

# CÓMO FORTALECER LAS INSTITUCIONES PARA MEJORAR LAS APP

## Apoyo financiero a los programas de APP

*Esta nota fue elaborada por Iris Infrastructure Advisory Ltd junto a Andrew Jones para el Servicio de Asesoramiento en Infraestructura Pública y Privada (PPIAF, por su sigla en inglés) y el Grupo de Infraestructura, APP y Garantías (IPG, por su sigla en inglés), con aportes de Bailo Diallo, Jane Jamieson y Jemima Sy bajo la dirección de Imad Fakhoury (Director Global - IPG) y Fatouma Toure Ibrahima (Gerente de Práctica - Grupo APP).*

Existe un interés sin precedentes entre los países en desarrollo por atraer la inversión privada hacia la infraestructura y los servicios básicos con el fin de satisfacer la creciente demanda nacional. En la actualidad, casi todos los países en desarrollo han introducido con éxito en el mercado una APP en infraestructura. Tras una caída sustancial de la participación privada en infraestructura debido a la pandemia de COVID-19, dicha participación repuntó en 2021<sup>1</sup> y muchos gobiernos han recurrido al sector privado para ayudar a financiar e invertir en infraestructura, lo que se considera un motor clave para la recuperación tras la pandemia.

El establecimiento de marcos e instituciones sólidos de APP transmite el compromiso de un gobierno hacia las APP y se espera que ello aliente la eficiencia y rendición de cuentas en su gobernanza y conduzca a transacciones de mayor calidad. Las APP pueden ponerse en marcha de forma excepcional sin un marco jurídico e institucional específico que las respalde. Sin embargo, para satisfacer las continuas necesidades de inversión en infraestructura de los países y generar transacciones de “valor por dinero”, deberán ir más allá de los proyectos pioneros y establecer programas de APP que fomenten un mercado activo de licitaciones y financiamiento.

---

<sup>1</sup> La participación privada en infraestructura (PPI) en todo el mundo en 2020 fue de 45 mil millones de dólares en 252 proyectos, un 52% menos que en 2019. La inversión en PPI en 2021 fue de 76.2 mil millones de dólares en 240 proyectos - [PPI Database](#).

Para comprender mejor los factores que impulsan el éxito de los programas de APP y la mejor forma en que las agencias de desarrollo pueden ayudar a los gobiernos nacionales a establecer y desarrollar sus programas de APP, el Grupo de Infraestructura, APP y Garantías (IPG, por su sigla en inglés) del Grupo del Banco Mundial y el Servicio de Asesoramiento para Infraestructura Pública y Privada (PPIAF, por su sigla en inglés) crearon el Programa de Desarrollo Institucional de las APP.

El Programa de Desarrollo Institucional de las APP tuvo como objetivo sintetizar la experiencia colectiva del apoyo a las APP en todo el Grupo del Banco Mundial y aprender de otras instituciones y de la experiencia a nivel global. El programa llevó a cabo: i) un análisis e investigación para identificar los factores críticos de éxito y fracaso de los programas de APP y ii) una revisión de las herramientas, recursos y asistencia técnica para desarrollar instituciones de APP. El programa también ofrece apoyo integral para el desarrollo institucional a determinados países financiados por el PPIAF.

Si bien no existe una solución única que garantice el éxito de los programas de APP y los factores que lo impulsan son complejos y multifacéticos, se han identificado hallazgos sobre cómo fomentar el éxito de dichos programas. Estos hallazgos se han agrupado en cinco temas principales: desarrollo de las capacidades, marcos jurídicos e institucionales, preparación de proyectos, financiamiento y gestión de contratos. La presente nota práctica, junto con las notas sobre los otros cuatro temas clave, pretende difundir los hallazgos del programa sobre estos temas específicos. Estas notas se complementan con otro documento en el que se describen las herramientas y los productos utilizados para prestar apoyo institucional a las APP que se examinaron en el marco de la investigación.

Esta nota práctica describe las conclusiones y lecciones aprendidas en relación con el impacto que el apoyo financiero del gobierno puede tener -tanto en la preparación del proyecto como en la inversión- en el desarrollo de programas de APP.

# 1. ¿Qué papel desempeña el apoyo gubernamental al financiamiento de los proyectos de APP en el éxito de estos programas?

Los gobiernos prestan apoyo a las APP a través de diversos mecanismos. Este apoyo se brinda durante la fase de preparación del proyecto, a través de la financiación destinada a los asesores de transacciones y otros costos de preparación, y durante la fase de implementación del proyecto, a través de medidas directas (por ejemplo, subsidios de capital y pagos por disponibilidad) e indirectas (por ejemplo, garantías), así como del establecimiento de intermediarios financieros para proporcionar o movilizar fondos. A menudo, el apoyo gubernamental puede ser fundamental para garantizar una sólida preparación de los proyectos y apuntalar su financiabilidad, pero también repercute en la situación fiscal del gobierno y, por lo tanto, debe considerarse cuidadosamente.

En Filipinas, se creó en 2011 un mecanismo de apoyo al desarrollo y monitoreo de proyectos (PDMF, por su sigla en inglés) como parte de un programa de reforma más amplio de APP. Apoya a las autoridades contratantes en todas las etapas del ciclo de vida del proyecto y está diseñado como un fondo rotatorio para apoyar la sostenibilidad.

La preparación de proyectos contribuye al éxito de los programas de APP ya que fomenta el desarrollo de proyectos bien estructurados y financiados. A pesar de su importancia, muchos gobiernos luchan por asignar fondos suficientes para dicha preparación. Varios países, entre ellos Filipinas<sup>2</sup> y la India, han creado con éxito y de forma sostenible fondos para la preparación de proyectos (PDF, por su sigla en inglés) a fin de apoyar su preparación en forma sistemática. Los mercados en los que se han establecido con éxito los PDF se caracterizan por tener experiencia práctica y un fuerte compromiso político con las APP. Otros países, como Jordania, Nigeria y Kenia, han habilitado los PDF, pero han tenido dificultades para financiarlos, lo que ha socavado su posible impacto.

