

Las Asociaciones Público-Privadas y el desafío global en infraestructura

Cómo las APPs pueden ayudar a los Gobiernos a cerrar la brecha a pesar de las limitaciones financieras

Mayo 2016



**Building a better
working world**

Contactos



Enrique Oliveros
Socio Líder de Transacciones
y Finanzas Corporativas

T: +51 1 411 4417
enrique.oliveros@pe.ey.com



Pedro Arizmendi
Socio Responsable de
Infraestructura

T: +51 1 417 3506
pedro.arizmendi@pe.ey.com



Paulo Pantigoso
Country Managing Partner

T: +51 1 411 4418
paulo.pantigoso@pe.ey.com



Bill Banks
Global Government & Public Sector
Infrastructure Leader

T: +61 2 9248 4522
bill.banks@au.ey.com



George Atalla
Global Government & Public Sector
Leader

T: +1 703 747 1548
george.atalla@ey.com



Humberto Aste
Socio de Impuestos

T: +51 1 411 4477
humberto.astete@pe.ey.com



Manuel Rivera
Gerente de Impuestos

T: +51 1 411 7331
manuel.rivera@pe.ey.com



Víctor Menghi
Socio de Consultoría

T: +51 1 411 2121
victor.menghi@pe.ey.com



Hernán Castañeda
Gerente de Infraestructura

T: +51 1 411 2234
hernan.castaneda@pe.ey.com



Fernando Núñez
Socio de Auditoría

T: +51 1 411 4473
fernando.nunez@pe.ey.com





Contenido

Las Asociaciones Público-Privadas y el desafío global en infraestructura	12
1. Lecciones aprendidas de los mercados consolidados y en desarrollo	14
2. Cinco tendencias clave que todos los Gobiernos deben considerar	18
3. Las APPs hoy, mañana y más adelante	22
Conclusiones	38
El estado de los mercados de las APPs a nivel mundial	39





Bill Banks

Global Government & Public Sector
Infrastructure Leader de EY

“ La Infraestructura construye y fortalece economías, comunidades y contribuye a la prosperidad ”

Entre el 2015 y 2025, los países alrededor del mundo invertirán en conjunto alrededor de US\$6 a US\$9 billones de dólares anuales - 8% del PBI global - en proyectos de infraestructura de gran envergadura. Para el 2030, según estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la infraestructura requerida en transporte, electricidad, agua y telecomunicaciones será superior a los US\$70 billones. El Perú no será ajeno a esta necesidad de realizar inversiones importantes en infraestructura para atender la demanda creciente por mejores servicios públicos, vías de comunicación y centros logísticos de un país en rápido crecimiento.

El crecimiento acelerado de las urbanizaciones, el envejecimiento de la infraestructura, la globalización de las cadenas de suministro, las innovaciones tecnológicas y la promoción del uso de energías limpias están impulsando la necesidad por infraestructura nueva. Las oportunidades tanto para el sector público como para el privado son enormes dado que los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las compañías de diversas industrias, compiten por satisfacer la demanda de los consumidores, desarrollar negocios y economías, y crear decenas de millones de puestos de trabajo. Sin embargo, alrededor de estas oportunidades existe la incertidumbre, la ineficiencia y el riesgo a fallar. En un estudio reciente preparado por EY sobre proyectos en el sector minero y de metales, de los 108 proyectos de mil millones a más de dólares, el 69% está experimentando sobrecostos y el 50% está retrasado.*

En EY, apoyamos los programas de infraestructura desde su inicio hasta su fin, ayudando a propietarios, inversionistas y operadores a proporcionar valor a los accionistas, interesados y usuarios finales. Contamos con amplio conocimiento en diversas industrias, incluyendo energía y servicios públicos, petróleo y gas, bienes raíces, minería, y telecomunicaciones, así como en los sectores más tradicionales como transporte, salud, agua, aviación, educación, defensa y energías renovables. Mediante nuestra experiencia, red de contactos y propuesta colaborativa, brindamos soluciones innovadoras a nuestros clientes.

Como consultor independiente y de confianza durante todo el ciclo de vida de un proyecto de infraestructura, nuestra dedicación y objetivo principal es entregar proyectos exitosos: a tiempo y dentro del presupuesto a nuestros clientes. Nosotros le brindamos apoyo en el desarrollo de enfoques estratégicos adecuados, levantamiento de fondos, mejora en la eficiencia, administración de riesgos, construcción de relaciones sólidas, mejora en las responsabilidades y en la confianza de las partes interesadas, para que así ellos puedan generar beneficios a sus clientes y ciudadanos.

La infraestructura construye y fortalece economías y comunidades, y contribuye a la prosperidad. EY está comprometido a contribuir a la construcción de un mejor mundo para hacer negocios.

* Opportunities to enhance capital productivity: Mining and metals megaprojects, EY, www.ey.com/GL/en/Industries/Mining---Metals/EY-opportunities-to-enhance-capital-productivity



Gonzalo Prialé
Presidente de AFIN

“ Desde 1993, se han adjudicado en el Perú 103 proyectos de APP en infraestructuras por más de US\$30,000 millones ”

La experiencia acumulada puede servir para estandarizar y mejorar la preparación de los procesos y los contratos, enfrentar la permisología, y acortar el tiempo que toma iniciar las obras tras la firma del contrato. Se puede hacer bastante para atraer más y nuevos postores con procesos transparentes.

Un plan a mediano plazo y mejores procesos atraerán inversionistas.

Se necesita contar pronto con un plan nacional de infraestructura a cinco años, que trascienda períodos de gobierno, con un portafolio de proyectos sólido, que genere la escala para interesar a los inversionistas institucionales y coloque al Perú en el mapa de países atractivos para invertir en infraestructura.

Para este fin, la selección y priorización de proyectos es crucial. Igualmente, los estudios que sirven para preparar los términos de referencia y el presupuesto de la obra, necesitan profundizarse para disminuir la necesidad de gestionar cambios en las APPs.

Debemos sostener un ritmo de inversión de al menos 6% del PBI cada año, durante unos diez años seguidos, para cerrar la brecha de infraestructura estimada por AFIN en US\$160,000 millones y salir de la pobreza.

El endeudamiento público debe manejarse con cautela.

Este esfuerzo implica un incremento temporal del endeudamiento público para cofinanciar algunos proyectos. Perú cuenta con los recursos fiscales necesarios y un bajo endeudamiento, lo que le permitirá afrontar el reto financiero sin poner en riesgo su country rating, si promueve inversiones a largo plazo en proyectos de infraestructura bien seleccionados y priorizados que incrementen su productividad y su potencial de crecimiento. También cabe considerar la creación de un fondo estatal para garantizar inversiones dentro del Plan.

Mientras el país va desarrollando su institucionalidad, debemos acercarnos progresivamente a las mejores prácticas globales recientes en APPs, adaptándolas a la realidad peruana, sin generar parálisis entre los funcionarios que deben tomar las decisiones en el lado estatal.



Pedro Arizmendi

Socio Responsable de
Infraestructura de EY Perú

“ La búsqueda de la
eficiencia y calidad
debe primar sobre los
controladores de costos ”

Tengo el agrado de presentar esta publicación sobre las Asociaciones Público Privadas (APPs), realizada por los equipos especializados de EY, quienes prestan servicios de asesoría sobre dichos proyectos en diversas partes del mundo.

Bajo el título de la publicación “Las Asociaciones Público-Privadas y el desafío global en infraestructura” se pretende demostrar la manera en que las APPs pueden ayudar a los Gobiernos a cerrar la brecha en infraestructura, a pesar de las limitaciones financieras en la actualidad a nivel mundial.

La brecha en infraestructura se define como el conjunto de necesidades que tiene un país, en este caso el Perú, en cuanto a servicios y obras de infraestructura. Los Gobiernos tienen el deber de acortar o disminuir esta brecha de forma inmediata aprovechando la máxima capacidad de su economía. Esto supone dar facilidades y apoyo a las inversiones en infraestructuras, además de agilizar los procesos para llevar a cabo los proyectos de manera eficiente. Es importante para el desarrollo de un país medir con mayor grado los niveles de servicios que reciben los ciudadanos, para así ofrecerles una calidad de vida adecuada. La búsqueda de la eficiencia y calidad debe primar sobre los controladores de costos, más aún si se traten de proyectos de inversión que redunden en el progreso del país, generando empleos, riqueza y bienestar para los ciudadanos.

Esta publicación nos resume algunas de las lecciones aprendidas, tanto de los mercados más evolucionados como de aquellos que están en desarrollo, para que podamos poner en práctica nuestro propio sistema teniendo en cuenta estas experiencias.

Además, se comentan las principales tendencias clave que los Gobiernos deben considerar en sus procesos de proyectos de APPs, incluyendo la función que desarrolla el Gobierno, la mayor especialización a través de unidades dedicadas a estos proyectos, la solución de conflictos, entre otros.

Estoy convencido que la lectura de esta publicación les resultará muy enriquecedora y servirá de referencia para hacerlos reflexionar sobre el gran desafío que tiene el Perú para cubrir la necesidad de infraestructura actual.

Las Asociaciones Público-Privadas y el desafío global en infraestructura

Sin importar qué lugar del mundo visitemos, la infraestructura es la piedra angular del bienestar económico y social. La infraestructura sustenta el transporte eficiente de personas y productos; suministra servicios esenciales como agua, saneamiento y electricidad; provee espacios para la educación, salud y funciones judiciales; hace posible el entretenimiento y ocio.

