es el único usado en la práctica. Significa, en este contexto, el punto, en términos de escenarios de proyecciones de ingresos o de flujos de caja, en el que se está al borde del incumplimiento de las ratios mínimas definidas.

(por ejemplo, no se podrán hacer distribuciones a los accionistas si el RCSD del año anterior no alcanza un determinado valor). Las cuentas bancarias en las que se ingresará la caja, se mantendrán en uno de los bancos del sindicato y estarán pignoradas; esto, adicionalmente a otras provisiones establecidas en el contrato de préstamo¹²⁵. La distribución del flujo de caja estará sujeta a una priorización definida en el contrato de préstamo bajo una secuencia de “cascada” (*waterfall*). Véase a continuación la figura A1.

FIGURA A1: Cascada de los Flujos de Caja del Proyecto



¹²⁵ El apéndice A del capítulo 6 explica con mayor detalle condiciones y *convenants* que generalmente se incorporan en un préstamo de *project finance*.

4. Descripción Básica de las Principales Fuentes de Financiamiento

Hay tres fuentes básicas mediante las cuales un Proyecto APP se puede financiar: deuda, capital y apoyo público¹²⁶.

Deuda

La deuda senior tiene prioridad en términos de amortización sobre todo el resto de formas de financiamiento. La deuda *mezzanine* es deuda subordinada en términos de amortización respecto a la deuda senior, pero se encuentra por encima del capital tanto en términos de distribución de flujo de caja, en la llamada cascada de caja (esto es, la prioridad en la entrada y salida de caja de un proyecto) como en el caso de liquidación de la compañía APP. En tanto que la amortización de la deuda *mezzanine* puede verse más fácilmente afectada por un desempeño pobre de la SPE y teniendo en cuenta la prioridad en la amortización de la deuda senior, la deuda *mezzanine* generalmente conlleva exigencia de retornos mayores al de la deuda senior.

El precio de la deuda de un proyecto APP normalmente se establece sobre la base del costo de fondeo subyacente del prestamista, más un componente fijo (o margen) expresado como un determinado número de puntos básicos para compensar el riesgo de *default* y otros costos del prestamista (por ejemplo, costos operativos, costo de oportunidad de los capitales dispuestos, beneficio).

La deuda de los proyectos APP puede provenir de bancos comerciales, instituciones financieras internacionales o directamente de los mercados de capitales. En este último caso, las SPE emiten bonos que son adquiridos por instituciones financieras, tales como fondos de pensiones o aseguradoras que buscan inversiones a largo plazo.

Los asesores financieros podrán asesorar sobre las fuentes de financiamiento disponible para un proyecto determinado. Se espera de ellos que también realicen un análisis de los costos y beneficios de cada una de las posibles fuentes, lo que incluye un análisis de los plazos disponibles de las distintas fuentes (el plazo hasta el repago de la deuda).

Capital (Equity)

Generalmente los sponsors del proyecto proveen el capital, incluyéndose entre estos los contratistas que construyen y operan el proyecto, así como instituciones financieras. Una gran parte de los fondos propios (a menudo denominados "cuasi-capital") pueden ser en forma de deuda subordinada de accionistas por las ventajas fiscales y contables de este instrumento. Como los accionistas soportan el principal

¹²⁶ La EPEC PPP Guide (2015), *How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*, Banco Europeo de Inversiones.

riesgo de un proyecto APP, buscarán un mayor rendimiento en los fondos que proporcionan. En algunos proyectos, los sponsors contribuyen a los fondos propios en forma de "*sweat equity*" si bien ésta no es aceptada fácilmente por los prestamistas¹²⁷.

Apoyo del Gobierno

El apoyo del gobierno o apoyo público se puede definir como apoyo financiero directo en la forma de aportaciones de fondos públicos, generalmente en forma de subvención de capital. Puede provenir de fondos de la comunidad, de la nación o región o de fondos específicos.

Pueden ser diseñados para hacer un proyecto bancable o asequible. Pueden tomar la forma de apoyo contingente o de garantías por parte del sector público para la SPE u otros participes del sector privado. Esto puede ser aplicado en relación a ciertos tipos de riesgos que no pueden ser gestionados o mitigados de manera efectiva por la SPE o por otros participes del sector privado (por ejemplo, una garantía de ingresos mínimos en una autopista de peaje).