Las agencias de desarrollo también han apoyado la creación de instrumentos similares a los PDF en países como Jordania, Egipto, Kenia y Ghana. Este tipo de respaldo por parte de las agencias de desarrollo, que suele ir acompañado de una importante asistencia técnica, ha servido para impulsar el desarrollo de proyectos de APP. Sin embargo, como estos fondos tienen una vida finita y a menudo se establecen como medios que operan en paralelo a cualquier PDF financiado por el gobierno, pueden retrasar el desarrollo de soluciones sostenibles de financiamiento institucional a menos que sean cuidadosamente estructurados.

En Kenia, el Banco Mundial prestó apoyo en forma similar al PDF para la preparación de proyectos de APP y la asesoría en transacciones. Posteriormente, el gobierno de Kenia ha creado su propio fondo permanente para el apoyo a la preparación de proyectos y, a largo plazo, la financiación de los mismos.

En general, los PDF, respaldados por el gobierno o por los donantes, han generado resultados variados en el desarrollo de programas de APP, y muchos países, como Brasil, han tenido un éxito considerable en la ejecución de proyectos de APP sin contar con estos fondos. Teniendo en cuenta los costos de transacción y de financiamiento involucrados en la creación de un PDF, es probable que un historial exitoso de APP y un verdadero compromiso del gobierno con una futura implementación sean condiciones previas necesarias para que un PDF influya en el desarrollo de un programa de APP. Por lo

---

<sup>2</sup> El PDF filipino fue financiado por el gobierno de Filipinas (87 millones de dólares) y Australia (18 millones de dólares), con la colaboración del Banco Asiático de Desarrollo.

tanto, los PDF pueden ser muy útiles para abordar desafíos específicos en la preparación de proyectos, aunque requieren de un cuidadoso diseño para garantizar su sostenibilidad.

El apoyo gubernamental a la viabilidad financiera o el financiamiento de los proyectos también suele verse como un apoyo al desarrollo más amplio de los programas de APP. Esto es así a pesar de que las limitaciones financieras por sí solas no parecen ser un obstáculo clave para muchos programas de APP de países en desarrollo, sobre todo cuando estos programas son relativamente pequeños. El uso de apoyo indirecto (por ejemplo, garantías) es el más habitual y está fuertemente vinculado a la inversión en APP en los mercados de APP menos desarrollados y en los países de menores ingresos. Sin embargo, aunque el apoyo indirecto puede posibilitar los proyectos, existen casos en los que los gobiernos han utilizado instrumentos de garantía para asumir un riesgo considerable como, por ejemplo, garantizar el pago de la deuda del proyecto, lo que puede socavar los principales beneficios de las APP. En general, no suele utilizarse el apoyo directo, posiblemente como consecuencia del gran compromiso de capital inicial que requiere. Sin embargo, cuando se utiliza de forma programática, es una herramienta que parece especialmente relevante en los mercados consolidados. En estos casos, los gobiernos han establecido un medio de financiamiento para brindar apoyo directo con un claro objetivo de política, por ejemplo:

- Desbloquear grandes acuerdos para programas en sectores específicos, como el programa vial de India o Colombia, que se basó en la Financiación del Déficit de Viabilidad (*Viability Gap Funding*); o,
- Centrarse en una cuestión específica del desarrollo de proyectos, como el establecimiento de un fondo para apoyar la adquisición de derechos de paso para proyectos de APP en Filipinas.

También se ha prestado apoyo gubernamental programático a instrumentos para el financiamiento de proyectos, como la creación de fondos de inversión pública (PIF, por su sigla en inglés) para proveer o

La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) de Colombia se creó para apoyar las APP y el desarrollo de infraestructuras y ha catalizado la inversión privada, en particular de inversores institucionales (fondos de pensión locales), a través de líneas de préstamos, capital y liquidez.

movilizar fondos. Se trata de intervenciones poco frecuentes, dados los grandes compromisos financieros iniciales necesarios, y los ejemplos de éxito se limitan, hasta la fecha, a programas de APP relativamente desarrollados, por ejemplo, en Brasil, Colombia y la India. Sin embargo, cuando se han utilizado estos fondos, han tenido un gran impacto en el desarrollo de programas de APP, a menudo a través del abordaje de problemas específicos relacionados con el financiamiento local de las APP como, por ejemplo, la falta de financiación a largo plazo en la India. A pesar de su éxito, los PIF deben ser cuidadosamente diseñados ya que, de lo contrario, pueden desplazar al financiamiento privado y, en

última instancia, obstaculizar el desarrollo de la capacidad local de financiación de proyectos. Por ejemplo, el papel dominante del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Brasil, y su provisión de financiamiento subsidiado hasta hace relativamente poco, no ha facilitado la participación de financistas locales del sector privado en la financiación de proyectos de APP.

En general, el apoyo gubernamental al financiamiento de proyectos de APP descrito anteriormente puede ser fundamental para el crecimiento de los programas de APP, pero la naturaleza del apoyo que resulta más eficaz varía en función de las distintas etapas de madurez de dichos programas. Aquellos programas menos desarrollados deben centrarse estrictamente en la ejecución de un pequeño número de proyectos iniciales prioritarios, mientras que los programas más desarrollados pueden tener la amplitud suficiente para llevar a cabo la preparación de proyectos programáticos junto con el apoyo financiero. En todos los casos, sin embargo, el apoyo gubernamental debe ser controlado y gestionado

desde un enfoque sostenible respecto a los Compromisos Fiscales y Pasivos Contingentes (FCCL, por su sigla en inglés).