Cuando funciona, nadie habla de ello. Cuando falla, aparece en los titulares.

En un país con carencias sostenidas de inversión en infraestructura, la competitividad económica puede verse afectada. La brecha de infraestructura global es tan grande que para cerrarla en el año 2030 serán necesarios aproximadamente hasta US\$70 billones.

Esta brecha se ve incluso más desalentadora si consideramos los obstáculos fiscales y políticos que existen para proporcionar infraestructura esencial. Los ingresos del Gobierno son restringidos y los gastos en el sector público están continuamente en la mira, en especial cuando se trata de megaproyectos que implican el uso de una cantidad significativa de fondos de los contribuyentes.

En estas condiciones, hoy, más que nunca, resulta importante adquirir la infraestructura adecuada; es aquí donde entran en juego los *project finance* y las Asociaciones Público-Privadas (APPs).





Los modelos de *project finance* siguen evolucionando

El modelo de APPs no es ajeno al debate, en especial desde que la crisis financiera global transformó el *status quo* económico, dando lugar a un enfoque sin precedentes en la gestión financiera y el manejo eficiente de costos en la contratación pública.

A nivel mundial, el modelo de APPs se encuentra en una coyuntura fundamental. Países con mercados de APPs estables y maduros han sido impactados por el cambio en el clima financiero. En algunos lugares, el modelo de APPs y sus principios fundamentales han hecho frente a serios desafíos.

En otros países en los que, tradicionalmente, las APPs han tenido roles pequeños o ningún rol en

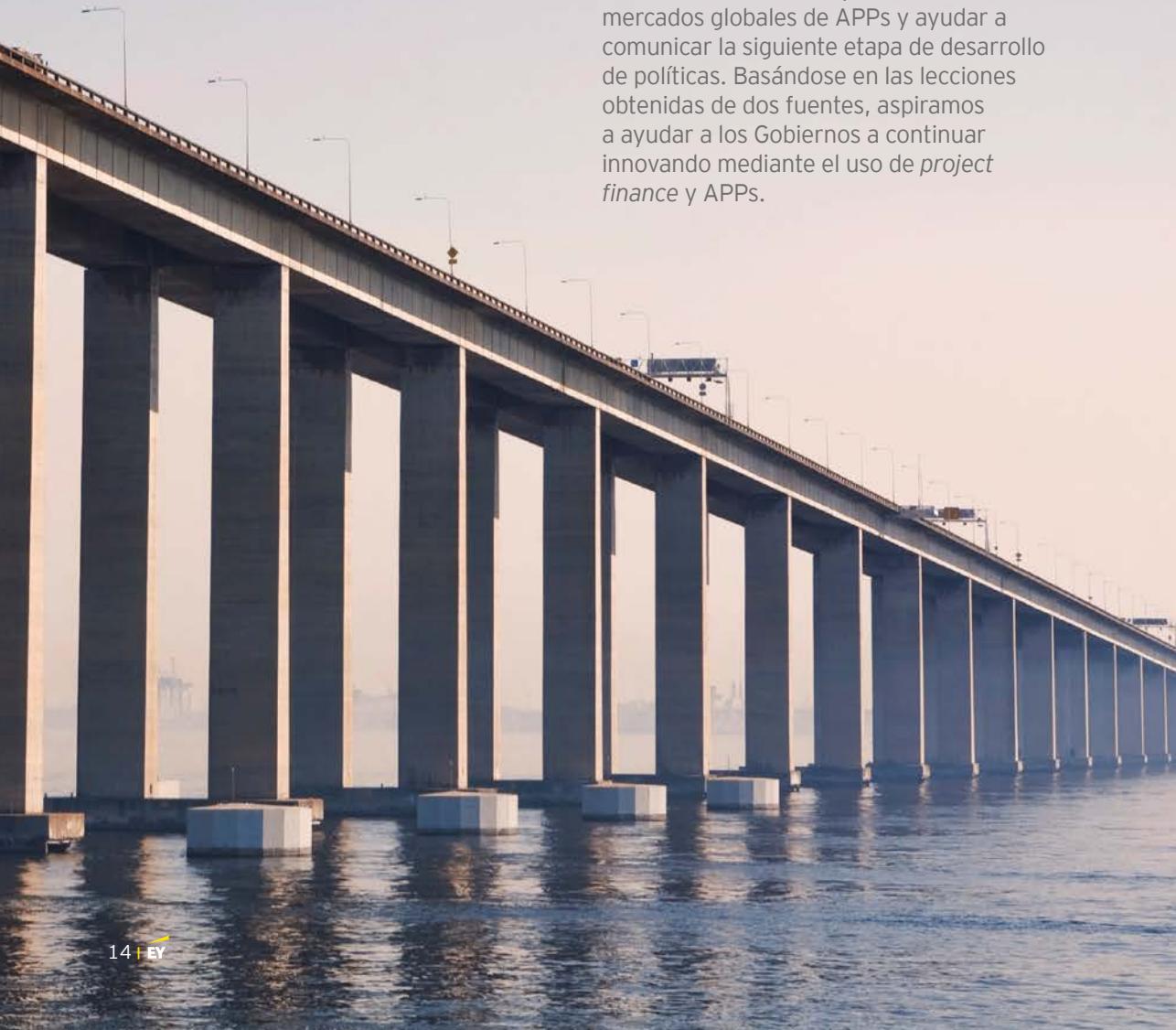
el cumplimiento de la tarea de infraestructura, los Gobiernos están explorando el potencial de dicho modelo y han tomado medidas importantes para establecer políticas, portafolio de proyectos, recursos y alianzas con proveedores del sector privado. Estas áreas ofrecen lecciones interesantes para los mercados más consolidados. Las decisiones que toman los Gobiernos que están empezando desde cero pueden servir de retroalimentación para mejorar las APPs en los mercados consolidados, permitiendo una mejora continua.

EY cuenta con equipos de asesoría en APPs tanto en mercados consolidados como emergentes. Este documento recopila los puntos de vista colectivos de nuestros equipos a nivel mundial y responde a la pregunta: “¿Hacia dónde se dirigen las APPs en la actualidad?”



1

Lecciones aprendidas de los mercados consolidados y en desarrollo



EY posee expertos en infraestructura en todos los continentes. Esto nos coloca en una posición que nos permite determinar las últimas tendencias y reformas en los mercados globales de APPs y ayudar a comunicar la siguiente etapa de desarrollo de políticas. Basándose en las lecciones obtenidas de dos fuentes, aspiramos a ayudar a los Gobiernos a continuar innovando mediante el uso de *project finance* y APPs.



En primer lugar, las lecciones provienen de regiones que cuentan con programas de APPs bien establecidos y que durante mucho tiempo han sido puntos de referencia para otras jurisdicciones: países como el Reino Unido, Canadá y Australia. En estos mercados, los Gobiernos han continuado alimentando y estimulando el modelo de APPs, respondiendo a las condiciones cambiantes del mercado a través de reflexión, reforma e innovación.

- ▶ **Canadá** sigue siendo un modelo para el flujo constante de negociaciones, con un mercado financiero activo y con una trayectoria de entrega puntual y dentro del presupuesto. La clave para el éxito de Canadá ha sido el apoyo incondicional del Gobierno en todos los niveles, incluyendo el suministro de financiamiento y los mecanismos financieros específicos, siendo pioneros en la estandarización y emprendimiento en licitaciones colaborativas eficientes.
- ▶ **El Reino Unido**, veterano en las discusiones de las APPs, ha sometido el modelo PFI a una revisión forense y detallada en los últimos años, lo cual ha dado como resultado un modelo mejorado “PF2”. Si bien el mercado aún se está ajustando al nuevo enfoque, está diciendo que las APPs superaron la tormenta y continúan teniendo el apoyo activo del Gobierno. Los desarrollos llevados a cabo en Escocia ofrecen lecciones interesantes acerca de la estructuración de proyectos para abordar las inquietudes de interés público con respecto al enriquecimiento ilícito y la transparencia.
- ▶ **En Europa continental**, el desarrollo más notable se ha visto en las iniciativas recientes orientadas a alcanzar grados de inversión más sólidos para diversificar el pool de inversionistas, yendo más allá de los bancos, y para atraer inversionistas institucionales. Estas iniciativas incluyen mejoras crediticias patrocinadas por el Gobierno, que han fomentado una tendencia evidente hacia las soluciones de deuda a largo plazo.
- ▶ **Australia** fue uno de los pioneros a nivel mundial en el uso y desarrollo del modelo de APPs. Aunque la economía de Australia resistió la crisis financiera mundial de mejor manera que la mayoría de los países, el mercado de APPs hoy en día se enfrenta a condiciones financieras que constituyen un gran desafío. Esto es, en gran medida, resultado de su pequeño y restringido mercado. A diferencia de otros mercados, las soluciones de deuda a largo plazo no han retornado. La falta de competencia con los bancos comerciales, combinada con un portafolio adverso, indica que aún no se ha utilizado todo el potencial de la inversión institucional.
- ▶ **Nueva Zelanda** es un mercado pequeño en el que las APPs tienen un rol cada vez más importante. El Gobierno aprendió de sus dos primeros proyectos cerrados y desarrolló un marco institucional integral y una serie de contratos estandarizados para utilizar en las inversiones futuras.
- ▶ **Latinoamérica** está acumulando una experiencia valiosa en APPs; algunos países cuentan con un programa de APPs desde hace más de dos décadas. Sin embargo, muchos programas han tenido que hacer frente a algunos problemas debido a la mala gestión de contratos y la gran cantidad de renegociaciones que se efectuaron durante su vigencia. En respuesta a ello, los Gobiernos han continuado desarrollando una legislación que aborda las APPs y las prácticas de contratación.



