



Documentos de políticas
para el desarrollo No 14

Gobernanza del sector de infraestructura y de las APP

Documentos de políticas para el desarrollo No 14

Serie: Iniciativas para la recuperación en la pospandemia

Título: Gobernanza del sector de infraestructura y de las APP

Editor: CAF

Vicepresidencia de Conocimiento

Vicepresidente de Conocimiento, Pablo Sanguinetti

Autores:

Gustavo Fajardo

Mónica López

Alexandra Ramírez

Carlos Román

Antonio Silveira

Dave Zarama

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Este y otros documentos sobre la recuperación en la pospandemia se encuentra en:
scioteca.caf.com

© 2021 Corporación Andina de Fomento Todos los derechos reservados

Resumen

La estrategia en materia de infraestructura debe atender desafíos de corto plazo que la pandemia ha desencadenado y potenciar el papel que pueden tener las inversiones en infraestructura en la recuperación económica. La coyuntura ha afectado de manera directa a algunos sectores cuya demanda ha caído de manera significativa. En consecuencia, los Gobiernos de los países han reaccionado adoptando medidas compensatorias y deberán seguir interviniendo en función de la prioridad y urgencia identificadas en cada caso. De manera más proactiva, es importante reconocer el potencial de las inversiones en infraestructura para apuntalar la recuperación y trabajar en ese sentido. Además de aumentar los recursos dirigidos al sector, es necesario incrementar la eficiencia de las inversiones. Esto requiere mejorar la gobernanza para la toma de decisiones y la gestión de la infraestructura a través de reformas estructurales. Algunos de los objetivos de esas reformas deben ser la mejora de los protocolos de evaluación y selección de proyectos, el fortalecimiento de las capacidades en los órganos responsables, el aumento de la transparencia y el fomento de la colaboración entre el sector privado y el sector público.

Introducción: importancia del sector de infraestructura pública para la recuperación

Los países de América Latina arrastran una deuda histórica en cuanto a la inversión en infraestructura. En el ámbito del transporte terrestre, por ejemplo, las inversiones actuales alcanzan USD 34.000 millones anuales (1,1% PIB), pero la región requiere el triple de ese monto, es decir, USD 100.000 millones anuales para converger a los promedios mundiales en 2040 (AC&A y Cenit, 2020).

Los principales actores internacionales coinciden en que la inversión en infraestructuras desempeñará un papel clave en la recuperación económica de América Latina durante los próximos años. Los gobiernos apenas tienen margen de endeudamiento y su capacidad presupuestaria es limitada, pero la región requiere fuertes inversiones por múltiples razones: i) para dar respuesta a necesidades inmediatas de tipo sanitario, logístico o de telecomunicación; ii) para mantener las infraestructuras y servicios existentes en correcto estado de funcionamiento; iii) para incentivar la actividad económica; iv) para solventar el déficit de infraestructuras y servicios públicos; y v) para evitar que se acrecienten las desigualdades, entre otras.

La infraestructura pública tiene efectos de largo plazo sobre la economía bien reconocidos. Las obras públicas aumentan la productividad y, en consecuencia, los ingresos (Donaldson, 2018; Duflo, 2001). Se estima que la infraestructura tiene un retorno económico promedio del 20% (McKinsey Global & Company, 2016). Estas inversiones también traen efectos positivos en el corto plazo, especialmente cuando se hacen durante recesiones, a través del aumento de la demanda agregada, repercutiendo sobre la producción y el empleo (Abiad et al., 2015; Auerbach y Gorodnichenko, 2012). Por tanto, el valor de estas operaciones es incluso mayor en tiempos de bajones económicos, como los años venideros.

A pesar de esto, la experiencia muestra que la inversión en infraestructura en la región ha sido históricamente muy procíclica y que la infraestructura ha sido sacrificada durante episodios de ajuste fiscal (Carranza et al., 2011). Por tanto, será importante alcanzar compromisos políticos para que la agenda del sector durante los próximos años persiga dos máximas: mantener o aumentar los recursos dirigidos a infraestructura e incrementar la eficiencia con que se usan dichos recursos.

El desafío no es sólo cerrar una brecha cuantitativa de infraestructura, sino mejorar la productividad de la región para su crecimiento sostenido. Las políticas públicas en el sector deben orientarse a procurar inversiones para aumentar la productividad, la competitividad internacional y el bienestar económico.

Dos grandes ámbitos de actuación sobre los que se debe poner el foco son: i) mejorar la gobernanza del sector, íntimamente ligada a la eficiencia y a los procesos de toma de decisiones, poniendo énfasis en perfeccionar la selección de proyectos; y ii) fomentar las asociaciones público-privadas (APP), como complemento a la inversión pública.

En la publicación «Infraestructura en el desarrollo integral de América Latina» (IDEAL) 2018 ya se reconocía la importancia de la gobernanza, señalando que la agenda del sector requería «nuevas y mejores capacidades públicas» e identificando el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción como un imperativo estratégico de la región (Barbero, 2019). La corrupción asociada a la infraestructura es una de las manifestaciones de la pobre gobernanza, que no solo encarece las transacciones inmediatas, sino que tiene costos reputacionales y efectos dinámicos que redundan en un sector más rentista e ineficaz. Por ello, muchas de las reformas pendientes tienen que ver con la promoción de la integridad y, en un sentido más amplio, la mejora de los

mecanismos de decisión en el sector. Es particularmente importante trabajar en la identificación y selección de proyectos. Los Gobiernos no siempre establecen correctamente el orden de importancia de las iniciativas; inauguran nueva infraestructura en lugar de hacer más productiva la que ya existe; no asignan la suficiente importancia a la estrategia integral al financiar proyectos; y omiten impactos que afectan significativamente la viabilidad y rentabilidad de las inversiones.

Por su parte, las APP han sido una herramienta fundamental para recortar el déficit de infraestructuras y servicios públicos en América Latina. Países como Brasil, Chile, Colombia y Perú han logrado mantener cifras de inversión privada en infraestructura entre el 1 % y el 2 % del PIB en la última década, mientras que la inversión pública no ha superado el 2-2,5% del PIB (Vassallo, 2019). Pese a los defectos y las críticas al modelo, la realidad es que los países de la región difícilmente pueden ejecutar las obras que necesitan sin hacer uso de la inversión privada, y las APP han sido la forma más eficiente de canalizar estos recursos. No obstante, se hace necesario evaluar el rol que estas asociaciones desempeñan en la coyuntura actual, tanto la situación en la que se encuentran los contratos existentes y los proyectos en preparación, como las acciones de políticas públicas para los próximos años.

Este documento se organiza de la siguiente manera. Primero, se ofrece una visión de corto plazo de la estrategia para la inversión en infraestructura, centrada en responder a los desafíos que deja la pandemia del COVID-19. Más adelante, se aborda la visión de largo plazo y se discuten temas estructurales del sector, ofreciendo recomendaciones en tres aspectos: la gobernanza de la toma de decisiones, la promoción de las APP y el fomento del financiamiento bajo esquemas de recurso limitado a accionistas (*project finance*).

