

**ABSTRACTO**  
**PROPUESTA DE PROYECTO PARA EL FOMIN**

**I. INFORMACIÓN BÁSICA**

<b>País:</b>	Brasil		
<b>Título del Proyecto:</b>	Programa Nacional de Desarrollo Institucional de las Asociaciones Público-Privadas		
<b>Número de Proyecto:</b>	BR-M1026		
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Gastón Astesiano (RE1/FI1) Jefe de Equipo; Felipe Gómez-Acebo (RE1/FI1); Asako Yamamoto (FOMIN); Gerardo Martínez-Freyssinier (COF/CBR); y Haydemar Cova (RE1/FI1)		
<b>Beneficiario/ Organismo Ejecutor:</b>	Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPPyG)		
<b>Fecha de la Solicitud:</b>	Diciembre de 2004		
<b>Costo Estimado y Plan de Financiamiento:</b>	FOMIN – Facilidad I:		US\$2.450.000
	Contrapartida Local:		US\$2.450.000
	TOTAL:		US\$4.900.000
<b>Responsabilidad Básica y Técnica:</b>	División de Finanzas e Infraestructura Básica 1 (RE1/FI1)		
<b>Datos Tentativos:</b>	Oficina del Vicepresidente:		Septiembre 2005
	Comité de Donantes:		Octubre 2005

**II. ANTECEDENTES**

**A. Optimización de financiamiento para el desarrollo: desafío del Gobierno Federal y las Asociaciones Público-Privadas (APP)**

- 2.1 Luego de haber crecido a un ritmo de 2,5% anual en promedio durante la última década, la economía brasileña ha alcanzado un crecimiento vigoroso de más del 5% durante el 2004. Los especialistas coinciden que una de las causas importantes de este buen desempeño económico, ha sido la aplicación de un riguroso programa de ajuste del gasto público<sup>1</sup> llevado adelante exitosamente por las autoridades brasileñas con el objeto de fortalecer su solvencia fiscal. Como parte de dicho programa de ajuste, la inversión del sector público no financiero pasó de 3,2% del PIB durante el período 1996-1998, a 2,5% durante el período 1999-2004, lo cual sumado al fuerte crecimiento económico experimentado durante el 2004 ha generado la aparición de cuellos de botella de infraestructura que podrían conspirar contra la consolidación del crecimiento económico en el mediano plazo. Así, para mantener este nivel de crecimiento, será necesario responder al aumento de demanda de servicios de infraestructura manteniendo y ampliando la infraestructura existente sin poner en riesgo el equilibrio ni la solvencia fiscal alcanzada luego de años de esfuerzo.

---

<sup>1</sup> La relación Deuda Pública Neta-PIB se ha reducido en más de 10% desde 2002, colocándose a finales de 2004 en el orden del 55% del PIB.

- 2.2 Consciente de este desafío, el Gobierno Federal ha colocado en el centro de su plan de gobierno un agresivo programa para el mantenimiento, ampliación y construcción de infraestructura con la finalidad de satisfacer las demandas de su economía en fuerte crecimiento, todo ello en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Por ello, basándose en la experiencia recogida durante casi 10 años de concesiones, una de las piezas fundamentales de este plan es la implementación de una nueva modalidad de construcción, mantenimiento y gestión de los servicios de infraestructura denominada APP.
- 2.3 La Ley N° 11.079 sancionada el 30 de diciembre de 2004 aprobó el marco legal para las APP. Esta ley contiene los principios generales que regirán los contratos de las APP y establece los criterios que deberán aplicarse en la reglamentación e implementación de los mismos. Como lo ha demostrado la experiencia de los diversos países que han implementado programas de APP, las particularidades especiales de estos contratos requieren de una capacidad institucional y metodologías para la evaluación, selección y estructuración de los proyectos, de forma que la implementación de esta nueva modalidad de gestión de infraestructuras arroje los beneficios de eficiencia y calidad en la provisión de servicios públicos esperados.
- 2.4 A través de estas asociaciones, el Gobierno propone financiar planes de desarrollo que permitan optimizar los recursos disponibles de los servicios de infraestructura con el fin de remover cuellos de botella identificados que podrían impactar negativamente el crecimiento y la competitividad de la economía brasileña. Para ello, resulta necesario reglamentar el nuevo marco legal recientemente aprobado, poner en funcionamiento y fortalecer el entorno institucional que dote a las autoridades de las herramientas adecuadas para la evaluación, priorización, estructuración y diseño de los proyectos a realizarse bajo la modalidad de APP.