## 2. Hasta ahora, ¿de qué manera ha apoyado la asistencia técnica el financiamiento gubernamental de las APP?

Aunque la obtención de financiamiento privado es un objetivo clave para muchos gobiernos a la hora de embarcarse en proyectos de APP, a menudo se proporciona financiación o apoyo financiero público a estos proyectos para garantizar que sean financiables. A pesar de la frecuencia con la que el gobierno ofrece apoyo a los proyectos de APP, no ha habido una asistencia técnica significativa centrada en este tema. Sin embargo, las agencias de desarrollo concentran cada vez más sus esfuerzos en esta área. El apoyo prestado hasta la fecha por las agencias de desarrollo ha incluido tanto asistencia técnica como productos diseñados para profesionales de las APP gubernamentales. Por lo general, este apoyo se enfoca en: (i) el financiamiento de la preparación de proyectos y la creación de mecanismos institucionales de financiación (como los PDF); (ii) la creación de mecanismos/instrumentos de financiación de proyectos para abordar las limitaciones de dicho financiamiento (como los PIF); y (iii) la gestión del apoyo gubernamental (cuestiones sobre los FCCL, instrumentos de garantía, tratamiento contable de las APP).

Se ha examinado el apoyo prestado por las agencias de desarrollo en este ámbito con el fin de identificar deficiencias y superposiciones en las orientaciones, las herramientas y los productos existentes, así como para comprender de qué manera la asistencia técnica específica puede resultar más útil o plantear desafíos a la hora de respaldar a las instituciones de APP. Los principales hallazgos de esta revisión se dividen en dos amplias categorías: (i) la elaboración de orientaciones sobre mejores prácticas, herramientas y otros productos relacionados con el apoyo gubernamental; (ii) la asistencia técnica que cubre cuestiones de apoyo gubernamental, que puede o no aprovechar herramientas o productos específicos.

### 2.1 Orientación, Herramientas y Productos

Las agencias de desarrollo han publicado una serie de herramientas y productos que se utilizan para apoyar el desarrollo de métodos de financiamiento gubernamental para proyectos de APP. El siguiente cuadro presenta una selección de estas herramientas y productos. Además de estas herramientas y productos, las limitaciones de financiamiento también pueden abordarse en las herramientas de evaluación de las APP, que se describen en la Nota Práctica sobre el Marco de APP (*PPP Framework Practice Note*).

#### Descripción General de Herramientas y Productos

Herramienta/Producto	Agencia de Desarrollo
<b>PFRAM 2.0:</b> Herramienta cuantitativa para ayudar a los gobiernos a evaluar y gestionar los riesgos y gastos fiscales de las APP potenciales y existentes.	Grupo del Banco Mundial
<b>Revisión Global de los Fondos para la Infraestructura (<i>Global Review of Infrastructure Funds</i>):</b> Lecciones aprendidas y material de orientación sobre el diseño de fondos públicos destinados a la infraestructura para impulsar la financiación privada.	Grupo del Banco Mundial
<b>Guía para el tratamiento estadístico de las APP (<i>Guide to Statistical Treatment of PPPs</i>):</b> Orientación sobre la evaluación de proyectos/contratos de APP para determinar un tratamiento estadístico adecuado.	Centro Europeo de Expertos en APP

<b>Garantías estatales en las APP (<i>State Guarantees in PPPs</i>):</b> Orientación sobre el alcance y el uso de las garantías como opciones de política apropiadas.	Centro Europeo de Expertos en APP
<b>Fondos de Colaboración Público-Privada: Observaciones a partir de la experiencia internacional (<i>Public-Private Partnership Funds: Observations from International Experience</i>):</b> Lecciones aprendidas de la experiencia internacional en la implementación de mecanismos de financiamiento de proyectos.	Banco Asiático de Desarrollo
<b>Nota Orientativa sobre Bancos nacionales de Infraestructura y Mecanismos de Financiamiento Similares (<i>Guidance Note on National Infrastructure Banks and Similar Financing Facilities</i>):</b> Orientaciones y lecciones aprendidas sobre la creación o reforma de bancos nacionales de infraestructura y otros mecanismos de apoyo a la financiación de proyectos de APP.	Global Infrastructure Hub

En general, no está claro que las evaluaciones de los programas y mercados de APP faciliten la comprensión de las limitaciones de financiamiento a las que se enfrentan los programas específicos de APP o que dicha comprensión sirva de base para el diseño o la implementación de la asistencia técnica a los programas e instituciones de APP.

Con respecto a los **fondos utilizados en apoyo de la preparación de proyectos**, las agencias de desarrollo reconocen la importancia de la preparación de proyectos y han establecido una variedad de mecanismos de financiamiento para brindar asistencia financiera a la preparación. Sin embargo, rara vez son los PDF específicos de cada país los que abordan directamente una limitación de financiación para la preparación de proyectos. Además, no se han identificado herramientas o productos específicos que se centren en apoyar el desarrollo de PDF específicos de cada país.

Con respecto a los **fondos utilizados para apoyar el financiamiento de proyectos de APP**, recientemente se han desarrollado productos que analizan la experiencia con la creación de mecanismos de financiación de proyectos o fondos de inversión específicos para cada país. Estos productos analizan la experiencia internacional en este ámbito, pero no ofrecen orientaciones detalladas sobre cómo desarrollar o establecer un PIF, es decir, qué condiciones previas deben cumplirse antes de que un gobierno decida establecer un PIF y cómo determinar una estrategia, requisitos de capitalización o una oferta de productos adecuados.

Si bien existen orientaciones relativas a la **gestión del apoyo gubernamental** (cuestiones sobre los FCCL, instrumentos de garantía, tratamiento contable de las APP), los productos existentes ayudan a las instituciones a comprender, de distintas maneras, las restricciones fiscales, ya que la mayoría de los productos se centran en brindar orientaciones de alto nivel sobre el uso o el tratamiento contable de un tipo específico de apoyo gubernamental, en tanto la herramienta del PFRAM, se centra en calcular el impacto de proyectos específicos de acuerdo a la situación fiscal de un determinado gobierno.

