

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BRASIL

**PROGRAMA PARA LA PREPARACIÓN DE CONCESIONES Y ASOCIACIONES
PÚBLICO-PRIVADAS**

(BR-L1549)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Maria Netto, (IFD/CMF), jefa de equipo; Marcos Siqueira, (VPC/VPC), jefe de equipo suplente; Reinaldo Fioravanti (INE/TSP); Luciano Schweizer, (CMF/CBR); Isabelle Braly-Cartillier, Eduardo Sierra, Cecilia Bernedo y Claudia Marquez (IFD/CMF); Giovanni Leo Frisari (CCS/CSD); Gaston Astesiano (VPC/VPC); Giovanna Mahfouz (IFD/ICS); Juliana Fontes, Karina Diaz Briones, Mario Castañeda, (FMP/CBR); Fernando Pacheco Machado Dias (CSC/CBR); Guillermo Eschoyez (LEG/CBR).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
A.	Antecedentes, problema abordado y justificación	1
B.	Objetivo, componentes y costos	18
C.	Indicadores de resultados clave	20
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES	21
A.	Instrumentos financieros.....	21
B.	Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales.....	22
C.	Riesgo fiduciario	22
D.	Aspectos clave	23
III.	PLAN DE GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN	24
A.	Resumen del plan de implementación	24
B.	Resumen del plan de seguimiento de resultados.....	26

APÉNDICES

Proyecto de resolución

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos Fiduciarios

ENLACES
REQUERIDOS
1. Plan de seguimiento y evaluación
2. Plan de adquisiciones
OPCIONALES
1. Análisis económico
2. Reglamento operativo
3. Análisis de deficiencias y experiencias en la estructuración de asociaciones público-privadas en Brasil (Radar PPP)
4. Experiencia del BNDES con la concesión de ayudas para la estructuración de asociaciones público-privadas (BNDES)
5. Experiencia del BID con la concesión de ayudas a asociaciones público-privadas
6. Filtro de Política de Salvaguardias y Formulario de Análisis de Salvaguardias

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABDIB	<i>Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base</i> [Asociación Brasileña de Infraestructura e Industrias Básicas]
APP	asociación público-privada
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i> [Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social]
CEF	<i>Caixa Econômica Federal</i> [Caja Económica Federal]
EBP	Estruturadora Brasileira de Projetos
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFC	Corporación Financiera Internacional
IPEA	<i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i> [Instituto de Investigación Económica Aplicada]
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PIB	producto interno bruto
PPI	<i>Programa de Parcerias de Investimentos</i> [Programa de Asociaciones de Inversión]
PSP	Programa Brasileño de Fomento a la Participación Privada
SDI	<i>Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura</i> [Secretaría de Desarrollo de Infraestructura]
SEPEC	<i>Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade</i> [Secretaría Especial de Productividad, Empleo y Competitividad]
TIR	Tasa interna de rendimiento
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

RESUMEN DEL PROYECTO

BRASIL

PROGRAMA PARA LA PREPARACIÓN DE CONCESIONES Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (BR-L1549)

Términos y condiciones financieros				
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible	
Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)			Plazo de amortización ^(a) :	25 años
Garante			Período de desembolso:	5 años
República Federativa del Brasil				
Organismo ejecutor			Período de gracia:	5,5 años ^(b)
BNDES				
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en la LIBOR
			Comisión de crédito:	(c)
BID (Capital Ordinario):	20.000.000	67	Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
Local:	10.000.000	33	Vida promedio ponderada:	15,25 años
Total:	30.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses
Esquema del proyecto				
Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo general del programa es promover una participación eficaz del sector privado en inversiones destinadas a infraestructura en Brasil para respaldar el crecimiento y la productividad a largo plazo. El objetivo específico es respaldar la eficiencia del proceso de preparación de un grupo de proyectos de asociación público-privada y aumentar así su atractivo para los patrocinadores.				
Cláusulas contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) Presentación de pruebas de que el BNDES ha aprobado el reglamento operativo del programa, de acuerdo con un borrador previamente consensuado con el Banco, y de que el reglamento ha entrado en vigor; y (ii) designación de un equipo de ejecución del proyecto (párrafo 3.5).				
Cláusulas contractuales especiales de ejecución: El BNDES suscribirá un acuerdo legal con cada entidad beneficiaria antes de emitir la orden de asignación de tareas a la consultora especializada por concepto de los servicios relacionados con el proyecto de asociación público-privada específico (párrafo 3.6).				
Excepciones a las políticas del Banco: De idéntica manera que en operaciones de préstamo previas con el BNDES, la garantía de la República Federativa del Brasil para esta operación se limitará a las obligaciones financieras del BNDES en virtud del préstamo (lo que incluye la amortización del principal, el pago de los intereses y otros gastos financieros) y no abarcará las obligaciones contractuales relativas a la ejecución del programa ni la contribución de contrapartida local. Teniendo en cuenta que, según la legislación brasileña, el Gobierno Federal de Brasil solo puede garantizar las obligaciones financieras relacionadas con los préstamos asumidos por entidades de desarrollo del sector público descentralizadas, como el BNDES, es necesario que el Directorio Ejecutivo apruebe una dispensa parcial del cumplimiento de la política del BID en materia de garantías exigidas al prestatario (documento GP-104-2) (párrafo 3.7).				
Alineación estratégica				
Desafíos ^(d) :	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas transversales ^(e) :	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input checked="" type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

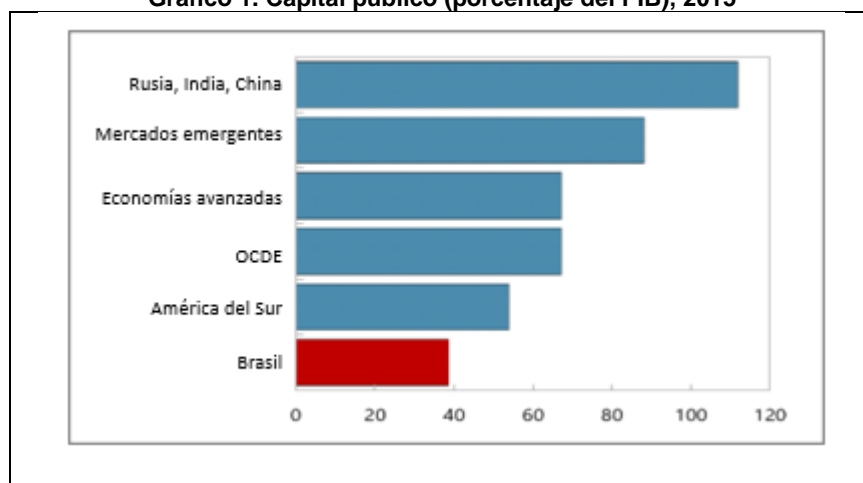
- (a) En virtud de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como conversiones de moneda, tasas de interés y materias primas. Al considerar tales solicitudes, el Banco tendrá en cuenta factores de carácter operativo y de gestión de riesgos.
- (b) En virtud de las opciones de amortización flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible, se puede modificar el período de gracia a condición de que no se excedan la vida promedio ponderada original y la fecha de amortización final indicadas en el acuerdo de préstamo.
- (c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (d) SI: inclusión social e igualdad; PI: productividad e innovación; EI: integración económica.
- (e) GD: igualdad de género y diversidad; CC: cambio climático y sostenibilidad ambiental; IC: capacidad institucional y Estado de derecho.

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado y justificación

- 1.1 **Contexto macroeconómico y crisis de la COVID-19.** La pandemia de COVID-19 llegó a Brasil justo cuando la economía del país se estaba recuperando en cierta medida de un período de marcada recesión. Pese a haber experimentado un ligero crecimiento desde 2017, se prevé que la repercusión de la COVID-19 en la actividad económica provoque un descenso del PIB del 5,05% en 2020¹. La política económica ha respondido al pronóstico de aumento del desempleo y caída de los ingresos con medidas monetarias y fiscales². Se han rebajado las tasas de interés y se han adoptado medidas para ampliar el crédito e incrementar la liquidez mediante una relajación temporal de la política prudencial. Por lo que se refiere a las medidas fiscales, se ha movilizado más de un 10% del PIB. Conforme avanza la fase de contención y estabilización, el gobierno tendrá que sentar las bases para la fase de recuperación.
- 1.2 Los reducidos niveles de inversión pública registrados en las últimas dos décadas han llevado a mantener niveles relativamente deficientes de capital público y calidad de la infraestructura en comparación con sus homólogos de la región y de otras partes del mundo (Gráfico 1).

Gráfico 1. Capital público (porcentaje del PIB), 2015



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Six Charts on Boosting Growth in Brazil*, julio de 2019.

- 1.3 De cara al futuro, parece que hay un margen escaso para resolver esta situación únicamente mediante fondos públicos. Antes de la crisis, Brasil ya presentaba un margen fiscal vulnerable. La deuda pública bruta alcanzó el 88% del PIB en 2018 y se calculaba que la deuda bruta del gobierno general ascendía a entre el 77,3%

¹ Banco Central de Brasil, [Relatório de Mercado](#), octubre de 2020.

² Banco Central de Brasil, [Measures to face COVID-19 crisis](#), 2020.

y el 76,6% del PIB en 2019³. Se han registrado avances en la reducción del gasto público, en concreto mediante la reciente reforma de las pensiones. No obstante, la deuda sigue planteando importantes riesgos para la sostenibilidad y son necesarias intervenciones contundentes para reducirla. Esto reviste especial importancia tras el notable incremento de los gastos fiscales generado por la COVID-19. Pese a que se desconoce cuál será la repercusión de esta crisis a largo plazo, existe consenso en torno a la idea de que una de las estrategias fundamentales para apoyar la recuperación económica a mediano y largo plazo es la mejora de los servicios de infraestructura del país⁴.

- 1.4 **La inversión en infraestructura como motor de la productividad y el crecimiento.** Desde el año 2000, el crecimiento promedio de la productividad en América Latina y el Caribe ha descendido anualmente un 0,04%. En Brasil, este descenso ha superado el 1%⁵. Se calcula que la productividad creció menos de un 2% al año incluso en los años de pujanza económica (2003-2008)⁶. En consecuencia, el crecimiento de la productividad total de los factores durante el período 1970-2011 fue nimio⁷ y la productividad laboral (el PIB dividido por la población activa) creció alrededor del 1,09% y el 1,17% en los períodos 1999-2001 y 2001-2009, respectivamente.
- 1.5 En los años noventa, el crecimiento de la productividad y el del PIB per cápita de Brasil mostraron un comportamiento similar. No obstante, al inicio de la primera década del presente siglo, estos indicadores comenzaron a distanciarse y el crecimiento del PIB superó con creces los avances de los niveles de productividad. Esta discrepancia se debió principalmente a las elevadas cifras de empleo que registró la economía, que explican en gran medida el crecimiento per cápita del PIB. Con posterioridad, especialmente tras la recesión de 2014, el descenso del desempleo ha sido lento —12,8% en 2017, 12,5% en 2018 y 11,8% en 2019, según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística—, por lo que resulta perentorio redoblar los esfuerzos para aumentar la productividad a fin de estimular y sostener el crecimiento económico⁸.
- 1.6 La inversión en infraestructura desempeña un papel destacado en el fomento de la productividad y la resolución de las fragilidades de la economía brasileña a largo plazo. También repercute en la demanda agregada a corto plazo, de manera que se atiende la necesidad de promover una pronta recuperación económica⁹. Los

³ Ministerio de Economía de Brasil, *Relatório de Projeções da Dívida Pública. Atualização do 2.º quadrimestre*, 2019.

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística*, 2020.

⁵ Grazzi, M. et al., *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean, The Engine of Economic Development*. BID, 2016.

⁶ De Negri, F. y Cavalcante, L., *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), 2014.

⁷ Ellery Jr., *Desafios para o cálculo da produtividade total dos fatores*. En De Negri, F. y Cavalcante, L., *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*, IPEA, 2014.

⁸ De Negri, F. y Cavalcante, L., *Report 1: Productivity and Economic Growth*, septiembre de 2016.

⁹ Feal-Zubimendi, S., et al., *Notas de Infraestructura de País: Cono Sur*, BID, Departamento de Investigación y Economista Jefe, abril de 2019; Medeiros, V. y Ribeiro, R., *Investimento em infraestrutura: uma estrada para o desenvolvimento*, 2019.

servicios públicos y básicos—como son las carreteras o las redes de suministro de agua y electricidad— resultan fundamentales para ofrecer conectividad y crear redes que faciliten la actividad económica y aumenten el acceso al empleo, los mercados y la información. Las mejoras en la calidad de la infraestructura energética, portuaria y ferroviaria de Brasil podrían ayudar a incrementar la productividad laboral en casi un 10%¹⁰.

- 1.7 La baja productividad está profundamente ligada al “costo Brasil”, es decir, al conjunto de factores estructurales, burocráticos y económicos que incrementan el costo de las nuevas inversiones en el país —entre otros, un sistema fiscal muy complejo, la falta de previsibilidad de los sistema judicial y jurídico y una infraestructura deficiente—. Se calcula que este costo asciende a entre R\$1,4 y R\$1,5 billones (≈US\$370.000 millones) al año, lo cual equivale a cerca del 22% de PIB¹¹ y un 24% de esa cifra se debe a las deficiencias en materia de infraestructura y otros factores afectados directamente por la falta de infraestructura, como el acceso a servicios públicos y la integración en las cadenas de producción mundiales. Además, en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial de 2019, Brasil se sitúa en el puesto 71 de 141 economías, muy por debajo de otras economías importantes de la región como Chile (puesto 33) y México (puesto 48). En el análisis del pilar relativo a la infraestructura, Brasil se clasifica en posición 78, frente a la 42 y la 54 de Chile y México, respectivamente¹². Brasil es también el país menos competitivo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).
- 1.8 Las deficiencias descritas en materia de infraestructura se deben en parte a unos niveles de inversión pública persistentemente bajos. Según el FMI, la inversión pública de Brasil en las dos últimas décadas fue inferior al 2% del PIB en promedio, frente al 5,4% de América Latina y al 6,2% de otros mercados emergentes¹³. En los años siguientes a la crisis de 2015-2016, Brasil ha invertido en promedio solo un 1,8% del PIB en infraestructura (Gráfico 2). Sin embargo, el Foro Económico Mundial calcula que se requiere una inversión anual en infraestructura del 3,2% del PIB —más de R\$200.000 millones (≈US\$50.000 millones)— entre 2019 y 2024 para responder a las necesidades de desarrollo del país¹⁴. Otras estimaciones indican que esa cifra asciende al 4,3% del PIB —y durante un mínimo de 10 ejercicios— para eliminar los obstáculos que lastran el aumento de la productividad y el desarrollo¹⁵.