## **B. Justificación del programa propuesto**

- 2.5 La utilización de los recursos de FOMIN para el programa propuesto se basa en los siguientes aspectos destacables: i) **Desarrollo del sector privado.** El programa APP del Gobierno Federal toma la experiencia de casi 10 años de concesiones y así, se constituye como una segunda etapa que profundizará la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, generando una gran oportunidad de aprendizaje para los sectores público y privado; esta nueva participación y crecimiento del sector privado requerirá la construcción de credibilidad en el papel del Gobierno (Federal y Estadual) como socio del sector privado en la gestión de bienes y servicios públicos de forma de generar la previsibilidad que demanda los proyectos, que como las APP, cuentan con largos plazos de maduración. ii) **Sostenibilidad.** La participación del sector privado no sólo sumará eficiencia en la gestión, sino que adicionalmente exigirá la necesidad de contar con una unidad APP con la fortaleza institucional, la capacidad técnica y presupuestaria para la estructuración de las operaciones y evaluación de los compromisos contractuales asumidos por el Estado en el marco de las APPs. Ello garantizará la adecuada asignación presupuestaria para la unidad APP una vez ejecutado el Proyecto propuesto. iii) **Efectos de demostración.** La ejecución del programa APP con el Gobierno Federal, se inscribe como continuación del programa realizado con el Estado de Minas Gerais y se nutrirá de su experiencia para servir como referencia para

iniciativas análogas en otros estados de la Federación, permitiendo de esta forma generar un efecto demostración que se extienda hacia todos los estados interesados en recibir asistencia técnica para la puesta en funcionamiento de sus respectivas unidades APP.

- 2.6 **Compatibilidad del programa con la estrategia del Banco para Brasil.** El programa propuesto es perfectamente compatible con una de las prioridades de la Estrategia del Banco para Brasil; “promover y profundizar la reforma y modernización del Estado tanto a nivel federal como a niveles estadual y municipal”. Asimismo, permitirá al FOMIN participar de una experiencia piloto que servirá como referencia para los demás estados e inclusive para la Región al difundir las prácticas y procesos que resultarán de esta cooperación.

### III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Objetivos

- 3.1 El objetivo general es contribuir a la reglamentación e implementación de las APP como nuevo modelo de financiamiento y gestión de servicios y bienes públicos. El objetivo específico es fortalecer el capital técnico (humano) e institucional de los distintos niveles de Gobierno para la implementación y operatividad de los programas de APP.

#### B. Componentes

- 3.2 **Componente I. Consolidación de la unidad APP Brasil, en el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPPyG) y apoyar a los ministerios sectoriales y gobiernos estaduales en la implementación de la estructura institucional de las APP.** En este componente se contempla realizar actividades que permitan desarrollar y consolidar los conceptos y metodologías de las APP en operaciones específicas y estructurar las unidades APP como centros de conocimiento. Las actividades que se realizarán en el marco del presente componente son: i) definición del modelo organizativo de la unidad APP del MPPyG; ii) capacitación y entrenamiento del personal de la unidad APP, tanto Federal como Estaduales; iii) definición de las líneas directrices para la implementación de programas de APP; iv) difusión de conocimientos e información sobre las APP a nivel Federal y Estadual, así como también, al sector privado; v) creación y actualización del sitio de *internet* denominado “APP Brasil”; y vi) viabilización de la estructura administrativa de la unidad APP del MPPyG, a través de la provisión del equipamiento (*hardware, software* y otros equipamientos móviles), su instalación y puesta en funcionamiento de la estructura de apoyo técnico administrativo.
- 3.3 **Componente II. Reglamentación e institucionalización de la metodología de las APP.** Este componente apoyará la reglamentación de la Ley de APP y el establecimiento de instrumentos y procedimientos jurídicos e instituciones de la metodología APP. Para ello, se desarrollarán las siguientes acciones: i) brindar asistencia técnica para la reglamentación de la Ley Nro. 11.079 de APP; ii) realizar estudios sobre la compatibilidad de la recientemente promulgada Ley de APP con el marco legal general de contrataciones del estado (Ley Nro. 8.666/93) y la Ley de Concesiones (Ley Nro. 8.987/95) y también con los marcos regulatorios de los servicios públicos sectoriales; iii) apoyar la definición de procedimientos e instrumentos jurídicos para la contratación,

ejecución, fiscalización y evaluación de desempeño de los contratos de APP; iv) diseñar modalidades de pago relacionadas a desempeño del socio privado; v) apoyar la estructuración de un sistema de garantías para financiadores; vi) definir formas de ejecución de las garantías; y vii) elaborar los documentos generales (modelos de pliego, general, particular y contratos) a ser utilizados para la contratación de APP.