Las herramientas/productos identificados abordan algunas de las cuestiones de política relacionadas con los pasivos contingentes (especialmente en relación con los instrumentos de garantía) y ofrecen orientación a las instituciones para que comprendan si los proyectos se incluirán en los estados financieros y, en caso afirmativo, estimen cómo repercutirán los FCCL en dichos estados. Sin embargo, existen pocas directrices sobre cómo utilizar esta información para gestionar de forma responsable un programa de APP. Por lo tanto, faltan directrices estandarizadas sobre la gestión de los FCCL que incluya orientación normativa de alto nivel en torno al tratamiento y la evaluación de las diferentes opciones de apoyo gubernamental, así como un análisis más detallado de enfoques tales como la provisión o la

creación de fondos que puedan utilizarse en caso de que se materialicen diversos FCCL (en particular, los pasivos contingentes).

## 2.2 Asistencia técnica en materia de apoyo gubernamental

Las limitaciones de financiamiento suelen ser cuestiones clave que impulsan a los gobiernos a buscar APP, aunque a menudo se abordan de manera indirecta a través del apoyo al desarrollo de un programa de APP general. El resto de esta sección analiza la asistencia técnica específica prestada a los gobiernos en su intento de abordar directamente las limitaciones de financiamiento. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que estas limitaciones son relevantes para un amplio abanico de asistencia técnica a los programas de APP y no resulta claro si las limitaciones específicas de financiamiento que resultan relevantes para un país estén siendo consideradas de manera apropiada en el diseño o desarrollo de la asistencia técnica. Esto se observa especialmente en el caso de los ejercicios para posibles proyectos, en los que a menudo no se estiman las necesidades de recursos para la preparación e implementación de proyectos, ni mucho menos se utilizan para facilitar un debate sobre si se dispondrá de dichos fondos o de qué manera se obtendrán. Una comprensión general del potencial de los programas de APP, basada en las limitaciones de financiamiento, también puede ser útil para respaldar el diseño de la asistencia técnica para el desarrollo de capacidades y el marco de APP.

### 2.2.1 Los Fondos para la Preparación de Proyectos (PDF)

La falta de recursos suficientes para evaluar y preparar adecuadamente los posibles proyectos de APP es la principal limitación a la que se enfrentan muchos programas de APP. Algunos países han creado los PDF para hacer frente a esta restricción, aunque la asistencia técnica para el establecimiento de estos fondos, por ejemplo, en relación con el diseño, la gobernanza o el modelo de financiación/negocio, ha sido muy limitada. En particular, el éxito de la asistencia técnica para el establecimiento de un PDF depende en gran medida de que esté capitalizado, y la obtención de dichos fondos puede ser un desafío para muchos gobiernos. Además, tras la capitalización inicial, también es importante garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los PDF, a través de un mecanismo de fondo rotatorio u otro tipo de recapitalización. No obstante, se desconoce si esto se tomó en cuenta en el diseño de varios PDF. Como ya se ha señalado, faltan directrices sobre buenas prácticas para la creación y el funcionamiento de los PDF gubernamentales, lo que a su vez dificulta la prestación de asistencia técnica sobre este tema.

En **Indonesia**, se prestó apoyo institucional para establecer un PDF como parte de un apoyo más general a la Unidad de APP. Sin embargo, el PDF no se puso en funcionamiento inmediatamente debido a la falta de fondos para su capitalización.

En **Kenia**, el Grupo del Banco Mundial proporcionó dos fases de apoyo a la preparación de proyectos a través de operaciones similares a las de los PDF. Estas operaciones consiguieron catalizar la cartera de proyectos de APP en Kenia, con 20 proyectos en fase de licitación y uno en fase de cierre financiero hasta la fecha.

En algunos casos, las agencias de desarrollo han brindado apoyo a la preparación de proyectos a través de iniciativas similares a los PDF específicos de cada país, generalmente mediante un fondo común de financiamiento para la preparación de proyectos. Si bien la agencia de desarrollo suele administrar este fondo, también se puede hacer a través de un mecanismo gubernamental similar a los PDF, cuando existiese. En general, las iniciativas similares al PDF parecen ser eficaces a la hora de apoyar programas de APP mediante el desarrollo de una serie de proyectos exitosos.

El éxito de los instrumentos similares a los PDF no puede atribuirse únicamente a la disponibilidad de fondos para la preparación de proyectos ya que un asesoramiento técnico en paralelo también es fundamental para su eficacia. Esto a menudo se basa en la financiación para la contratación de asesores y personal adicional para aumentar la capacidad institucional y se centra en cuestiones como la preparación de plantillas y manuales operativos, y en el apoyo en materia de políticas y procedimientos para aclarar u optimizar los procesos; la incorporación de cuestiones medioambientales y sociales; y el apoyo en materia de auditorías. Además, la flexibilidad del asesoramiento técnico disponible a través de estos instrumentos se ha descrito en varias ocasiones como especialmente beneficiosa para superar los obstáculos y trabas que surgen en los programas de APP.

En **Filipinas**, el Banco Asiático de Desarrollo y Australia apoyaron con éxito el Mecanismo de Desarrollo y Supervisión de Proyectos del gobierno. Este mecanismo incluía fondos para la preparación de proyectos y asistencia permanente a través de asesores en transacciones, así como integrados.

A pesar del éxito de muchos PDF e instrumentos similares, también se han observado una serie de desafíos con respecto al apoyo de las agencias de desarrollo a su funcionamiento. La naturaleza proyecto por proyecto de las aprobaciones necesarias en la operación de los instrumentos de este tipo puede plantear problemas administrativos a las agencias de desarrollo. Además, los requisitos medioambientales y sociales de las agencias pueden restringir los proyectos que los gobiernos pueden llevar a cabo con los fondos disponibles. Por último, la sostenibilidad continúa siendo un desafío una vez que los fondos de las agencias de desarrollo se han utilizado en su totalidad y se requiere un presupuesto gubernamental para continuar con las operaciones de los PDF.