¹⁰ Secretaría Especial de Productividad, Empleo y Competitividad (SEPEC) y Secretaría de Desarrollo de Infraestructura (SDI), *Pró-Infra, Caderno 1: Estratégia de Avanço na Infraestrutura*, ME, junio de 2019.

¹¹ Ministerio de Economía. [Lanzamiento del Programa de Mejora Continua de la Competitividad](#), noviembre de 2019. La metodología calcula el “costo Brasil” como el costo diferencial que supone producir en Brasil con respecto al promedio de los países de la OCDE.

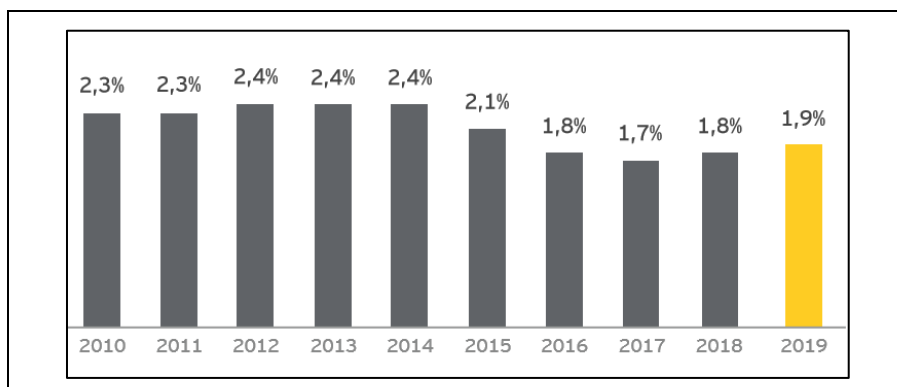
¹² Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2019*, octubre de 2019.

¹³ FMI, Brazil: *2019 Article IV Consultation*, julio de 2019.

¹⁴ Foro Económico Mundial y BID, *Improving Infrastructure Financing in Brazil*, enero de 2019.

¹⁵ Asociación Brasileña de Infraestructura e Industrias Básicas (ABDIB) y Ernst & Young, *Barômetro da Infraestrutura Brasileira*, 2.ª edición, noviembre de 2019. Los sectores incluidos son transporte y logística, energía, telecomunicaciones y agua y saneamiento.

Gráfico 2. Inversión en infraestructura de Brasil, como porcentaje del PIB



Fuente: ABDIB.

- 1.9 Son necesarios cuantiosos recursos complementarios para cerrar esta brecha de inversión. La inversión privada puede ayudar a optimizar el uso de fondos públicos, en especial en el contexto de limitaciones fiscales descrito anteriormente que se producirá tras la crisis de la COVID-19 (párrafo 1.3), al aportar mayor eficiencia al desarrollo de proyectos que pueden atajar las carencias en materia de infraestructura y ampliar el acceso a servicios básicos. La participación privada aporta además nuevas competencias y permite mejorar la distribución de los riesgos. La infraestructura no solo facilita el desarrollo y contribuye a aumentar la competitividad en otros sectores, sino que también constituye una atractiva oportunidad de inversión en sí misma¹⁶.
- 1.10 Asimismo, los efectos del cambio climático en Brasil incrementarán la demanda de una infraestructura mejor y más resiliente. El Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCCAR5), pone de relieve la vulnerabilidad del país al cambio climático extremo y las consecuencias de estos sucesos, es decir sequías, inundaciones, fuertes aguaceros y deslizamientos de tierra, que exigen más y mejor infraestructura. En este mismo sentido, la contribución determinada a nivel nacional de Brasil establece la meta de reducir las emisiones en un 37% para 2025, respecto a los niveles de 2005, y en un 43% para 2030. Estos objetivos exigirán una inversión considerable en infraestructura de calidad y servicios conexos. Tanto los efectos del cambio climático como la contribución determinada a nivel nacional del país ponen también de manifiesto la necesidad de aumentar los niveles de inversión con eficiencia, así como la importancia de lograr una relación calidad-precio¹⁷ óptima durante la ejecución de la infraestructura como un objetivo esencial de las políticas.

¹⁶ *Fostering Investment in Infrastructure*. OCDE. 2015; Garcia-Escribano, M. et al., *Filling the Gap: Infrastructure Investment in Brazil*. Documento de trabajo del FMI, 2015.

¹⁷ La relación calidad-precio es una medida de la calidad que evalúa el costo monetario de un producto o servicio con respecto a la calidad o las ventajas que proporciona. Este indicador se basa en el precio mínimo posible para alcanzar la eficiencia y la efectividad máximas de un producto o servicio.

- 1.11 **Asociaciones público-privadas (APP).** A principios de la década de los noventa, se introdujeron las asociaciones público-privadas como una modalidad de prestación de servicios públicos que redefinió la función de los sectores público y privado. Desde entonces, gobiernos de todo el mundo comenzaron a adoptar modelos de APP para adquirir y contratar infraestructura, no solo porque movilizan financiamiento privado para la prestación de servicios públicos, sino también porque la participación privada puede ofrecer una mejor relación calidad-precio¹⁸. En el mundo en desarrollo, las APP son cada vez más populares como medio para acelerar la implementación de proyectos de infraestructura, habida cuenta de que no existe ninguna alternativa realista para responder a la creciente demanda de gasto en infraestructura por las limitaciones financieras o relacionadas con la capacidad de implementación¹⁹. Más recientemente, en el marco de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, han aumentado las oportunidades para que las asociaciones público-privadas participen en la inversión en infraestructura de calidad. Una de las metas de los ODS es “fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas”²⁰. Más de 134 países en desarrollo utilizan actualmente este tipo de asociaciones, cuya contribución ascienden a entre el 15% y el 20% de la inversión total en infraestructura en los últimos 10 años²¹. Además, las APP se han ido trasladando paulatinamente de sectores tradicionales, como la energía o el agua y el saneamiento, a otros como la educación, la salud, las redes digitales y los activos ambientales.
- 1.12 En publicaciones sobre el tema, una asociación público-privada como se define como “un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, relativo al suministro de un activo público o la prestación de un servicio público, en el cual la parte privada asume un riesgo importante y una responsabilidad de gestión, y la remuneración se vincula al desempeño”²². Un contrato de APP sienta las bases de una relación a largo plazo (normalmente de entre 20 y 30 años) en la cual la parte privada acuerda diseñar, financiar, construir, explotar y mantener la infraestructura, o prestar servicios, ciñéndose estrictamente a lo especificado por la entidad pública.
- 1.13 Por lo general, se aduce que las APP pueden mejorar los métodos tradicionales de contratación de servicios de infraestructura. Cuando concurren las

¹⁸ OCDE, *PPPs: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, junio de 2008.

¹⁹ Aunque las asociaciones público-privadas pueden aportar margen fiscal para acelerar la implementación de proyectos de infraestructura, en el marco de muchas de ellas es el gobierno el que termina pagando el costo total del proyecto a largo plazo. Sin embargo, incluso en esos casos, el gasto de capital inicial es sustituido por un costo recurrente para hacer frente a los pagos por disponibilidad, lo cual flexibiliza el ciclo de gestión fiscal. Véase Instituto del Banco Mundial y el Fondo de Asesoría en Infraestructura Público-Privada (PPIAF), *Value-for-Money Analysis – Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services*, mayo de 2013.

²⁰ Banco Mundial, *Procuring Infrastructure PPPs Report* 2018, 2018.

²¹ Grupo de Evaluación Independiente (GEI), *WB Group Support to PPPs*, Grupo Banco Mundial, 2014.

²² No existe una definición estándar internacionalmente aceptada de asociación público-privada. Este documento usa la definición de la *PPP Reference Guide*, Versión 3.0, que es un producto conjunto de varios bancos multilaterales de desarrollo y otras organizaciones internacionales.

circunstancias adecuadas, las APP pueden (i) mejorar la gestión del riesgo, al asignar riesgos a partes mejor posicionadas para mitigarlos; (ii) maximizar la utilización de activos, mediante el otorgamiento de incentivos adecuados a operadores privados, de forma que se optimiza la inversión/el nivel de las relaciones de servicio; (iii) integrar diferentes etapas de implementación y gestión de los proyectos, de manera que mejora la gestión del ciclo de vida de los activos y se reducen los costos totales de la infraestructura a lo largo del ciclo; (iv) aumentar la fiabilidad y eficacia de los servicios supeditando el financiamiento de la infraestructura a su disponibilidad; (v) aportar flexibilidad a la gestión de los costos operativos, a lo largo de la vida del activo; y (vi) reorientar los mecanismos de control de los organismos públicos encargados de la implementación, pasando de centrarse en los insumos a enfocarse en los resultados, lo cual promueve la innovación operativa y tecnológica²³.

- 1.14 No obstante, estas ventajas no deberían darse por sentadas. Al contrario, la probabilidad de sacar provecho de dicho instrumento depende del cuidado con el que todas las decisiones clave tomadas durante la preparación de las APP (de carácter económico, operativo, jurídico y técnico) se plasmen en el modelo de negocio en el que se sustentará el contrato de APP —y también en el contrato en sí—. Para ello, son necesarias instituciones que puedan formular oportunamente análisis de alta calidad, procesos adecuados que coordinen a diferentes actores —dentro y fuera del gobierno— y mecanismos de gobernanza apropiados. Asimismo, se requieren cuantiosos recursos financieros.
- 1.15 Por consiguiente, aunque un marco jurídico robusto y una base institucional sólida resultan fundamentales para la correcta implementación de las APP, también se requiere una labor considerable en el proceso de diseño de una APP en concreto —a saber, su ciclo de proyecto y sus fases, flujos de tareas, decisiones y actores activos—.
- 1.16 Pese a que los pormenores pueden variar de un país a otro, el ciclo general de un proyecto de APP es bastante estándar. Existe una vasta bibliografía sobre los elementos básicos de un proceso de preparación de APP, incluidas prácticas óptimas reconocidas, que puede resumirse de la siguiente manera:
 - a. **Fase 1 - Identificación y priorización.** Una evaluación preliminar de la idoneidad del modelo de APP (justificación económica) en relación con un activo específico. Esto debe incluir además un esquema del alcance del proyecto y la solución técnica que se prefiere.
 - b. **Fase 2 - Valoración del proyecto.** Una evaluación completa de la viabilidad del proyecto (lo que incluye las características y los aspectos fundamentales que potencian su viabilidad) desde varias perspectivas —los usuarios del servicio, el organismo público contratante, los contribuyentes, la sociedad, etc.—. Algunos componentes de esta evaluación son, entre otros, la evaluación de la relación calidad-precio, el análisis de debida diligencia en materia legal, la viabilidad comercial y financiera, y la viabilidad

²³ Prats, J., *The Governance of Public-Private Partnerships: A Comparative Analysis*, BID, abril de 2019; Verougstraete, M., *PPPs in infrastructure development*, Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UNESCAP), marzo de 2014.

socioambiental. Esta fase deberá facilitar el modelo financiero, la estructura de asignación de riesgos y el diseño técnico definitivo del proyecto, elementos todos que deben reflejar decisiones equilibradas basadas en evaluaciones de viabilidad realizadas anteriormente.

- c. **Fase 3 - Estructuración del contrato.** Esta fase traduce las fases anteriores en documentos contractuales formales. Esto suele requerir evaluaciones y decisiones adicionales, por ejemplo sobre el mecanismo de pago e ingresos para la parte privada, la estructura definitiva de asignación de riesgos y sus efectos en las normas de funcionamiento de la APP, el diseño de la licitación y los requisitos normativos definitivos para llevar a cabo la licitación. En la fase 3 también se realizan sondeos de mercado para comprobar si se cumplen las condiciones de viabilidad comercial y posibilidad de obtener financiamiento.
 - d. **Fase 4 - Licitación y concesión.** Esta fase incluye la publicación de la solicitud de ofertas o de calificaciones (según el diseño del concurso de licitación), interacciones con posibles licitadores y la tramitación y valoración de las ofertas y calificaciones.
 - e. Al final de cada una de las fases 1 a 3, el organismo público pertinente debe decidir de forma oficial si el proyecto pasa a la siguiente fase o si se descarta como APP. Al final de la cuarta y última fase, se selecciona a un licitador adjudicatario y se firma el contrato de APP.
- 1.17 El ciclo de proyecto descrito anteriormente (fases 1 a 4) adquiere una importancia esencial para garantizar que solo se contraten siguiendo el formato de APP proyectos bien estructurados y comercialmente viables y que las APP resulten suficientemente convincentes y atractivas para una amplia gama de inversionistas. No obstante, el ciclo de proyecto de APP es inherentemente complejo, debido a su alcance multidisciplinario, su larga duración y su complejidad técnica, que lo diferencian de las operaciones de adquisiciones y contrataciones públicas tradicionales.
- 1.18 Con respecto a este tema, la Guía de Referencia de asociaciones público-privadas²⁴ menciona los posibles beneficios del uso de servicios de asesoramiento prestados por empresas comerciales u organizaciones multilaterales y presenta recomendaciones en este sentido. El uso de servicios externos puede resultar útil para (i) formular proyectos que equilibren de manera adecuada los intereses del sector privado y público, y garantizar beneficios duraderos para la población; (ii) infundir mayor transparencia al proceso, que se traduzca en una mayor confianza de los inversionistas; (iii) beneficiarse de una experiencia más pertinente, directa y amplia de equipos con múltiples competencias; y (iv) facilitar el acceso a una comunidad de inversión más global.
- 1.19 **Situación actual de las APP en Brasil.** En los últimos 20 años, Brasil ha promovido muy activamente las inversiones privadas en infraestructura pública.