Visión de corto plazo: estrategia para la inversión en infraestructura

Preparación de proyectos y proyecciones de tendencias

La pandemia ha afectado significativamente a la actividad económica: la súbita interrupción del movimiento de personas y mercancías provocó una fuerte retracción del consumo y de la inversión, con un importante impacto en el empleo y en los ingresos de las familias. Estimaciones disponibles¹ señalan una caída media del PIB en la región de casi el 7 % durante 2020, mucho mayor que la caída en países desarrollados y en otras economías en desarrollo. Igualmente, se estima una recuperación comparativamente lenta, con un crecimiento medio del 5,4 % del PIB en 2021 y de poco más del 2 % en los años siguientes. La recuperación, por tanto, requerirá una acción coordinada de políticas públicas que ayude a recomponer el ciclo de generación de ingresos bajo el liderazgo de los Gobiernos e involucrando al sector privado.

En este sentido, los planes de infraestructuras son una pieza central del esfuerzo. Colombia, por ejemplo, ha estimado que el 53 % de la inversión para la reactivación económica del país se la llevará el sector de las infraestructuras². Con los presupuestos públicos castigados por la emergencia del COVID-19, los países van a requerir mecanismos eficientes para la movilización de fondos públicos y privados, nacionales e

1 Arreaza, López y Toledo (2021).

2 Ver información en: <https://www.valoraanalitik.com/2020/11/26/infraestructura-se-llevar-el-53-de-la-inversi-n-en-la-reactivaci-n-colombiana/>

internacionales para implementar los proyectos. Además, se avencinan posibles cambios en los mercados que financian las infraestructuras en América Latina, con una reducción en la oferta de recursos, asociada al mayor riesgo de los países. Si el sector financiero se vuelve menos líquido, se necesitarán soluciones que permitan atraer los recursos financieros a corto y medio plazo.

Para ello, se hace indispensable desarrollar instrumentos y metodologías orientadas a identificar proyectos con potencial para formar parte de la agenda de corto plazo. En este sentido, es prioritario centrar la inversión en proyectos necesarios, de rápida ejecución, alta generación de empleo e impactos positivos en el territorio. Asimismo, las intervenciones deberían priorizar proyectos relacionados con el mantenimiento de servicios públicos básicos para la población y la mejora de los protocolos de seguridad y aquellos de infraestructura física que ayude a mejorar los servicios críticos para la competitividad y el desarrollo productivo. Esto implica seleccionar proyectos: i) encaminados a mejorar la infraestructura existente frente a la construcción de nuevas obras, ya que suelen necesitar un menor tiempo de preparación; ii) de baja complejidad técnica, que demandan menos costos y tiempos de análisis; y iii) que ya tengan resueltas las gestiones prediales y de licencias ambientales.

Respecto al potencial de generación de empleo directo e indirecto a corto plazo, se estima que los proyectos de infraestructuras en América Latina y el Caribe generan alrededor de 40.000 empleos anuales por cada USD 1.000 millones invertidos en ellos (Schwartz et al., 2009), dependiendo de variables como la combinación de subsectores en el programa de inversión, las tecnologías implementadas y los salarios locales para mano de obra calificada y no calificada. Pero existen algunos tipos de proyectos, como los relativos al mantenimiento de caminos rurales, que pueden crear entre 200.000 y 500.000 puestos de trabajo directos anualizados por cada USD 1.000 millones gastados.

Otro tipo de proyectos a considerar en ciudades son, por ejemplo, los programas para la rehabilitación y mejora de los espacios públicos: canalizaciones, vías urbanas, parques y jardines, entre otros. Estos pueden ser muy oportunos en épocas de restricción de la movilidad, ya que las afecciones al servicio y el impacto sobre el usuario serán menores, además de tener buena capacidad para la generación de empleo y ser de rápida ejecución por no requerir diseños complejos.

Impacto de la pandemia en proyectos de APP y respuestas de las Administraciones

El impacto de la pandemia por COVID-19 sobre los contratos de APP ha sido importante, con mayores consecuencias en el sector del transporte que en otros, como los de energía, telecomunicaciones o agua y saneamiento. La actividad portuaria, por ejemplo, se ha visto afectada en menor medida que otras infraestructuras y no ha sufrido un fuerte impacto por la crisis. En el sector carretero, si bien el impacto por menor tráfico ha sido significativo, no se puede considerar crítico. La caída se ha centrado fundamentalmente en los vehículos ligeros y, por lo tanto, ha afectado más a las vías urbanas y a los países donde este tipo de vías tienen más peso en la movilidad, como Chile y Panamá.

El sector que se ha visto más afectado es el aeroportuario. La caída de tráfico aéreo ha sido muy pronunciada y no se espera que se recupere al menos hasta 2023. En América Latina aproximadamente el 90 % del tráfico aéreo total circula por aeropuertos concesionados, con más de 180 aeropuertos sujetos a casi 70 contratos, que mueven alrededor de 500 millones de pasajeros al año. Las pérdidas acumuladas durante los primeros ocho meses de 2020 en aeropuertos de la región suman más de 4.600 millones

de USD. La situación de las concesiones de transporte público también es preocupante³. Durante las fases de restricción de la movilidad, la demanda de transporte público en las principales ciudades de América Latina cayó entre un 60 % y un 80 %, tras lo cual se están produciendo recuperaciones lentas e inestables.

Las Administraciones públicas han adoptado medidas para compensar a las empresas privadas por algunos de los sobrecostos derivados de la pandemia. Algunas de estas medidas se han dirigido a los sectores más castigados, como el transporte público y los aeropuertos. Las medidas propuestas están teniendo un alcance concreto y limitado, por lo que es de suponer que se inicien solicitudes para los reequilibrios económico-financieros de algunos contratos. Así está sucediendo, por ejemplo, en algunos aeropuertos en Brasil.

La respuesta a los efectos de la emergencia sanitaria debería ser decidida interviniendo en función de la prioridad y urgencia identificadas por sectores. De forma inmediata, se hace necesario asegurar la liquidez a las empresas que presten servicios públicos críticos, como el transporte público; en el corto y medio plazo, sería necesario compensar a los concesionarios a los que el sector público impuso estándares especiales de operación; en el largo plazo, debería revisarse la posibilidad de aplicar mecanismos de reequilibrio económico-financiero cuando corresponda (ejemplos de estos mecanismos son la extensión del plazo de la concesión, la relajación temporal de las obligaciones relativas al cumplimiento de los niveles de servicio y la revisión de las inversiones pactadas en el contrato).

Lógicamente, va a ser necesario revisar la transferencia y distribución de riesgos, especialmente en lo relativo al riesgo comercial, ya que los proyectos que más han sufrido son aquellos que tenían transferido el riesgo de demanda mayoritariamente al sector privado. En este sentido, es bien conocido que los inversores prefieren ajustar su margen de ganancia siempre que este sea relativamente estable en el tiempo. En los proyectos en los que el riesgo estaba mitigado, como es el caso de las 4G en Colombia, en los que se contempla un ingreso mínimo garantizado, se espera que se activen las medidas de mitigación que se establecieron por contrato ante la materialización de este riesgo. Sin embargo, los proyectos que han transferido el 100 % del riesgo de demanda al sector privado, como gran parte de los aeropuertos, afrontan una situación muy delicada, sujeta a una gran incertidumbre. En este sentido, será necesario realizar estudios particularizados sobre el impacto económico-financiero de cada contrato, así como buscar soluciones que eviten terminaciones anticipadas.