### 2.2.2 Asistencia Técnica para los Fondos de Inversión Pública (PIF)

En ocasiones, y para hacer frente a las limitaciones de financiación de los proyectos de App, los programas de APP utilizan los PIF, un tipo específico de fondo de financiamiento para la infraestructura que utiliza recursos públicos para aprovechar el financiamiento privado destinado al desarrollo de infraestructura. Los PIF pueden ser especialmente útiles para el desarrollo de programas de APP, pero suelen exigir grandes requisitos de capital y deben ser cuidadosamente diseñados para atraer el financiamiento privado, en lugar de reemplazarlo. No obstante, se ha prestado relativamente poco apoyo a las instituciones de APP en relación con el estudio o la aplicación de los PIF. Gran parte de la asistencia técnica analizada se centraba en la evaluación de opciones para un PIF. Sin embargo, esta asistencia técnica no siempre se tradujo en la creación de este tipo de fondo. Esto puede deberse a que a menudo no se identificaban los objetivos específicos o las trabas<sup>3</sup> del programa de APP que debía abordar el PIF, o a que a veces se consideraba la capitalización de este tipo de fondo por parte del sector privado. En ambos casos, esto no concuerda con las experiencias positivas incluidas en el reciente Estudio Global de los

En **Indonesia** se creó un fondo de garantía para apoyar la financiabilidad de los proyectos. El apoyo institucional del Grupo del Banco Mundial se centró en cuestiones de diseño y gobernanza del fondo, así como de capitalización. Ha tenido un gran éxito en cuanto a proyectos evaluados y otorgamiento de garantías.

---

<sup>3</sup> El Estudio Global de los Fondos de Infraestructura del Grupo del Banco Mundial (*World Bank Group Global Review of Infrastructure Funds*) ha señalado que entre los objetivos de los PIF exitosos se incluyen la delimitación del riesgo gubernamental y los FCCL, la delimitación de los recursos públicos, la superación de los fracasos del gobierno/sector público, y/o la superación de los fracasos del mercado financiero.

PIF.<sup>4</sup> La asistencia técnica para el estudio de estos fondos también se ha visto obstaculizada por el hecho de que los PIF suelen estar dirigidos por contrapartes gubernamentales distintas de las que dirigen las principales instituciones de APP, lo que genera problemas de coordinación institucional.

También se ha prestado asistencia técnica a instituciones de APP para apoyar la creación de los PIF. Sin embargo, esta asistencia ha sido poco frecuente y ha tenido un éxito variable. Cuando tuvo éxito, se atribuyó en parte a un apoyo *ad hoc* continuo, muy similar al apoyo de asesoramiento técnico que se consideró fundamental para el éxito de varios instrumentos similares a los PDF. Sin embargo, la aplicación de los requisitos medioambientales y sociales de las agencias de desarrollo ha planteado dificultades.

### 2.2.3 Gestión del Apoyo Gubernamental (FCCL)

Aunque históricamente la gestión del FCCL no ha sido un área de interés para la asistencia técnica a las instituciones de APP, dicho interés aumenta. Esto puede ser en respuesta a la creciente importancia que las agencias de desarrollo conceden a una contabilidad adecuada para los proyectos de APP, así como al impacto de COVID19 en estas asociaciones, que ha aumentado la visibilidad del FCCL en muchos de los proyectos operativos.

La asistencia técnica prestada a las instituciones de APP en relación con la gestión de los FCCL suele dividirse en dos categorías: i) el perfeccionamiento del marco de APP para captar las funciones, responsabilidades y procedimientos adecuados en torno a los FCCL; ii) el desarrollo de prácticas o herramientas que permitan la evaluación de los FCCL, a menudo a través de la herramienta PFRAM. En la siguiente sección se analiza la experiencia hasta la fecha en ambas áreas.

#### Desarrollo de Políticas y Marcos para los Compromisos Fiscales y Pasivos Contingentes (FCCL)

La mejora de la política u otros componentes de los marcos de APP con respecto a los FCCL ha sido un componente básico de la asistencia técnica hasta la fecha, ya sea de forma independiente o como parte de una evaluación más amplia de estos marcos. Dada su reciente implementación, es difícil evaluar el impacto de la asistencia técnica en la gestión de los FCCL. Sin embargo, se han identificado algunos desafíos. El reto más común citado en la asistencia técnica centrada en las reformas de los FCCL está relacionado con el nivel de compromiso entre los profesionales en las esferas del gobierno. La principal contraparte para las cuestiones de política de los FCCL suele ser diferente a la institución central de APP que constituye la contraparte para la mayor parte de la asistencia técnica de APP, lo que genera la necesidad de una coordinación institucional sólida. Las oficinas de gestión de la deuda o del riesgo de los Ministerios de Finanzas, que suelen ser las principales contrapartes para el trabajo vinculado a los FCCL, tienden a estar menos enfocadas en cuestiones específicas de las APP debido a su mandato más amplio. En algunos casos, ha sido necesario introducir obligaciones legales para evaluar los FCCL de las APP a fin de garantizar un compromiso significativo en la materia.

En **Jordania**, la asistencia técnica ha incluido la preparación de un marco y directrices operativas para apoyar la evaluación y la gestión de los FCCL. Esta labor se llevó a cabo tras un apoyo más amplio al programa de APP, que incluyó el desarrollo del marco de APP.

---

<sup>4</sup> Está previsto un estudio de seguimiento que se centrará en aspectos más prácticos de la creación de PIF.