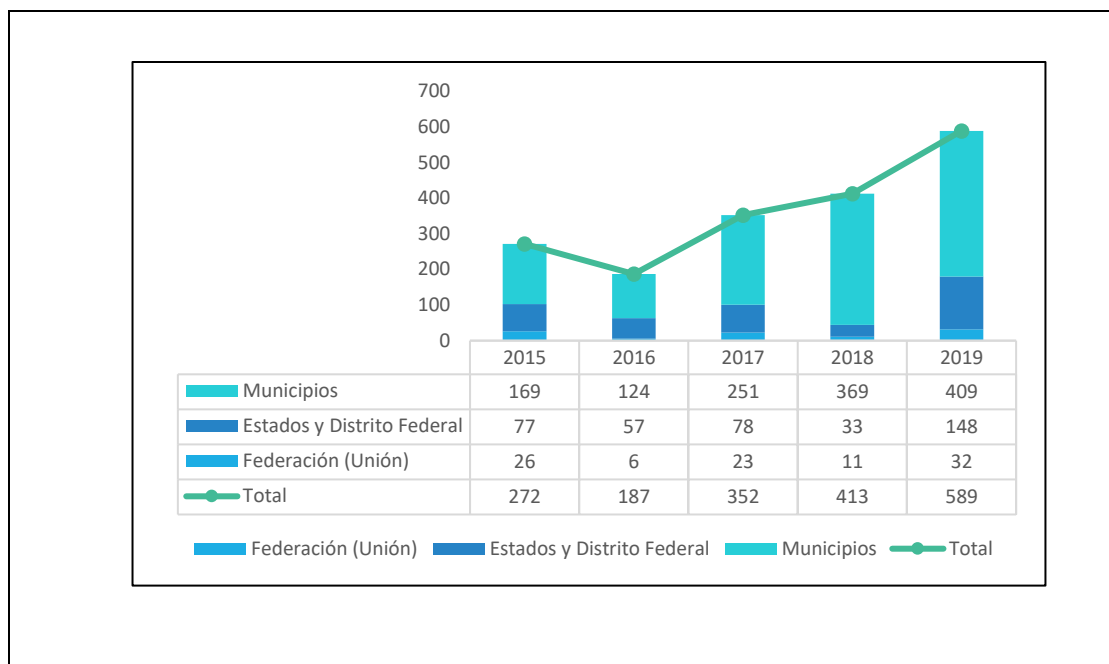
²⁴ Banco Mundial, *PPP Reference Guide*, Versión 3.0, 2017.

Según [Private Participation in Infrastructure](#)²⁵, entre 1990 y 2019, se produjo el cierre financiero de 994 proyectos en Brasil, correspondientes a una inversión total de US\$416.813 millones.

- 1.20 Las APP de Brasil se han visto favorecidas por un marco normativo integral. En 1995, la Ley Federal 8.987/95 (con sus modificaciones) creó el marco jurídico relativo a las APP en régimen de pago por los usuarios (es decir, aquellas en las que los ingresos se basan en pagos de usuarios), también denominadas *concesiones comunes*. Esta ley describe disposiciones contractuales básicas, tales como metodologías de ajuste de tarifas, mecanismos para proteger a la parte privada contra decisiones unilaterales del gobierno y los procedimientos definidos para la adjudicación de contratos de APP, tales como la divulgación de los documentos de licitación. La aplicación de esta normativa resultó transformadora, ya que ofrece la oportunidad de que el gobierno federal y los gobiernos subnacionales prueben asociarse con el sector privado en el marco de diferentes tipos de contratos. Sin embargo, no abordó ningún aspecto relacionado con el ciclo de proyecto, sus componentes o los actores implicados.
- 1.21 En 2004, la Ley 11.079 (con sus modificaciones) amplió el uso del mecanismo de APP, al permitir explícitamente las ayudas económicas directas del sector público (concesiones administrativas y patrocinadas), algo hasta entonces vetado por la legislación anterior. Esto dotó a los contratos de APP de mucha más autonomía para asignar riesgos, lo que conduce a la adopción de una perspectiva más basada en el desempeño con respecto a los proyectos de infraestructura. También amplió el tipo de mecanismos a disposición del sector público para proporcionar infraestructura y diversificó las disposiciones contractuales, que desde entonces han venido utilizando modelos de ingresos más diversos y regímenes de asignación de riesgos más sofisticados.
- 1.22 Si bien siguieron implementándose APP en régimen de pago por los usuarios, el cambio normativo generó una nueva oleada de proyectos. A diferencia de las experiencias anteriores, ahora incluían infraestructura social (salud y educación, por ejemplo), además de infraestructura económica con carencias en cuanto a viabilidad. Por su parte, los activos y servicios diversificados suministrados por los contratos de APP también se han vinculado con una relevancia sin precedentes de las APP subnacionales. De hecho, la experiencia subnacional ha adquirido cada vez mayor importancia en el país, ya que la responsabilidad constitucional de prestar servicios sociales suele recaer en entidades subnacionales (Gráfico 3). Un efecto de esta tendencia ha sido la dispersión de los organismos contratantes por todo el país, en oposición al modelo enormemente concentrado de las generaciones anteriores de APP.

²⁵ Esta base de datos, producto del Grupo sobre APP del Banco Mundial, identifica y divulga información sobre la participación del sector privado en proyectos de infraestructura en países de ingresos bajos y medianos. Los datos de Brasil abarcan aeropuertos, recolección y transporte, electricidad, tecnologías de la información y las comunicaciones, residuos sólidos municipales integrados, gas natural, puertos, ferrocarriles, carreteras, tratamiento y eliminación de desechos, agua y alcantarillado.

Gráfico 3. Número de proyectos de APP iniciados en 2015-2019, por división administrativa

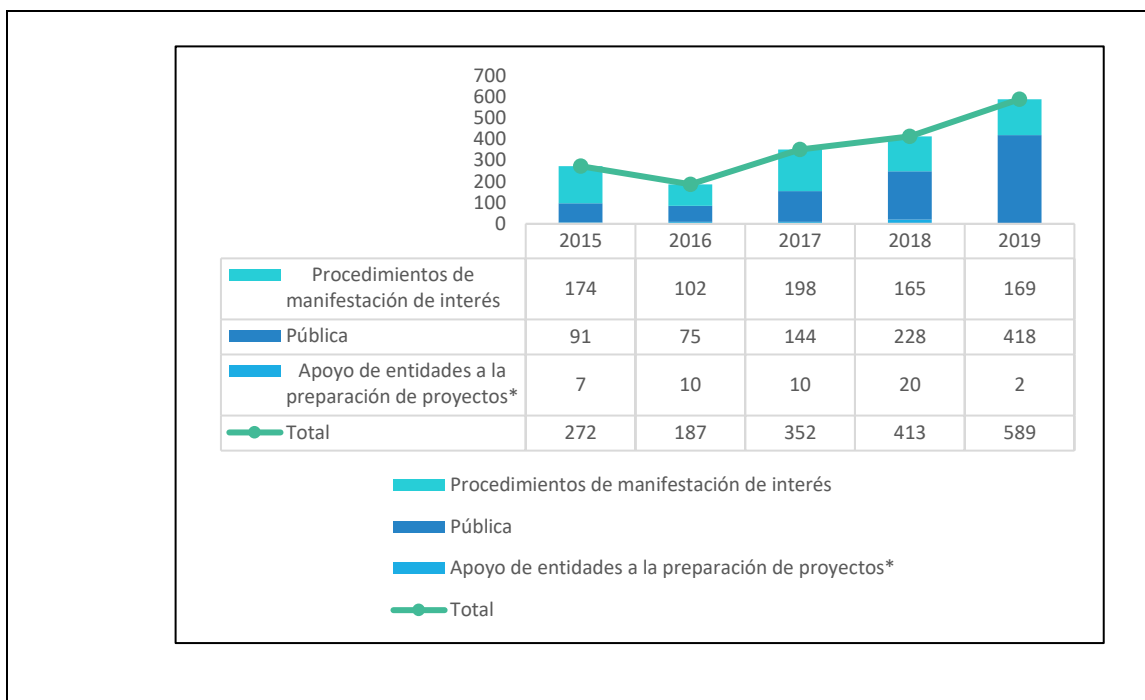


Fuente: RADAR PPP, 2020. *Estudo Crítico sobre o Perfil da Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil (2015-2019)*.

- 1.23 Una segunda tendencia importante observada recientemente en los proyectos de APP en Brasil es el uso cada vez mayor de procedimientos de manifestación de interés²⁶, en los cuales el sector público invita a entidades privadas a participar en la preparación de estudios de viabilidad y la estructuración de proyectos de APP que se van a licitar en el futuro (Gráfico 4).

²⁶ A través de estos procedimientos, los gobiernos de Brasil emiten solicitudes públicas al sector privado para la valoración y estructuración de proyectos de APP. Los procedimientos de manifestación de interés permiten al sector privado participar en la preparación y planificación de proyectos de APP, definiendo aspectos técnicos, financieros, jurídicos y de riesgos sin ningún costo para el gobierno, de manera similar a la práctica internacional con propuestas no solicitadas. Las empresas que se encarguen de estos estudios pueden participar en el concurso de licitación. Si no se le adjudica el contrato a la empresa que llevó a cabo los procedimientos de manifestación de interés, el adjudicatario reembolsará todos los costos correspondientes. La diferencia fundamental entre estos procedimientos y las propuestas no solicitadas es que los procedimientos de manifestación de interés se realizan a instancia del gobierno, que establece las características del proyecto y los parámetros fundamentales que deben seguirse. Por lo tanto, pese a que las propuestas no solicitadas permiten al sector privado identificar oportunidades de proyectos al margen de las prioridades gubernamentales, los procedimientos de manifestación de interés reducen la flexibilidad en la toma de decisiones del sector privado. La competencia también es un factor clave, pues más de una empresa puede responder a la solicitud del gobierno.

Gráfico 4. Número de proyectos de APP iniciados en 2015-2019, por modalidad de preparación



Fuente: RADAR PPP, 2020. *Estudo Crítico sobre o Perfil da Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil (2015-2019)*.

* Esta categoría incluye proyectos que recibieron apoyo del Programa Brasileño de Fomento a la Participación Privada (PSP), así como los respaldados por las siguientes organizaciones: el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la Caja Económica Federal (CEF), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP).

- 1.24 En general, los últimos cinco años han demostrado una evolución positiva del volumen de proyectos iniciados (Gráficos 3 y 4). Está previsto que estas tendencias continúen, en especial en estados y ciudades, donde los gobiernos locales siguen demostrando su voluntad de participar en APP y concesiones como parte de su agenda de desarrollo.
- 1.25 **Desafío que abordará el programa.** Las secciones anteriores (párrafos 1.11 a 1.15) describen el potencial de las APP para ayudar a corregir las deficiencias en materia de infraestructura, aprovechando el escaso financiamiento público e introduciendo innovación y tecnología del sector privado para mejorar la prestación de servicios públicos y la eficiencia operativa. Los datos disponibles confirman que las APP realmente logran mejoras, por ejemplo una ejecución más ágil de los proyectos, con un costo inferior y mayores niveles de satisfacción con el servicio que los métodos de adquisición y contratación tradicionales²⁷. La

²⁷ Estache, A. y Saussier, S., *PPPs and Efficiency: A Short Assessment*, julio de 2014; Regan, M., *Public Project Procurement and the Case for PPPs*, 2013.

expansión y mejora de la infraestructura contribuye ulteriormente a la productividad y al crecimiento.

- 1.26 La existencia de un marco normativo adecuado es una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el éxito y la sostenibilidad del modelo de APP. Reunir competencias suficientes para preparar las APP cumpliendo los requisitos exigidos por posibles socios privados también reviste una gran importancia. Dicha labor engloba las tareas de las cuatro fases del ciclo de proyecto para evitar que se malgasten recursos y aumentar las probabilidades de seguir adelante solo con proyectos adecuados desde el punto de vista financiero y técnico, además de atractivos para los inversionistas (párrafo 1.16).
- 1.27 En Brasil, ya se han contratado proyectos —y se han prestado servicios básicos— siguiendo la modalidad de APP en numerosos sectores, entre otros educación, salud, transporte, energía, agua y saneamiento. Sin embargo, pese al interés sistemático y cada vez más diversificado de los gobiernos locales en el modelo de APP, la capacidad para transformar esta demanda en proyectos tangibles sigue siendo limitada y es una cuestión especialmente problemática en la situación descrita de infraestructura deficitaria.
- 1.28 Así pues, aunque la capacidad para preparar proyectos adecuados es un factor de éxito fundamental para las APP, según demuestran los datos, el país sigue enfrentando un importante desafío a este respecto. Por ejemplo, la necesidad de mejorar la selección y las directrices de los proyectos para promover la construcción de un inventario de calidad es un aspecto mencionado en análisis de brechas llevados a cabo por el BID como uno de los principales problemas que encara al sector de infraestructura de Brasil²⁸. Además, el informe del índice Infrascopio de *The Economist Intelligence Unit* (EIU) y el índice de referencia sobre adquisiciones y contratación mediante APP del Banco Mundial indican también que la calidad de la preparación de los proyectos en Brasil es una de las principales deficiencias de su programa en esta materia²⁹.
- 1.29 De acuerdo con el informe *Procuring Infrastructure PPPs 2018*³⁰, la preparación es el ámbito de la política del país en materia de APP que presenta más posibilidades de mejora, si se compara con otros países evaluados. Este informe afirma que es fundamental realizar una valoración adecuada del proyecto para llevar al mercado proyectos de calidad y que el sector privado suele denunciar una falta de proyectos de calidad en el inventario como obstáculo para invertir en infraestructura. Más concretamente, de una escala de 1 a 100, la preparación de

²⁸ Feal-Zubimendi, S., et al., Notas de Infraestructura de País: Cono Sur, BID, Departamento de Investigación y Economista Jefe, abril de 2019. Este aspecto se destaca asimismo en la Estrategia de País con Brasil 2019-2022.