En el corto plazo y de cara a la recuperación económica, se recomienda tomar en cuenta y atender algunos puntos que podrían poner en riesgo la viabilidad del modelo de APP en los futuros proyectos: i) la baja capacidad de los Gobiernos en el corto plazo para implementar proyectos cofinanciados, es decir con aportes públicos; ii) el apetito de los inversionistas por determinados sectores y tipos de proyectos, y su identificación de los mercados en función del riesgo país; iii) el análisis de la transferencia del riesgo de demanda en la coyuntura de incertidumbre actual, en la que serán necesarios mecanismos de mitigación en el corto plazo (no obstante, una excesiva sensibilidad del sector público por reducir el riesgo del sector privado podría afectar a la relación calidad-precio del proyecto); iv) el riesgo de seleccionar proyectos no prioritarios para el país, dada la necesidad imperiosa de incrementar los niveles de inversión, para lo que será de gran importancia elaborar metodologías que ayuden a mejorar la selección de proyectos; y v) la creciente incertidumbre sobre el comportamiento del usuario en

³ Ver Molina (2020a) para más detalles.

aquellos proyectos donde no exista una demanda cautiva y la demanda dependa de la evolución de la crisis.

Visión de largo plazo: recomendaciones estructurales para el sector

Además de los ajustes necesarios en el corto plazo para sortear la compleja coyuntura de los próximos años, el sector de infraestructura en la región necesita reformas estructurales que garanticen un buen desempeño también en el largo plazo. La experiencia en América Latina ha demostrado que la falta de visión del ciclo completo de los proyectos afecta los niveles de calidad asociados a la rentabilidad socioeconómica de las infraestructuras, lo que no permite garantizar una operación de calidad sostenida en el tiempo. Existen déficits muy marcados en la identificación, selección y diseño de los proyectos en la región, además de que la eficiencia constructiva es baja (AC&A y Cenit, 2020). Todo esto se une a niveles bajos de inversión en operaciones de conservación y mantenimiento de la infraestructura existente.

A continuación, se presenta un conjunto de recomendaciones dirigidas a aumentar la eficiencia de las inversiones y a movilizar la inversión privada en infraestructura. Las recomendaciones se organizan en tres grupos. El primero atiende la gobernanza general del sector, con énfasis en reforzar la institucionalidad de la toma de decisiones y prevenir la corrupción. El segundo grupo apunta a fomentar y mejorar la implementación de las APP en la región. Por último, se señalan algunos elementos necesarios para impulsar los esquemas de financiamiento con recurso limitado a accionistas, muy importantes para alcanzar la madurez del modelo de APP en el sector.

Gobernanza y prevención de la corrupción

La discrecionalidad en la asignación de recursos está en la raíz de los problemas de gobernanza del sector. En parte, esa discrecionalidad puede ser reflejo de las características propias de esta actividad, pues los proyectos de construcción tienden a ser muy específicos y complejos, además de estar sujetos a contingencias difíciles de prever. Sin embargo, la principal falla está en los procesos institucionales para el diseño de proyectos, la selección y priorización de las inversiones y el seguimiento a las obras y a la infraestructura instalada.

Las fallas de gobernanza de los procesos de decisión crean riesgos que se pueden manifestar de múltiples maneras. En algunos casos, se toman decisiones para favorecer intereses privados (corrupción). Cuando esto ocurre, las implicancias sobre la eficiencia son significativas. El efecto más directo es el aumento en el costo de los proyectos vía sobreprecios. Pero las ineficiencias generadas por la corrupción van mucho más allá: obras de baja calidad, inconclusas o paralizadas; construcción de elefantes blancos (con valor social negativos); prácticas colusorias y excluyentes.

Incluso cuando no se materializan casos de corrupción, las fallas de gobernanza en la toma de decisiones se traducen en ineficiencias. Por ejemplo, el uso de criterios subjetivos para seleccionar proyectos desincentiva la realización de estudios previos de impacto que permitan elegir las obras con mayor retorno. De este modo, los problemas de la institucionalidad se traducen en decisiones subóptimas, que disminuyen la efectividad del gasto en el sector, aun en ausencia de casos flagrantes de corrupción. Por esto, los objetivos de integridad y eficiencia están completamente alineados y las recomendaciones que acá se discuten son pertinentes para los dos.

Recomendaciones generales para mejorar la gobernanza del sector

1. Fortalecer el papel de las evaluaciones ex ante en la planificación de las inversiones. Los potenciales proyectos de infraestructura deben someterse a estudios prospectivos que permitan estimar su valor social y hacer comparaciones entre alternativas. El valor de los proyectos debe medirse a través de variables que capturen el bienestar de las personas (por ejemplo, volumen de comercio, empleo, escolaridad, esperanza de vida, etc.), de modo que el enfoque esté en el impacto de las inversiones y no en el volumen de los insumos (kilómetros de carretera, números de escuelas, etc.).

Estas evaluaciones deben ser un elemento indispensable en la planificación de las inversiones de infraestructura pública, aunque la forma en que esas evaluaciones se integran en el proceso de toma de decisiones puede variar. El caso de Infraestructure Australia ilustra un posible arreglo institucional: un organismo consultivo, independiente del Gobierno, que centraliza las evaluaciones de los proyectos y emite opinión, señalando una lista de prioridades de inversión. Las opiniones de este organismo no son vinculantes, pero tienen mucho peso y sus recomendaciones marcan la agenda del sector. Replicar ese modelo con éxito puede ser inviable en muchos contextos, porque es difícil que un organismo independiente del Ejecutivo tenga suficiente legitimidad para acometer la tarea. Siendo así, la evaluación técnica de proyectos y la planificación de los planes de inversión puede quedar completamente dentro de la jurisdicción de los órganos gubernamentales, pero es necesario definir con más claridad los criterios para la selección de obras y aumentar el peso de las evaluaciones técnicas del impacto esperado en dicho proceso de decisión.

El caso colombiano es ilustrativo de algunos esfuerzos en la región para mejorar la planificación de las inversiones en infraestructura. En ese país se está poniendo en marcha la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT), que, adscrita al Ministerio de Transporte, tiene el objetivo de encargarse de la planeación integral de ese sector, con una visión de largo plazo. Es importante hacer seguimiento a esta experiencia y, en particular, a las prácticas que implemente la UPIT para la evaluación y priorización de obras.

2. Desarrollo de capacidades en los gobiernos subnacionales. La progresiva descentralización política y administrativa de los Estados en la región significa que los gobiernos subnacionales son responsables de una fracción creciente del gasto en inversión pública. Esta dinámica trae desafíos de coordinación entre niveles de gobierno y, sobre todo, de creación de capacidades en los subnacionales.

Aunque existen pocos datos sistemáticos al respecto, la evidencia sugiere que los gobiernos regionales y municipales tienen muchas dificultades para hacer una adecuada formulación de proyectos, lo que dificulta la financiación y ejecución de obras, a la vez que aumentan los riesgos de corrupción. Por ejemplo, entre las iniciativas de inversión presentadas al Ministerio de Desarrollo Social en Chile, las presentadas por las municipalidades tienen menos éxito que las de otras instituciones públicas en cuanto a la probabilidad de recibir una recomendación favorable (que indica que la iniciativa cumple con los antecedentes y estudios que aseguran que es conveniente llevarla a cabo) (Cea et al., 2015).

Considerando que la descentralización parece ser un proceso irreversible, atacar estas deficiencias debe ser prioritario. Las intervenciones concretas deberían empezar por un diagnóstico de las causas inmediatas y estructurales de estas deficiencias. Entre los posibles factores se cuentan el escaso conocimiento específico de los procesos y requisitos de la inversión pública, la dificultad para atraer y retener talento en los

organismos, el mal arreglo organizacional, la escasa fiscalización y monitoreo de los procesos, el clientelismo, etc.