Otro desafío está relacionado con la falta de directrices sobre buenas prácticas respecto a cómo los programas de APP deben gestionar los FCCL a lo largo del ciclo de vida de un proyecto. Las directrices existentes mencionan la importancia de gestionar los pasivos de las APP, pero no detallan cómo hacerlo. También se dispone de poca información sobre las prácticas reales de gestión de los FCCL en los programas de APP de los países en vías de desarrollo y se carece de lineamientos sobre las mejores prácticas a nivel mundial, no específicas de cada país. Las principales áreas donde parece más relevante la necesidad de contar con orientación incluyen la definición estandarizada de los conceptos clave de los FCCL, la incorporación de éstos en el proceso de desarrollo del proyecto, y su gobernanza junto con las prácticas de gestión del proyecto orientadas a evitar la materialización de los pasivos contingentes. Además, se debería analizar de qué manera se deben adaptar las buenas prácticas en los mercados menos desarrollados, donde las prácticas de gestión de la deuda pueden no estar bien establecidas.

Kenia fue uno de los primeros países en desarrollar un marco específico para los FCCL con el apoyo del Grupo del Banco Mundial. Este marco es considerado un documento orientativo de gran utilidad.

### Herramientas de evaluación de los FCCL

Otro de los focos de la asistencia técnica ha sido la implementación de herramientas específicas para ayudar a los gobiernos a comprender los FCCL que surgen de proyectos específicos de APP, así como de carteras de proyectos de APP, y el impacto que estos FCCL tienen en las cuentas del gobierno. La principal herramienta utilizada en la asistencia técnica analizada es el PFRAM, en formato Excel, desarrollado conjuntamente por el Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta herramienta se desarrolló para apoyar los debates sobre políticas en torno a la futura implementación de proyectos de APP, especialmente durante las fases de identificación, selección y estructuración del proceso de desarrollo del proyecto, al demostrar el impacto de los proyectos de APP en las cuentas financieras del gobierno. Esta herramienta utiliza hipótesis de modelización simplificadas y se centra en tres tipos de pasivos contingentes: garantías de ingresos mínimos, garantías de deuda e indemnizaciones por rescisión.

Dado que el PFRAM es todavía una herramienta relativamente nueva y no se ha utilizado ampliamente, sus resultados han sido variables. En general, el uso de la herramienta PFRAM por parte de los profesionales en APP del gobierno requiere un apoyo considerable a la capacidad durante un largo periodo de tiempo para permitir una integración significativa de la herramienta en las funciones gubernamentales cotidianas. Además, la complejidad de la herramienta y la falta de información sobre proyectos pueden dificultar su uso en contextos menos desarrollados o en los que las carteras de APP son más limitadas. En los mercados muy comprometidos con las cuestiones relacionadas a los FCCL, los funcionarios del gobierno han solicitado funcionalidades adicionales a las incluidas en el PFRAM 2.0. Sin embargo, cuando se adapta al contexto de un programa de APP, la herramienta PFRAM puede brindar un análisis extremadamente útil para que los formuladores de políticas evalúen la idoneidad de los compromisos de un proyecto de APP, ya sea para proyectos específicos o para todo el programa.

En Uruguay, la evaluación de los FCCL en todo el programa de APP a través de la herramienta PFRAM condujo a la decisión de pausar el uso de las APP durante un periodo de tiempo para evitar sobrepasar el límite máximo de endeudamiento.

### 3. ¿Cómo se pueden fortalecer los métodos para apoyar la financiación gubernamental de las APP?

***El diseño de la asistencia técnica a las instituciones de APP debe basarse en la comprensión de las limitaciones de financiamiento***

Las limitaciones de financiamiento afectan el potencial de crecimiento y desarrollo de un programa de APP. Si bien tales limitaciones no se evalúan con frecuencia, deberían constituir la base para una comprensión del potencial de un programa de APP, relevante para el diseño de toda la asistencia técnica a las instituciones de APP. Son particularmente esenciales para hacer frente a las limitaciones de financiamiento, así como también para el apoyo a la preparación de proyectos, donde los recursos necesarios para la preparación e implementación de proyectos rara vez se calculan, y mucho menos se utilizan para facilitar un debate sobre la manera en que se pondrán a disposición esos fondos o cómo se obtendrán.

#### 3.1 Consideraciones para la asistencia técnica relacionada con los PDF

***El estudio detallado del desarrollo de un PDF debe reservarse para situaciones en las que se justifique en vista de un claro compromiso con su capitalización (ya sea por parte del gobierno y/o una agencia de desarrollo).***

La asistencia técnica que incluye el establecimiento de un PDF en un país específico debe tener en cuenta la probabilidad de capitalización posterior. Si no existe un compromiso de capitalización por parte del gobierno y no hay probabilidad de que las agencias de desarrollo apoyen la capitalización inicial, la asistencia técnica debe centrarse en un estudio de viabilidad de alto nivel diseñado para destacar los pasos clave necesarios para el desarrollo de un PDF exitoso. Probablemente el principal entre ellos sea la asignación de un presupuesto para la capitalización inicial en función de una evaluación realista de las necesidades de infraestructura, las restricciones fiscales del país y la experiencia en torno a las APP. El diseño más detallado de un PDF, su gobernanza y financiamiento, así como los procedimientos operativos, deben retrasarse hasta que haya evidencia de que un PDF podría capitalizarse.

