SERIE

259

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Financiamiento de la infraestructura para la integración regional

Alternativas para América del Sur

Georgina Cipoletta Tomassian

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Georgina Cipoletta Tomassian, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La autora agradece la valiosa colaboración recibida por Magalí Finochietto, Pablo Carvallo y Javier Galaz.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN 1564-4197
LC/L.4128
Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2015. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile
S.15-01366

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen ... 7

Introducción ... 9

I. Contexto de la infraestructura regional para el desarrollo: necesidades de inversión para cerrar las brechas ... 11
A. Inversión en Infraestructura regional sudamericana: el caso de la IIRSA ... 14

II. Fuentes de financiamiento domésticas para la infraestructura regional ... 19
A. Sector Gobierno ... 19
B. Banca Nacional de Desarrollo con enfoque regional ... 20
1. Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES-Brasil) ... 20
2. Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES-Venezuela) ... 22
3. Asociaciones público-privadas ... 23

III. Fuentes de financiamiento externas para la infraestructura regional ... 31
A. Fuentes externas regionales ... 31
1. Banca de desarrollo regional (América Latina y el Caribe) ... 31
2. Fondos intrarregionales financiadores de infraestructura en América Latina y el Caribe ... 42
B. Fuentes externas extrarregionales ... 45
1. Banca Multilateral de Desarrollo ... 45
2. Banca subregional y bilateral de desarrollo ... 48
3. Fondos extrarregionales financiadores de infraestructura en América Latina y el Caribe ... 59
4. Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) ... 62
5. Inversión Extranjera Directa (IED) ... 64

IV. Otras formas de acceso al financiamiento ... 67
A. Mecanismos innovadores y bursatilización en el sector de infraestructura ... 68
1. Facilidad de Inversión de América Latina (LAIF) ... 68
2 Project Finance (PF) - Special Purpose Vehicle (SPV) ... 69
3. Bonos de Impacto Social (BIS) ... 71

4. Bursatilización, bonos de infraestructura e inversores institucionales 72

V. Reflexiones finales 75

Bibliografía 79

Serie Financiamiento para el desarrollo: números publicados 82

Cuadros

Cuadro 1 Países y regiones seleccionados: montos gastados en infraestructura, 1992-2011 13
Cuadro 2 Comparación de tipo de contratos de infraestructura, según origen de financiamiento: público-privado 28
Cuadro 3 Bancos subregionales: participación en el financiamiento multilateral total que recibe la subregión a la que pertenece, 2010-2013 42
Cuadro 4 JBIC: distribución geográfica de préstamos desembolsados en América Latina, 2013 56
Cuadro 5 CDB: préstamos a América Latina y el Caribe, 2005-2014 58

Gráficos

Gráfico 1 Mayores economías de América Latina y el Caribe: inversión en infraestructura, 1980-2012 12
Gráfico 2 Mayores economías de América Latina y el Caribe: inversión en infraestructura por sector, 2003-2012 13
Gráfico 3 Mayores economías de América Latina y el Caribe: distribución de las necesidades de inversión anuales en infraestructura económica, 2012 14
Gráfico 4 Cartera IIRSA-COSIPLAN: inversión estimada, 2004-2014 16
Gráfico 5 Cartera IIRSA-COSIPLAN: tipo de financiamiento de la cartera por fuente, 2014 17
Gráfico 6 Cartera IIRSA-COSIPLAN: tipo de financiamiento de la cartera por sector, 2014 17
Gráfico 7 América Latina y el Caribe: flujos financieros movilizados por las APP, 1990-2013 24
Gráfico 8 América Latina y el Caribe: participación de las APP, 1990-2013 24
Gráfico 9 América Latina y el Caribe: número de proyectos de infraestructura según tipo de participación privada, 1990-2013 30
Gráfico 10 BID: préstamos aprobados en infraestructura para América Latina y el Caribe, 2005-2013 32
Gráfico 11 CAF: préstamos aprobados en infraestructura para América Latina y el Caribe, 2005-2013 35
Gráfico 12 BCIE: préstamos aprobados en infraestructura para América Latina y el Caribe, 2010-2013 37
Gráfico 13 BDC: préstamos aprobados en infraestructura para el Caribe, 2005-2013 38
Gráfico 14 América Latina y el Caribe: participación de Banca de Desarrollo Regional en el total de préstamos aprobados para infraestructura económica, 2005-2013 41
Gráfico 15 BM: préstamos aprobados en infraestructura para América Latinay el Caribe, 2005-2013 46
Gráfico 16 BEI: préstamos aprobados para América Latina y el Caribe, 2007-2013 50
Gráfico 17 NIB: distribución sectorial de los préstamos acordados, 2013 51
Gráfico 18 KfW: préstamos comprometidos con América Latina y el Caribe, 2007-2013 52
Gráfico 19 KfW: distribución sectorial de los préstamos comprometidos con América Latina y el Caribe, 2013 53
Gráfico 20 JBIC: préstamos comprometidos por región, 2013 55
Gráfico 21 JBIC: préstamos comprometidos con América Latina, 2009-2013 55
Gráfico 22 CDB: principales préstamos por sector, 2013 57
Gráfico 23 OFID: distribución sectorial de los compromisos globales hasta enero de 2015 61
Gráfico 24 OFID: distribución sectorial de compromisos con América Latina y el Caribe hasta 2014 62