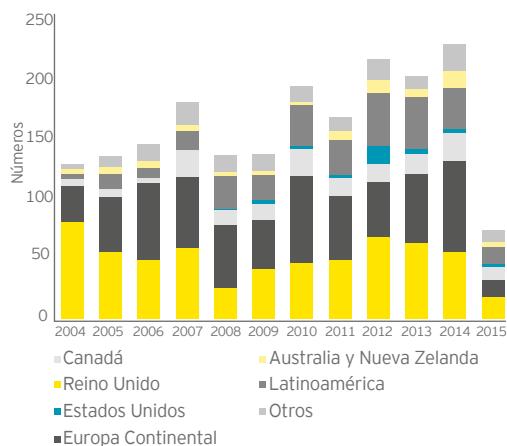
En segundo lugar, las lecciones aprendidas provienen de países y regiones cuyos programas asociados con las APPs se encuentran en sus comienzos, en particular los que solo han establecido portafolios y marcos recientemente. Los Gobiernos de estos mercados emergentes tienen el beneficio de encontrarse en una página en blanco. Pueden basar sus principios y sus propósitos en las mejores prácticas globales más recientes, equipándolos de manera que puedan hacer frente a los desafíos del entorno de contratos y financiamiento en la actualidad.

- ▶ Estados Unidos tiene mucho potencial, pero su mercado se ve incapacitado por el consumo variable, la resistencia continua al uso de APPs para los proyectos de infraestructura social y el desarrollo lento de los marcos institucionales y la estandarización de procesos estándar. Cuando las APPs emergen, principalmente en el sector de transporte, se benefician de un mercado financiero profundo respaldado por acuerdos fiscales y programas de Gobierno que, aunque no son replicables en muchos otros mercados brindan lecciones valiosas.
- ▶ Se espera que **Asia** sea uno de los mercados más grandes para el desarrollo de infraestructura en la próxima década, a medida que las naciones viren hacia las APPs para mantener el ritmo con el rápido crecimiento. Pero el arranque ha sido lento y muchos países de la región buscan agencias multilaterales, tales como el Banco Asiático de Desarrollo, para apoyar a sus APPs.
- ▶ En **África**, Sudáfrica fue uno de los primeros países en adoptar el enfoque de APPs. En otros países de África, a pesar de los avances recientes, el desarrollo de APPs se enfrenta a restricciones significativas, incluyendo mercados financieros limitados, marcos legales y reguladores inadecuados, una ausencia de



competencias técnicas dentro de las agencias del Gobierno y riesgos políticos y nacionales. Sin embargo, la demanda de infraestructura en África es significativa y muchos países ven las APPs como parte de la solución. Esta visión, combinada con el apoyo para el modelo de APPs por parte de las instituciones multilaterales como el Banco Mundial, está impulsando los proyectos, en particular en el sector de transporte, donde puede generarse un valor económico significativo.

Figura 1: Número de proyectos APPs por región, a nivel global



Fuente: IntraDeals



2



Cinco tendencias clave que todos los Gobiernos deben considerar

1. Incentivos para desplegar el modelo APPs

Los mercados de APPs más dinámicos del mundo son aquellos en los que el Gobierno apoya y desarrolla proyectos a través de incentivos. Estos pueden ir desde acceso a recursos especializados y supervisión del Gobierno ante los estímulos presupuestarios dedicados a APPs, fuentes de financiamiento “alternativas” u otros tipos de asistencia financiera, como garantías.

Este enfoque no está exento de riesgos. Algunos Gobiernos han retirado los incentivos presupuestarios para las APPs, alegando que puede percibirse que ponen en riesgo la objetividad de las decisiones relacionadas con la contratación.

Mientras que la evaluación de cuál modelo utilizar sea rigurosa y se base en las evidencias, la oferta de incentivos para las APPs puede reforzar el portafolio de proyectos, en especial para los “nuevos participantes” como los concejos locales. Los incentivos también pueden inyectar mayor rigor en las prácticas de licitaciones y suministrar señales importantes en el mercado de que el Gobierno está comprometido a hacer negocios.



2. Estandarización de principios, procesos y documentos

A medida que los programas de APPs maduren y que los Gobiernos adquieran mayor confianza en sus prácticas preferidas de exposición a los riesgos y licitaciones, la necesidad de reinventar la rueda para cada transacción disminuirá. La estandarización genera contrataciones más eficaces (incluido un mejor uso de los asesores) y un portafolio de proyectos más sólido.

Los países que ingresan al mercado de APPs por primera vez, lo hacen equipados con una serie de documentos tipo; los Gobiernos que históricamente han sido usuarios activos de APPs también se están moviendo en esta dirección. La estandarización es particularmente evidente en la adopción de plantillas de matrices de asignación de riesgos, contratos basados en un modelo estándar y documentación de respaldo, incluidas las proformas de especificaciones técnicas y las reglas de desempeño.

Los mercados que adoptan posiciones y documentos consecuentes:

- Desarrollan una mayor participación del sector privado y portafolios de proyectos más sólidos.
- Reducen el esfuerzo necesario para desarrollar la documentación y el número de partidas incluidas dentro de las licitaciones. Esto facilita las negociaciones de los contratos y reduce los costos de licitación para los socios, tanto del sector público como del sector privado. La evidencia demuestra una correlación clara entre el grado de estandarización y la intensidad del debate en el mercado en torno a la reducción de los costos de licitación.

3. Intervención proactiva en los mercados de capital

La crisis financiera mundial ha dañado a los mercados de financiamiento de proyectos.

Particularmente perjudiciales fueron el retiro de los inversionistas institucionales y el dominio de los bancos comerciales que ofrecían soluciones de deuda a corto plazo.

Sin embargo, en muchos de los mercados del mundo, la tendencia está cambiando. Algunos países están viendo cómo las APPs están recuperando la preciada participación de los fondos de pensiones y las aseguradoras. En los casos en que la participación se ha ampliado, resulta crucial que este no haya sido un fenómeno instigado puramente en el mercado, sino, más bien, impulsado por diferentes tipos de intervenciones del Gobierno. Estas intervenciones abarcan desde pagos de intereses subsidiados y mejoras crediticias para obligaciones vinculadas a proyectos hasta las agrupaciones de proyectos y garantías estatales.

Una característica común es que los inversionistas institucionales se ven atraídos por productos o instrumentos que coinciden con su apetito de riesgo. Por lo tanto, es probable que sea una vía fructífera que los Gobiernos deben investigar más a fondo.



4. Evaluación del Valor por Dinero

La evaluación ex - ante del Valor por Dinero (VPD) del modelo APP con respecto a los enfoques de licitaciones “tradicionales” sigue siendo objeto de debate. De manera particular, la utilidad de la evaluación cuantitativa del VPD ha sido objeto de un ataque vociferante. Vemos un consenso creciente de que el desarrollo de un enfoque sólido para la evaluación cuantitativa es altamente problemático.

En este y otros ámbitos de contrataciones, el costo de oportunidad para el Gobierno y el impacto más amplio en la economía con mucha frecuencia se ve ignorado. Si se espera que la evaluación cuantitativa sea de igual a igual de una manera genuina, deben entonces considerarse los verdaderos costos del financiamiento del Gobierno. No solo las contribuciones del Gobierno a los proyectos afectan a la deuda neta, sino que cada dólar que se invierte en un proyecto es un dólar que ya no está disponible para satisfacer otras demandas en el presupuesto público.

5. Evaluación retrospectiva de los proyectos de APPs y la contratación

El escrutinio a mediano plazo o retrospectivo de los proyectos es un medio importante para monitorear el desempeño continuo, el VPD y garantizar la transparencia. Las evaluaciones específicas de cada proyecto pueden incluir métricas relacionadas con el rendimiento financiero y operativo, los requisitos contractuales y la presentación de informes de manera oportuna.

Sin embargo, las evidencias de los mercados de APPs a nivel mundial indican que no se ha desarrollado una metodología sólida y aceptada para medir el éxito de los programas de APPs frente a sus objetivos declarados. Un ejercicio de este tipo constituye un desafío, debido a la escasez de datos comparativos. Los Gobiernos tienen una oportunidad importante para tomar las riendas del desarrollo de marcos de evaluación integral.





3

Las APPs hoy,
mañana y más
adelante

Lecciones aprendidas provenientes de todo el mundo

Reconociendo que el mercado global de financiamiento de proyectos se encuentra en una encrucijada, EY llevó a cabo una revisión integral, basada en las evidencias, de las innovaciones y las tendencias clave.

El modelo de APPs



Las APPs continúan siendo un modelo, como demuestra el apoyo permanente del que goza en los mercados consolidados, así como el surgimiento de nuevos mercados en los que los Gobiernos están reconociendo sus beneficios potenciales por primera vez.



Las APPs en el Reino Unido – rebautizadas y actualizadas

A principios de la década, el modelo PFI del Reino Unido fue objeto de una investigación fundamental y pericial, que se llevó a cabo en los niveles más altos del Gobierno y de manera totalmente pública.