²⁹ El índice Infrascopio es una herramienta de referencia que evalúa la capacidad de los países para implementar APP sostenibles y eficientes en sectores de infraestructura clave. El informe *Benchmarking PPP Procurement* (2017) recaba y presenta datos comparables y prácticos sobre adquisiciones y contrataciones mediante APP a gran escala, ya que proporciona una evaluación de los marcos normativos y las prácticas reconocidas que rigen los procesos de adquisiciones y contrataciones mediante APP en 82 economías.

³⁰ El informe *Procuring Infrastructure PPPs 2018* evalúa los marcos normativos y las buenas prácticas reconocidas que rigen las adquisiciones y contrataciones mediante APP en 135 economías, con el objetivo de ayudar a los países a mejorar la gestión y calidad de los proyectos de APP.

APP de Brasil obtiene un puntaje de 47, en comparación con otros puntajes superiores conseguidos en materia de adquisiciones y contrataciones (80) y en gestión de contratos (76). Además, el puntaje de las prácticas de preparación de Brasil es considerablemente inferior al de sus homólogos de la región, como Chile (67), Colombia (90) y México y Perú (ambos 81). El promedio de América Latina y el Caribe es de 50 y el de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es de 65.

- 1.30 Los datos disponibles sobre proyectos reales de APP indican que la preparación de proyectos con participación privada hasta ahora ha sido poco eficiente en Brasil. En primer lugar, la mayoría de los proyectos que inician el ciclo de desarrollo no alcanzan el cierre financiero después de transcurridos tres años. Solo un 16,12% de los proyectos estructurados por el sector público y solo un 8,22% de los estructurados a través de procedimientos de manifestación de interés conducen a la firma efectiva de contratos de APP (Cuadro 1)³¹.

Cuadro 1. Tasa de conversión de proyectos, por modalidad de preparación

	Número de proyectos iniciados entre el 01/01/2015 y el 31/01/2017	Número de proyectos convertidos en contratos firmados hasta el 31/12/2019 (del total iniciado entre el 01/01/2015 y el 31/01/2017)	Tasa de conversión
Sin procedimientos de manifestación de interés	337	54	16,02%
Apoyo de entidades a la preparación de proyectos*	27	4	14,81%
Pública	310	50	16,12%
Procedimientos de manifestación de interés	474	39	8,22%
Total	811	93	11,46%

Fuente: RADAR PPP, 2020. *Estudo Crítico sobre o Perfil da Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil (2015-2019)*.

* Esta categoría incluye proyectos que recibieron apoyo del PSP, así como los respaldados por las siguientes organizaciones: BNDES, CEF, UNOPS y EBP.

- 1.31 En segundo lugar, los proyectos que alcanzan el cierre financiero en un plazo de tres años consumen recursos considerables. El tiempo promedio que se necesita para el cierre de operaciones de APP —desde el inicio del ciclo de proyecto hasta la firma del contrato— supera los dos años (810 días), lo que deriva en retrasos importantes en la implementación global de proyectos prioritarios (Cuadro 2).

³¹ Según datos de Radar PPP a diciembre de 2019. Los datos sobre el tiempo promedio que es necesario para cerrar las operaciones de APP incluyen solo la modalidad de estructuración por procedimientos de manifestación de interés.

Cuadro 2. Tiempo promedio de preparación de proyectos, por modalidad de preparación

	Número de proyectos de la muestra	Inicio hasta consulta	Consulta hasta anuncio público	Anuncio público hasta firma	Inicio hasta firma
Apoyo de entidades a la preparación de proyectos*	22	268	367	215	850
Pública	4	495	114	112	721
Procedimientos de manifestación de interés	71	382	186	236	804
Total	97	360	224	226	810

Fuente: RADAR PPP, 2020. *Estudo Crítico sobre o Perfil da Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil (2015-2019)*.

* Esta categoría incluye proyectos que recibieron apoyo del PSP, así como los respaldados por las siguientes organizaciones: BNDES, CEF, UNOPS y EBP.

1.32 Una asistencia técnica acertada e independiente durante la preparación del proyecto puede incrementar las probabilidades de que proyectos socialmente beneficiosos lleguen al cierre. Por ejemplo, un análisis de la cartera de APP de la Corporación Financiera Internacional (IFC), con respaldo de servicios de asesoramiento para que las operaciones lleguen a la fase de cierre contractual, revela que más de un 50% de los proyectos alcanzan esta fase³², una tasa muy superior a la registrada actualmente en Brasil. No obstante, incrementar la calidad de la preparación de proyectos supone recursos financieros considerables y capacidad para gestionar y acceder a proveedores de servicios internacionales, elementos de los que los gobiernos locales carecen habitualmente. Por lo tanto, resulta pertinente perfeccionar el modelo utilizado para preparar proyectos brindando recursos oportunos y suficientes, tanto de índole financiera como técnica, a fin de reducir la tasa de proyectos que no tienen éxito, aumentar el atractivo de proyectos exitosos para los inversionistas privados y no malgastar recursos limitados.

1.33 **El papel del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).** El BNDES ha sido un importante defensor de la participación privada en proyectos de infraestructura pública en Brasil, al asesorar sobre la preparación de proyectos estratégicos, valorar los riesgos, pero sobre todo aportar financiamiento para proyectos. El financiamiento a largo plazo a través de bancos nacionales de desarrollo ha sido uno de los instrumentos más utilizados por los gobiernos para promover proyectos de infraestructura. Sin embargo, a medida que el país entra en un nuevo ciclo de promoción de la inversión privada en ampliación de servicios, el BNDES ha estado adaptando estrategias y objetivos operativos para redefinir su actividad y enfocarla en brindar asesoramiento técnico a entidades públicas que desean estructurar proyectos con participación privada. Este nuevo enfoque

³² Grupo de Evaluación Independiente (GEI), *WB Group Support to PPPs*, Grupo Banco Mundial, 2014.

implica la prestación de servicios de asesoramiento a órganos contratantes del sector público a lo largo de todo el ciclo de preparación de proyectos, incluso en fases previas de desarrollo de los proyectos, a fin de crear un inventario suficiente de proyectos de calidad que resulten atractivos para los inversionistas. Aunque el BNDES seguirá siendo una entidad esencial de financiamiento para sectores de alto riesgo, ahora orientará más sus actividades a la preparación de proyectos con miras a diseñar proyectos financiables y atraer así a otras entidades financieras. Esto está en sintonía con su mandato de desarrollo de promover proyectos de inversión en infraestructura.

- 1.34 Como institución central del sector público, el BNDES cuenta con una posición excelente para canalizar financiamiento para la preparación de proyectos y del asesoramiento correspondiente hacia los gobiernos federal y subnacionales en diversas líneas de acción, desde la preparación de proyectos a la implementación de soluciones financieras en colaboración con el sector privado. También es una institución decidida a actuar para promover una mejora del entorno empresarial y desarrollar soluciones de financiamiento para activos de mayor riesgo y externalidades elevadas³³.
- 1.35 El BNDES es un socio principal del Programa de Asociaciones de Inversión (PPI) del gobierno, puesto en marcha en 2016 con el objetivo de ampliar y reforzar la colaboración entre el Estado y el sector privado mediante contratos de asociación y otros medios de privatización. Como tal, el BNDES analiza la viabilidad económica de proyectos incluidos en el inventario del PPI, ofrece líneas de financiamiento y gestiona iniciativas específicas con respecto a procesos de privatización aprobados por el PPI, incluidos servicios técnicos y especializados para estructurar APP y proyectos de concesión.
- 1.36 **Valor agregado del BID.** Los recursos del BID contribuirán a ampliar la movilización de fondos para actividades de preparación de APP y potenciarán su uso eficiente. Habida cuenta de que la preparación de los proyectos comporta una amplia externalización de apoyo técnico, el BID asegurará la introducción de prácticas óptimas internacionales en el proceso general de contratación, de modo que mejore el acceso a expertos en el campo para integrar una mayor especialización —cuando sea necesario para llevar a cabo una variedad de tareas técnicas relacionadas con las APP— con economías de escala. El BID también velará por que el ciclo del proceso de APP se ajuste a las prácticas óptimas de la región y a experiencias de éxito con operaciones anteriores implementadas en Brasil³⁴, que han contribuido a la preparación de APP en el país. Por otro lado, el equipo de proyecto del BID promoverá un enfoque multidisciplinario durante la supervisión de la ejecución del programa (párrafo 3.3), en particular en el ciclo de preparación de APP, proporcionando apoyo técnico al BNDES para priorizar, valorar y estructurar cada proyecto de APP. La supervisión técnica del BID agregará valor a la implementación del programa por el BNDES al ofrecer conocimiento sectorial basado en prácticas óptimas regionales e internacionales relacionadas con varios aspectos del ciclo de proyecto, tales como la lógica y el

³³ BNDES, *Relatório Anual*, 2019.

³⁴ Operaciones [ATN/OC-16388-RG](#) / [ATN/OC-17711-RG](#) / [ATC/OC-16389-RG](#), [ATC/JP-16666-RG](#), [ATC/OC-17971-RG](#) / [ATN/AC-17969-RG](#) / [ATN/OC-17970-RG](#).

alcance de la intervención, los productos y actividades descritos en los términos de referencia de los consultores, la viabilidad técnica de la solución propuesta, los factores determinantes de la viabilidad fiscal, ambiental y técnica, la relación calidad-previo, aspectos clave de la asignación de riesgos y consideraciones sobre la posibilidad de obtener financiamiento, entre otras actividades, según se detalla en el [reglamento operativo](#) (párrafos 10.8 y 10.9).

- 1.37 **Magnitud de los recursos necesarios.** A principios de 2020, la base de datos de Radar PPP identificaba 743 proyectos activos y en diferentes etapas de desarrollo en Brasil. De ellos, 337 habían comenzado o finalizado el proceso de estructuración y 234 ya se estaban siendo objeto de consulta pública o de un proceso de licitación. Los 172 restantes habían sido anunciados públicamente, pero todavía no había iniciado su desarrollo. Este organismo también identificaba centenares de proyectos diferentes en suspenso en los meses previos a la crisis de la COVID-19, que podrían reactivarse en 2021, aunque no se facilita una cifra exacta.
- 1.38 Los costos de preparación pueden variar enormemente en función de diversas características del proyecto, por ejemplo el sector, la dimensión, la ubicación, el tipo de contrato, etc. No obstante, partiendo de la cifra promedio de proyectos iniciados en los últimos cinco años, que asciende a 362 (Gráficos 3 y 4) y de un costo de preparación promedio de US\$2 millones por proyecto³⁵, una estimación aproximada del financiamiento necesario en los próximos cinco años se situaría en torno a los US\$3.600 millones (US\$724 millones al año). Hay publicaciones que indican que la proporción que los costos de preparación del proyecto representan en su costo total puede variar entre un 1% y un 10%³⁶. Si tomamos la demanda de infraestructura de Brasil, de R\$284.400 millones (≈US\$70.900 millones) anuales durante 10 años³⁷, los costos de preparación de proyectos anuales durante ese mismo período ascenderían al menos a US\$709 millones.
- 1.39 **Marco estratégico del gobierno.** El programa está en sintonía con las iniciativas del gobierno, concretamente en relación con la mejora de la infraestructura mediante una mayor participación del sector privado y, de forma más general, con la prioridad de incrementar la productividad en Brasil. En particular, el programa contribuirá al objetivo del país de ampliar la inversión en infraestructura hasta el 3,8% del PIB en 2022 y hasta el 5,3% en 2040, como se recoge en la iniciativa pública *Pró-Infra* 2019. La iniciativa *Pró-Infra* 2019 es la estrategia en la que el gobierno señala acciones específicas en materia de infraestructura (logística, energía, saneamiento, movilidad urbana, telecomunicaciones y vivienda de interés social) para contribuir al crecimiento de la productividad en la industria, el comercio y los servicios, promover la competitividad y aumentar la oferta de empleo estructural. Además, describe por qué es esencial la competitividad para

³⁵ Este promedio se basa en costos de consultores contratados por el BNDES para proyectos de APP en el pasado, para una cartera de proyectos compuesta en casi un 50% por proyectos de infraestructura logística (puertos, carreteras y movilidad urbana) y en un 50% por proyectos de infraestructura social (salud, educación y saneamiento, entre otros).

³⁶ City Climate Finance Leadership Alliance. *Summary of Good Practice of Successful Project Preparation Facilities*, febrero de 2018.

³⁷ ABDIB, 2019.

aumentar la participación del sector privado en proyectos de infraestructura, al señalar que el problema principal no reside en la disponibilidad de capital sino, más bien, en la manera de formular los proyectos, que genera una elevada percepción de riesgo y altos costos de transacción³⁸. El programa propuesto también está en sintonía con el Programa de Mejora Continua de la Competitividad, puesto en marcha por el gobierno federal en noviembre de 2019 con el objetivo de priorizar iniciativas que mejoren el entorno empresarial y la competitividad para reducir el costo Brasil (párrafo 1.7).

- 1.40 **Experiencia y conocimiento sectorial del BID.** El apoyo en la etapa de preparación de proyectos de APP puede abarcar un gran número de ámbitos y áreas de intervención. Las facilidades para la preparación de proyectos creadas en el contexto de una intervención pública o multilateral respaldan la preparación de proyectos a lo largo de todas sus fases. A diferencia de las facilidades para el financiamiento de proyectos, que esencialmente se crean para dotar de fondos los proyectos en sí, las facilidades de preparación de proyectos se centran en suministrar fondos y asistencia técnica para el proceso de preparación de proyectos. En Asia y América Latina y el Caribe, muchas facilidades de preparación de proyectos están gestionadas por bancos de desarrollo, que también sirven como fuente de recursos financieros. Aunque la mayoría están financiadas por instituciones nacionales o internacionales, están orientadas principalmente a la colaboración con entidades subnacionales³⁹.
- 1.41 Una evaluación llevada a cabo por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Grupo BID⁴⁰ sobre la intervención en materia de APP afirma que las APP que se “se hacen mal” pueden traducirse en “mayores costos y en menores servicios y de peor calidad” y que los gobiernos que buscan ampliar la escala de sus inversiones en infraestructura necesitan consolidar su evolución institucional (incluida la capacidad de preparación de proyectos) para materializar su potencial. Este informe afirma que durante el período 2006-2015, el trabajo del Grupo BID (145 operaciones de APP aprobadas por un monto de US\$5.800 millones) se centró en propiciar un entorno favorable y financiar proyectos de APP, prestando escaso apoyo a la preparación de los proyectos. Además, el financiamiento de proyectos de APP específicos procedió en su mayor parte de ventanillas del sector privado y se concentró en los sectores de transporte y energía. Tras el informe de evaluación de OVE, el BID creó un área central dedicada a las APP. Con recursos de cooperación técnica⁴¹ y del Mecanismo Mundial de Financiamiento de la Infraestructura, esta área ha venido implementado una serie de iniciativas para respaldar la preparación de proyectos, que en el caso de Brasil incluye lo siguiente: (i) apoyo a la Caja Económica Federal para la estructuración de APP en el ámbito municipal y (ii) apoyo directo a varias entidades subnacionales en relación con APP específicas (por ejemplo, un programa de concesión de

³⁸ SEPEC y SDI, *Pró-Infra, Caderno 1: Estratégia de Avanço na Infraestrutura*, ME, junio de 2019.