5. Project Finance — Beneficios y limitaciones

Financiar proyectos de infraestructura mediante *project finance* ofrece diversos beneficios, tales como la posibilidad de compartir riesgos, ampliar la capacidad de endeudamiento, liberar flujos de caja y mantener una ventaja competitiva en un mercado competitivo. El *project finance* es una herramienta útil para las empresas que desean evitar la provisión de garantías corporativas, prefiriendo financiar el proyecto fuera de balance. El *project finance* permite al sponsor ampliar su capacidad de endeudamiento al permitir que éste financie el proyecto sobre la base del crédito de un tercero, que podría ser el comprador del output del proyecto. Los sponsors pueden levantar fondos para el proyecto esencialmente sobre la base de sus derechos contractuales.

El *project finance* también permite a los sponsors compartir los riesgos del proyecto con otras partes interesadas. La estructura básica del *project finance* exige que los sponsors repartir los riesgos a través de una red de acuerdos de garantía, acuerdos contractuales y otros acuerdos con terceros con capacidad financiera dispuestos a asumir riesgos. Esto ayuda a reducir la exposición al riesgo de la SPE.

El *project finance* faculta a los proveedores de fondos para decidir cómo gestionar el flujo de caja libre que queda después de pagar los gastos de operación y

¹²⁷ *Sweat equity* es "una contribución en especie igual al valor de ciertas obras o contribución a un proyecto o empresa en forma de esfuerzo y trabajo. El *sweat equity* es el interés de los propietarios, o el aumento de valor, que se crea como resultado directo del trabajo de los propietarios. Es el modo preferido de provisión de fondos propios para los empresarios en empresas *start-up*, ya que pueden ser incapaces de aportar mucho capital financiero a su empresa ... " (de <http://www.investopedia.com>)

mantenimiento y otros pagos obligatorios. En las formas tradicionales de organización corporativa, la dirección corporativa decide sin embargo cómo usar el flujo de caja libre del accionista – ya sea para invertir en nuevos proyectos o para pagar dividendos a los accionistas.

Dado que la SPE tiene una vida útil limitada y su negocio se limita únicamente al proyecto, no hay conflicto de interés entre los inversores y la dirección de la empresa, como suele suceder en el caso de las formas tradicionales de organización corporativa.

Financiar proyectos mediante *project finance* puede permitir a los sponsors mantener la confidencialidad sobre información valiosa del proyecto y preservar una ventaja competitiva. Esto es un beneficio de levantar financiamiento para el proyecto (sin embargo, esta ventaja se ve bastante limitada cuando se busca financiamiento en el mercado de capitales - bonos de proyecto). Cuando se van a levantar fondos de capital (o se van a vender en un momento posterior para reciclar el capital) a través del mercado (por ejemplo, OPVs), la información relacionada con el proyecto debe compartirse con el mercado de capitales, que puede incluir a los competidores de la empresa proyecto o de los sponsors. En el *project finance*, los sponsors pueden compartir la información sensible con un pequeño grupo de inversores y negociar el precio sin revelar información confidencial al público general. Y, dado que los inversores tendrán una participación financiera en el proyecto, también es de su interés mantener la confidencialidad.

A pesar de estas ventajas, el *project finance* es bastante complejo y costoso de estructurar. El costo de financiamiento dispuesto a través de esta ruta es alto en comparación con el capital dispuesto mediante rutas más convencionales. La complejidad de los préstamos *project finance* se debe a la necesidad de estructurar un conjunto de contratos que deben ser negociados por todos los partícipes del proyecto. Esto también conduce a mayores costos de transacción debido a los costos legales involucrados en el diseño de la estructura del proyecto, tratando asuntos fiscales y legales relacionados con el proyecto y la propiedad del mismo, la documentación del préstamo y otros contratos necesarios.

Apéndice B del Capítulo 1: Financiamiento Islámico de un proyecto APP

1. Introducción

El financiamiento Islámico de proyectos APP se está volviendo más habitual por una serie de razones, entre ellas: la creación de bancos Islámicos (como el Banco Islámico de Desarrollo) capaces de proporcionar productos de financiamiento Islámicos para proyectos APP, la limitada disponibilidad de financiamiento no Islámico tras la crisis financiera global y el creciente número de proyectos de infraestructura bajo esquemas APP que se están licitando en el Medio Oriente que, de hecho, han actuado como un catalizador para el uso del *project finance* conforme a la Sharia.

El financiamiento Islámico de proyectos APP puede proporcionar una solución financiera completa o puede utilizarse de forma combinada con otras fuentes de financiamiento no islámico.

Cualquier financiamiento Islámico tendrá que cumplir con los principios islámicos de la Sharia descritos en la tabla B1.