Después de un tiempo largo de reflexión, consulta y debate, el modelo PFI se sometió a una reforma. A pesar de rebautizarlo como “PF2” e implementar una serie de cambios, el Gobierno del Reino Unido renovó su compromiso de adquirir proyectos importantes a través de soluciones financiadas desde el sector privado. Lanzó el modelo PF2 con las palabras: “El Gobierno considera que la inversión del sector privado, la innovación y las competencias deben seguir desempeñando una función significativa en la entrega de infraestructura y servicios públicos”.¹

Aunque la revisión de PFI desestabilizó el mercado y la recuperación del flujo de negociaciones ha sido lenta, el compromiso reafirmado del Gobierno señaló que las APPs desempeñarán una función importante en la entrega de infraestructura en el futuro.

¹ HM Treasury, “A new approach to public private partnerships”, 2012.



El argumento principal para llevar a cabo una APP, según se expresa en los principios, beneficios y objetivos para las APPs reflejados en las leyes, lineamientos y documentos normativos, varía poco de un lugar a otro. Los fundamentos centrales de asignación de riesgos, los resultados a largo plazo, la base de los resultados y la alineación de incentivos, son hoy, más que nunca, relevantes.





Tabla 1: Comparación de los principios de las APPs en Australia, Canadá, Brasil y Bangladesh

Australia	Canadá	Brasil	Bangladesh
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Escala suficiente y naturaleza de largo plazo ▶ Perfil de riesgos y oportunidad para la transferencia de riesgos ▶ Costos de por vida ▶ Innovación ▶ Resultados medibles ▶ Mejor integración de requisitos de diseño, construcción y operación ▶ Proceso competitivo 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Integración del diseño del proyecto, construcción, financiamiento y mantenimiento ▶ Asignación de riesgos al grupo más capacitado para lidar con ellos ▶ Especificación de salidas o resultados en lugar de entradas ▶ Sistema de pago que alinea los incentivos y controla el comportamiento ▶ Contratación competitiva para el costo de por vida del proyecto ▶ Mecanismo de financiamiento que incentiva un <i>due diligence</i> riguroso ▶ Capital privado en riesgo durante toda la vida útil del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Eficiencia ▶ Respeto por los intereses de los usuarios y los actores del sector privado involucrados ▶ No transferencia de responsabilidades regulatorias, jurisdiccionales y de cumplimiento de las leyes ▶ Transparencia ▶ Asignación objetiva de riesgos ▶ Sostenibilidad financiera 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mejor valor por dinero mediante la optimización de los riesgos compartidos ▶ Seguridad presupuestaria a través de costos de por vida ▶ Utilización mejorada de los activos del Gobierno y acceso a inversiones adicionales ▶ Acceso al <i>expertise</i> del sector privado y su innovación

Fuente: "National Public Private Partnership Policy Framework", Infrastructure Australia, 2008; "APP in Canada: A Model for Public Infrastructure Procurement", APP Canada, 2015; "Public-Private Partnerships Reference Guide, Version 1.0", The World Bank; "Your Guide to Public Private Partnership in Bangladesh", Public Partnership Office, 2012.

Cuando los proyectos no tienen éxito, rara vez el motivo es un fallo en la justificación y los principios de las APPs; con mayor frecuencia se debe a errores y cálculos incorrectos en la manera de ponerlos en práctica.

La asignación "estándar" de riesgos entre el sector público y privado ha cambiado, siendo con

frecuencia impulsada por factores externos. Por ejemplo, algunos proyectos han asignado ciertos riesgos lejos del sector público, para facilitar un tratamiento contable favorable. También estamos viendo una disposición cada vez mayor a retener ciertos riesgos, para incentivar precios competitivos y la participación del mercado, o para activar el mercado secundario.

Innovación en el riesgo relacionados a la demanda: Chile y Grecia

Chile ha adoptado un enfoque novedoso que comparte el riesgo de la demanda con el sector privado, a través del modelo del Menor Valor Presente de los Ingresos (MVPI).

De acuerdo con este enfoque, la duración de la concesión se ajusta a los niveles de la demanda actual. Las concesiones, en efecto, se subastan, y el postor ganador es el que propone los mínimos ingresos descontados durante la vigencia, que termina una vez que se han cobrado los ingresos especificados o se han alcanzado los volúmenes especificados. El uso de períodos de concesión ajustables limita de manera eficaz la exposición al riesgo de demanda para el sector privado y mitiga el riesgo de patrocinio o los pronósticos del uso excesivamente optimistas.

El sistema se ha adoptado para la carretera Santiago - Valparaíso y para los aeropuertos de Iquique y Puerto Montt.

También se ha utilizado un modelo variable en la reestructuración reciente de una APP que involucraba a un conjunto de autopistas griegas. En este caso, la compañía a cargo del proyecto puede ejercer una opción de extender la concesión si no ha alcanzado sus requisitos de rendimiento durante la vigencia.

I La función del Gobierno

El desarrollo de mercados de infraestructuras eficientes sigue viéndose dificultado por la incertidumbre política y los patrones de inversión cíclicos. Los programas de APPs más exitosos son los que provienen de países en los que el Gobierno ha prevalecido sobre estos desafíos, suministrando un fuerte compromiso con el modelo de APPs.

Los marcos legislativos e institucionales consecuentes y transparentes reducen el riesgo de los cambios adversos, que pueden reducir la confianza del mercado y disuadir la participación de los inversionistas.





Aunque no existe un modelo único para establecer un marco para la entrega de APPs, la función de la unidad de APPs está evolucionando. Actualmente, incluye una mayor especialización del sector y una función más formal en la decisión de licitación.

Facilitadores legislativos para las APPs

En muchos países, las leyes específicas para las APPs no son estrictamente necesarias para hacer que éstas sean legales, pero se han introducido para incentivarlas como un modelo para la entrega de infraestructura pública.

Por ejemplo, en Corea del Sur, la Ley de APP y el Decreto de Aplicación correspondiente regulan la contratación de proyectos APPs, incluido un “Plan Básico para las APPs”, que suministra un proceso de implementación detallado y define las funciones de las partes asociadas.

En Europa, Francia y Grecia cuentan con leyes que aceleran la implementación de las APPs; en el mundo en vías de desarrollo, existen leyes de facilitación de las APPs en países como Angola, Benín, Mauricio, Fiji y Honduras.

El creciente paso hacia las unidades de APPs dedicadas

La Comisión de Productividad Australiana recientemente encontró que más del 50% de los países de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica reportan la existencia de una unidad de APPs. Estas unidades también existen en países tan diversos como Ghana, Malawi, Kuwait, Sri Lanka, Bangladesh, Kosovo y Uruguay. Existe una evidencia notable del creciente movimiento hacia las APPs en mercados que tienen un historial breve de infraestructuras financiadas con capitales privados.

Una tendencia notable es el número cada vez mayor de unidades de APPs específicas por sectores² que se están estableciendo, en especial en Europa Continental. Por ejemplo, en Alemania, la Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsellschaft es una agencia especializada con un enfoque que incluye el desarrollo de APPs en el sector de las carreteras. España cuenta con una organización similar, la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre. En Francia, varios ministerios de línea (justicia, salud, educación superior, defensa y ferrocarriles) han tomado medidas para internalizar y formalizar la función de licitaciones de las APPs.

². “Public Infrastructure - Inquiry report”, Comisión de Productividad, 2014.



El suministro de fondos y financiamiento a través de sistemas dirigidos de APPs conlleva una serie de riesgos. Sin embargo, varios Gobiernos han superado estos desafíos e implementado mecanismos para invertir en las APPs, mejorando su capacidad de ofrecer a la comunidad valor por dinero. Estos incentivos para los proyectos de APPs facilitan el desarrollo de programas de APPs más sostenibles y procesos de licitaciones más eficientes.

Subsidios destinados a las APPs: El Fondo P3 Canadá

El Fondo P3 Canadá se estableció en el año 2009 y es administrado por APPs Canadá, una empresa estatal. APPs Canadá cuenta con un Directorio independiente que rinde cuentas al Parlamento, a través del Ministerio de Finanzas.

El propósito del fondo es incentivar y mejorar la entrega de proyectos suministrando apoyo financiero para proyectos de infraestructura pública en 15 categorías elegibles, propuestas por las autoridades públicas, que incluyen Gobiernos provinciales, territoriales, municipales y regionales.

Para satisfacer los criterios de aplicación, los proyectos deben cumplir con las siguientes condiciones:

- ▶ Estar bien estructurados y entregar Valor por Dinero.
- ▶ Demostrar una transferencia de riesgos sustancial al sector privado.
- ▶ Establecer beneficios públicos
- ▶ Promover los puestos de trabajo y el crecimiento económico.

El importe del apoyo financiero, en combinación con otros tipos de asistencia federal directa, tiene un límite

equivalente al 25% de los costos de construcción directos del proyecto, que incluyen planificación, costos de licitación y costos de financiamiento durante la fase de construcción.

El nivel, la forma y las condiciones de cualquier apoyo financiero varían dependiendo de las necesidades de cada proyecto. Por lo general, viene en la forma de contribuciones a fondo perdido para ayudar a la autoridad concedente a permitir el pago a un concesionario durante o inmediatamente después de la construcción del activo.

El Fondo P3 Canadá se administra a través de convocatorias públicas anuales para proyectos, cada uno con un enfoque diferente. La séptima ronda, que se inició el 13 de abril de 2015, se enfoca en lo siguiente:

- ▶ Jurisdicciones sin experiencia.
- ▶ 3 sectores: tratamiento de agua potable/aguas residuales, transporte y disposición de residuos sólidos.