***Debe fomentarse la asistencia técnica complementaria junto con el apoyo a los PDF por parte de las agencias del desarrollo.***

La asistencia técnica a las instituciones de APP debería fomentarse siempre que sea posible para facilitar la implementación efectiva de los PDF dada la complementariedad entre los procesos respaldados por instrumentos similares a los PDF y los procesos a los que se dirige gran parte de la asistencia técnica institucional de APP, así como el enorme impacto que estos instrumentos parecen tener en los programas de APP,

### 3.2 Consideraciones para la asistencia técnica en relación con los PIF

***Se debe considerar la asistencia técnica para el desarrollo de los PIF cuando éstos se centren en abordar desafíos específicos de las APP claramente identificados. La naturaleza del apoyo debe basarse en el alcance de un compromiso de capitalización de fondos.***

Las evaluaciones de los programas de APP deben incluir un análisis de los obstáculos específicos que dificultan la implementación de los proyectos de APP, incluida la posibilidad de que un PIF sea una herramienta adecuada para abordarlos. Si no existen tales barreras, es probable que un estudio adicional sobre los PIF no resulte eficaz. Cuando existan obstáculos, la asistencia técnica debe garantizar que se haya realizado una estimación de los requisitos de capitalización inicial, basada en una cartera de proyectos realista y en la naturaleza del financiamiento necesario para abordar los obstáculos en cuestión, y que exista un plan creíble para respaldar los requisitos de capitalización inicial, ya sea a través de recursos públicos o del apoyo de las agencias de desarrollo.

### 3.3 Consideraciones al prestar asistencia en materia de FCCL

***El nivel de participación del gobierno en cuestiones relativas a los FCCL debería contribuir al diseño de la asistencia técnica relacionada con el desarrollo del marco de los FCCL.***

Cuando la institución responsable de gestionar los FCCL que derivan de las APP no está lo suficientemente comprometida, es preferible centrarse en el desarrollo de políticas sobre cuestiones relativa al marco de gestión de los FCCL de un modo general, en lugar de desarrollar instrumentos marco más detallados. Un taller sobre los FCCL, en el que se utilice la herramienta PFRAM para apoyar el debate sobre las cuestiones relacionadas con los FCCL, puede ser una herramienta introductoria apropiada para que los gobiernos evalúen su interés antes de embarcarse en un programa de reforma.

***Para generar conciencia sobre la importancia de las cuestiones relativas a los FCCL en todo el gobierno, asegúrese de que estos temas sean incorporados de forma sistemática en la asistencia técnica a las APP.***

La asistencia técnica a las instituciones de APP debería incluir un enfoque sobre las cuestiones relativas a los FCCL siempre que sea relevante para apoyar un mayor compromiso con el tema. Esto implica lo siguiente:

- Las capacitaciones generales sobre APP cubren de forma adecuada los FCCL. Por su parte, las capacitaciones más avanzadas también plantean este tema cuando se considera oportuno. Esta temática también debe tratarse en capacitaciones y sesiones de concientización dirigidas a un público más amplio, incluidos los organismos de supervisión/evaluación/aprobación.
- Los diagnósticos y evaluaciones de los marcos de APP deben revisar la legislación pertinente que rige la gestión fiscal, así como la práctica real con respecto a la gestión de los FCCL en proyectos de APP.

- El apoyo al marco de APP debe basarse en una comprensión de las funciones institucionales en materia de FCCL y garantizar la claridad sobre cuándo y cómo se analizan las cuestiones de FCCL dentro del ciclo del proyecto.
- La preparación del proyecto debe incluir una evaluación de los FCCL previstos del proyecto y su impacto en la situación fiscal del gobierno. Puede ser útil implementar la herramienta PFRAM como parte de los ejercicios para posibles proyectos.

***La implementación de la herramienta PFRAM requiere un alto grado de compromiso gubernamental y debe ser cuidadosamente considerada en función del contexto y el interés del país.***

La herramienta PFRAM debe ser considerada principalmente para apoyar a las instituciones centrales de APP a la hora de propiciar debates relacionados con la implementación de proyectos de APP durante las etapas de identificación y factibilidad del proyecto. Por lo tanto, es más probable que su implementación sea adecuada para respaldar los programas de APP que consideren la ejecución de una serie de proyectos de APP o que intenten comprender mejor las limitaciones fiscales generales aplicables en un programa de APP. En estas circunstancias, la asistencia técnica que utiliza el PFRAM exige lo siguiente:

- Un alto grado de participación del gobierno en cuestiones relacionadas con los FCCL, idealmente con un marco o política básica para los FCCL ya establecida, y la intención de utilizar la herramienta PFRAM en forma periódica.
- Tener una duración suficiente (mínimo un año) para incorporar el PFRAM a los procedimientos de APP.
- Un nivel razonable de madurez del programa de APP, con suficientes datos disponibles para evaluar los FCCL en todos los proyectos.

## 4. Lista de comprobación para la asistencia técnica en materia de financiamiento

Esta nota ha recopilado una serie de recomendaciones que son aplicables al diseño y desarrollo del financiamiento a las instituciones de APP. Estas recomendaciones se pueden agrupar en categorías relevantes para su consideración en las distintas etapas del desarrollo, diseño e implementación del apoyo institucional. Las categorías clave incluyen hallazgos relacionados con:

- Selección: Qué apoyo es el indicado de acuerdo a las circunstancias u objetivos específicos.
- Secuenciación: Cuándo pueden ser apropiados ciertos tipos de apoyo teniendo en cuenta otros componentes de un programa de asistencia técnica.
- Herramientas: Qué herramientas o productos pueden ser particularmente relevantes y en qué casos.
- Diseño: Sugerencias para mejorar la eficiencia o eficacia del apoyo brindado.

Las recomendaciones que figuran a continuación se dividen entre las cuestiones relacionadas con los FCCL y los medios de financiamiento institucional (PDF y PIF).