3. Reducir espacios de subjetividad en las licitaciones. En los mecanismos de selección de proveedores, se deben minimizar los espacios de discrecionalidad que tienen las autoridades involucradas. Una manera de conseguir esto es a través del uso de marcos licitatorios estandarizados. Por supuesto, esto presenta sus propias disyuntivas y es necesario balancear las necesidades de controles y de flexibilidad. La estandarización de licitaciones y contratos puede ser una medida especialmente útil para proyectos pequeños y sencillos.

Otra condición clave para reducir la discrecionalidad en estos procesos es aislar efectivamente los comités de evaluación de influencias externas. Esa falta de independencia aparece como un problema recurrente en los proyectos de la empresa Odebrecht investigados por presuntas irregularidades. Varias tareas son necesarias para remediar esta situación. Primero, deben perfeccionarse los mecanismos a través de los cuales se nombran los comités, aislándolos de influencias políticas y garantizando la selección de personas adecuadamente calificadas. Segundo, deben exigirse altos estándares de transparencia para los funcionarios involucrados en estas decisiones, incluyendo la presentación de declaraciones exhaustivas de intereses y la disposición de mecanismos de resolución de conflictos de interés. Tercero, y de manera más estructural, deben reforzarse los canales de entrada a la administración pública, para evitar la formación de redes clientelares dentro del Estado.

Existen algunas agencias en la región que buscan velar por la robustez y transparencia de los procesos de licitación. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Infraestructura en Colombia y Proinversión en Perú tienen atribuciones para la estructuración y contratación de proyectos bajo el esquema de APP. Un diagnóstico sistemático de sus resultados sería valioso para reforzar lo existente y para exportar lecciones concretas.

4. Usar marcos licitatorios no excluyentes. La corrupción en procesos licitatorios y la colusión entre empresas interesadas son fenómenos que en muchos casos se acompañan. Cuando esto ocurre, el perjuicio al interés público es doble. Por una parte, los proyectos no se adjudican a las empresas más eficientes, sino a las dispuestas por los mecanismos de repartición del mercado del cartel. Adicionalmente, la colusión aumenta los precios que paga el Estado por los bienes y servicios que contrata.

Una manera de atentar contra la competencia en los procesos de contratación es establecer requisitos y condiciones para la entrada en las licitaciones, que excluyen a empresas potencialmente interesadas. En consecuencia, una primera política para combatir este problema está asociada a la recomendación previa de disminuir la discrecionalidad en la formulación de los marcos licitatorios. En particular, deben evitarse cláusulas que reduzcan el número de competidores sin argumentos claros.

Adicionalmente, se debería fomentar un papel más activo de los órganos de defensa de la competencia en los sectores de construcción y obra pública, de acuerdo con sus atribuciones, para investigar y sancionar prácticas que atentan contra la libre competencia.

5. Reducir incertidumbres en el diseño y gobernanza de los contratos. Las imprecisiones en la letra o en la gobernanza de los contratos también abren espacios de discrecionalidad que repercuten en la eficiencia y la integridad de los proyectos. Cabe subrayar dos aspectos puntuales de los contratos. El primero son las cláusulas de equilibrio financiero en las APP. Es muy importante acotar su alcance, explicitando muy bien qué contingencias dan lugar a qué compensaciones. Si estas cláusulas son vagas,

no se pueden evaluar ni distribuir los riesgos de los proyectos de manera apropiada, por lo que se pierden algunas hipotéticas bondades de eficiencia de las APP. Además, una interpretación muy laxa de las mismas ha permitido que se usen de manera oportunista, facilitando irregularidades. Para acotar efectivamente el alcance y uso de estas cláusulas, la redacción de los contratos es un aspecto importante a cuidar, pero no el único. La gobernanza de los proyectos en un sentido más amplio debe reforzarse, con mucho énfasis en el funcionamiento de los mecanismos de resolución de conflictos.

En segundo lugar, los contratos deben incluir mecanismos que aclaren cómo dar continuidad a los proyectos en caso de que se descubra corrupción o alguna otra práctica indebida durante su desarrollo. En circunstancias así, el objetivo debe ser identificar a los actores (individuos y empresas) implicados y sancionarlos, pero garantizando la continuación de las obras. Los mecanismos que se implementen deben procurar un traspaso ágil del proyecto y salvaguardar la cadena de pagos.

Conseguir que las obras paralizadas por irregularidades se traspasen y continúen sin mayores contratiempos es una tarea compleja que requiere el desarrollo de capacidades nuevas. Sin embargo, es una labor necesaria. El enfoque tradicional para responder a las irregularidades en los proyectos, basado en la declaración de nulidad de las relaciones contractuales, impone costos económicos muy altos sin conseguir un efecto disuasivo fuerte.

6. Establecer una política de datos abiertos. Aún existe mucho margen para mejorar en términos de las políticas de transparencia en la contratación pública, que puede redundar en un mejor uso de los recursos. El objetivo debe ser poner a disposición de la ciudadanía información completa y detallada sobre las contrataciones del Estado. Por supuesto, para que la información sea una herramienta útil, debe ser comprensiva (reflejando todo el ciclo de vida de los proyectos, incluyendo las renegociaciones de contrato) y accesible, es decir, que debe estar en formatos de fácil uso y comprensión.

Esta es una de las dimensiones de reforma más fáciles de implementar debido a que ya hay tecnologías disponibles para conseguirlo. En particular, existen estándares internacionales, como las normas de datos de la Infraestructura de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por sus siglas en inglés) y el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA), que especifican la información que debería divulgarse sobre cada etapa de los procesos de contratación. En línea con esto, CoST y EDCA recientemente se han unido para producir la guía Estándares de Datos para Contrataciones Abiertas en Infraestructura (OC4IDS)⁴.

En la región, algunas agencias de gobiernos nacionales (Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay) y subnacionales (Buenos Aires, Ciudad de México) han avanzado en la implementación del EDCA. Es necesario continuar los esfuerzos para que la transparencia de las contrataciones sea una política de Estado que abarque la totalidad de sus transacciones.

Un campo específico que es necesario desarrollar es la información sobre beneficiarios finales (es decir, las personas físicas que tienen propiedad o control de una empresa). Idealmente, los Estados deberían apuntar a crear un registro central de beneficiarios finales con información de todas las empresas que deseen participar en procesos de contratación pública. Hasta llegar a ese punto, pueden darse varios pasos intermedios: precisar la definición legal de beneficiarios finales en donde haga falta; establecer obligaciones concretas para presentar y mantener actualizada esa información por parte

⁴ Se puede consultar en la página <https://standard.open-contracting.org/infrastructure/latest/en/>.

de las empresas, con sanciones efectivas por incumplimiento; o integrar esas obligaciones con los procesos de contratación con el Estado.

Otra inversión necesaria dentro de este dominio es el desarrollo de equipos humanos especializados en el manejo de datos dentro del sector público. La intención debe ser doble. Por un lado, se trata de crear unidades capacitadas para preparar y divulgar conjuntos de datos con los estándares deseados. Simultáneamente, debe crearse una cultura de uso y reutilización de datos para el diseño e implementación de políticas, de modo que el propio Estado sea un demandante de datos y que estos sirvan de evidencia para mejorar la eficiencia de las contrataciones y de los procesos de manera general.