Al mes de diciembre de 2013, el fondo había comprometido más de US\$700 millones en al menos 15 proyectos de APPs en Canadá.



Apoyo financiero del Gobierno

El Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social de Brasil se ha desempeñado como un prestamista importante para los proyectos de infraestructura privados.

En el Reino Unido, el Gobierno estableció al Green Investment Bank (GIB) en el año 2012, con un capital aproximado de 3 mil millones de libras esterlinas, para abordar las fallas del mercado que afectan a los proyectos de infraestructura ecológica y para estimular la inversión privada. Recientemente, el GIB anunció el financiamiento de préstamos a largo plazo para una planta de tratamiento de residuos - un proyecto APP a cargo del Concejo del Condado de North Yorkshire y el Concejo de la Ciudad de York, con préstamos de corporaciones privadas y del Banco de Inversión Europeo (EIB).

En los Estados Unidos de América, la Ley de Financiamiento e Innovación en Infraestructura de Transporte (TIFIA) brinda asistencia crediticia federal, en la forma de préstamos directos, garantías de préstamo y líneas de crédito *standby*, para financiar

proyectos de transporte de alcance nacional y regional. Los préstamos de la TIFIA deben ser reembolsables, en su totalidad o en parte, desde las tarifas de peaje, los cargos del usuario y otras fuentes de ingresos dedicadas, como contribuciones especiales e ingresos provenientes de los incrementos en los impuestos a las tierras vendidas y desarrolladas.

En Europa, el EIB cuenta con una cartera de más de 130 proyectos en los cuales ha invertido alrededor de 30 mil millones de euros. Los préstamos anuales para proyectos de APPs superaron los 2 mil millones de euros desde el año 2000 y alcanzaron los 3.4 mil millones en el año 2010, incluidos 2.4 mil millones de euros tan solo en el sector del transporte. En Escocia, el banco ha suministrado más de la tercera parte de todos los préstamos para proyectos APPs en el país, lo cual ilustra la importancia del financiamiento del EIB para las APPs.



I El proceso de contratación

El uso de incentivos por parte del Gobierno para la selección de APPs durante el proceso de desarrollo de proyectos ha dado lugar a programas de APPs activos, estables y exitosos, caracterizados por portafolios de proyectos sólidos y por la participación constructiva con mercados financieros y contratistas del sector privado.

A pesar de tener un fundamento atractivo y lógico, la utilidad del Comparador del Sector Público (PSC) se ha cuestionado, en particular en los países en que más se ha utilizado. En la confianza en el PSC destaca inevitablemente el costo financiero de la compra para el Gobierno, que con frecuencia no considera las diferencias entre los beneficios esperados y el costo de oportunidad de la inversión gubernamental.

Reevaluación del VPD: Casos de estudio

- ▶ **Reino Unido:** Las reformas recientes de PFI (y la introducción de PF2) incluyeron la suspensión temporal de la evaluación cuantitativa del VPD; el desarrollo de una metodología actualizada aún se encuentra en proceso.
- ▶ **Canadá:** Infrastructure Ontario está actualizando su metodología de VPD de manera que esta refleje las lecciones aprendidas de los proyectos entregados y se mantenga al día con las tendencias del mercado.
- ▶ **Australia:** Recientemente, el Gobierno de Victoria revisó su marco VPD, incluidos algunos ajustes de la función del PSC.



Las prácticas de contrataciones se están haciendo cada vez más codificadas y estandarizadas, mejorando la coherencia y presentando al mercado posiciones uniformes que incentivan la participación del sector privado. La estandarización reduce el esfuerzo necesario para desarrollar la documentación de cada proyecto desde cero y la duración e intensidad de las negociaciones de contratos, dando lugar a fases de contratación más cortas y más económicas.

Contrato de APPs estándar: Caso de estudio - Nueva Zelanda

Nueva Zelanda ha introducido plantillas estándar para la serie de documentos contractuales de APPs.

El Acuerdo Base incluye todas las disposiciones esperadas:

- ▶ Definiciones e interpretación
- ▶ Documentos del proyecto
- ▶ Participantes y naturaleza de las obligaciones de los participantes
- ▶ Inicio y duración
- ▶ Propiedad y tenencia
- ▶ Acceso al sitio de la Corona y aspectos del sitio
- ▶ Aprovisionamiento de obras
- ▶ Culminación
- ▶ Servicios operacionales
- ▶ Eventos
- ▶ Cambios
- ▶ Cargo unitario, prueba de valor y refinanciamiento
- ▶ Garantías y compromisos
- ▶ Confidencialidad y propiedad intelectual
- ▶ Indemnizaciones y responsabilidad
- ▶ Ingreso
- ▶ Seguros y renovaciones
- ▶ Resolución
- ▶ Reversión y liquidación
- ▶ Solución de conflictos
- ▶ Términos varios

Cronogramas, incluyendo lo siguiente:

- ▶ Condiciones precedentes
- ▶ Datos garantizados por el contratista
- ▶ Financiamiento
- ▶ Procedimientos de revisión
- ▶ Régimen de ejecución y mecanismo de pagos
- ▶ Principios de compensación por cambios
- ▶ Pagos por liquidación

Fuente: www.treasury.govt.nz/statessector/ppp/standard-form-ppp-project-agreement



Los Gobiernos están reconociendo cada vez más su función con respecto a la ayuda que se brinda al sector privado para el control de los costos de licitación. La estandarización de procesos y contratos ayuda a reducir los costos de licitación haciendo que los procesos de contratación sean más eficientes.

Creando un mercado atractivo

Varios Gobiernos han desarrollado iniciativas que permiten que los proyectos tengan acceso a los amplios fondos comunes disponibles que mantienen los inversionistas institucionales, los cuales pueden competir con los bancos suministrando deudas de plazos más extensos y pueden mitigar el riesgo de refinanciamiento. Alrededor de todo el mundo, las barreras percibidas para los inversionistas institucionales se están superando a través de estructuras financieras innovadoras y diferentes formas de mejoras crediticias; sin mencionar el apetito por activos de alto rendimiento.



Tabla 2: Iniciativas europeas para promover la inversión institucional en infraestructura

Nombre	Características
Pan European Bank to Bond Loan Equitization (PEBBLE)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ El 85% se entrega amortizando los “A Notes”, suscritos por los inversionistas institucionales, que tienen un plazo amplio (de 20 a 25 años). ▶ El 15% en Préstamos B a primer riesgo en tramos, financiados por bancos comerciales y subordinados a los “A Notes”, pero con un plazo mucho más corto (8 a 10 años); se amortizan en forma anticipada al repago de la suma principal de un “A Notes”. ▶ Crédito rotativo de construcción, financiada por bancos comerciales para fines relacionados con los costos de construcción (incluidos los sobrecostos) y refinanciada periódicamente mediante “A Notes” y Préstamos B. ▶ Coberturas asociadas, suministradas por bancos comerciales.
Capital Lease Infrastructure Program (CLIP)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Consorcio conformado por 80 de los fondos de pensiones más grandes del mundo. ▶ El financiador asume la propiedad del activo “a construirse” y se lo arrienda al contratista. ▶ El activo pasa a ser propiedad del prestatario al finalizar el arrendamiento.
Hadrian's Wall Capital	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Instrumento de deuda simple con puntos sobre los <i>gilt</i> (Bonos del Tesoro británico), con la deuda por debajo del grado de inversión de los Notes en dos tramos: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Tramo preferencial de “A Notes”, expedidos como bonos senior en los mercados capitales. ▶ Tramo subordinado <i>first loss of B Notes</i>, colocados a través de un fondo. ▶ Inversiones iniciales suministradas por el Banco de Desarrollo de Japón, el Banco de Inversión Europeo y Aliva <i>Life & Pensions</i>. ▶ <i>Hadrian's Wall Capital</i> suministra servicios de monitoreo y supervisión de proyectos, con algunos derechos de acreedor controlador.

Las evidencias provenientes de mercados como Canadá, donde los inversionistas institucionales se han involucrado con éxito, indican que el valor de eliminación del riesgo de refinanciamiento (y los cargos asociados) supera al costo adicional de la deuda de plazo más largo.

Financiamiento de bonos para las APPs: Canadá

En Canadá ha surgido un mercado de bonos de proyectos que actualmente es la fuente de financiamiento principal para los proyectos de APPs. En general, los bonos se emitieron con una clasificación crediticia por encima de A- (algunos emitidos con la clasificación BBB+), respaldados por una participación de capital entre el 7% y el 20%. El plazo logrado en este mercado por lo general es de 20 a 30 años (hasta 35 años) y los precios se han mantenido aproximadamente en 200 puntos base sobre el retorno actual correspondiente a los bonos del Gobierno que tienen una duración similar. El diferencial al que se comprometen los postores hace por lo general referencia a diferenciales de una canasta de bonos comparables comercializados en el mercado.



Los instrumentos financieros no son una cura para todo. Pero las evidencias obtenidas en los mercados de APPs maduros de todo el mundo parecen demostrar un caso sólido para las inversiones del Gobierno en el establecimiento de plataformas de bonos a largo plazo. Los Gobiernos también han tratado de impulsar soluciones de financiamiento más eficientes en las APPs, estructurando el proceso de licitaciones propiamente dicho, donde las innovaciones van desde la prórroga de la competencia de financiamiento hasta el bloqueo de las tasas de retorno que suministran los postores para el plazo.