Gráfico 25 ODA: desembolsos netos hacia América Latina y el Caribe, 1970-2013 63
Gráfico 26 América Latina y el Caribe: flujos de inversión extranjera directa, 1990-2014 64

Diagrama

Diagrama 1 Gradualidad en contratos de infraestructura, según origen de financiamiento: público-privado 28

Resumen

Los países de la región enfrentan enormes desafíos para alcanzar sus objetivos de desarrollo sostenible. Siguiendo la propuesta de la CEPAL, transitar eficientemente en ese camino requiere de un cambio estructural que reoriente las políticas hacia un fuerte dinamismo de la inversión, a fin de asegurar una relación virtuosa entre crecimiento, productividad y sostenibilidad. En este marco, y considerando el gran reto al desarrollo que implica el atraso que la región muestra con su brecha de inversión en infraestructura, no contar con una infraestructura apropiada ni una eficiente provisión de sus servicios constituye un obstáculo primario en el esfuerzo de poner en práctica una política de desarrollo social con eficacia, alcanzar índices de crecimiento económico sostenido y lograr objetivos de integración regional.

Los proyectos de infraestructura económica en general, y en particular aquellos de interés regional, cuentan como característica con altos costos de capital y suelen necesitar de una inversión inicial muy fuerte que puede exceder los presupuestos de los gobiernos e inclusive las capacidades de los inversionistas privados. Las dificultades que muestran los gobiernos para poder cubrir las necesidades de inversión en infraestructura hacen imprescindible a la evaluación de distintas alternativas y combinaciones de fuentes e instrumentos para posibilitar su financiamiento.

La propuesta del presente estudio es colaborar en la identificación de fuentes, mecanismos y alternativas de financiamiento de la inversión en infraestructura para facilitar la ejecución de los proyectos de integración física regional en América del Sur. El trabajo incluye un análisis de experiencias recientes relevantes con el propósito de sugerir el aprovechamiento de las fuentes disponibles para el financiamiento de la infraestructura, al mismo que tiempo que identifica fuentes alternativas para promover mecanismos más eficientes.

Del análisis de las distintas alternativas se deriva que el reto para el financiamiento de los proyectos de infraestructura regional consistirá en implementar vehículos financieros eficientes que permitan atraer capital de financiamiento y fortalecer vínculos que combinen distintas fuentes: públicas, privadas y/o externas. Para ello será preciso establecer mecanismos institucionales confiables y eficaces, tanto a escala nacional como regional, así como consolidar un trabajo integrado que involucre al sector público, sector privado, la Banca de Desarrollo y la Cooperación Internacional para el desarrollo.

Introducción

A partir de la Declaración de Paramaribo de agosto de 2013, la que resultara de la VII Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, los mandatarios instruyeron al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) la tarea de analizar, en coordinación con el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas y su instancia ejecutiva, el Grupo de Trabajo en Integración Financiera (GTIF), la posibilidad de concertar diversos mecanismos dentro de UNASUR para financiar proyectos de infraestructura, con la participación de los bancos de desarrollo regionales. Además de las tres instituciones —BID, CAF y FONPLATA— que ya integran el Comité de Coordinación Técnica (CCT) de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA, el Foro Técnico del COSIPLAN), el Grupo de Trabajo sobre Financiamiento y Garantías ha previsto la posibilidad de incluir la participación de agencias nacionales y otras agencias multilaterales de desarrollo; e identificar fuentes de financiamiento para los proyectos individuales que se encuentran en estado de pre-ejecución o ejecución parcial dentro de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), compuesta por 31 proyectos estructurados y por 100 proyectos individuales, seleccionados con el consenso de los 12 países de la UNASUR.

En este marco, el presente estudio se propone colaborar en la identificación de fuentes, mecanismos y alternativas de financiamiento de la inversión en infraestructura para facilitar la ejecución de los proyectos de integración física regional en América del Sur dentro de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN y la API. Dicho objetivo se plantea en consideración de la radical importancia que el tema de la infraestructura regional representa dentro de los desafíos del desarrollo de América Latina, la que vuelve transcendental el estudio del financiamiento de la misma, a la luz de las limitaciones que presenta el estado de situación actual en la región.

Siendo que los objetivos de desarrollo económico y social en los países de América Latina plantean enormes desafíos por delante, en ese trayecto, la CEPAL ha propuesto considerar a la igualdad como el horizonte, el cambio estructural como el camino y la política como el instrumento. Dicho cambio implica reorientar las políticas hacia un fuerte dinamismo de la inversión para asegurar una

relación virtuosa entre crecimiento, productividad y sostenibilidad[1]. Teniendo en cuenta el enorme atraso que la región presenta en materia de inversión en infraestructura, pilar fundamental para cumplir con los objetivos de desarrollo en la región, y observando las dificultades que muestran los gobiernos para poder cubrir las necesidades de inversión en infraestructura, resulta imprescindible evaluar distintas alternativas y combinaciones de fuentes e instrumentos de financiamiento.