TABLA B1: Principios Islámicos de la Sharia

Principio Islámico	Significado
<i>Riba</i>	Prohibición de cobro de intereses. Como consecuencia, los contratos de financiamiento no pueden generar intereses
<i>Gharar</i>	Prohibición de contratos con incertidumbre. En la práctica, esto significa que, en virtud de cualquier acuerdo, el objeto, el precio y el tiempo de entrega del bien a la parte receptora deben estar determinados desde el principio.
<i>Maisir</i>	Prohibición de especular. Esto significa que los acuerdos en los que la rentabilidad de la inversión no pueda cuantificarse de antemano, y simplemente se infiera, no están permitidos.
Compartición de riesgo y beneficio	Los beneficios de una transacción deben ser reales y representar un retorno genuino por la compartición de beneficios y riesgos de la transacción. Los beneficios no deben estar predeterminados.
Prohibición de juegos de azar, alcohol, drogas	No se puede entrar en una transacción que involucre juego, alcohol o drogas.
Cumplimiento de la Ley Sharia	Una transacción debe ser ética y cumplir con la Ley Sharia local que puede ser diferente entre regiones y países.

Existe una variedad de soluciones Islámicas de financiamiento que pueden ser usadas para financiar un proyecto APP. Productos financieros primarios y acuerdos secundarios darán soporte a cada solución. Los principales productos financieros primarios son:

- *Istina'a* tradicional;
- *Istina'a* de contratación; e

- *Ijara*

Los principales acuerdos secundarios incluyen:

- Acuerdos de servicios; y
- Acuerdos de compra.

2. Istina'a tradicional

Una *istina'a* tradicional (*'istina'a*) es un acuerdo entre dos partes (el financiador Islámico y el contratista de construcción) por el cual el contratista conviene al inicio construir/fabricar para el financiador Islámico un activo de proyecto APP claramente descrito/ especificado. El precio de realización de la construcción/fabricación se determinará en el momento de celebrar el acuerdo, así como la fecha de entrega del activo al financiador. El pago del precio puede hacerse como una suma global a la entrega o, como forma más habitual, en pagos vinculados a la consecución de hitos a lo largo del período de construcción/fabricación. La propiedad del activo del proyecto APP pasará a manos del financiador Islámico en el momento de la entrega.

El acuerdo requiere que el financiador Islámico entre en una relación contractual directa con el contratista o constructor. Esto significa que el financiador Islámico está asumiendo un riesgo de desempeño, un riesgo que no tendrá mucho interés en asumir. En consecuencia, la *istina'a* tradicional para los proyectos APP se ha dejado de usar y ha sido sustituida por la *istina'a* de contratación.

3. Istina'a de Contratación

Un *istina'a* de contratación (“acuerdo de contratación”) es también un acuerdo entre dos partes, si bien en este caso, las partes son el financiador Islámico y la sociedad de propósito específico (SPE). En virtud del acuerdo, la SPE está obligada a conseguir/procurar el activo del proyecto APP en una fecha determinada. La SPE procurará el activo mediante la celebración de un acuerdo directo con su contratista.

Una vez que el activo haya sido construido y efectivamente procurado, la SPE lo entregará al financiador Islámico en la fecha especificada y la titularidad del activo pasará al financiador Islámico. El precio que el financiador Islámico paga a la SPE por adquirir el activo del proyecto APP está predeterminado al inicio del contrato. Se calcula por referencia al costo total del activo del proyecto APP (es decir, un importe de similar valor que el de un préstamo en un *project finance* tradicional). El pago del precio del activo se hace normalmente según la consecución de hitos.

Tanto la *istina'a* tradicional como la de contratación tienen similitudes con acuerdos tradicionales de *project finance*, tales como el cálculo del precio. Del mismo modo, el uso de pagos por hito de avance es en efecto, equivalente a las disposiciones regulares realizadas bajo un contrato de *project finance* tradicional.

Sin embargo, tanto la *istina'a* tradicional como la de contratación no generan ingresos para el financiador Islámico. Como ellos requieren un ingreso a cambio de proveer el *project finance*, debe incluirse un *ijara*.

4. **Ijara**

Una *ijara* es un arrendamiento (*leasing*) del activo del proyecto APP, concedido por el financiador Islámico a la SPE. Esto es posible porque bajo la *istina'a*, el financiador islámico ha recibido el título de propiedad del activo del proyecto APP.

Una *ijara* es efectiva durante la Fase de Operación del proyecto. Bajo el acuerdo, la SPE arrendará el activo del proyecto APP al financiador Islámico pagándole la correspondiente renta. El monto de los pagos o renta por el arrendamiento se calcula como agregado del costo total de la deuda proporcionada por el financiador Islámico más el costo del margen de beneficio, prorrateado mensualmente durante la duración de la Fase de Operación del proyecto.