El modelo escocés sin distribución de utilidades

En Escocia, el modelo Sin Distribución de Utilidades (NPD) fue desarrollado por el Scottish Futures Trust como una alternativa para el modelo PFI utilizado en otros lugares del Reino Unido.

Aunque mantiene la mayoría de los objetivos y principios subyacentes de los PFI, el modelo NPD se distingue por su enfoque al retorno de capital, de manera específica que:

- ▶ Los retornos tengan un tope que garantice que el sector privado efectúe un nivel “normal” de retorno de la inversión y que estos retornos sean transparentes.
- ▶ Los excedentes de la operación generados por la compañía a cargo del proyecto se reinviertan en el sector público.

El proceso de contratación



Gestión del contrato

La revisión periódica de los contratos de APPs puede ayudar a evaluar si los proyectos están cumpliendo sus objetivos y adaptándose a las condiciones cambiantes y si la compañía a cargo del proyecto está entregando los servicios requeridos de una manera eficiente.

Aunque las obligaciones de revisión con frecuencia se incorporan en los contratos de APPs, o son legalmente exigibles, aún debe desarrollarse una metodología sólida y aprobada para evaluar en forma retrospectiva lo bien que los programas de APPs están cumpliendo sus objetivos.

NPD: Director del interés público

La designación de un director del interés público nombrado en forma independiente para la junta directiva de la compañía a cargo del proyecto es una característica única del modelo NPD en Escocia. Las funciones principales del director del interés público son las siguientes:

- ▶ Monitorear el cumplimiento de parte de la compañía a cargo del proyecto con respecto a los principios centrales del modelo NPD.
- ▶ Contribuir con una visión independiente y amplia al directorio.
- ▶ Vigilar que no existan conflictos de intereses y gestionar las decisiones de la junta cuando los otros directores tienen conflictos de intereses.
- ▶ Revisar las oportunidades de refinanciamiento y promoverlas.
- ▶ Revisar y promover las oportunidades de optimizar la rentabilidad y otras mejoras en el desempeño de la compañía (sobre la premisa de que, en ausencia de un retorno del patrimonio neto, los gerentes no tienen incentivos para explorarlas o promoverlas).

El *Scottish Futures Trust* nombra a un director del interés público por cada proyecto NPD. Además, la autoridad licitadora está facultada para designar a un observador que participe en las juntas directivas de la compañía a cargo del proyecto (pero sin derecho a voto).

Fuente: Scottish Futures Trust, NPD Model Explanatory Note.



Observamos un enfoque creciente en la gestión de cambios para las APPs, reconociendo que estas deben demostrar la flexibilidad necesaria para adaptarse y, al mismo tiempo, respetar la necesidad del sector privado de que exista cierto grado de certeza para poder comprometerse a participar en acuerdos contractuales a largo plazo.

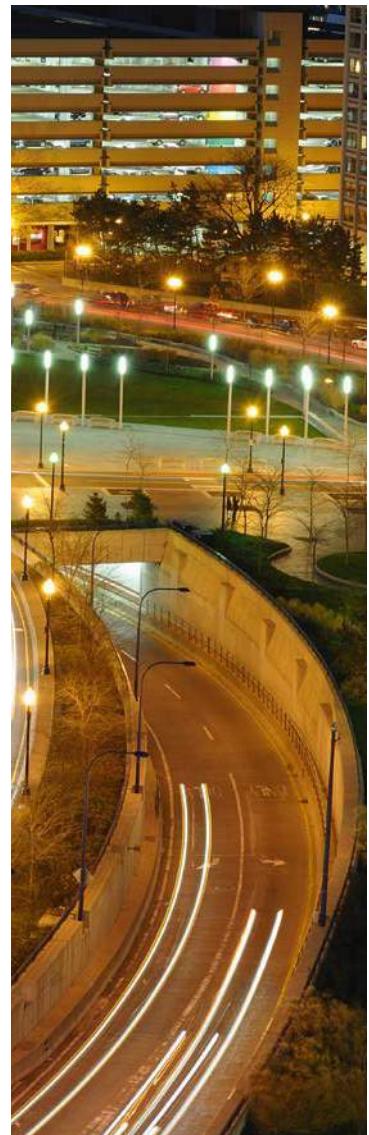
Debido a que el Gobierno se enfrenta a desafíos inherentes en la gestión de cambios de una manera eficiente, la planificación del cambio durante la fase de desarrollo del proyecto es fundamental. Para identificar las áreas en las que sea más probable que necesite flexibilidad, con frecuencia se requieren formas innovadoras de análisis de escenarios y tendencias.



Solución de conflictos en Nueva Zelanda

El modelo estándar de contrato para las APPs de Nueva Zelanda especifica el siguiente proceso para resolver los conflictos:

- ▶ Si las partes no pueden llegar a un acuerdo, el conflicto, por lo general, pasa al panel de conflictos, conformado por 4 miembros (dos designados por el socio del sector público y dos por el socio del sector privado). El panel puede acordar que un conflicto solo puede resolverse si los miembros designados por ambas partes se ponen de acuerdo y son capaces de recurrir a la mediación.
- ▶ Si el panel no puede llegar a un acuerdo, el conflicto pasa a manos de un experto independiente, seleccionado de un panel de ingenieros, contadores y otros expertos en el tema aprobados, designados por organizaciones independientes.
- ▶ Para los conflictos por montos menores NZD 1 millón, la decisión de los expertos independientes es definitiva. En los demás casos, cualquiera de las partes podrá remitirlos a los tribunales.



Conclusiones



La inversión y el desarrollo de infraestructura son las prioridades principales de los Gobiernos a nivel global. Mientras que la urbanización acelerada ejerce una presión en los mercados emergentes para desarrollar nueva infraestructura crítica, las economías desarrolladas necesitan expandir la infraestructura existente debido al envejecimiento de los activos y la insuficiente inversión sostenida.

A medida que se incrementa la demanda de infraestructura y las restricciones fiscales aumentan, el modelo de APPs continúa evolucionando para ayudar a los Gobiernos a enfrentar estos desafíos de infraestructura cada vez mayores. En todo el mundo, los Gobiernos y el sector privado están innovando e interviniendo y constantemente se aprenden nuevas lecciones para los profesionales de APPs, financieros, promotores de proyectos existentes y nuevos participantes.

Los equipos de asesoría en APPs de EY se encuentran al frente de los desarrollos recientes y brindan sus ideas en relación con estas lecciones. Con esta perspectiva, podemos ayudar a los Gobiernos a intervenir de una manera proactiva en los mercados de capital, incluido el desarrollo de incentivos financieros y no financieros para reforzar la participación del mercado en la estructuración de APPs. También contamos con experiencia de primera mano en la generación de eficiencias a través de la estandarización de principios, procesos y documentos. Además, tenemos una profunda y amplia experiencia en la evaluación del Valor por Dinero, antes, durante y después del proyecto.

El estado de los mercados de las APPs a nivel mundial

El Reino Unido

El Reino Unido sigue liderando el camino al desarrollo de infraestructura con financiamiento privado.

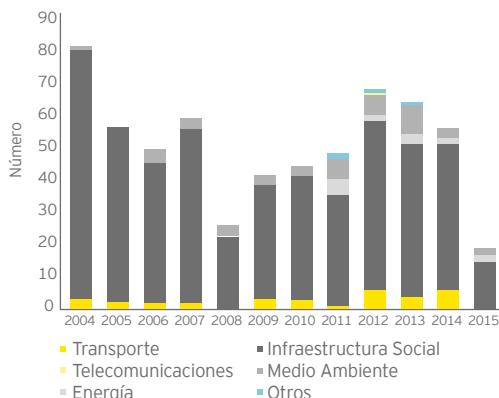
De interés particular es la manera en que el modelo PFI se ha sometido a análisis, y se ha actualizado y mejorado. A pesar de las críticas cada vez más numerosas y las presiones políticas, el Gobierno del Reino Unido ha reafirmado su compromiso con las estructuras APPs como medios para entregar de manera eficiente las prioridades en infraestructura.

Fuera del enfoque PFI/PF2, los desarrollos en Escocia han demostrado de qué manera los Gobiernos pueden abordar algunas de las debilidades percibidas del modelo y al mismo tiempo retener la confianza del mercado y desarrollar un portafolio sólido.

El Reino Unido cuenta con un marco sólido de apoyo institucional, material de orientación y documentación estándar, tanto a nivel local como a nivel nacional.

Las condiciones financieras para los proyectos del Reino Unido continúan mejorando, con una tendencia creciente hacia plazos más extensos y participación de los inversionistas institucionales.

Figura 2: Número de proyectos APPs por sector - Reino Unido



Fuente: InfraDeals

Europa Continental

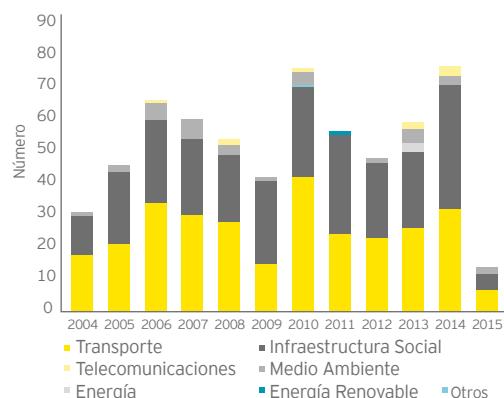
Aunque la región recibió un duro golpe debido a la crisis financiera global, los países de Europa Continental continúan activos en el desarrollo de programas y proyectos APP, en particular países como Francia, Alemania, Bélgica, Holanda y España.