Ya sea en el ámbito nacional como en el regional, la provisión eficiente de servicios de infraestructura es uno de los aspectos más importantes de una estrategia de desarrollo. No contar con una infraestructura apropiada ni una eficiente provisión de sus servicios constituye un obstáculo primario en el esfuerzo de poner en práctica una política de desarrollo social con eficacia, alcanzar índices de crecimiento económico sostenido y lograr objetivos de integración.

El proyecto actual de integración regional planteado por los gobiernos de América del Sur considera dentro de sus prioridades fundamentales a la integración de infraestructura. El estudio y análisis de las fuentes y alternativas de financiamiento para esta infraestructura regional resulta de utilidad para colaborar en la orientación de estrategias que garanticen la ejecución de los proyectos identificados, a fin de reducir las deficiencias de infraestructura en la región.

El presente estudio responde a una solicitud del Grupo de Trabajo de Integración Financiera de UNASUR (GTIF) a la CEPAL para identificar y analizar las fuentes de financiamiento de la infraestructura en la región y derivar una agenda de trabajo.

El trabajo incluye un análisis de experiencias recientes relevantes con el propósito de sugerir el aprovechamiento de las fuentes disponibles para el financiamiento de la infraestructura, identificar fuentes alternativas para promover mecanismos más eficientes.

El primer capítulo (Contexto de la Infraestructura Regional para el Desarrollo) introduce al estado de situación actual de infraestructura regional, focalizando en la importancia de considerar las distintas fuentes de financiamiento tradicionales y alternativas, tanto a nivel internacional, regional y nacional ante la problemática actual de las altas necesidades de inversión para cerrar las brechas de desarrollo en la región. Asimismo resume el caso más avanzado de integración de infraestructura regional para el desarrollo en América del Sur: la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, foro técnico asesor del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento-COSIPLAN).

El segundo capítulo (Fuentes de Financiamiento Domésticas) identifica las fuentes tradicionales de financiamiento a nivel nacional capaces de movilizar recursos para el financiamiento de infraestructura, tanto por la vía fiscal del sector Gobierno, como por las asociaciones público-privadas y la banca nacional de desarrollo con enfoque Regional, para lo que se revisan los casos del BNDES en Brasil y el BANDES de Venezuela.

El tercer capítulo (Fuentes de Financiamiento Externas) examina diversas fuentes de financiamiento a nivel internacional, regional, subregional y bilateral capaces de movilizar recursos para el financiamiento de la infraestructura regional, tanto por la vía de la banca de desarrollo, los fondos especiales, la asistencia oficial para el desarrollo y la inversión extranjera directa. Asimismo cuantifica y clasifica los distintos flujos de provenientes de cada fuente en la región.

El cuarto capítulo (Otras Formas de Acceso al Financiamiento) analiza las características fundamentales de aquellas fuentes consideradas como innovadoras en el financiamiento de la infraestructura. Describe, clasifica, cuantifica y ejemplifica diversos casos de mecanismos alterativos para canalizar inversiones en infraestructura para la región, incluyendo casos de bursatilización, fondos especiales de infraestructura, facilidades de inversión para América latina, bonos de infraestructura, inversores institucionales y bonos de impacto social.

Finalmente, el último capítulo procura recapitular sintéticamente los principales resultados que se derivan del análisis de ese estudio y esbozar unas reflexiones finales a modo de conclusión.

[1] Aspectos desarrollados en los documentos presentados en los tres últimos períodos de sesiones de la CEPAL (Brasilia, 2010; San Salvador, 2012 y Lima, 2013).

I. Contexto de la infraestructura regional para el desarrollo: necesidades de inversión para cerrar las brechas

Los efectos virtuosos del desarrollo de la infraestructura sobre el crecimiento económico y el desarrollo económico y social de los países son ampliamente conocidos y difundidos en la literatura económica. Sin embargo, América Latina y el Caribe presenta una provisión de infraestructura no sólo insuficiente, sino también ineficiente para responder a los retos del desarrollo de la región; tales como la obtención de tasas estables de crecimiento superiores a los promedios internacionales y la mejora de la productividad, la competitividad y la calidad de vida de las personas.