Por lo tanto, la *ijara* es el único producto financiero que genera un ingreso fijo y determinado al financiador Islámico. Es por esta razón que la *istina'a* y la *ijara* se emplean juntas. La *istina'a* proporciona al financiador islámico el activo del proyecto APP, y el *ijara* asegura que el activo del proyecto APP, mediante la operación del arrendamiento, pueda generar un ingreso (reembolso del monto del préstamo) al financiador Islámico.

5. **Acuerdos secundarios**

Es habitual que se celebre un acuerdo secundario o de apoyo, conocido como acuerdo de servicios, entre la SPE y el financiador Islámico.

Como el financiador Islámico tiene el título del activo del proyecto APP, tiene por tanto la responsabilidad de operar, mantener y asegurar ese activo. Esto representa tiempo y dinero. Sin embargo, estas responsabilidades del financiador Islámico pueden cumplirse mediante la implementación de un acuerdo de servicios. El acuerdo de servicios es un acuerdo mediante el cual la SPE actúa como agente del financiador Islámico. Bajo este acuerdo, la SPE gestiona el activo que ha arrendado al financiador islámico. A cambio de un precio/retribución, la SPE se encarga de todos los costos asociados con la gestión del activo. La gestión incluirá la realización de actividades como la gestión operativa diaria y el mantenimiento del activo del proyecto APP, así como el coste de la suscripción de los seguros del proyecto.

6. Pagando a los financiadores Islámicos

La SPE utilizará pago unitario/pago por servicio y/o los ingresos provenientes del usuario que reciba para hacer frente a los pagos del acuerdo de arrendamiento *ijara*.

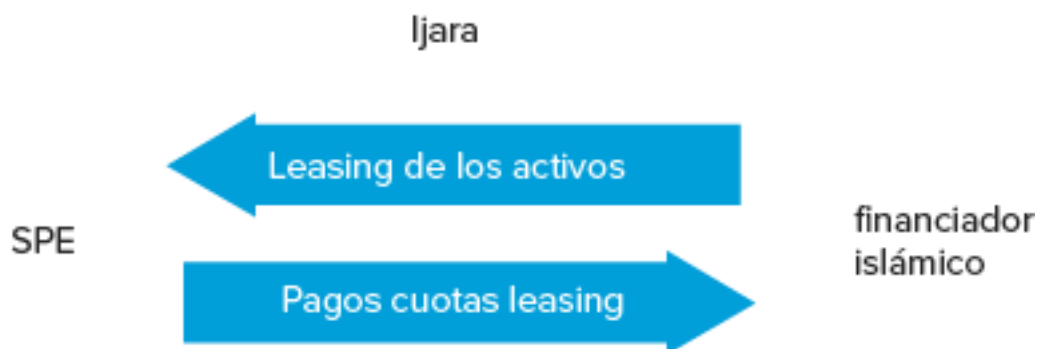
7. Reversión del Activo del Proyecto a la SPE

Otro principio que complementa el acuerdo de financiamiento Islámico es el acuerdo de compra. Bajo este acuerdo, el activo del proyecto APP revierte a la SPE al término del Proyecto APP.

8. Financiamiento Islámico en la práctica

El uso combinado de una *istina'a* y una *ijara* se muestra en la figura B1.

FIGURA B1: Uso Combinado de Istina'a e Ijara



9. Activos del proyecto APP tangibles e intangibles

El financiamiento Islámico de un proyecto APP normalmente asume un financiamiento basado en activos que requiere la transferencia de activos tangibles o reales. Sin embargo, puede haber algunas situaciones en las que la transferencia de activos tangibles no esté permitida. Por ejemplo, si un activo de proyecto APP tiene importancia cultural y/o estratégica, entonces la administración contratante no podrá permitir su transferencia física. Si este es el caso, entonces se utiliza una variación del uso combinado de la *istina'a* y la *ijara*.

En esta situación, el financiador Islámico celebrará un contrato para la adquisición de los derechos contenidos en el contrato APP (es decir, la asignación de los derechos intangibles del acuerdo de proyecto al financiador Islámico). A cambio de asignar sus

derechos de proyecto, la SPE recibe pagos por hitos del financiador islámico para permitirle pagar la construcción del activo del proyecto APP. Además, la SPE celebrará un acuerdo de servicios con el financiador Islámico. Bajo el acuerdo de servicios, el SPE será retribuida por administrar, mantener y operar el activo físico del proyecto APP.

Mediante esta estructura de acuerdo, cuando la SPE recibe el pago por servicio y/o ingresos de usuario, deducirá de estos fondos la retribución adeudada por el financiador, al que le transferirá el beneficio que le corresponda.