³⁹ City Climate Finance Leadership Alliance. *Summary of Good Practice of Successful PPFs*, febrero de 2018.

⁴⁰ BID. Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura, marzo de 2017.

⁴¹ Operaciones [ATN/OC-16388-RG](#) / [ATN/OC-17711-RG](#) / [ATC/OC-16389-RG](#), [ATC/JP-16666-RG](#), [ATC/OC-17971-RG](#) / [ATN/AC-17969-RG](#) / [ATN/OC-17970-RG](#).

carreteras en Minas Gerais, una APP para un complejo hospitalario en Santa Catarina y un proyecto relacionado con una línea ferroviaria entre São Paulo y Campinas).

- 1.42 **Complementariedad con otras operaciones del Grupo BID.** BID Invest aprobó recientemente una operación de US\$150 millones para suscribir cuotas en un fondo de deuda para infraestructura de Brasil (Fondo de Deuda para Infraestructura B2F, operación 12640-01). El programa propuesto se complementará con actividades de esta operación, ya que asegurará la participación de BID Invest en eventos de presentación como posible inversionista ancla. Esto ofrecerá al programa más oportunidades para atraer a inversionistas y aumentar la escala de la inversión.
- 1.43 **Coordinación con otros bancos de desarrollo y bancos multilaterales de desarrollo.** El BID, en colaboración con otros bancos multinacionales de desarrollo, también ha participado en iniciativas en Brasil que ofrecen conocimientos pertinentes. Una de ellas es el Programa Brasileño de Fomento a la Participación Privada (PSP), creado en asociación con IFC y el BNDES, que ha estructurado 12 proyectos y permitido al BID adquirir conocimientos técnicos internos. Las prioridades de este programa se reorientarán a fin de complementar el alcance de este préstamo, en estrecha coordinación con otras iniciativas de IFC y el BNDES.
- 1.44 **Lecciones aprendidas.** El diseño y la preparación de programas se ha beneficiado de la experiencia y las actividades permanentes del Grupo BID destinadas a respaldar la estructuración de APP en la región. En el plano operativo, OVE recomienda, basándose en los hallazgos de su evaluación, la creación de facilidades para la preparación de proyectos de APP y concluye que uno de los ámbitos en los que el Grupo BID puede agregar valor es facilitando un “reconocido sello de aprobación” en las fases iniciales de preparación del proyecto, además de aplicar los estándares del BID, que suelen ser mucho más rigurosos que los del entorno local.
- 1.45 La aplicación de estándares más estrictos por parte del BID ha provocado cambios en el pasado en el sentido de que los organismos locales, incluido el BNDES, exigen evaluaciones más amplias en ámbitos concretos, como el ambiental y social, incluidas medidas de mitigación, en relación con el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura.
- 1.46 Además, ya se han respaldado varios proyectos con recursos de las operaciones de cooperación técnica regionales en curso descritas en el párrafo 1.41, con un componente principal para apoyar a los países en la preparación de proyectos individuales de APP y asesorar en transacciones específicas. En Brasil, el BID facilita asesoramiento a seis gobiernos subnacionales (São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Cachoeiro do Itapemirim y Teresina) para la implementación de tareas relacionadas con sus ciclos de proyectos de APP. Estas iniciativas previas han ofrecido lecciones pertinentes para el programa, como la necesidad de sistemas de gobernanza predeterminados que se hagan cargo de tomar decisiones sobre temas asociados con la asignación de riesgos, objetivos de política en forma de especificaciones de los productos y sistemas de gestión del desempeño. El programa también se beneficiará de las lecciones aprendidas durante la preparación de la operación de BID Invest (párrafo 1.42),

principalmente en relación con criterios de fundamentales de posibilidad de obtención de financiamiento formulados por el Fondo de Deuda B2F, que se tendrán en cuenta para los planes de ejecución.

- 1.47 **Alineación estratégica.** El programa es congruente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (documento AB-3190-2) en el desafío de desarrollo de productividad e innovación, porque aborda explícitamente la calidad y el volumen de la inversión en infraestructura, con impactos directos en la productividad del país; y con el tema transversal de capacidad institucional y Estado de derecho, al reforzar la capacidad institucional de los gobiernos locales para estructurar APP y concesiones. El programa también está en consonancia con el tema transversal de cambio climático y sostenibilidad ambiental. Según [el enfoque conjunto de los bancos multilaterales de desarrollo para el seguimiento del financiamiento climático](#), el 20% del financiamiento total del BID para esta operación se traducirá en actividades de adaptación y mitigación del cambio climático. El proyecto contribuye a la meta que se ha fijado el Grupo BID de que para 2020 el 30% de las aprobaciones correspondan a financiamiento relacionado con el clima⁴². Asimismo, contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (documento GN-2727-12) en el indicador de desempeño de organismos con una mayor capacidad gerencial y tecnológica digital. También es congruente con la estrategia Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (documento GN-2710-5), puesto que la mejora de los servicios de infraestructura resuelve varios problemas de crecimiento económico incluyente. El programa es compatible con la Estrategia de País del Grupo BID con Brasil 2019-2022 (documento GN-2973), concretamente en su primer ámbito prioritario de “perfeccionar el clima de negocios y reducir las brechas de infraestructura sostenible para mejorar la competitividad”, por medio del objetivo estratégico consistente en “aumentar el protagonismo del sector privado a través de la mejora de la calidad del ambiente empresarial” y, en última instancia, al contribuir al resultado previsto de “reforzar el marco de las APP”, puesto que el BNDES seguirá mejorando sus competencias para la preparación de proyectos (párrafo 1.36).
- 1.48 **Consideraciones de género.** Las posibilidades de promover un acceso equitativo a los beneficios que presentan los proyectos respaldados será uno de los criterios para dar prioridad a iniciativas y sectores concretos (párrafo 1.16b). Además, cuando proceda y en función de cada proyecto, se hará una recomendación para incorporar requisitos explícitos de aplicación de prácticas óptimas en materia de género en los mecanismos contractuales y las estructuras de incentivos de las operaciones de APP (párrafo 1.51)⁴³.

B. Objetivo, componentes y costos

- 1.49 **Objetivo.** El objetivo general del programa es promover una participación eficaz del sector privado en inversiones destinadas a infraestructura en Brasil para

⁴² Esta estimación se basa en un costo hipotético de consultoría de US\$2 millones por proyecto, de acuerdo con el análisis económico y teniendo en cuenta que al menos dos de las APP que reciban apoyo incorporarán medidas explícitas de adaptación o mitigación en su planteamiento.

⁴³ Se prevé la dotación de recursos de la operación de cooperación técnica [ATN/CF-17992-RG](#) para el desarrollo y la implementación de metodologías que respalden este cometido.

respaldar el crecimiento y la productividad a largo plazo. El objetivo específico es respaldar la eficiencia del proceso de preparación de un grupo de proyectos de asociación público-privada y aumentar así su atractivo para los patrocinadores.

- 1.50 **Componente único – Financiamiento de servicios de asesoría para la preparación de proyectos de APP.** El programa constará de un componente único en virtud del cual el BNDES utilizará los recursos del préstamo del BID, junto con sus propios recursos, para financiar servicios de asesoramiento independientes⁴⁴ privados para la preparación de proyectos de APP de infraestructura, lo cual incluye concesiones en régimen de pago por los usuarios, concesiones patrocinadas (en las que los ingresos proceden de comisiones de los usuarios y transferencias del gobierno) y concesiones administrativas (todos los ingresos proceden de transferencias del gobierno y de ingresos auxiliares). Más concretamente, los recursos del programa se utilizarán para contratar a consultores expertos, tales como empresas de asesoría técnica, jurídica y financiera, que ayudarán a los organismos públicos a preparar proyectos de APP, por ejemplo en análisis preliminares y el ciclo completo de preparación del proyecto de APP (párrafo 1.16).
- 1.51 El servicio prestado por consultores externos que se financiará puede incluir: (i) estudios técnicos, (ii) asesoramiento jurídico, (iii) consultoría financiera y de operaciones, (iv) asesoramiento sobre comunicación, (v) otros servicios técnicos directamente necesarios para implementar todas las tareas incluidas en el ciclo de proyecto de APP y (vi) divulgación de conocimientos⁴⁵. Todos estos servicios se prestarán con miras a promover objetivos fundamentales de proyectos de infraestructura que, además de sus objetivos relacionados directamente con el sector, también perseguirán, cuando sea posible, (i) la viabilidad técnica; (ii) un impacto económico positivo en los ámbitos local y nacional; (iii) sólida viabilidad comercial y financiera; (iv) viabilidad fiscal en términos de pasivos directos y contingentes; (v) aplicación de prácticas óptimas internacionales para la gestión de aspectos ambientales y sociales de los proyectos, incluidos los estándares del BID, de IFC y de los principios de Ecuador (párrafo 2.3); (vi) resiliencia de la infraestructura a los impactos a largo plazo del cambio climático; y (vii) medidas explícitas para promover un acceso equitativo de diferentes grupos sociales a los beneficios de la infraestructura. Dichos objetivos se traducirán en evaluaciones concretas y mecanismos contractuales de APP, como se estipule en los términos de referencia para las empresas de consultoría, de acuerdo con los requerimientos de proyectos individuales y sectoriales, y en sintonía con el ciclo de proyecto de APP descrito en el reglamento operativo⁴⁶.

⁴⁴ El término “independiente” se utiliza en este contexto para indicar que las empresas que prestan estos servicios no podrán participar posteriormente en las licitaciones de las APP.

⁴⁵ Los servicios podrían contratarse a través de servicios de consultoría integrados o de empresas especializadas, según el sector y las necesidades de apoyo técnico especializado de cada proyecto de APP individual.

⁴⁶ Se considerarán una serie de herramientas y metodologías para promover la incorporación de estos elementos en el proceso de selección y estructuración, entre los cuales se encuentran algunos marcos de referencia creados por el BID en el contexto de programas similares (véase la [Ficha de Sostenibilidad de los Proyectos de Inversión](#) y [Climate Resilient Public Private Partnerships: A Toolkit for Decision Makers](#)).

- 1.52 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos del programa serán el gobierno federal y gobiernos subnacionales, y las entidades bajo su control, con el objetivo de movilizar inversión del sector privado para proyectos de infraestructura a través de APP. Estos proyectos incluyen, entre otros, saneamiento, alumbrado público, carreteras y puertos, y redes digitales. Cada beneficiario suscribirá un acuerdo con el BNDES según el cual este último utilizará recursos de programa para contratar servicios de consultoría especializados para ayudar al beneficiario con la preparación del proyecto de APP, incluidos el análisis preliminar y todo el ciclo de preparación del proyecto de APP. La información relativa a criterios de elegibilidad del programa y el proceso de aplicación estará disponible públicamente en el [sitio virtual del BNDES](#). El BNDES valorará el proyecto de APP a partir de los criterios de elegibilidad descritos en el [reglamento operativo](#), lo cual incluye (i) méritos, en términos de impactos positivos en usuarios y otros grupos de interés; (ii) viabilidad, en cuanto a evaluaciones de temas clave sobre viabilidad; y (iii) congruencia con los planes nacionales sectoriales estratégicos para proyectos dirigidos por el gobierno federal. Las evaluaciones se atenderán a los procesos internos del BNDES, descritos de manera más pormenorizada en el reglamento operativo. A más largo plazo, cuando se hayan desplegado los activos o servicios vinculados a las APP, todos los usuarios finales de la nueva infraestructura desarrollada serán beneficiarios indirectos del programa, que se prevé aumente y mejore la prestación de servicios.
- 1.53 Con las actividades del programa, se prevé crear una serie de proyectos de APP financiables y listos para invertir. La dimensión del programa se ha establecido de tal manera que permita estructurar aproximadamente 15 iniciativas de APP nuevas y se prevé que la efectividad (tasas de conversión) respecto a la preparación de dichos proyectos por el BNDES aumente hasta un 46,7% (véase el Anexo II - Matriz de Resultados). Un historial de proyectos con buenos resultados puede conseguir, a su vez, que otros inversionistas se animen a aprovechar otras oportunidades de inversión locales. En último término, a más largo plazo, cuando estos proyectos lleguen a la etapa de contratación e implementación, el programa prevé que la mayor participación del sector privado en estas actividades influya positivamente en las inversiones en infraestructura y la prestación de servicios conexos.