7. Limitar las renegociaciones de contratos y crear mecanismos de resolución de conflictos. Las renegociaciones de contratos constituyen uno de los puntos más débiles de la gobernanza de los proyectos de infraestructura. Por tanto, debería ser una prioridad mejorar los mecanismos a través de los cuales se hacen las renegociaciones. Cuando estas son muy permisivas (al punto de que las empresas anticipan que se pueden conseguir términos más favorables en esta etapa) se distorsionan los incentivos en todas las etapas del proceso.

Las APP son especialmente susceptibles de sufrir modificaciones, especialmente en el caso de estar mal preparadas o gestionadas. El problema es que las modificaciones merman con frecuencia la eficacia del contrato para la Administración, reduciendo significativamente su valor. Esto se debe a que son procesos de diálogo en los que no existe competencia. Además, por lo general, la Administración está peor armada que las empresas concesionarias para defender su posición en los tribunales ordinarios o de arbitraje, algo que debe intentar corregirse en la medida de lo posible para no resultar peor parada en ese tipo de procesos.

Por tanto, es recomendable reducir las modificaciones de contratos al mínimo imprescindible y asegurar que el proyecto no se paralice por la existencia de discrepancias o durante los procesos de modificación. Para lo primero, lo habitual es incluir limitaciones a los supuestos y a los importes parciales y acumulados de las modificaciones, algo que casi todos los marcos normativos han incorporado ya. En particular, es aconsejable que se prohíba la contratación de obras adicionales a las originalmente licitadas vía renegociaciones. En circunstancias en que es necesaria la construcción de obras que no fueron estipuladas previamente, estas deberían adjudicarse mediante nuevas licitaciones competitivas.

Para lo segundo, es necesario definir mecanismos que permitan continuar con el proyecto mientras se resuelven las discrepancias, siendo el más habitual el de otorgar a la Administración la potestad de imponer temporalmente su criterio mientras se resuelven las divergencias.

Los mecanismos amistosos e independientes de solución de conflictos —como el amigable componedor⁵ de las leyes colombiana y peruana o el panel técnico de la ley chilena— pueden ser muy eficientes para acelerar los procesos y disminuir la incertidumbre asociada a las resoluciones judiciales. En el caso de Chile, la reforma de 2010 de la legislación para las APP creó esa figura del panel técnico de renegociaciones y estableció la obligación de licitar obras adicionales con un valor por encima de un umbral, excluyendo además a la empresa titular de la licencia original de participar en

⁵ Se trata de una tercera parte imparcial e independiente facultada por las partes para resolver las controversias que surjan entre ellos.

el nuevo concurso. Tras la reforma, el número de renegociaciones se redujo considerablemente.

Es muy importante maximizar la capacidad técnica y la independencia de esas instancias. Sus miembros deben ser independientes no solo respecto a presiones externas, sino también respecto a funcionarios que participaron en etapas previas (licitación).

Fomento e implementación de proyectos APP

El modelo de APP se empezó a implantar en América Latina entre finales de los años ochenta y principios de los noventa. El desarrollo de las APP en la región se ha debido, entre otras cosas, a la continua mejora de sus marcos regulatorios e institucionales en un proceso iterativo en el que las leyes son mejoradas con el tiempo, aprendiendo de los proyectos mientras son implementados. El caso más relevante tal vez sea el de Colombia, que llevó a cabo un cambio para transformar el antiguo esquema de concesión, que había sido puesto en entredicho, en un nuevo modelo de APP que sirviera para el desarrollo con éxito del ambicioso programa de autopistas de cuarta generación en el país (Vassallo, 2019).

No obstante, las APP no han gozado tradicionalmente de muy buena prensa. En algunos sectores se han percibido o calificado como una forma de: i) favorecer a las grandes empresas, por ser estas las habituales adjudicatarias de los contratos APP; ii) despilfarrar dinero público, por el mayor coste directo de esta vía de provisión; iii) socavar los intereses de los usuarios, haciéndoles pagar por algo que antes era aparentemente gratuito; o iv) privatizar de manera encubierta, por transferir al sector privado la gestión de lo público, entre otras percepciones.

Pese a ser argumentos simplificados e interesados, no son totalmente falsos ni, por tanto, fáciles de rebatir. Como siempre, el mejor argumento en un debate son los hechos. En el caso de las APP, el debate se gana dotando a los modelos, programas y proyectos de APP de toda la legitimidad posible.

Esta legitimidad se alcanza promoviendo los proyectos que la sociedad necesita, desarrollados por la vía más adecuada y de forma inclusiva; articulando y facilitando la participación de todos los actores sociales y empresariales; y creando los vínculos necesarios para fomentar esa participación directa o indirecta, ya sea aportando ideas, valorando alternativas, aportando fondos, asumiendo tareas o mitigando riesgos.

En ese sentido, las lecciones aprendidas han demostrado que existen algunas variables ligadas a la gobernanza que ayudan a mejorar el desempeño en la implementación de los proyectos bajo esta modalidad.

Recomendaciones para la implementación y aceptación de proyectos de APP

1. Diseñar una regulación completa y razonable. Los inversores con vocación de permanencia buscan proyectos sometidos a una regulación sencilla, completa y fácil de interpretar y aplicar para que sea lo más predecible posible. En este sentido, si la regulación utiliza fórmulas y enfoques similares a los empleados en países con tradición de APP, generan menos dudas relativas a su interpretación y aplicación. Un marco jurídico específico y completo para regular las asociaciones público-privadas debería incluir al menos una serie de lineamientos, tales como: i) una definición clara de los proyectos de APP, así como de su ámbito de aplicación, y una serie de principios generales, como el derecho a retribuciones, el plazo de los contratos y las adiciones y prórrogas; ii) una regulación de los proyectos de iniciativa pública a través del procedimiento de selección, sistema abierto o precalificación, los requisitos para abrir

los procesos y los factores de selección; y iii) un marco para los proyectos de iniciativa privada. Adicionalmente a la creación de una ley de APP, debería hacerse una revisión y actualización de la normativa en otros aspectos vinculados con la infraestructura, como la gestión predial, ambiental y de redes. Igualmente, los documentos y procesos estandarizados ayudan a generar confianza y limitan la discrecionalidad de las Administraciones a la estrictamente imprescindible para dar respuesta a las necesidades concretas de los proyectos.

2. Integrar las APP en la planificación general y fijar criterios para la elección de la forma de provisión de los proyectos. Las APP no tienen valor por sí mismas, son tan solo un instrumento para alcanzar los objetivos de la Administración. Los proyectos de APP deben tener sentido como parte de la estrategia global del país; por ello deben estar integrados en la planificación estratégica y en la operativa, y deben estar sujetos a criterios de selección basados en la eficiencia y el impacto.

Por otro lado, no todos los proyectos son adecuados para un desarrollo mediante una APP. Los proyectos excesivamente complejos, que requieren un nivel significativo de inversión para el tamaño del país y su experiencia en APP o con plazos especialmente elevados de ejecución, pueden no ser adecuados para esta vía. En otros casos, el sector privado no siempre aporta un conocimiento técnico o una capacidad de gestión diferencial respecto a la Administración pública, en cuyo caso puede haber alternativas más eficientes, como la creación de empresas públicas que funcionen en condiciones de mercado. Otro punto a considerar es el nivel de acceso a financiamiento a largo plazo con recurso limitado a accionistas (*project finance*) que podría tener un inversionista privado para ejecutar el proyecto en el país.