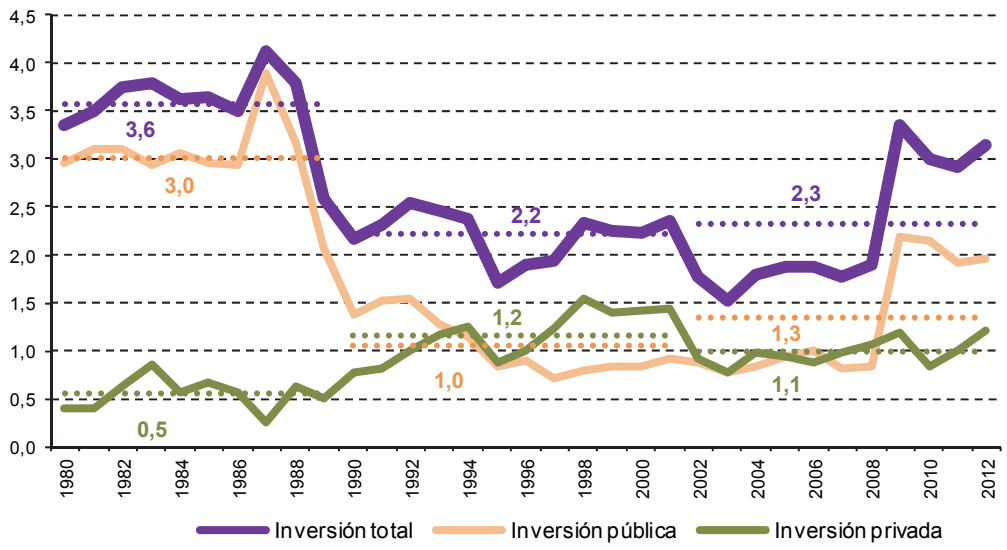
A 15 años de la Declaración de Objetivos del Milenio (ODM), una renovada agenda de desarrollo post-2015 se ha venido diseñando entre varias rondas de trabajo con los países de las Naciones Unidas y los aportes de la sociedad civil hasta llegar a acordar una propuesta de 17 nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de cara al 2030. Los mismos se enmarcan dentro de las tres grandes dimensiones del desarrollo sostenible (económico, social, ambiental) y contienen metas concretas para una agenda global post-2015 con una mirada universal, integral, indivisible y colaborativa. En esta nueva agenda se puede observar un claro reconocimiento al rol fundamental de la infraestructura para el logro de los objetivos de desarrollo, siendo que a diferencia de su desatención conferida en los ODM de la etapa 2000-2015, casi todos los ODS para la etapa 2015-2030 hacen referencia a la infraestructura desde diversas perspectivas como las de acceso universal, sostenibilidad, género y bienestar, entre otras; lo que proporciona una ocasión excepcional para avanzar decididamente hacia una mayor, más eficiente y sostenible provisión de infraestructura en los próximos años.

Diversos estudios realizados por la CEPAL han analizado las limitaciones ocasionadas por una falta de una adecuada provisión y calidad de la infraestructura económica sobre el crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad de América Latina. Se ha advertido que dicha situación es un resultado directo de las políticas aplicadas en las últimas cuatro décadas en materia de disponibilidad, conservación y expansión de la infraestructura (Cipoletta Tomassian, 2011); como también se han resaltado los bajos niveles de inversión pública y privada en la infraestructura económica y la "brecha de infraestructura" resultante ante el crecimiento continuo de la demanda de los servicios de infraestructura (Perrotti y Sánchez, 2011). En efecto, las cifras de la inversión total en América Latina y el Caribe representan alrededor del 22% del PIB regional y de esta proporción, al sector de Infraestructura se ha destinado en la última década apenas más que una décima parte.

Desde las últimas décadas, América Latina y el Caribe se encuentra expuesta a un fuerte estrés en la infraestructura económica, que responde especialmente a la volatilidad y declinación de las inversiones dirigidas al sector y al continuo crecimiento de la demanda de la misma. Dicha insuficiencia de calidad y cantidad de inversiones en infraestructura ha provocado una creciente Brecha de Infraestructura, representada por el rezago en la dotación de infraestructura y de servicios conexos respecto tanto de los países desarrollados, como de otras economías en desarrollo que a comienzos de los años setenta exhibían niveles de provisión de servicios por debajo del promedio de los países de la región.

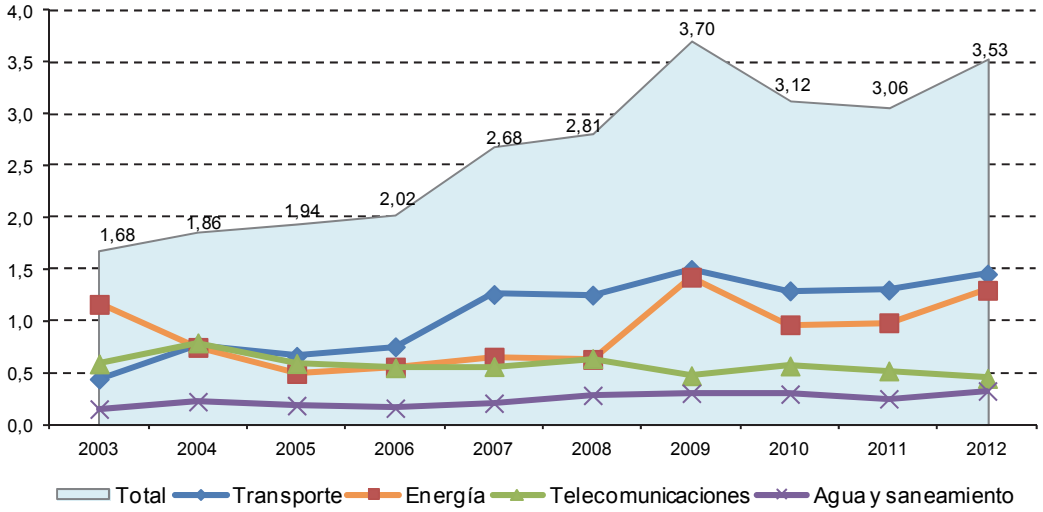
Las inversiones totales en infraestructura económica en América Latina y el Caribe disminuyeron desde un promedio anual de 3,5% del PIB en casi toda la década de los ochenta hasta un promedio de 2,2% del PIB en los años de la década de los noventa y obtuvieron unos puntos adicionales de repunte entre los años 2000 y 2012 (ver gráfico 1). Como consecuencia, la infraestructura en general, y en particular la de transporte, presenta importantes deficiencias. Una de las razones que explica este retraso es que la inversión total en transporte en la región se redujo a la mitad durante las últimas dos décadas y en términos del PIB, representó menos de dos tercios de su nivel a mediados de los ochenta, a diferencia por ejemplo, de los países asiáticos (i.e. China: 8.5% del PIB entre 1992 y 2011) —y otros países emergentes—, que durante este período incrementaron su inversión en infraestructura (USI/DRNI/CEPAL, 2014). Ver gráfico 2 y cuadro 1.