C. Indicadores de resultados clave

- 1.54 Los indicadores considerados para el seguimiento de la eficacia del programa son los siguientes: (i) con respecto al objetivo específico: (a) proporción de APP que alcanzan la fase de cierre comercial con apoyo del programa, (b) tiempo promedio necesario para concluir el ciclo de proyecto con apoyo del programa, (c) número promedio de participantes (licitadores) por concurso de licitación en proyectos de APP respaldados por el programa y (d) APP apoyadas por el programa que poseen medidas explícitas para mitigar el cambio climático o implementar resiliencia climática; y (ii) con respecto al objetivo general: (a) volumen total de inversión en APP apoyadas por el BNDES que alcanzan el cierre comercial y (b) proporción de APP iniciadas en Brasil en los años 1 a 3 del programa que alcanzan el cierre comercial hasta el fin del año 5 del programa (Anexo II).
- 1.55 **Evaluación económica.** Se realizó un análisis de costo-beneficio para calcular los beneficios/costos netos del programa que, en principio, la economía no

registraría de otro modo de no ser por el programa. El análisis valida la generación por parte del programa de beneficios netos asociados a la ayuda prestada por el BID a organismos públicos para la estructuración de APP. A partir de los cálculos de este análisis, el valor descontado de los flujos de efectivo generados, en otras palabras el valor actualizado neto del programa, asciende a US\$46,64 millones. Es decir, el programa generará un valor económico de US\$46,64 millones más que la alternativa de la hipótesis en la que todo se mantiene igual, según los supuestos del caso básico. Además, debido a que el flujo de efectivo de esta operación es atípico por cambiar de sentido más de una vez, no resulta apropiado utilizar la tasa interna de rendimiento (TIR) como método de evaluación. Por lo tanto, como uno de los criterios para evaluar los beneficios económicos del programa, se calculó una TIR modificada, cuyo resultado fue un 14,88%⁴⁷ (se presentan los detalles en el párrafo 4.2 del [enlace opcional 1](#)). Para probar la posible repercusión en los beneficios obtenidos en el análisis del caso básico, también se realizó un análisis de sensibilidad. En la hipótesis del programa, se probaron condiciones variables de tasas de conversión frente a tasas económicas de rendimiento de proyectos de APP reales y diferentes tiempos de preparación de proyectos. Este análisis indica que el programa ofrecerá muy probablemente rendimientos positivos incluso en circunstancias difíciles.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumentos financieros

- 2.1 El programa propuesto es una operación de cooperación técnica reembolsable que se financiará con un préstamo de US\$20 millones del Capital Ordinario del BID y una contribución de contrapartida local de US\$10 millones del BNDES. Como entidad estructuradora de APP, el BNDES usará recursos del programa exclusivamente con la finalidad de financiar servicios de consultoría para la preparación de proyectos de APP (párrafo 1.50).

Cuadro 3. Resumen de los costos del programa (US\$)

Categoría	BID	Recursos de contrapartida local BNDES	Total
Componente único – Financiamiento de servicios de asesoramiento para la preparación de proyectos de APP	20.000.000	10.000.000	30.000.000
Total	20.000.000	10.000.000	30.000.000
Porcentaje (%)	67	33	100

- 2.2 El período de desembolso del programa será de cinco años a partir de la fecha de firma del contrato de préstamo entre el BID y el BNDES (Cuadro 4).

⁴⁷ Para que el análisis fuera compatible con las pautas de tasa de descuento de los supuestos del caso básico, el equipo usó un costo del capital del 12% y una tasa de reinversión del 12% como supuestos para calcular la TIR modificada.

Cuadro 4. Plan de desembolso (millones de US\$)

Componente único – Financiamiento de servicios de asesoría para la preparación de APP	Año I	Año II	Año III	Año IV	Año V	Total
BID	0,8	5,2	8	5,2	0,8	20
Local	0,4	2,6	4	2,6	0,4	10
Total	1,2	7,8	12	7,8	1,2	30
%/año	4	26	40	26	4	100

B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales

- 2.3 De conformidad con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta operación se ha clasificado en la categoría C. Los recursos del programa se utilizarán para contratar servicios externos especializados, como consultores técnicos, jurídicos y financieros, con la finalidad de ayudar a los organismos públicos a estructurar concursos de licitación de APP. No se ha identificado que la operación presente ningún riesgo ni impacto negativo en el plano ambiental, social, de salud y seguridad. Para promover prácticas óptimas, todas las consultorías aplicarán, cuando proceda, criterios internacionales de carácter ambiental, social, de salud y de seguridad⁴⁸. Aunque estos servicios de consultoría apoyarán al BNDES para que se integren prácticas óptimas internacionales en materia ambiental y social como parte de la estructuración de proyectos de APP, el programa no tendrá una responsabilidad directa sobre el análisis final de debida diligencia en materia ambiental y social, el cual se llevará a cabo bajo la responsabilidad exclusiva del organismo público beneficiario, al margen del alcance de este programa.

C. Riesgo fiduciario

- 2.4 En la última década, el BNDES ha ejecutado con éxito cinco operaciones de préstamo financiadas por el BID⁴⁹, entre ellas el préstamo [3866/OC-BR](#), para el que el BID realizó evaluaciones adicionales y confirmó la capacidad de ejecución del BNDES. Por otro lado, como parte de la preparación de este programa, se han actualizado las evaluaciones de la capacidad institucional de operaciones anteriores (Anexo III). La conclusión general es que el BNDES posee una elevada capacidad técnica, sistemas de información adecuados y controles internos y externos apropiados. Por lo tanto, se ha considerado que el riesgo fiduciario asociado a esta operación es bajo (párrafo 3.2).
- 2.5 El programa financiará servicios de consultoría para ayudar al BNDES a integrar prácticas óptimas internacionales en la estructuración de proyectos de APP, lo que incluye recomendaciones para diseñar los proyectos individuales,

⁴⁸ Tales como las [salvaguardias del BID](#), los [Principios del Ecuador](#) o las [Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional](#). Véase también [el reglamento operativo](#).

⁴⁹ Operaciones [1608/OC-BR](#), [1860/OC-BR](#), [2023/OC-BR](#), [2236/OC-BR](#) y [3866/OC-BR](#).

documentos de licitación, condiciones contractuales y otros aspectos de los procesos de adquisiciones y contrataciones a fin de asegurar el cumplimiento de los principios de relación calidad-precio, economía, eficiencia, igualdad, transparencia e integridad en las APP. Cabe destacar que ni el proceso de adquisiciones y contrataciones de APP ni la implementación de cada proyecto de APP serán financiados con recursos de este programa. Dichas actividades quedan fuera del alcance de esta operación de cooperación técnica y se llevarán a cabo de manera independiente bajo la responsabilidad exclusiva del organismo público que esté a cargo del respectivo proyecto de APP. Estos factores mitigan cualquier riesgo fiduciario y reputacional para el Banco y el programa que pudiera derivarse de las adquisiciones y contrataciones de APP o de la implementación de los proyectos de APP individuales.

D. Aspectos clave

- 2.6 **Sostenibilidad fiscal.** Aunque el programa se enfoca en proporcionar asistencia técnica para la estructuración de APP, se reconoce que en algunos casos los mecanismos de APP podrían llegar a originar desequilibrios fiscales y pasivos contingentes a largo plazo. Teniendo en cuenta este aspecto, el programa actual considera una serie de actividades integradas en su diseño, entre otras (i) desde un primer momento se considerará si los proyectos son asequibles para el gobierno como uno de los criterios para priorizar los proyectos; (ii) se realizará un estudio de viabilidad fiscal pormenorizado y completo como parte de la fase de evaluación del ciclo de proyecto de la APP, lo que permitirá introducir cambios en la estructura del proyecto antes de la formulación del contrato; y (iii) se realizará una evaluación de pasivos contingentes y directos antes de lanzar el concurso de licitación como parte del proceso de aprobación del paquete de adquisición y contratación definitivo.
- 2.7 **Sostenibilidad operativa.** Se prevé que el programa sea sostenible y tenga un efecto a largo plazo puesto que (i) el BNDES ya dispone de un equipo plenamente dedicado a ejecutar actividades similares que ahora ampliarían con el programa propuesto, (ii) el BNDES aportará recursos propios como cofinanciamiento del programa y (iii) se ha diseñado una actividad de intercambio de conocimiento con el fin de promover las lecciones aprendidas para iniciativas futuras similares del BNDES, el gobierno central o entidades subnacionales.
- 2.8 Además, el BNDES aplicará comisiones de recuperación relacionadas con la recuperación de los costos de transacción que supone la contratación de asesores (financiados por el programa), tales como gastos de personal generales del BNDES, para que los paguen los adjudicatarios de los proyectos de APP. Esta práctica asimila los costos de preparación de proyectos a los gastos de capital generales del proyecto, como recomiendan las prácticas óptimas internacionales⁵⁰ y promueve la sostenibilidad financiera de la *Project Fabric Facility*.

⁵⁰ <https://pppknowledgelab.org/mdb-joint-activities>.

III. PLAN DE GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN

A. Resumen del plan de implementación

- 3.1 El prestatario y el organismo ejecutor del programa será el BNDES, mientras que la República Federativa del Brasil será el garante de las obligaciones financieras en virtud del préstamo. El BNDES es una institución nacional de desarrollo con dilatada experiencia en estructuración de financiamiento y gestión fiduciaria, además de ser el principal agente de financiamiento para el desarrollo de Brasil. Desde su fundación en 1952, el BNDES ha desempeñado un papel fundamental para estimular la expansión de la industria y la infraestructura del país, al prestar apoyo para proyectos en sectores como el transporte y la energía, y ayudar a los gobiernos a estructurar concesiones y APP. El BNDES posee amplios conocimientos y capacidad técnica para ofrecer diversos mecanismos de apoyo económico a empresas brasileñas de todos los tamaños, así como a entidades de la administración pública, posibilitando así inversiones en todos los sectores económicos (párrafos 1.33 a 1.35). Además, el BID posee un importante historial de operaciones con el BNDES, al haber realizado satisfactoriamente varias operaciones de crédito globales ([enlace opcional 4](#)).
- 3.2 El BNDES implementará el programa mediante un equipo de ejecución de proyectos compuesto por sus áreas de Finanzas y de Estructuración de Asociaciones de Inversión. Entre otras cosas, el equipo del BNDES será responsable de (i) preparar y enviar al BID los planes y documentos de trabajo, (ii) preparar y enviar al BID las solicitudes de desembolso y justificación de uso de recursos, (iii) preparar y enviar al BID informes de avances y (iv) supervisar el proceso de contratación global de consultoras expertas con arreglo al [reglamento operativo](#).
- 3.3 **Apoyo multidisciplinario del BID durante la implementación.** El equipo de proyecto se encargará de la supervisión técnica del programa por parte del BID. Además, en vista de las características multidisciplinarias del programa, por cada proyecto de APP priorizado, se identificará a especialistas sectoriales del BID para que apoyen al equipo de proyecto en la supervisión, de conformidad con el [reglamento operativo](#), lo cual incluye apoyo del Sector de Infraestructura y Energía o del Sector Social, así como de las áreas transversales de Género y Diversidad, Gestión Fiscal y Cambio Climático y Desarrollo Sostenible, entre otras.
- 3.4 Los datos operativos con respecto al mecanismo de acceso al programa por las entidades beneficiarias, los sectores elegibles y las entidades beneficiarias, y los criterios y mecanismos de selección de los proyectos de APP se describen con más detalle en el [reglamento operativo](#) (párrafo 1.52). El reglamento operativo incluye también procedimientos específicos y requisitos para el uso de los fondos, incluidos los siguientes: (i) mecanismos de desembolso y (ii) requisitos de seguimiento y evaluación, entre otros. Los proyectos de APP se evaluarán y seleccionarán siguiendo criterios relativos a méritos, viabilidad y alineación con los planes nacionales, tal como se describe en el párrafo 1.51 y en el reglamento operativo. Un acuerdo entre el BNDES y cada organismo público beneficiario dispondrá las condiciones y los términos precisos de los servicios que prestará el BNDES en relación con el desarrollo del proyecto de APP, los cuales dependerán de las características del proyecto y de los requisitos técnicos específicos.

- 3.5 **Cláusulas contractuales especiales previas al primer desembolso:** (i) La presentación de pruebas de que el BNDES ha aprobado el [reglamento operativo](#) del programa, de acuerdo con un borrador previamente consensuado con el Banco y de que dicho reglamento operativo ha entrado en vigor; y (ii) la designación de un equipo de ejecución del proyecto. Estas condiciones permitirán al BNDES adaptar sus procesos internos a los requisitos del programa y garantizarán la designación del equipo responsable de la implementación. El reglamento operativo es esencial, pues incluye todas las consideraciones pertinentes necesarias para una correcta implementación del programa.
- 3.6 **Cláusulas contractuales especiales de ejecución:** El BNDES suscribirá un acuerdo legal con cada entidad beneficiaria, antes de emitir la orden de asignación de tareas a la empresa consultora especializada, en relación con los servicios vinculados al proyecto de APP específico. Esta condición garantizará que los beneficiarios estén de acuerdo con los requisitos del programa y que el BNDES solo utilice recursos del préstamo para pagar servicios de consultoría una vez que la entidad pública interesada en la estructuración del proyecto de APP haya manifestado formalmente su interés y asumido la obligación de colaborar con el BNDES durante los estudios y la estructuración del proyecto de APP.
- 3.7 **Excepciones a las políticas del Banco:** De idéntica manera a lo ocurrido con operaciones de préstamo previas en colaboración con el BNDES⁵¹, la garantía de la República Federativa del Brasil para esta operación se limitará a las obligaciones financieras del BNDES en virtud del préstamo (lo que incluye la amortización del principal, el pago de los intereses y otros cargos financieros) y no abarcará las obligaciones contractuales relativas a la ejecución del programa y la contribución de la contrapartida local. Teniendo en cuenta que, según la legislación brasileña, el Gobierno Federal de Brasil solo puede garantizar obligaciones financieras relacionadas con préstamos asumidos por entidades de desarrollo del sector públicas y descentralizadas, como el BNDES, es necesario que el Directorio Ejecutivo apruebe una dispensa parcial del cumplimiento de la política del BID en materia de garantías exigidas al prestatario (documento GP-104-2).
- 3.8 Los estados financieros del programa serán auditados anualmente por la Contraloría General de la Unión o por una empresa auditora independiente, que sea aceptable para el BID y que el BNDES contratará ciñéndose a los términos de referencia acordados con el BID. Se presentarán al BID informes anuales auditados dentro de los 120 días posteriores al cierre del ejercicio fiscal del BNDES y se entregará una auditoría definitiva al BID 120 días después del vencimiento del período de desembolso original o de cualquier prórroga de este.
- 3.9 **Adquisición de bienes y contratación de servicios.** La selección y contratación de los servicios de consultoría se llevarán a cabo de acuerdo con las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2350-15), las disposiciones del contrato de préstamo y el plan de adquisiciones ([enlace requerido 2](#)). Las

⁵¹ Préstamos [1608/OC-BR](#), [1860/OC-BR](#), [2023/OC-BR](#), [2236/OC-BR](#), [3866/OC-BR](#) y [4672/OC-BR](#).

adquisiciones y contrataciones podrán supervisarse ex ante o examinarse ex post. Los contratos de los servicios de consultoría que se generen en el marco del presente proyecto se ejecutarán mediante el uso de solicitudes de propuestas estándar emitidas por el Banco o aceptadas por este.