Es fundamental que la elección de la forma de provisión de los proyectos esté sustentada en metodologías bien definidas, normalmente en la propia Ley de APP, que obliguen a justificar la utilización de este esquema asociativo como una modalidad eficiente y necesaria para cada proyecto. Los análisis de valor por dinero tienen una fiabilidad cuestionable, ya que pequeñas variaciones en las hipótesis cambian significativamente los resultados. Parece más realista analizar de forma integral las necesidades de inversión y gasto frente a la capacidad presupuestaria, así como las capacidades y fortalezas de la Administración respecto a las del sector privado. Si solamente se busca financiación privada, es factible utilizar vías intermedias en las que se transfieren menos riesgos a cambio de una remuneración menor.

3. Mantener una institucionalidad clara y sencilla. Lo ideal es que la contraparte pública en cada proyecto sea única, con independencia de que los procesos estén sujetos a supervisión o aprobación por parte de otros entes de la Administración. Cuando un proyecto cae en el ámbito de injerencia de dos entidades públicas (por ejemplo, una prefectura y un municipio), a veces no hay claridad sobre cuál de ellas es la responsable del proyecto. En casos así, es necesario que la identidad del órgano responsable se formalice en un convenio interinstitucional entre dichas entidades públicas.

4. Utilizar indicadores de calidad como herramienta de diseño y vincular automáticamente la remuneración a la calidad. Los proyectos de APP parten de unos diseños básicos desarrollados por la Administración. Por ejemplo, en el caso de una carretera, se definiría la estructura del pavimento, consistente en una serie de capas con diferentes características y espesores. Para desarrollar el proyecto mediante la APP, sin embargo, es más eficiente definir los niveles de calidad que se desea alcanzar (por ejemplo: resistencia, regularidad superficial o rugosidad) y remitirse a la normativa de aplicación. De esta forma, el socio privado podrá plantear la solución más rentable,

teniendo en cuenta tanto la inversión inicial como los costes de mantenimiento y reinversión.

Si se cuenta con referencias normativas adecuadas y buena técnica contractual, el diseño de resultados puede consistir en definir de forma bastante genérica las características del servicio que se quiere obtener a través de las especificaciones técnicas y no tanto el diseño final. Por ejemplo, en vez de definir las características detalladas de un sistema de atención al cliente, se puede establecer el nivel mínimo de satisfacción de los usuarios. La mejor forma de integrar esta forma de diseñar en el contrato es a través de indicadores de calidad de obligado cumplimiento.

Esta forma de diseñar es diametralmente opuesta a la habitual en los contratos ordinarios de obra. No es fácil para la Administración adaptarse a este tipo de enfoque, y por tanto lo recomendable es ir haciéndolo de forma paulatina.

5. Utilizar mecanismos de selección que resulten en socios privados competentes y comprometidos. En primer lugar, es recomendable imponer requisitos de solvencia, capacidad y experiencia. Estos requisitos deben fijarse con prudencia, ya que en exceso pueden afectar al número de propuestas presentadas y, con ello, a la competencia efectiva por el contrato. En segundo lugar, se puede valorar la coherencia y consistencia de la propuesta técnica y de la propuesta económico-financiera. En tercer lugar, se pueden exigir aportaciones mínimas de capital por parte de los adjudicatarios, que garanticen un compromiso financiero con el proyecto. Finalmente, es recomendable prever la posibilidad de excluir ofertas temerarias que, por ser excesivamente agresivas o poco consistentes, se consideran incompatibles con la viabilidad del proyecto.

Todo lo anterior es compatible con la adjudicación de contratos con base en criterios fundamentalmente económicos, procedimiento que resulta, por lo general, más transparente y eficiente. En este tipo de procedimiento, los criterios de capacidad, experiencia, solvencia y coherencia de las ofertas se utilizan únicamente para determinar si dicha oferta es aceptable o no, es decir a efectos de precalificación de oferentes o admisión de ofertas. Una vez que la Administración se ha asegurado de que los licitadores están capacitados y las ofertas son coherentes, se puede adjudicar a la mejor oferta económica.

6. Monitorear los riesgos mantenidos y los transferidos. Un proyecto soporta muchos riesgos que la Administración debe asignar. En países con poca experiencia de APP y elevado nivel de riesgo país, puede ser inadmisibles que la mayoría de los riesgos caigan en el socio privado. Como es bien sabido, los inversores determinan la rentabilidad que deben exigir al proyecto en función de los riesgos percibidos, tanto los de tipo de país como los específicos del proyecto.

La Administración debe ser consciente de ello y limitar el nivel total de riesgo que soporta un proyecto para que este sea atractivo para los inversores no especulativos. Otra ventaja de disminuir la transferencia de riesgos es que permite reducir la remuneración al socio privado, acercándola a la de la deuda pública, lo que facilita la aceptación social del modelo. Un país con poca experiencia debe empezar transfiriendo riesgos en cantidad muy moderada, sobre todo en el caso de inversiones significativas. Esta es una de las razones por las que los modelos de APP no se deben copiar de un país a otro, ya que es imprescindible adaptarlo a las circunstancias y necesidades locales y sectoriales.

Para mitigar los riesgos, se sugiere:

i) Mantener el riesgo predial en la Administración y asegurar procesos ágiles. La Administración está mejor preparada para gestionar la adquisición de predios para proyectos de infraestructura, ya que se trata de una potestad estatal que no se suele

delegar en el caso de contratos ordinarios. Por tanto, la Administración debería gestionar este riesgo directamente o, en su defecto, con el apoyo del concesionario.

Es imprescindible contar con una regulación que permita a la Administración liberar (por trato directo, expropiaciones o reasentamientos) los terrenos necesarios para infraestructuras y equipamientos de interés general en un plazo y con un coste razonables. La gestión debe hacerse proactivamente desde las fases iniciales de desarrollo del proyecto. En la medida de lo posible, los terrenos deberían estar identificados y los procedimientos de adquisición avanzados antes de la firma de los contratos. Además, es importante anticipar y evitar invasiones súbitas de terrenos, que pueden ocurrir cuando las personas prevén procesos de compensación a los habitantes en el sitio del proyecto.

ii) Ser prudente antes de transferir el riesgo de demanda. Está probado que es difícil estimar la demanda en infraestructuras nuevas y esta puede estar muy afectada por variables externas al proyecto. Además, es un riesgo que se materializa cuando se ha completado la inversión y el proyecto está muy avanzado, momento en que ya hay pocas herramientas para gestionarlo activamente. Por tanto, transferir el riesgo de demanda es caro: los actores privados exigen una remuneración significativa a cambio de asumirlo.

Esto también incide sobre la financiación de los proyectos. Una mayor dependencia de fuentes de pago no respaldadas por el gobierno aumenta el riesgo de que disminuyan los ingresos del proyecto, lo cual puede dificultar el financiamiento. Algunas formas de mitigar ese riesgo son los pagos por disponibilidad o pagos contingentes para compensar escasez de ingresos del proyecto.