- 3.4 **Componente III. Desarrollo de los instrumentos financieros de apoyo a la implementación de las APP.** En este componente, se ofrecerá asistencia técnica para el diseño conceptual y la implementación de los instrumentos de financiamiento y garantías de las APP, así como también, para el desarrollo de los fondos de garantía en los distintos niveles de Gobierno (Federal y Estadual). Para la ejecución de este componente se realizarán las siguientes actividades: i) apoyar la redacción de la reglamentación de las modalidades de operación del Fondo de Garantía autorizado por el artículo 16 de la Ley Nro. 11.079 de APP; ii) asistir en las tareas de valuación de los activos públicos a ser capitalizados por el Fondo de Garantías; y iii) contribuir a la definición de los criterios para la evaluación financiera de los proyectos a ser realizados bajo la modalidad APP.
- 3.5 **Componente IV. Apoyo a la estructuración de los proyectos de las APP.** Este componente tiene como objetivo viabilizar el planeamiento y la estructuración técnica, económico-financiera, jurídica y contractual de los proyectos de APP. Para ello se realizarán las siguientes acciones: i) identificar un conjunto de proyectos y sectores elegibles; ii) definir los criterios de priorización y selección de proyectos de APP; iii) diseñar los modelos sectoriales de contratos de APP; iv) analizar en forma preliminar las características jurídicas y técnicas de los proyectos preseleccionados; v) identificar los obstáculos y proponer soluciones para viabilizar los proyectos preseleccionados; vi) definir los términos de referencia para la licitación de los proyectos; y vii) asistir a los órganos responsables para la realización de las licitaciones y de los contratos de APP.
- 3.6 **Resultados esperados.** Se espera que el programa produzca los siguientes resultados: i) una estructura orgánica adecuada y un marco legal y regulatorio consolidado; ii) un mecanismo de financiamiento para las APP; iii) resultados derivados de la ejecución de los proyectos pilotos que sirvan como evidencia de la eficiencia y efectividad de la metodología de las APP. Estos resultados permitirán promover la metodología de las APP como nueva modalidad de gestión y financiamiento de infraestructura y servicios públicos a nivel Federal y Estadual; y iv) incentivará mayor participación de las empresas privadas en los proyectos de infraestructura y la prestación de servicios públicos, lo cual promoverá mayor competencia entre las mismas.

#### **IV. COSTO FINANCIAMIENTO Y TIEMPO DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

- 4.1 El costo total estimado del programa es de US\$4.900.000, con US\$2.450.000 de origen del FOMIN y US\$2.450.000 como contrapartida local. El organismo solicitante desea ejecutar todos los componentes dentro de 36 meses.

## **V. ENTIDAD EJECUTORA**

- 5.1 Gobierno Federal es el organismo solicitante del programa propuesto. El MPPyG es el Organismo Ejecutor. La unidad APP que ha sido constituida dentro de la MPPyG, será responsable de ejecutar y coordinar las actividades operacionales del programa. Para implementar el programa de APP, el Gobierno Federal viene reestructurándose en nuevas bases para reforzar sus capacidades de regulación, ordenamiento e inducción a través de alianzas con los estados, el sector privado y organizaciones del tercer sector, combinado con las acciones en el área fiscal. Teniendo en cuenta el avance de dicha reestructuración, se considera que el MPPyG se encuentra en condición de ejecutar el programa propuesto.

## **VI. TEMAS CLAVE**

- 6.1 **Incorporación de las lecciones aprendidas de las operaciones semejantes en el diseño del programa.** En Brasil, el Banco, con los recursos del FOMIN, ha financiado una operación de apoyo al desarrollo institucional y regulatorio de la unidad APP del Estado de Minas Gerais. Adicionalmente, el FOMIN ha realizado cuatro operaciones en el área del régimen normativo en los sectores de transporte, saneamiento, riego y salud. Se considera que una de las lecciones más relevantes de las operaciones anteriores al programa propuesto es la importancia de establecer las metas realizables dentro del cronograma realista de ejecución.

## **VII. TIEMPO ESTIMADO DE PREPARACIÓN Y ANÁLISIS DEL PROYECTO**

- 7.1 Se estima que a partir de la aprobación del Abstracto se podría completar el análisis y la presentación del Memorando de Donantes en un período de seis meses.

## **VIII. ASPECTOS SOCIALES Y AMBIENTALES**

- 8.1 Se asegurará que tanto el marco legal como el reglamento operativo para implementación del programa de las APP contengan medidas para mitigar impacto que podría causar daños ambientales y sociales.

Aprobado por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_