Gráfico 1
Mayores economías de América Latina y el Caribe: inversión en infraestructura, 1980-2012
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Infrastructure investment for 1980-2006 Calderón and Servén (2008) "A quarter century of infrastructure in Latin America". Washington, DC: The World Bank. For 2007 and 2008: Daniel Perrotti & Ricardo Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en ALC", Serie Recursos Naturales 153, CEPAL, Santiago de Chile. GDP data from CEPALSTAT.

Gráfico 2
Mayores economías de América Latina y el Caribe: inversión en infraestructura por sector, 2003-2012
(En porcentajes del PIB)



Fuente: USI/DRNI/CEPAL, 2015.

Cuadro 1
Países y regiones seleccionados: montos gastados en infraestructura, 1992-2011
(Porcentaje promedio ponderado del PIB del país)

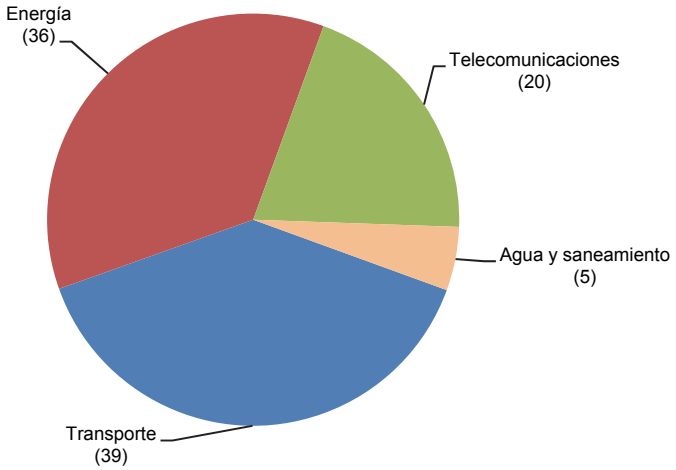
China	Otros países industrializados[a]	Japón	India	Medio Oriente y África[b]	Europa del Este/Eurasia[c]	Unión Europea	Estados Unidos	América Latina[d]
8,5	5	4,7	3,9	3,6	3,3	2,6	2,6	1,8

Fuente: IHS Global Insight; Global Water Intelligence; International Energy Agency (IEA); International Transport Forum, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD); McKinsey Global Institute analysis.
Notas: Los 86 países analizados generaron el 87,1 % del PIB mundial; la contabilidad de países para el 12,9 % restante no está considerada.
[a] Doce naciones, incluyendo Australia, Canadá, Corea del Sur, Suiza, y Emiratos Árabes Unidos.
[b] Excluye el excepcionalmente alto puerto y datos ferroviarios para Nigeria. De ser incluido, ellos traen el promedio total ponderado al 5.7 %.
[c] Albania, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Letonia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Rumania, Rusia, Serbia, y Turquía.
[d] Según los datos de la CEPAL este valor se acercaría al 2,19% del PIB regional; diferencia atribuible al uso de distintas fuentes y metodologías.

Asimismo, también se ha observado que la disminución registrada en la inversión pública desde casi 4% PIB en 1987 a menos del 2% en 2012, no ha podido ser cubierta por la inversión privada, la que no ha logrado superar la barrera del 1,5% del PIB en todo el período considerado (ver gráfico 1).

De acuerdo con los datos provistos por la USI/DRNI/CEPAL, la región necesita un gasto anual promedio del orden del 6,2% de su PIB para poder afrontar los flujos de inversión en infraestructura requeridos para satisfacer las necesidades de las empresas y los consumidores finales durante el período 2012-2020 (ver gráfico 3). Es decir, si la región siguiera invirtiendo en torno al 2,7% del PIB, todavía existiría una brecha de al menos 3,5% que no se estaría concretando.