7. Plantear la iniciativa privada como una ayuda sin que se convierta en un problema. Las iniciativas privadas son las que surgen cuando una entidad privada se acerca a un organismo público con el propósito de desarrollar un proyecto de servicios o infraestructura pública sin que el Gobierno haya enviado una invitación o convocatoria explícita. La realidad es que en América Latina existen pocos países donde la implementación del mecanismo de iniciativas privadas haya contribuido decisivamente al desarrollo de proyectos de infraestructuras, por eso hay que tener claridad a la hora de implementarlas. Algunas reflexiones obtenidas de las experiencias revisadas se resumen en que: i) las iniciativas privadas no deben marcar la agenda de inversión del sector público, el inversor privado solo debería complementar la capacidad de identificación de proyectos de la Administración; ii) es necesario contar con una Dirección de Planificación dentro de los organismos públicos con capacidad para atender las propuestas enviadas por el privado; iii) recibir demasiadas iniciativas privadas es el peor escenario, ya que su evaluación consume recursos y, si el sistema se desborda, las buenas ideas se pierden; iv) no debería sacrificarse la competencia por el proyecto; en el difícil equilibrio entre incentivar al proponente y generar competencia por el proyecto, lo primero es deseable, pero lo segundo es imprescindible; y v) la evaluación en varias etapas se ve más eficiente, ya que el privado solo desarrolla en detalle los proyectos una vez que estos cuentan con el interés del sector público.

Préstamo a las APP bajo un esquema de financiamiento estructurado de proyecto (*project finance*)

Los financiamientos bajo la modalidad de *project finance* tienen la particularidad de ser un producto muy especializado y elaborado a la medida del proyecto a ser financiado, toda vez que la fuente de pago del préstamo son los flujos de caja que el mismo proyecto genere.

Es importante que los proyectos respondan al concepto de «bancabilidad» desde su diseño. Es decir, que se tomen en cuenta desde el principio las condiciones que permitirán la viabilidad del producto de financiamiento privado.

Como punto de partida, la calidad del marco regulatorio, licitatorio y contractual de los contratos de APP es un factor determinante. El nivel de claridad de los lineamientos legales y económicos que respaldan los proyectos determinará el nivel de confianza de los financiadores e inversionistas. El desafío radica en asegurar que las asignaciones que derivan en los pagos estén adecuadamente reglamentadas e instrumentadas en los contratos. Además, deben estar específicamente reglamentados factores como los plazos para pago, moneda, disposiciones sobre retrasos y garantías contingentes en eventos de terminación anticipada.

Factores de éxito para las APP bajo el esquema de financiamiento estructurado de proyectos

1. Diseñar contratos que sean muy explícitos y claros en cuanto a los principales elementos que afectan la bancabilidad del proyecto. Hay múltiples aspectos del diseño de los contratos que deben cuidarse. En primer lugar, es fundamental que el contrato refleje la distribución de riesgos asignada en la matriz de riesgos del proyecto, en la cual se debe procurar que cada riesgo lo asuma la parte mejor preparada para hacerlo.

En cuanto al mecanismo de compensación, el contrato debe establecer claramente la fuente de los ingresos del contratista privado (definiendo si este asumirá total o parcialmente el riesgo de demanda); la forma en que el contratista privado recibirá esos ingresos (frecuencia y medio de pago); la moneda en que estarán establecidos los ingresos; y, en caso de que corresponda, la fórmula para calcular el factor de ajuste del precio adjudicado a través del cual se reconozca el efecto de variables tales como el tipo de cambio, la inflación local o extranjera.

El contrato también debe fijar un plazo razonable para que el contratista privado obtenga el cierre financiero. Es recomendable otorgar al contratista privado por lo menos doce meses desde la suscripción del contrato para lograr el cierre financiero, con posibilidad de aumentar dicho plazo de manera justificada, si fuera necesario.

El contrato debe ser muy claro respecto a los derechos de los financistas. El contrato debería contemplar la posibilidad de ceder las acciones del contratista privado en prenda a los financistas; la posibilidad de ceder los derechos del contratista privado bajo el contrato de APP en garantía a los financistas; la posibilidad de dar en garantía (prenda, hipoteca, fideicomisos, etc.) a los financistas los activos del contratista privado y sus flujos bajo el contrato de APP; y el requerimiento de que el contratista privado reciba la aprobación escrita de los financistas como condición previa para asumir cualquier obligación de inversión adicional a las originalmente previstas.

Además, los financistas deben estar siempre informados por la entidad pública contratante sobre incumplimientos del contratista privado que puedan ocasionar una terminación anticipada del contrato de APP y tener el derecho de tomar la posición contractual del contratista privado para evitar dicha terminación.

Las inversiones adicionales a las previstas en el proyecto técnico definitivo que se pueden requerir al contratista privado deben tener un límite razonable, establecido en el contrato (por ejemplo, un máximo de un 10 % del gasto de capital sin IVA). La entidad pública contratante debe asumir el costo de estas inversiones adicionales, entregando al contratista privado por anticipado los fondos para ejecutarlas. La aplicación de reglas de

este tipo genera incentivos para diseñar mejores proyectos desde el principio y reduce el espacio para renegociar y cambiar las condiciones contractuales⁶.

Otro asunto clave es el mecanismo de resolución de controversias. El contrato debe aclarar las instancias internas de resolución de conflictos. El hecho de contemplar en el contrato el arbitraje internacional puede ampliar las posibilidades de financiamiento, especialmente el acceso a financistas internacionales. Asociado a esto, los acuerdos de estabilidad legal e impositiva son muy importantes. En la medida que el contratista privado se asegure de que las condiciones legales y tributarias no van a cambiar, los financistas y el contratista privado tendrán mayor certidumbre sobre los flujos disponibles para servir la deuda y los flujos disponibles para los accionistas, respectivamente. Asociado a esto, el contrato debe tener una cláusula para restablecer el equilibrio económico-financiero al contratista privado en caso de eventos de fuerza mayor o cambios normativos que causen mayores costos, pero esas cláusulas deben estar bien acotadas y definidas para evitar abusos en su interpretación⁷.

Finalmente, la entidad pública contratante debe reconocer al contratista privado la inversión realizada bajo cualquier evento de terminación anticipada. Eso dará a los prestamistas la tranquilidad de que bajo cualquier escenario de terminación anticipada podrán cobrar el financiamiento. En el contrato de APP se debe establecer claramente cómo se determinará el valor a pagar al contratista privado por terminación anticipada, la forma y plazo de este pago.

2. Minimizar modificaciones de contratos adjudicados para alcanzar el cierre financiero. Idealmente, las exigencias de los financiadores y de los inversionistas privados deben conocerse e incorporarse en los contratos de APP antes de licitar el proyecto, para que sean valoradas y consideradas durante la preparación y presentación de ofertas. Para esto, es importante promocionar los proyectos y hacer pruebas de mercado antes de convocar la licitación. En la medida de lo posible, debería evitarse la tentación de firmar adendas con cambios significativos a los contratos de APP tras la adjudicación, ya que puede considerarse una forma de trato preferencial al adjudicatario⁸, aparte de comprometer el valor generado por el proyecto. Por eso es importante que el contrato de APP esté bien estructurado antes de convocar la licitación.

3. Manejar con prudencia la exposición al tipo de cambio. La moneda de financiamiento debería corresponderse con la moneda de fuente de pago del proyecto. Desde el punto de vista de la bancabilidad, el acceso a financiamiento internacional se puede facilitar si los contratos incluyen cláusulas claras de ingresos del contratista privado en moneda extranjera (típicamente, el dólar estadounidense) o si se contemplan tasas de interés por retrasos en pagos indexados. Tales disposiciones mitigan (para los inversores y financistas) los riesgos de descalce por una devaluación que repercuta en la disponibilidad para atender el servicio de la deuda, lo que facilita la estructura del financiamiento.