### Fondos para la Preparación de Proyectos y Fondos de Inversión Pública

<b>Selección</b>	<b>La asistencia técnica a las instituciones públicas de financiamiento, como los PIF (u otros medios de financiamiento), solo debe considerarse cuando se haya identificado claramente una traba en el programa de APP que dicho medio podría abordar.</b>
<b>Secuenciación</b>	Resulta útil en especial tras un ejercicio para posibles proyectos que haya estimado los requisitos de preparación del proyecto y/o los requisitos de financiamiento para proyectos de alto potencial y también haya evaluado las restricciones de financiamiento específicas del país
<b>Herramientas</b>	La Revisión Global de los Fondos para la Infraestructura Pública <sup>5</sup> ( <i>The Global Review of Public Infrastructure Funds</i> ) es un recurso útil que puede aprovecharse a la hora de diseñar los componentes del PIF a fin de garantizar que los objetivos de un fondo sean coherentes con los obstáculos en el programa de APP para los que se está desarrollando.
<b>Principales consideraciones sobre el diseño</b>	<b>La asistencia técnica para los PDF y los PIF debe diseñarse en función de la probabilidad de capitalización futura de los fondos.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Si no existe un plan creíble para la capitalización de fondos, considere la posibilidad de realizar un estudio de viabilidad de alto nivel que brinde la información necesaria para elaborar dicho plan. Esto puede incluir la definición de los requisitos iniciales de capitalización y la identificación de posibles fuentes de apoyo para la misma, así como los requisitos generales para tener éxito con los PDF/PIF.</li><li>▪ El estudio detallado del desarrollo de los PDF o PIF, incluida la estructura del fondo, la gobernanza y los procedimientos operativos, debe reservarse para situaciones en las que exista un compromiso serio de capitalización de los PDF/PIF.</li></ul>

<sup>5</sup> Grupo del Banco Mundial. Revisión Global de los Fondos para la Infraestructura Pública. 2020.

**Otras consideraciones sobre el diseño**

Los asesores integrados pueden ser particularmente útiles para apoyar la elaboración e implementación de los PIF y PDF.

---

## **Evaluación y gestión de los Compromisos Fiscales y Pasivos Contingentes (FCCL)**

**Selección**

**Garantizar que los profesionales de APP gubernamentales se han comprometido lo suficiente con las cuestiones relacionadas con los FCCL antes de apoyar la asistencia técnica para la gestión de dichos FCCL.**

**Secuenciación**

Considerar la asistencia técnica para los FCCL principalmente después de otra asistencia técnica que haya identificado las instituciones pertinentes y establecido los problemas/ retos atinentes a los FCCL. Un taller sobre los FCCL, que se haya implementado previamente y que utilice la herramienta PFRAM para apoyar el debate sobre las cuestiones relacionadas a este tema, puede ser un instrumento introductorio adecuado para comprender mejor el posible interés del gobierno antes de diseñar una intervención.

**Herramientas**

**Dado el alto nivel de compromiso gubernamental requerido para la implementación del PFRAM, se debe evaluar cuidadosamente el contexto y el interés del país antes de incorporar esta herramienta en el diseño de cualquier asistencia técnica.** Es muy probable que su implementación resulte apropiada para respaldar los programas de APP que consideren la puesta en marcha de una serie de proyectos de APP o que intenten comprender mejor las limitaciones fiscales de estos programas. Además, la implementación exitosa del PFRAM probablemente requiera:

- Una duración suficiente (mínimo un año) con recursos adecuados para permitir la incorporación del PFRAM a los procedimientos de APP.
- Una consideración del nivel de madurez del programa de APP en cuestión. En mercados menos desarrollados, el PFRAM puede ser demasiado complejo para implementarse de manera efectiva, y en programas más desarrollados puede no ofrecer suficiente flexibilidad para apoyar los objetivos del gobierno.

**Consideraciones clave sobre el diseño**

**Garantizar que el diseño de la asistencia técnica se adapte al nivel de compromiso gubernamental en torno a las cuestiones relativas a los FCCL.**

Cuando la institución responsable de la gestión de los FCCL no esté lo suficientemente comprometida, se debe intentar apoyar la adopción de una política en torno a un marco de gestión de los FCCL para las APP como primer paso para fomentar el compromiso. En una segunda fase, se podría plantear un apoyo más detallado para permitir la evaluación y gestión de los FCCL.

<p><b>Otras consideraciones sobre el diseño</b></p>	<p><b>Concientizar a los gobiernos sobre la importancia de las cuestiones relacionadas con los FCCL para fomentar su compromiso mediante una incorporación más sistemática de estos temas en el diseño del apoyo institucional.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La capacitación y la concientización sobre las APP deberían abarcar los FCCL, y estar dirigidas a todas las posibles partes interesadas.</li> <li>▪ Los diagnósticos y las evaluaciones deben tener en cuenta la legislación vigente y la práctica real con respecto a la gestión de los FCCL en proyectos de APP.</li> <li>▪ El apoyo al marco jurídico e institucional debe revisar los roles institucionales vinculados a los FCCL y debe garantizar la claridad en la gestión de las cuestiones relacionadas con los FCCL dentro del ciclo del proyecto.</li> <li>▪ La preparación del proyecto debe incluir una evaluación de los requisitos de los FCCL previstos para el proyecto y las implicancias que esto puede tener debido a las restricciones fiscales del gobierno. También puede ser útil el uso de la herramienta PFRAM.</li> </ul>
<p><b>Nuevas herramientas / productos</b></p>	<p>Sería útil considerar la elaboración de directrices sobre buenas prácticas en torno al desarrollo de marcos de FCCL y prácticas de evaluación y gestión de los FCCL como parte del apoyo institucional en este ámbito. Esto se basaría en el material de orientación existente sobre este tema e incorporaría una serie de contextos nacionales diferentes, en particular para los países menos avanzados que pueden no tener un marco de gestión de la deuda bien desarrollado.</p>

**Descargo de responsabilidad:** Este documento es un producto del personal del Banco Mundial con contribuciones de fuentes externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo, o los gobiernos que representan.

El material contenido en este documento está destinado únicamente a fines de información general y no constituye asesoramiento jurídico en ningún sentido. Dicho material no pretende ser ni exhaustivo ni prescriptivo y en ningún caso debe interpretarse como, ni sustituir el asesoramiento financiero, técnico o jurídico profesional adecuado sobre cualquier proyecto o programa de APP.