B. Resumen del plan de seguimiento de resultados

- 3.10 El programa aplicará procedimientos estándar establecidos por el BID para el seguimiento y la evaluación de operaciones de inversión. El BNDES comunicará periódicamente al BID la evolución de los indicadores durante la ejecución del programa, como se defina en el plan de seguimiento y evaluación ([enlace requerido 1](#)) y el reglamento operativo ([enlace opcional 2](#)).
- 3.11 El BNDES compilará, presentará y mantendrá toda la información, los indicadores y los parámetros, incluidos planes anuales, análisis intermedios y evaluaciones finales, que sean necesarios para la preparación del informe de terminación del proyecto (PCR) —que se preparará dentro de los seis meses posteriores al último desembolso— y cualquier evaluación ex post que el BID desee llevar a cabo.
- 3.12 El plan de evaluación considera una metodología basada en la comparación entre la situación antes y después. La frecuencia de la medición y el alcance de los datos que se recabarán son limitados debido a las características inherentes del proceso de desarrollo de proyectos de APP, en particular al tiempo necesario desde el inicio de la preparación del proyecto hasta su cierre comercial. Todos los detalles sobre la recopilación de datos se exponen con claridad en la Matriz de Resultados (Anexo II) y el plan de seguimiento y evaluación ([enlace requerido 1](#)). Además, puesto que la intervención se considera uno de los muchos elementos que contribuirán al crecimiento a largo plazo de la productividad en Brasil, el plan de seguimiento y evaluación no incluye una evaluación exhaustiva del impacto específico de los recursos del programa sobre los indicadores estructurales de productividad. Esto exigiría mucha más información, así como el control de una serie de variables que quedan fuera del alcance del programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		BR-L1549
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Cambio Climático -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	-Instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas (#)	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2973	Alineado con el objetivo estratégico: “Aumentar el protagonismo del sector privado, a través de la mejora de la calidad del ambiente empresarial”, a través de la contribución al resultado esperado para “Reforzar el marco de las APPs.”
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2020.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		8.1
3.1 Diagnóstico del Programa		2.5
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		1.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		4.0
4. Análisis económico ex ante		10.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		1.5
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		2.5
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		9.5
5.1 Mecanismos de Monitoreo		4.0
5.2 Plan de Evaluación		5.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio Bajo
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	SI	Administración financiera: Contabilidad y emisión de informes Controles externos, Auditoría interna.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		El BID ha colaborado con BNDES en desarrollar su capacidad para tener un equipo dedicado las APP y continuar apoyando a las municipalidades en estructurar las APP, así como apoyo técnico para apoyar en el desarrollo de buenas prácticas en APP en Brasil a través de las CT Regionales ATN/OC-16388-RG, ATN/OC-17711-RG, ATC/OC-16389-RG, ATC/JP-16666-RG, ATC/OC-17971-RG, ATN/AC-17969-RG, ATN/OC-17970-RG (ver enlace opcional 5).

Brasil tiene bajos niveles de capital social y la calidad de la infraestructura es baja comparada al promedio sudamericano. Hay poca apertura de poder resolver esto únicamente vía inversión pública; especialmente ahora con la presión que la pandemia actual ocasiona sobre el gasto fiscal. Infraestructura de calidad es conducente a ganancias de productividad dado que mayor conectividad puede crear redes que facilitan los negocios y el acceso a mercados. Se estima que con mejoras a la calidad de puertos y ferrovías se podría incrementar la productividad laboral en Brasil en un 10%. En Brasil, los inversionistas frecuentemente citan el Custo Brasil que presenta una barrera a la inversión y se estima en 22% del PIB anual. Estimados muestran que al menos 24% de este costo tiene su raíz en la infraestructura deficiente. Bajo el pilar de infraestructura del índice de competitividad del Foro Económico Mundial, Brasil se ubica en la posición 78 de 140 países; contrastado con México que ubica el lugar 54. La brecha en infraestructura se debe a los persistentemente bajos niveles en inversión pública, que fue menos del 2% en Brasil durante las últimas dos décadas. El Foro Económico Mundial estima que Brasil necesita invertir 3.2% del PIB anualmente en infraestructura del 2019-2024 para cumplir con las necesidades de desarrollo del país.

Asociaciones público privadas (APPs) pueden optimizar el uso de finanzas públicas para la inversión en infraestructura especialmente en el contexto de restricciones fiscales. Se ha demostrado que las APPs rinden mejor valor por dinero y permiten una implementación más acelerada y eficiente de proyectos de infraestructura. No obstante, los beneficios de las APPs no se dan de manera automática y la probabilidad de aprovecharlos depende de decisiones claves de índole financiera, técnica, y legal hechas durante la preparación del proyecto. Servicios de asesoría son críticos para asegurar que únicamente proyectos bien estructurados y comercialmente viables sean procurados como APPs. En el contexto de hacerle frente a la brecha de infraestructura brasileña; el objetivo general del programa es promover la efectiva participación privada en las inversiones de infraestructura en Brasil y apoyar el crecimiento y la productividad. El objetivo específico es apoyar la eficiencia del proceso de preparación de un grupo de proyectos de APP y por ende incrementar el interés en ellos por parte de los inversionistas. En la actualidad en Brasil, solamente 15% de los APPs que son preparados llegan a su cierre comercial. Bajo el programa, US\$30 millones serán canalizados a través del BNDES para financiar asesoría técnica y especializada para estructurar proyectos. Los recursos serán utilizados para la contratación de consultores expertos en materia técnica, financiera, o legal de como estructurar APPs. En línea con el objetivo específico, dos de los resultados principales a ser medidos son: (i) el porcentaje de APPs apoyados que alcanzan cierre comercial; y (ii) el número promedio de participantes por licitación en proyectos de APPs apoyadas por el programa. En el largo plazo, se espera que la inversión será movilizada cuando los APPs lleguen a término. El análisis económico muestra que el proyecto es de beneficio neto a la sociedad y está basado en el supuesto de que con el programa un mayor número de APPs cerrarán contrato y lo harán más temprano. Al cierre, se utilizará una metodología reflexiva para evaluar los resultados.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del proyecto:	El objetivo general del programa es promover una participación eficaz del sector privado en inversiones destinadas a infraestructura en Brasil para respaldar el crecimiento y la productividad a largo plazo. El objetivo específico es respaldar la eficiencia del proceso de preparación de un grupo de proyectos de asociación público-privada y aumentar así su atractivo para los patrocinadores.
------------------------	---

OBJETIVO DE DESARROLLO GENERAL

Indicadores	Unidad de medición	Valor de referencia	Año de consecución previsto	Meta	Medios de verificación	Observaciones
Objetivo de desarrollo general: Promover una participación eficaz del sector privado en inversiones destinadas a infraestructura en Brasil para respaldar el crecimiento y la productividad a largo plazo.						
Indicador 1: Volumen de inversión total en APP apoyadas por el BNDES que alcancen la fase de cierre comercial.	Millones de reales brasileños (R\$)	0	2024	3.630	Informe final sobre la ejecución del programa por el BNDES	Incluye la inversión total que se realizará a través de APP, lo que incluye capital de patrocinadores y financiamiento bancario, según los cálculos de los estudios de preparación financiados por el programa. El valor de referencia es igual a cero, ya que el indicador incluye únicamente las APP respaldadas por el programa. La meta se definió tomando como base un valor de inversión promedio por proyecto de R\$518 millones, obtenido a partir de la experiencia previa con APP en el BNDES, y un número total de proyectos respaldados de 15, siete de los cuales alcanzan el cierre comercial para 2024.

Indicadores	Unidad de medición	Valor de referencia	Año de consecución previsto	Meta	Medios de verificación	Observaciones
Indicador 2: Proporción de APP iniciadas en Brasil en los años 1 a 3 que alcanzan el cierre comercial hasta el final del año 5 del programa.	Porcentaje	16,02	2024	17,3	Informe final sobre la ejecución del programa por el BNDES e informe de mercado de la empresa consultora especializada ¹ .	<p>El universo incluye todos los proyectos de APP (estructuración pública a través de asesoramiento privado independiente más propuestas no solicitadas) iniciados en el ámbito nacional en el período año 1-año 3 del programa de ejecución.</p> <p><i>Fórmula = número de proyectos iniciados en Brasil entre el año 1 y el año 3 de ejecución que alcanzan el cierre comercial / número total de proyectos iniciados en Brasil entre el año 1 y el año 3.</i></p> <p>El valor de referencia se refiere a proyectos estructurados sin procedimientos de manifestación de interés en Brasil que comenzaron entre el 01/01/15 y el 31/01/17 y se convirtieron en contratos hasta el fin de 2019.</p> <p>Téngase en cuenta que en este caso la meta se fija para todo el país (no solo las APP respaldadas por el programa, por lo tanto es inferior a la fijada a nivel de resultados). La meta se estableció calculando un promedio ponderado de tasas de conversión de la cartera global de proyectos en Brasil durante el período de ejecución, incluidos los financiados por el programa. La estimación utiliza el valor de referencia de proyectos sin procedimientos de manifestación de interés iniciados entre el 01/01/15 y el 31/01/17 y se convirtieron en contratos hasta el fin de 2019 (16,02% de 337), suponiendo una hipótesis sin cambios de la cartera de proyectos fuera del programa y 15 proyectos iniciados con apoyo del programa durante el período año 1-año 3, un 46,7% de los cuales alcanzan el cierre comercial.</p>

¹ Este informe específico será encargado por el BID a una empresa consultora privada independiente que deberá usar una metodología comparable.

OBJETIVOS DE DESARROLLO ESPECÍFICOS

Indicadores	Unidad de medición	Valor de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de verificación	Observaciones
Objetivo de desarrollo específico 1: Respaldar la eficiencia del proceso de preparación de un grupo de proyectos de asociación público-privada y aumentar así su atractivo para los patrocinadores.										
Indicador 1: Proporción de APP que llegan a la fase de cierre comercial con ayuda del programa.	Porcentaje	14,81						46,7	Informe final sobre la ejecución del programa por el BNDES.	<p>El universo incluye solo proyectos de APP en los que los servicios de asesoramiento comenzaron entre el año 1 y el año 3 y alcanzaron el cierre comercial hasta el final del año 5 de ejecución del programa. La cohorte de APP aprobadas entre el año 1 y el año 3 fueron seleccionadas por ser las únicas que permitirían el tiempo necesario para llegar al cierre comercial.</p> <p><i>Fórmula = número de proyectos respaldados por el programa iniciados entre el año 1 y el año 3 que alcanzan el cierre comercial / total de proyectos apoyados por el programa en el período año 1-año 3 de ejecución</i></p> <p>El valor de referencia es igual al valor de referencia de los proyectos de APP en el ámbito nacional. Esta proporción es del 14,81%, según datos de mercado disponibles sobre proyectos preparados con apoyo de entidades de estructuración, como bancos de desarrollo.</p> <p>La meta se definió a partir de una revisión de las tasas de conversión conseguidas en otros contextos y de las</p>

Indicadores	Unidad de medición	Valor de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de verificación	Observaciones
										expectativas del BNDES. La meta está validada además por datos de IFC que acreditan que cuando las APP reciben recursos de cooperación técnica, la tasa de conversión alcanza prácticamente el 50% (véase el párrafo 1.32 del documento del proyecto).
Indicador 2: Promedio de tiempo necesario para concluir el ciclo de proyecto con apoyo del programa.	Días	850						720	Informe final sobre la ejecución del programa por el BNDES.	<p>Mide el tiempo (en días) desde el inicio de los servicios de asesoramiento hasta el cierre comercial.</p> <p>El universo incluye solo proyectos de APP en los que los servicios de asesoramiento comenzaron entre el año 1 y el año 3 y alcanzaron el cierre comercial hasta el final del año 5 de ejecución del programa. La cohorte de APP aprobadas entre el año 1 y el año 3 fueron seleccionadas por ser las únicas que permitirían el tiempo necesario para llegar al cierre comercial.</p> <p>El valor de referencia es igual al valor de referencia para proyectos en el ámbito nacional. El tiempo promedio es de 850 días, según datos de mercado disponibles sobre proyectos preparados con apoyo de entidades de estructuración como los bancos de desarrollo.</p> <p>La meta se definió a partir de una revisión de los tiempos promedio conseguidos en otros</p>

Indicadores	Unidad de medición	Valor de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de verificación	Observaciones
										contextos y de las expectativas del BNDES.
Indicador 3: Número promedio de participantes (licitadores) por licitación en proyectos de APP respaldados por el programa.	Número	1						3	Informe final sobre la ejecución del programa por el BNDES.	El universo incluye solo proyectos de APP respaldados por el programa. El valor de referencia es igual al valor de referencia para proyectos en el ámbito nacional, en los que el número promedio de licitadores es 1,5. La meta se definió a partir de una revisión de la participación de inversionistas conseguida en licitaciones de APP de infraestructuras con buenos resultados y de las expectativas del BNDES.
Indicador 4: APP con apoyo del programa que incorporan medidas explícitas para mitigar el cambio climático o implementar resiliencia frente al clima.	Número	0						2	Informe final sobre la ejecución del programa por el BNDES.	Aunque todos los proyectos de APP se someterán a un estricto análisis ambiental y social para prevenir y gestionar riesgos climáticos y ambientales (incluidos temas como la igualdad social, el género y la biodiversidad), este indicador tendrá en cuenta APP que contemplen requisitos explícitos para mitigar los efectos del cambio climático o que implementarán mecanismos explícitos de resiliencia frente al clima. La mitigación y la resiliencia se definen como mecanismos que, además de carecer de efectos negativos, también generan efectos positivos para la transición a un crecimiento económico con bajas emisiones de carbono,

Indicadores	Unidad de medición	Valor de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de verificación	Observaciones
										además de minimizar costos a lo largo de toda la vida útil de la infraestructura en diferentes hipótesis de cambio climático. Algunos ejemplos son la gestión de residuos, la infraestructura para aumentar la eficiencia del alumbrado público, proyectos de saneamiento centrados en mejorar el acceso a agua potable o la gestión de zonas de protección ambiental (como parques nacionales o bosques), entre otros.