En caso de que la Administración asuma el riesgo de tipo de cambio, permitiendo pagos por disponibilidad en dólares, debe tenerse en cuenta que es un riesgo que aparece cuando la situación económica es más desfavorable. Por tanto, la Administración tendrá menor capacidad para asumir las consecuencias económicas de su materialización. Se sugiere que los pagos en dólares sean diferidos durante el plazo de la APP y que se limite

⁶ Ver el punto 7 del apartado «Recomendaciones generales para mejorar la gobernanza del sector».

⁷ Ver el punto 5 del apartado «Recomendaciones generales para mejorar la gobernanza del sector».

⁸ Ver el punto 7 del apartado «Recomendaciones generales para mejorar la gobernanza del sector».

el porcentaje que pueden representar sobre el total de los pagos por disponibilidad o vigencias futuras asignados al proyecto, para evitar la concentración de las asignaciones en dólares y mitigar este riesgo para la Administración. Así, se da viabilidad de acceso al financiamiento a la banca local y a la banca internacional y multilateral con una combinación de tasas de interés viables para financiar los proyectos.

4. Conseguir adjudicatarios (y empresas constructoras, suministradoras y operadoras) con condiciones que faciliten el financiamiento del proyecto.

Previamente se discutió la importancia de usar procesos licitatorios que resulten en adjudicatarios de calidad⁹. Para el financiamiento estructurado de proyectos, hay una consideración adicional: los posibles financistas también hacen un análisis de las empresas involucradas, con estándares que pueden ser incluso más elevados a los de la propia licitación.

Exigir condiciones mínimas más estrictas durante la licitación aumenta la probabilidad de que el adjudicatario sea elegible para el financiamiento, pero puede disminuir el nivel de competencia durante la licitación. Por tanto, el nivel de exigencias en la licitación genera una disyuntiva (*trade-off*). La intensidad de ese *trade-off* depende del nivel de riesgos no cubiertos en la estructura del contrato. Los financistas típicamente exigen a los promotores del proyecto (dueños de la adjudicataria) contar con soportes contingentes o garantías para cubrir esos riesgos y esas exigencias aumentan con el nivel de riesgos no cubiertos.

Reflexiones finales

La pandemia ha tenido impactos directos e indirectos sobre el sector infraestructura y las inversiones. En primer lugar, ha habido un efecto directo sobre la demanda en algunos sectores, como el de aeropuertos y el de transporte público. En los casos en que esos servicios se proveen bajo contratos de APP, los contratistas han visto una caída significativa en sus ingresos, que pone en riesgo la actividad. Por otra parte, la emergencia ha supuesto un fuerte golpe para las economías y presupuestos nacionales, comprometiendo, entre otras cosas, la disponibilidad de fondos para inversiones en infraestructura.

Ante este panorama, es necesario plantear una estrategia para el sector que responda a los desafíos de corto y largo plazo. En el plazo inmediato, es necesario compensar a las empresas por las pérdidas generadas y evaluar la posibilidad de activar cláusulas de equilibrio financiero. Asimismo, con miras a los proyectos de APP que se quieran emprender en el corto plazo, es necesario reconocer y atender algunos puntos que pueden poner en riesgo su viabilidad: i) los gobiernos tendrán una capacidad limitada para implementar proyectos cofinanciados con aportes públicos; ii) las condiciones actuales pueden reducir el apetito de los inversionistas; iii) la incertidumbre de la coyuntura dificulta hacer predicciones sobre la demanda y complica el análisis de la transferencia del riesgo de demanda. También en el corto plazo, se debe evitar la tentación de relajar mucho los criterios de selección de proyectos para incrementar los niveles de inversión.

A mediano y largo plazo, la tarea fundamental es consolidar la gobernanza del sector alrededor de cuatro grandes objetivos. Primero, mejorar la calidad de la toma de decisiones en el sector, institucionalizando protocolos objetivos para la selección de proyectos y aumentando el peso de los datos y las evaluaciones técnicas en dichos

⁹ Ver los puntos 3 y 4 del apartado «Recomendaciones generales para mejorar la gobernanza del sector».

procesos. Segundo, fortalecer los proyectos iniciales y el diseño de los contratos, incluyendo lo referente a los mecanismos de resolución de conflictos, para minimizar la incidencia de renegociaciones que ponen en riesgo la eficiencia e integridad de las obras. Tercero, aumentar los niveles de transparencia, especialmente a través de la adopción de prácticas de contratación abierta. Cuarto, fomentar la correcta gestión de las APP, empezando por los criterios para determinar qué proyectos se beneficiarían de ser realizados bajo esa modalidad. Finalmente, las APP pueden recibir un empujón importante si se consolidan esquemas de financiamiento estructurado de proyectos, para lo cual la tarea fundamental es garantizar la institucionalidad que incentive a los potenciales inversores.

Referencias

- Abiad, A., Furceri, D. y Topalova, P. (2015). «The macroeconomic effects of public investment: evidence from advanced economies». Documento de trabajo del FMI.
- AC&A y Cenit (2020). *Análisis de inversiones en el sector transporte terrestre interurbano latinoamericano a 2040*. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1537>
- Arreaza, A., López, O. y Toledo, M. (2021). «La pandemia del COVID en América Latina: impactos y perspectivas». Caracas: CAF.
- Auerbach, A. y Gorodnichenko, Y. (2012). «Measuring the output responses to fiscal policy». *American Economic Journal: Economic Policy*, American Economic Association, vol. 4(2), pp. 1-27, mayo.
- Barbero, J. A. (2019). *IDEAL 2017-2018. Infraestructura en el desarrollo de América Latina*. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1465>
- Carranza, L., Daude, C. y Melguizo, A. (2011). «Public infrastructure investment and fiscal sustainability in Latin America: incompatible goals?». Documento de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Cea, M., Cortese, J., Arellano, T., García, A., Muñoz, M., Bravo, J. (2015). *Asociatividad municipal: herramienta para la inversión local*. Centro de Políticas Públicas UC. <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/otras-publicaciones/asociatividad-municipal-potencialidades-para-la-inversion-y-el-desarrollo-local/>
- Donaldson, D. (2018). «Railroads of the Raj: estimating the impact of transportation infrastructure». *American Economic Review*, 108 (4-5): 899-934.
- Duflo, E. (2001). «Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: Evidence from an unusual policy experiment». *American Economic Review*, 91 (4): 795-813.
- McKinsey Global & Company (2016). *Bridging global infrastructure gaps*. McKinsey Global Institute. Junio.
- Molina, J. (2020). *Ideas y reflexiones para la implementación de proyectos de asociación público-privada. La experiencia latinoamericana*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1682>.
- Molina, J. (2020). *Efectos del COVID-19 en los proyectos APP*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1695>.
- Schwartz, J. Z., Andrés, L. A., Dragoiu, G. (2009). «Crisis in Latin America: infrastructure investment, employment and the expectations of stimulus». Documento de trabajo de Investigación sobre Políticas; n.º WPS 5009 Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/760281468054542825/Crisis-in-Latin-America-infrastructure-investment-employment-and-the-expectations-of-stimulus>
- Vassallo, J. M. (2019). *Asociación público-privada en América Latina. Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades*. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1376>



caf.com
@AgendaCAF