Gráfico 3
Mayores economías de América Latina y el Caribe: distribución de las necesidades de inversión anuales en infraestructura económica, 2012
(En miles de millones de dólares y en porcentajes del 6,2% del PIB regional)



Fuente: USI/DRNI/CEPAL sobre la base de Perrotti, Daniel E. y Ricardo J. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", Serie recursos naturales e infraestructura 153, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, julio.

El rezago en materia de dotación de infraestructura (y en la prestación eficiente de sus servicios), ha reducido la productividad de los agentes económicos y la competitividad de las industrias y de las economías de la región, implicando limitaciones elementales para avanzar hacia los objetivos de desarrollo económico y social sostenible e inclusivo; al mismo tiempo que un desaprovechamiento del potencial de profundización de los procesos de integración regional de la región provisto por los atributos de la infraestructura (integración de territorios, mercados, sociedad).

Si bien en los últimos años los asuntos relativos a la infraestructura y sus servicios han recuperado un fuerte vigor dentro de los objetivos de las agendas de desarrollo e integración de los países de la región, el debilitamiento del rol del sector público desde fines de los años ochenta, significó no sólo la disminución de la inversión pública sino que representó también que el Estado en cierta medida relegara el uso de nuevos instrumentos y herramientas de planeamiento estratégico en materia de financiamiento de infraestructura; lo que ha desencadenado en una mayor necesidad de articulación entre los gobiernos y la Banca de Desarrollo a fin de poder ejecutar los proyectos de inversión en este área.

Ante el contexto descripto, resulta evidente que los desafíos del financiamiento de la infraestructura son muy grandes y requerirán de una mayor complementación entre el sector privado, el sector público y la Banca de Desarrollo; así como también de encontrar nuevas fuentes e instrumentos para financiar la infraestructura en la región.

A. Inversión en Infraestructura regional sudamericana: el caso de la IIRSA

La IIRSA, lanzada en el año 2000, es un mecanismo de cooperación y diálogo entre doce países independientes de América del Sur para intercambiar información y coordinar políticas y planes de inversión sectorial. Sus objetivos son promover la integración física en las áreas de transporte, comunicaciones y energía, con una perspectiva de desarrollo sostenible, disipar los obstáculos de integración física más notorios; fomentar el comercio intra-regional; estimular la reorganización de cadenas productivas; asistir en la construcción de una economía sudamericana más integrada,

competitiva, y dinámica en un marco de sostenibilidad social y ambiental; incentivar la participación del sector privado; abogar por la armonización de políticas públicas y marcos regulatorios entre los países y sectores y disminuir el costo comercial y distribución mediante el desarrollo de infraestructura en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones (Cipoletta y Sánchez, 2010).

En mayo de 2008, con la firma de su tratado constitutivo, las 12 repúblicas independientes de América del Sur deciden constituir la UNASUR como una organización intergubernamental de ámbito subregional dotada de personalidad jurídica internacional. La UNASUR plantea como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados. En este sentido, la creación de la UNASUR estableció un nuevo marco para el proceso de integración, en el que se refleja la voluntad consensuada de los países miembros por destacar dentro de sus prioridades de desarrollo la necesidad de promover la infraestructura regional (Sánchez y Cipoletta, 2011).

En agosto de 2009, en la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada en Quito, se creó el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN). Por medio de la decisión que creó el COSIPLAN, el Comité de Dirección Ejecutiva de la IIRSA se incorporó al referido Consejo, como foro técnico asesor, siendo reconocidos los resultados alcanzados en el ámbito de la iniciativa; al mismo tiempo, se reiteró la decisión de "profundizar y perfeccionar los avances logrados en la identificación, evaluación e implementación de proyectos de integración en el marco del proceso de planeamiento de escala regional que realizan los países de América del Sur" (Declaración de Cochabamba, 9 de diciembre de 2006). El papel del Consejo es obtener un importante respaldo político para las actividades y proyectos que generen desarrollo económico y social sustentable para América del Sur. De este modo, se renueva el mandato de prioridad de la integración física, reforzándose la legitimidad de los esfuerzos de integración de la infraestructura regional, al incluir el tema en la agenda común de la UNASUR (Sánchez y Cipoletta, 2011). En este contexto, la IIRSA se incorporó dentro del marco de la UNASUR, como Foro Técnico de su COSIPLAN.

La Cartera de Proyectos IIRSA-COSIPLAN a 2014 cuenta con 579 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, distribuidos en nueve ejes de integración y desarrollo, que podrían generar una inversión estimada de 163.324,5 millones de dólares (3,9% del PIB de los 12 países de América del Sur en 2014).

Los proyectos que forman parte de dicha cartera son seleccionados bajo una visión regional y consensuada entre los 12 países de América del Sur. Por lo tanto, esta procura ordenar, priorizar y promocionar la inversión en infraestructura, con una visión de desarrollo sostenible para América del Sur. Cabe destacar que la inclusión de un proyecto en la cartera establece una priorización preliminar, pero no garantiza su financiamiento ni su ejecución. La inclusión de los proyectos en la cartera no implica que todos los estudios asociados se hayan concluido. La iniciativa cuenta con el apoyo técnico y financiero formal de CAF, BID y FONPLATA.