PRODUCTO

Indicadores	Unidad de medición	Valor de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de verificación	Observaciones
Componente único: Financiamiento de servicios de asesoría para la preparación de proyectos de APP (costo total = US\$30 millones).										
Indicador 1: Fondos desembolsados para contratos de servicios de asesoría especializados.	Millones de US\$/año (meta acumulada)	0	1,2	7,8	12	7,8	1,2	30	Informe anual sobre la ejecución del programa por el BNDES.	Este indicador se contabilizará incluyendo servicios financiados para todos los proyectos respaldados por el programa a lo largo del ciclo de proyecto, total o parcialmente. Los servicios se contabilizarán independientemente de que la APP alcance o no el cierre. El número de contratos adjudicados y los proyectos de APP respaldados pueden variar en función de la demanda (tipo de proyectos, incluidos tamaño y sector, alcance del apoyo, etc.). Se hará un seguimiento de estos valores.

Indicadores	Unidad de medición	Valor de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de verificación	Observaciones
										<p>El valor de referencia es cero porque no se han desembolsado fondos antes del inicio del programa.</p> <p>La meta es la suma de desembolsos realizados con recursos del programa a lo largo del período de ejecución.</p>

ACUERDOS FIDUCIARIOS

País: Brasil

Nombre del programa: Programa para la Preparación de Concesiones y Asociaciones Público-Privadas

Número del programa: BR-L1549

Organismo ejecutor: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)

Preparado por: Karina Díaz y Mario Castaneda (FMP/CBR)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) es la mayor institución financiera para el desarrollo de Brasil. Su objetivo es promover el desarrollo económico y social del país mediante el financiamiento de proyectos de gran envergadura en ámbitos tales como infraestructura, energía y promoción empresarial, entre otros.
- 1.2 El objetivo general del programa es promover una participación eficaz en inversiones destinadas a infraestructura en Brasil para respaldar el crecimiento y la productividad a largo plazo. El objetivo específico es respaldar la eficiencia del proceso de preparación de un grupo de proyectos de asociación público-privada y aumentar así su atractivo para los patrocinadores.
- 1.3 Estos acuerdos fiduciarios se prepararon con base en una evaluación institucional del BNDES e información conexa, teniendo en cuenta (i) el actual contexto fiduciario del país, (ii) los resultados de la evaluación de los principales riesgos fiduciarios, (iii) la experiencia con las líneas individuales anteriores de la operación y (iv) reuniones de trabajo con el equipo de proyecto y el BNDES.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS Y ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 El BNDES es una institución financiera pública federal que tiene personalidad jurídica en virtud del derecho privado y activos propios. Se trata de una entidad vinculada al Ministerio de Economía y su objetivo principal es la promoción del desarrollo económico y social del país como instrumento principal para implementar la política federal y fomentar la inversión privada.
- 2.2 Desde la perspectiva de la gobernanza pública, la administración del BNDES se compone del Consejo Fiscal, que consta de tres miembros elegidos por la Asamblea General, y el Consejo de Administración, constituido por representantes del gobierno y miembros independientes. Como institución financiera, está sujeta al escrutinio del Banco Central de Brasil y a las normas y resoluciones del Consejo Monetario Nacional. Además, sus cuentas son inspeccionadas por el Tribunal de

Cuentas de la Unión (TCU), una entidad auxiliar del Congreso Nacional, mientras que sus procesos son auditados por la Contraloría General de la Unión (CGU).

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 El BNDES posee una dilatada experiencia con operaciones de organismos financieros internacionales y dispone de un departamento especializado dentro de su estructura que gestiona todos los requisitos relacionados con estas operaciones: el Departamento de Captación de Recursos. Con respecto a la gestión de los fondos del BNDES, en especial de los créditos globales, lleva 60 años actuando como prestatario de probada eficacia.
- 3.2 En la última década, el BNDES ha ejecutado con éxito cinco operaciones de préstamo financiadas por el BID¹, entre ellas el préstamo [3866/OC-BR](#), para el que el BID realizó evaluaciones adicionales y confirmó la capacidad de ejecución del BNDES. Por otro lado, como parte de la preparación de este programa, se han actualizado las evaluaciones de la capacidad institucional de operaciones anteriores. La conclusión general es que el BNDES posee una elevada capacidad técnica, sistemas de información adecuados y controles internos y externos apropiados. Por lo tanto, se ha considerado que el riesgo fiduciario asociado a esta operación es bajo.

IV. ASPECTOS DE LAS DISPOSICIONES ESPECIALES DEL CONTRATO

- 4.1 **Tipo de cambio.** El tipo de cambio para contabilizar los recursos del BID será el tipo de compra publicado por el Banco Central de Brasil el día anterior a la presentación de la solicitud de reembolso al BID. En el caso de anticipos de fondos, el tipo aplicable será el de conversión en reales brasileños de cada anticipo individual; este tipo de conversión será el mismo que se aplicará para justificar dichos anticipos.
- 4.2 **Presentación de estados financieros auditados anuales del programa.** Los estados financieros auditados con la aprobación de la Contraloría General de la Unión se presentarán dentro de los 120 días posteriores al cierre del ejercicio fiscal del BNDES, de acuerdo con los términos de referencia previamente acordados con el Banco.
- 4.3 **Estados financieros auditados de la entidad.** Como el BNDES publica sus estados financieros auditados en su sitio virtual, no se le solicitarán.

¹ Operaciones [1608/OC-BR](#), [1860/OC-BR](#), [2023/OC-BR](#), [2236/OC-BR](#) y [3866/OC-BR](#).

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 **Ejecución de las adquisiciones y contrataciones.** Las actividades de adquisición y contratación se llevarán a cabo de acuerdo con las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (documento GN-2350-15) de enero de 2020 y con el contrato de préstamo y el plan de adquisiciones.
- 5.2 **Contratación de servicios de consultoría.** Los contratos de servicios de consultoría que se generen en el marco del presente proyecto se ejecutarán mediante el uso de solicitudes de propuestas estándar emitidas por el Banco o aceptadas por este. Se prevé celebrar un acuerdo marco de conformidad con el punto 4.6 de la política antes mencionada (documento GN-2350-15) para la contratación de asesoramiento experto a fin de preparar las iniciativas de asociación público-privada (APP).
- 5.3 **Plan de adquisiciones.** El plan de adquisiciones abarcará 18 meses de ejecución del proyecto. Contemplará el método de selección para la contratación de servicios de consultoría, incluidos los consultores individuales de cada contrato o grupo de contratos y el costo estimado de cada contrato. El plan de adquisiciones se publicará en el sitio virtual del Banco y se actualizará anualmente o siempre que sea necesario, o cuando el Banco lo requiera.
- 5.4 **Supervisión de adquisiciones y contrataciones.** El método de supervisión se determinará en el plan de adquisiciones aprobado por el Banco. Los servicios de consultoría internacionales se examinarán ex ante de acuerdo con lo dispuesto en el Apéndice I del documento GN-2350-15.
- 5.5 **Registros y archivos.** Los archivos se ubicarán en las oficinas de la unidad de ejecución, debidamente identificados por operación, en orden cronológico y en las condiciones de seguridad que correspondan.

Cuadro 1. Umbrales de contratación (en US\$)

Método	Licitación pública internacional	Licitación pública internacional - Bienes y servicios diferentes a los de consultoría	Lista corta internacional de servicios de consultoría
Monto	N/A	N/A	1 millón

Cuadro 2. Principales actividades de adquisición y contratación

Propósito	Método de selección	Fecha	Monto (US\$ millones)
Servicios de consultoría			
Asesoramiento de expertos sobre estructuración de APP	Selección basada en la calidad y el costo (acuerdo marco)	IV-2020	20

Véase el [plan de adquisiciones](#).

VI. REQUISITOS Y ACUERDOS DE GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y presupuesto

- 6.1 El BNDES es una empresa pública con personalidad jurídica y activos propios, por lo que no recibe fondos del presupuesto del gobierno federal. Por cada año de ejecución, deberá entregar al Banco un plan operativo anual que incluya una planificación financiera anual actualizada sobre el uso de los recursos del préstamo.

B. Sistema contable y de información

- 6.2 El BNDES cuenta con sólido un sistema de información financiera basado en SAP² que se utilizará para los registros contables y financieros de la operación de la entidad.
- 6.3 El BNDES cumple con la reglamentación establecida para la banca en Brasil, emitida por el Banco Central, y aplica las normas brasileñas en materia de presentación de informes. También publica sus informes siguiendo las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)³.
- 6.4 El área de Tecnología de la Información del BNDES vela por el funcionamiento y la calidad de todos los sistemas informáticos, incluidos los sistemas de gestión financiera. También se encarga de actividades de desarrollo y funcionamiento de los sistemas, integración de datos y administración de infraestructura de tecnología de la información.
- 6.5 Los sistemas de cobro y deuda del BNDES contabilizan y controlan operaciones indexadas a varias divisas, lo que permite mantener los registros en la moneda local y también en dólares estadounidenses. En este sentido, todas las operaciones de financiamiento del BID serán contabilizadas por el BNDES en sus propios sistemas, usando el tipo de cambio acordado.

C. Desembolsos y flujo de recursos

- 6.6 Los desembolsos del préstamo se realizarán en dólares estadounidenses en forma de reembolso de gastos o anticipos de fondos correspondientes a un período máximo de seis meses. Las solicitudes de desembolso de gastos elegibles deben presentarse al Banco de conformidad con los requisitos del contrato de préstamo, el reglamento operativo del programa y las directrices de gestión financiera del BID. Si el prestatario decide utilizar anticipos de fondos, las solicitudes deberán especificar el monto necesario que se desembolsará en forma anticipada con base en un plan financiero para 180 días como máximo. Todos los pagos realizados con fondos anticipados por el Banco deberán presentarse en un informe de justificación de anticipos. El anticipo siguiente estará supeditado a la justificación del 80% (ochenta por ciento), como mínimo, de los anticipos pendientes previamente desembolsados.

² Compañía multinacional europea de programas informáticos empresariales para gestionar actividades operativas y relaciones con los clientes.

³ Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

- 6.7 El BID tramitará los desembolsos transfiriendo los recursos en dólares estadounidenses a la cuenta bancaria que designe el BNDES. El tipo de cambio que se aplicará para contabilizar los reembolsos del BID será el tipo de compra publicado por el Banco Central de Brasil el día anterior a la presentación de la solicitud de reembolso al BID. En el caso de anticipos de fondos, el tipo de cambio aplicable será el de conversión en reales brasileños de cada anticipo individual. Este tipo de conversión será el mismo que se aplicará para justificar dichos anticipos.
- 6.8 Con respecto a los anticipos de fondos, se exigirá la justificación como mínimo del 80% de los saldos de anticipos previos para tramitar un nuevo anticipo de fondos.
- 6.9 El BID realizará revisiones ex post de los desembolsos y las transacciones del programa.

D. Control interno y auditoría externa

- 6.10 La gobernanza del BNDES abarca reglas y normas en materia de gestión que incluyen la relación entre órganos internos —como el Consejo de Administración, la Dirección, el Consejo Fiscal y otros comités— y órganos externos —como la Contraloría General de la Unión y el Tribunal de Cuentas de la Unión—. Los mecanismos de control interno del BNDES tienen por objeto optimizar los procesos y contribuir a la correcta gestión de los recursos puestos a disposición de los agentes, salvaguardando los intereses y los activos de la empresa y la fiabilidad de los informes y de los estados contables, financieros y operativos.
- 6.11 La división de Auditoría Interna del BNDES evalúa la eficacia de los procesos, los controles internos, la gestión de riesgos y la gobernanza. Esta división está vinculada al Consejo de Administración, cuyos miembros son elegidos por la Asamblea General del BNDES.
- 6.12 Las divisiones de Integridad, Control y Gestión de Riesgos se encargan de evaluar los principales controles y procesos de la organización para identificar oportunidades de mejora relacionadas con los objetivos de control interno.
- 6.13 Para respaldar el proceso de toma de decisiones y reforzar la gobernanza del BNDES, la entidad cuenta con departamentos responsables del control y seguimiento de la gestión, además de las actividades contables, tributarias y de validación de procesos.

E. Informes y control externo

- 6.14 El BNDES es objeto de auditorías periódicas de dos órganos de control nacionales: el Tribunal de Cuentas de la Unión y la Contraloría General de la Unión. Asimismo, se encuentra bajo la supervisión del Banco Central de Brasil y la Comisión de Valores Mobiliarios.
- 6.15 Los estados financieros de la entidad son auditados por una firma de auditoría privada externa, contratada por períodos de cinco años, que actualmente es KPMG. Los estados financieros del BNDES, como entidad jurídica, se publican en su sitio virtual en el mes de abril, por lo que no se considera necesario solicitar su presentación.
- 6.16 Cada año, el BNDES deberá presentar al Banco estados financieros auditados del programa dentro de los 120 días posteriores a la fecha de cierre contable anual. También se exigirán estados financieros auditados definitivos dentro de los

120 días siguientes a la fecha de vencimiento del desembolso. Estos informes se entregarán junto con el dictamen de la Contraloría General de la Unión y se redactarán de conformidad con los términos de referencia previamente acordados con el BID. El BNDES también podrá contratar una firma de auditoría externa, usando un método de licitación y limitándose a la lista de empresas ya autorizadas por el Banco. El Banco entregará a tal efecto una versión actualizada de la lista.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/20

Brasil. Préstamo ___/OC-BR al Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Programa para la Preparación de Concesiones y Asociaciones Público-Privadas

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, como prestatario, y con la República Federativa del Brasil, como garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa para la Preparación de Concesiones y Asociaciones Público-Privadas. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$20.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2020)

LEG/SGO/CSC/EZSHARE-620307903-39626
BR-L1549