Los miembros de la Unión Europea se han beneficiado de una serie de iniciativas plurinacionales creadas para mejorar la eficiencia de las soluciones de financiamiento de APPs, incluido el uso de asistencia crediticia y apoyo a través de medidas tales como la Iniciativa de Bonos de Proyectos Europa 2020. Las iniciativas lideradas por el mercado también han ayudado a revitalizar el mercado de los inversionistas y a expandir la función de las soluciones de deuda a largo plazo para las APPs.

Sin embargo, los arreglos institucionales y de gobierno no son uniformes en toda la región, del mismo modo el uso de procesos y documentos estandarizados, aunque está muy avanzado en algunos países, continúa siendo irregular.

La renegociación y resolución de contratos han sido muy frecuentes en las agendas del mercado europeo, particularmente después de las experiencias de Francia y España con respecto a las autopistas, en las que la asignación de riesgos y responsabilidades de ingresos al contratista dio lugar a beneficios excesivos o al fracaso de proyectos.

Figura 3: Número de proyectos APPs por sector - Europa Continental



Fuente: InfraDeals

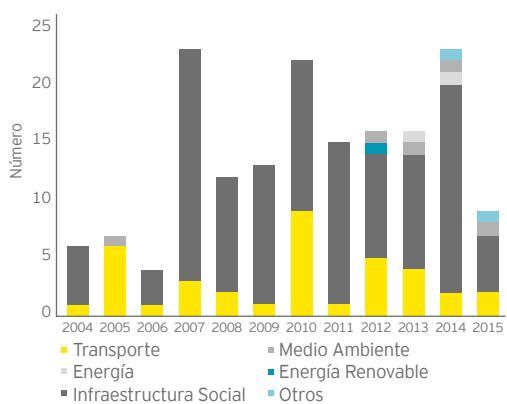


Canadá

Con un número envidiable de acuerdos negociados con éxito, y un portafolio de proyectos APPs que no muestra señales de disminuir, Canadá se encuentra bien encaminado. Entre ellas se incluyen las siguientes:

- ▶ Demostrar un compromiso político claro con el modelo APP, brindando apoyo jurídico, administrativo y, lo que es más importante, financiero, para los proyectos adquiridos como APPs.
- ▶ Ofrecer oportunidades continuas con un portafolio claro de proyectos en varios sectores, impulsados por planes de infraestructuras de múltiples años en todos los niveles de gobierno.
- ▶ Beneficiarse del desarrollo de un mercado de bonos de proyectos APPs, suministrando eficiencias en las estructuras financieras y eliminando el riesgo de refinanciamiento.
- ▶ Buscar innovaciones en la asignación de riesgos y licitaciones.
- ▶ Lograr licitaciones eficientes a través de documentos estandarizados, cronogramas de compra condensados y familiarización con el mercado.
- ▶ Buscar colaboración dentro de la jurisdicción (por ejemplo, compartiendo plantillas de documentos).
- ▶ Incentivar el desarrollo de las APPs a nivel municipal.

Figura 4: Número de proyectos APPs por sector - Canadá



Fuente: InfraDeals

Estados Unidos

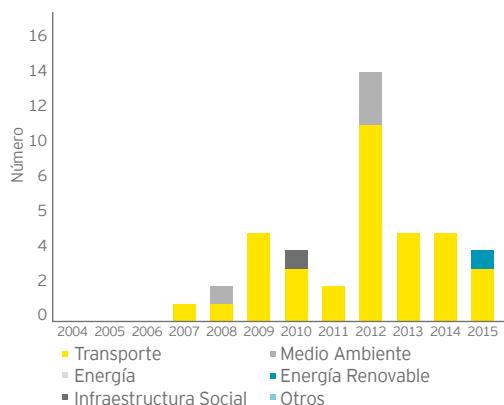
El mercado de los Estados Unidos de América tiene una tarea de infraestructura cada vez más grande y complicada por las presiones que existen sobre los presupuestos del Gobierno y el escepticismo hacia la participación del sector privado en la ejecución de proyectos de infraestructura en algunos sectores.

Las APPs están aumentando en el sector de transporte, incluidos los proyectos grandes que involucran carreteras y transporte público. Esta tendencia se refleja en el desarrollo de marcos institucionales y administrativos a nivel federal y estatal para las APPs, que continúan enfocándose en el transporte.

Los Gobiernos continúan brindando apoyo, utilizando instrumentos de deuda a largo plazo para financiar las APPs, así como iniciativas tales como TIFIA. La Ley de Financiamiento e Innovación en Infraestructura Hídrica y concesiones fiscales para los bonos del Gobierno y municipales.

Sin embargo, las prácticas de licitaciones de los Estados Unidos de América aún varían de acuerdo con cada jurisdicción y sector, con escasa colaboración entre las diferentes jurisdicciones y pocos pasos hacia la estandarización de procesos y documentos.

Figura 5: Número de proyectos APPs por sector - Estados Unidos



Fuente: InfraDeals

Latinoamérica

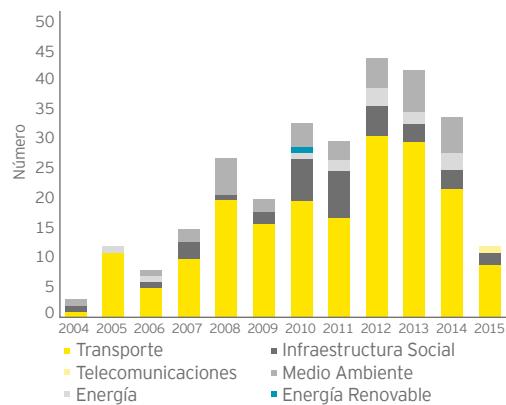
Las APPs son un factor importante para la satisfacción de las necesidades cada vez mayores de infraestructura en Latinoamérica; en algunos países, en especial Brasil, se cuenta con portafolios sólidos y mercados consolidados.

Aunque en muchas jurisdicciones se está tratando de desarrollar marcos institucionales y de gobierno para las APPs, varios componentes del ciclo de vida del desarrollo de proyectos se encuentran menos desarrollados que en otros mercados. Por ejemplo, la evaluación de VPD se encuentra en sus etapas iniciales, de la misma manera que el paso a documentos estándar o plantillas de documentos.

En Latinoamérica, una gran proporción de APPs se ha renegociado durante su vigencia, dando lugar a un enfoque renovado en la planificación adecuada de proyectos y la asignación sólida de riesgos.

Los mercados APPs de la región se basan en el apoyo financiero de bancos de desarrollo nacionales e internacionales. Sin embargo, el apetito por la inversión privada está aumentando, incentivado por la capacidad de los Gobiernos de honrar las garantías y otras obligaciones.

Figura 6: Número de proyectos APPs por sector - Latinoamérica



Fuente: InfraDeals



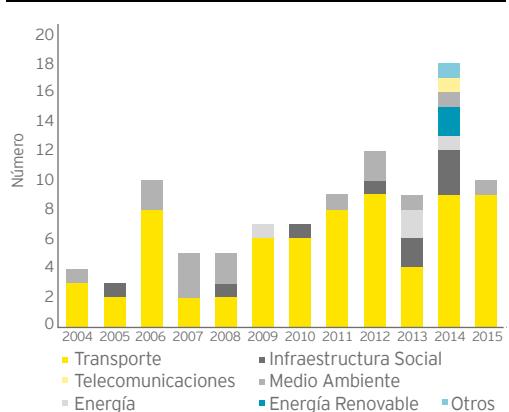
Asia

Se espera que Asia sea uno de los mercados más grandes para el desarrollo de infraestructura en la próxima década, a medida que las naciones vuelvan su atención hacia las APPs para ayudar a satisfacer sus necesidades de infraestructura e ir al compás del crecimiento rápido. En particular, Indonesia, China y la India han anunciado programas de infraestructura ambiciosos, donde se espera que las APPs desempeñen una función importante. China ha invitado a los inversionistas privados a ayudar a financiar, construir y operar más de mil proyectos propuestos.

Los desafíos y las oportunidades para las APPs no son, de manera alguna, homogéneos, y difieren en gran medida a través de la región. Aunque el modelo de APPs está bien establecido en Singapur, Corea del Sur y Japón, la mayoría de mercados del Centro y Sureste de Asia son relativamente inmaduros. Asia ha experimentado un crecimiento significativo en fondos de infraestructura especializados: una tendencia que se espera que continúe a medida que los inversionistas institucionales grandes busquen invertir en la región, suministrando recursos financieros significativos para la inversión en APPs.

Los Gobiernos también están desarrollando mecanismos para incentivar la inversión en las APPs y eliminar los obstáculos que existen para su desarrollo. Un ejemplo está dado por el Fondo de Garantías de Infraestructura de Indonesia, que apoya la inversión del sector privado en proyectos de APPs a través de una garantía del Gobierno.

Figura 7: Número de proyectos APPs por sector - Asia



Fuente: InfraDeals

Australia

Los Gobiernos australianos, en especial a nivel de estado y de territorio, han estructurado una serie de APPs en diversos sectores. Sin embargo, el portafolio sigue siendo adverso, debido a que el proceso de desarrollo de proyectos es lento y la infraestructura se encuentra en gran medida politizada, y, por ende, sujeta a los ciclos electorales. Se han hecho pocos avances al nivel de los Gobiernos locales.