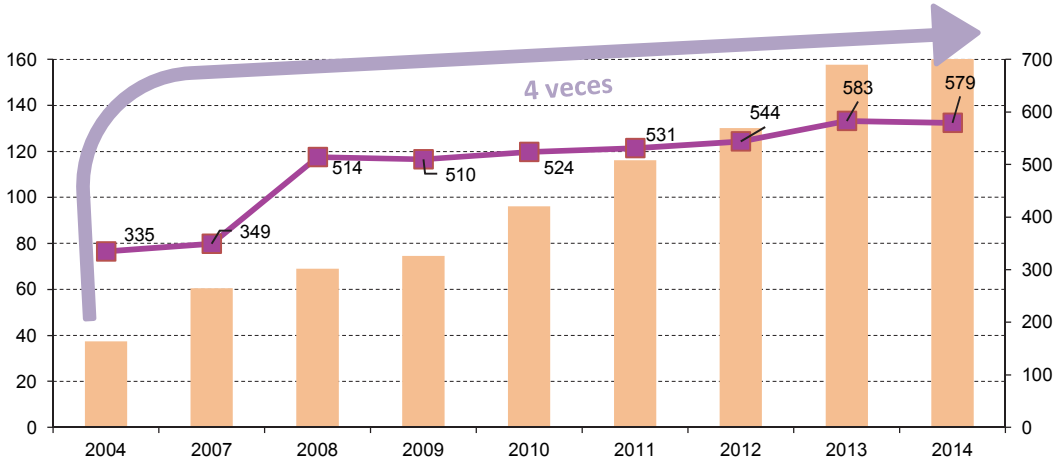
Según la última información publicada, un 76,3% de los 579 proyectos de la cartera de la IIRSA, es decir 442 proyectos, presentó avances concretos: 106 de estos proyectos (18,3%) ya habían concluido; 179 proyectos, equivalentes al 30,9%, estaban en ejecución y otros 157 (27,1%) estaban en pre-ejecución. Asimismo, en términos de la inversión involucrada en la ejecución de los proyectos, los que ya se concluyeron representan el 12,5% (20.354,8 millones de dólares) del total estimado; a su vez, los proyectos que están en ejecución involucran una inversión de 72.990,7 millones de dólares, equivalentes al 44,7% del total estimado, en tanto los proyectos que permanecen en pre-ejecución representarían un 31,1% del monto total estimado, es decir, 50.744,7 millones de dólares. El resto se registra en etapa de perfil (137 proyectos, por un monto de 19.234,3 millones de dólares, un 11,8% del monto total estimado).

En virtud de los antecedentes expuestos, aun si se empleara un significado más restrictivo del término "avances concretos" y solo se consideraran en esta categoría los proyectos concluidos y aquellos

que efectivamente se hallan en estado de ejecución, el grado de avance a 2014 continuaría siendo significativo: 285 proyectos (49,2% de la cartera) y 93.345,5 millones de dólares (57,2% de la inversión estimada total de la cartera).

Entre 2004 y 2014, la cartera de proyectos se amplió en un 72,8% (ver gráfico 4). La mayoría de los proyectos de la Cartera corresponden al sector Transporte (89,1% del total de proyectos) y en segundo lugar al de Energía (9,3% del total de proyectos). Los proyectos carreteros priman en la Cartera con cerca de la mitad de las iniciativas y más del 50% de la inversión en el sector transporte, seguidos por los proyectos de transporte ferroviario, marítimo y fluvial, en ese orden de importancia. Los proyectos en el sector de energía explican un tercio de la inversión estimada de la Cartera. Existen 9 proyectos del sector de comunicaciones que implican una inversión estimada de US$41,6 millones.

Gráfico 4
Cartera IIRSA-COSIPLAN: inversión estimada, 2004-2014
(En millones de dólares -eje izquierdo- y número de proyectos -eje derecho-)

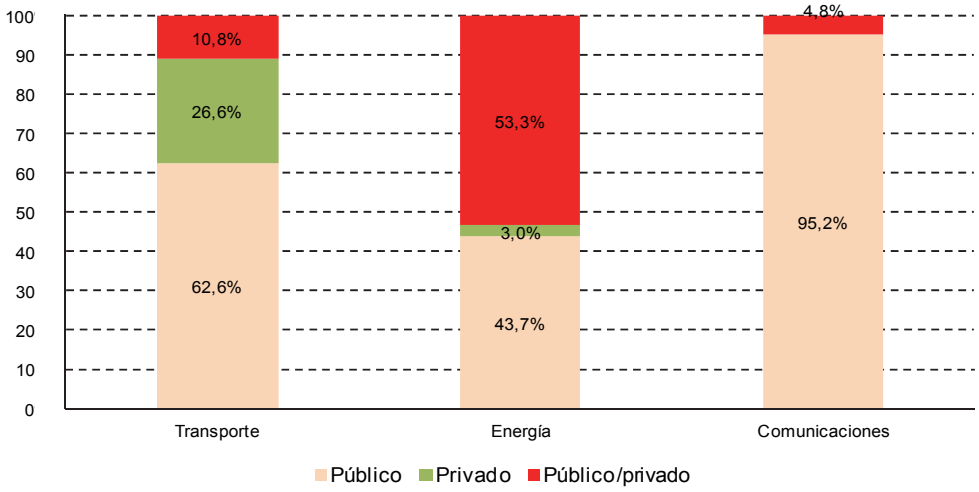


Fuente: Elaboración propia con datos de www.iirsa.org.