Australia pone un mayor énfasis en la función del PSC en la evaluación de licitaciones, pero esto ha sacado a la luz algunos de los desafíos clave que existen en torno al desarrollo y la implementación de un valor cuantitativo riguroso para la herramienta de evaluación monetaria para las APPs. Algunos Gobiernos estatales han abordado esta situación en los últimos años. Los préstamos continúan estando dominados por la deuda bancaria a corto plazo, con escasas medidas exitosas para estimular los mercados de bonos para incentivar a los inversionistas institucionales.

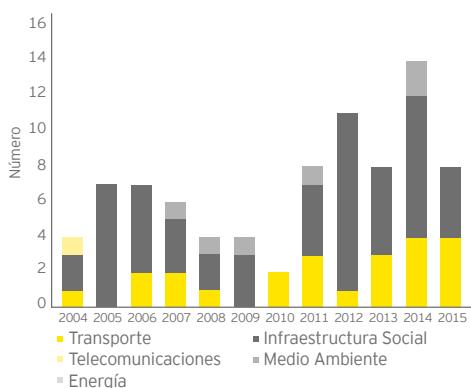
Los Gobiernos australianos no han estandarizado los documentos contractuales, a pesar de contar con amplia orientación tanto a nivel de Commonwealth como a nivel de estado y territorio. Como resultado de ello, muchas autoridades de licitación requieren marcos de tiempo prolongados para desarrollar los documentos y celebrar negociaciones en la fase de adjudicatario.

Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda, las APPs aún deben alcanzar la madurez, con desafíos relacionados con la promoción de la participación en el mercado, la inserción de las prácticas de licitación y el establecimiento de un portafolio. Sin embargo, en los últimos años, el Gobierno ha trabajado para desarrollar procesos de licitaciones, establecer APPs dedicadas y recursos de infraestructura, publicar material de orientación y elaborar documentos estandarizados.

El país se ha mostrado dispuesto a desviarse de las prácticas estándar cuando lo considera conveniente, incluidos los modelos de "servicios completos" y "pago por resultados" para las APPs de infraestructura social.

Figura 8: Número de proyectos APPs por sector - Australia y Nueva Zelanda



Fuente: InfraDeals



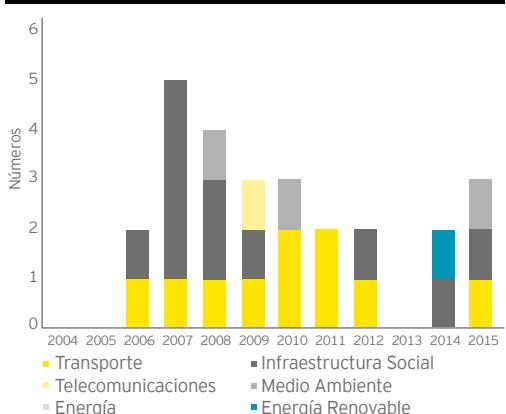
África

En muchos países africanos se cuenta con una infraestructura escasamente desarrollada, haciendo que la inversión resulte fundamental para que el continente pueda crecer y competir. A la luz de las restricciones fiscales, los Gobiernos están reconociendo, cada vez más, a las APPs como un mecanismo que sirva de puente para cerrar la brecha en infraestructura. Entre los países que están adoptando marcos y legislaciones para regular las APPs se incluyen: Angola, Ghana, Sudáfrica, Tanzania, Kenia, Camerún, Senegal, Mauricio, Egipto y Zambia.

Hasta la fecha, las APPs en África han ocurrido de manera predominante en los sectores de transporte, telecomunicaciones, agua e infraestructura social. Sudáfrica ha liderado el camino, completando de una manera exitosa una serie de APPs de transporte e infraestructura social. En todo el continente, los mercados de APPs se basan en gran medida en la inversión de bancos de desarrollo a nivel de Gobierno y región y las mejoras crediticias. Sin embargo, en especial antes de la crisis financiera mundial, algunas APPs se financiaron enteramente con capital, incluido el sector de las telecomunicaciones, donde los fondos de infraestructura privados suministran la inversión.

A pesar de los avances recientes, el desarrollo de las APPs en África sigue estando restringido por los mercados financieros limitados, marcos jurídicos y regulatorios inadecuados en muchos países, la ausencia de competencias técnicas dentro de las agencias del Gobierno y los riesgos políticos y nacionales.

Figura 9: Número de proyectos APPs por sector - África



Fuente: InfraDeals

Perú

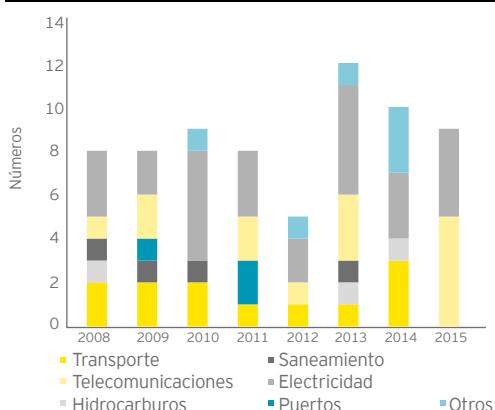
Durante los últimos años, las APPs se han convertido en un vehículo importante para el desarrollo de proyectos de infraestructura, contribuyendo significativamente en el desarrollo económico del Perú, frente a las limitaciones de presupuesto público de los distintos niveles gubernamentales.

Entre los años 2008 y 2014 se adjudicaron 60 proyectos de infraestructura a través de APPs, por un importe de US\$22.6 mil millones, los cuales crecieron a una tasa promedio anual de 51.5%, reflejando el gran interés del sector privado y público en establecer este tipo de modalidad de proyectos, sobre todo en los sectores de transporte y energía (electricidad) que representaron el 34% y 29% de los proyectos adjudicados, respectivamente.

En cuanto al año 2015, el ritmo de proyectos adjudicados se mantuvo en niveles similares al 2014, adjudicándose 10 proyectos de infraestructura bajo la modalidad de APPs; sin embargo el monto de inversión fue menor.

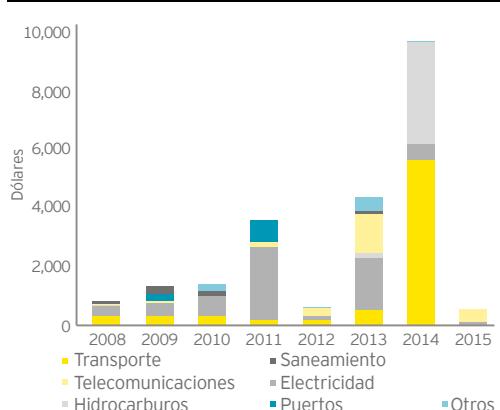
De cara al futuro, la cartera actual de proyectos de infraestructura gestionada por la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) para los años 2016 y 2017 contempla 19 proyectos a concesionar por un monto de inversión estimado en US\$6.8 mil millones, donde el sector energía representa el 43% del total.

Figura 10: Número de proyectos APPs por sector - Perú



Fuente: ProInversión

Figura 11: Inversión en proyectos APPs por sector - Perú



Fuente: ProInversión

EY declara que los conceptos y el análisis presentados en este marco se basan, en gran parte, en una revisión reciente de las APPs globales llevada a cabo por EY para el Departamento de Finanzas y Tesoro de Victoria (Australia)

Fuente de todos los datos: *InfraDeals*. Los gráficos que presentan la visión general regional de las APPs se desarrollaron a partir de los datos de los cierres financieros de APPs en proyectos *greenfield* y *brownfield*. Los datos de proyectos *brownfield* incluyen ventas del mercado secundario, aunque esto es irrelevante para los datos a nivel global y la presentación gráfica de los mismos. Los datos de *InfraDeals* se basan en información de dominio público; por ello, algunos datos están incompletos.

De qué manera la división Global “Gobierno y Sector Público” de EY puede ayudar a su organización

En todo el mundo, los gobiernos y las organizaciones sin fines de lucro están buscando continuamente respuestas innovadoras para los complejos desafíos. Se esfuerzan por suministrar mejores servicios a costos menores y crear un desarrollo económico sostenible, un ambiente seguro, mayor transparencia y mejor rendición de cuentas. EY combina las prácticas líderes del sector privado con un conocimiento de las diversas necesidades del sector público, enfocándose en el desarrollo de capacidades en las organizaciones para entregar servicios públicos mejorados. Valiéndonos de nuestra experiencia, podemos trabajar con usted para ayudarlo a fortalecer su organización y lograr mejoras duraderas. Nuestra división Global de “Gobierno y Sector Público” reúne equipos de profesionales altamente competentes, provenientes de nuestros servicios de auditoría, impuestos, transacciones y finanzas corporativas y consultoría. Estamos inspirados por un compromiso profundo para ayudarlo a cumplir sus metas y mejorar el valor público, para hoy y para el futuro.





Acerca de EY

EY es el líder global en servicios de auditoría, impuestos, transacciones y consultoría. La calidad de servicio y conocimientos que aportamos ayudan a brindar confianza en los mercados de capitales y en las economías del mundo. Desarrollamos líderes excepcionales que trabajan en equipo para cumplir nuestro compromiso con nuestros stakeholders. Así, jugamos un rol fundamental en la construcción de un mundo mejor para nuestra gente, nuestros clientes y nuestras comunidades.

Para más información visite ey.com

© 2016 EY
All Rights Reserved.



Descarga nuestras
publicaciones y guías en:
ey.com/PE/EYPeruLibrary

/EYPeru

@EYPeru

/company/ernstandyoung

/EYPeru

perspectivasperu.ey.com

ey.com/pe