Respecto al financiamiento del total de proyectos de la Cartera IIRSA-COSIPLAN, la fuente principal es el sector público (79,1% del Número de Proyectos y 56,3% del monto de inversión estimada). La presencia privada y las asociaciones público/privadas representan proporciones similares con 12,8% y 8,1% respectivamente, según número de proyectos; mientras que según inversión estimada el financiamiento privado es del 18,7% y el público/privado es 25,1% (ver gráfico 5).

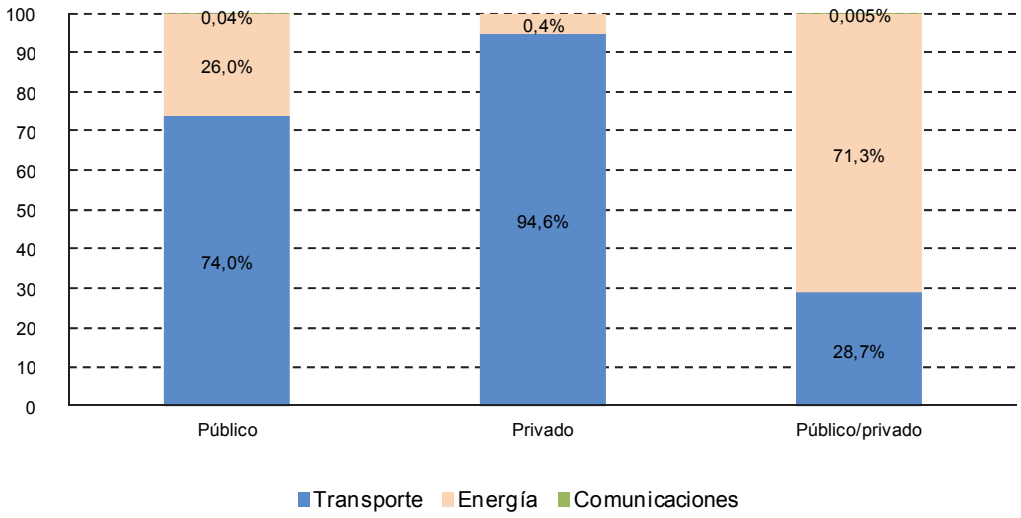
En cuanto al financiamiento por sectores del total de proyectos de la Cartera IIRSA-COSIPLAN, el sector público financia la mayor parte de los proyectos del sector transporte, mientras que en el sector de energía predomina el financiamiento mediante asociaciones público/privadas. El sector privado centra el 94,6% de sus inversiones en el sector transporte (ver gráfico 6).

Gráfico 5
Cartera IIRSA-COSIPLAN: tipo de financiamiento de la cartera por fuente, 2014
(En porcentaje del monto de inversión estimada)



Fuente: Elaboración propia con datos de www.iirsa.org.

Gráfico 6
Cartera IIRSA-COSIPLAN: tipo de financiamiento de la cartera por sector, 2014
(En porcentaje del monto de inversión estimada)



Fuente: Elaboración propia con datos de www.iirsa.org.

Considerando el progreso que ha tenido la iniciativa desde sus inicios, puede afirmarse que América del Sur la infraestructura física de integración regional se desarrolla como un proceso "silente", puesto que aunque no esté ampliamente difundida o reconocida en la sociedad, la integración física regional ha ido avanzando cada año, fortaleciéndose y se extendiéndose, convirtiendo proyectos en obras concretas que fortalecen los procesos de integración económica y política de la región y mejoran las posibilidades de un mayor desarrollo económico y social para los países miembros de la UNASUR (Cipoletta y Sánchez; 2010). En agosto de 2013 los mandatarios de los países de UNASUR acordaron analizar la conformación de mecanismos para financiar los proyectos de infraestructura de la integración, con la participación de los bancos de desarrollo regionales; misión en la que se está trabajando actualmente.

II. Fuentes de financiamiento domésticas para la infraestructura regional

A. Sector Gobierno

Dadas las características de la inversión en el sector de infraestructura (no siempre económicamente rentables), el sector público ha constituido en el principal inversor en infraestructura. Podría decirse entonces, que tradicionalmente la estrategia de esfuerzo fiscal directo es la principal fuente de recursos para el financiamiento de la infraestructura. En este sentido, en la región, más del 65% del esfuerzo en inversión en infraestructura es cargado a las finanzas públicas.

A pesar del esfuerzo fiscal mencionado, los países de América Latina tradicionalmente han tenido limitaciones en el presupuesto y han mantenido un ahorro doméstico relativamente bajo; por lo que sumado a la pugna de otros sectores como la salud, el desarrollo social y la educación por la asignación de estos recursos públicos, poder concretar inversiones públicas en forma directa para satisfacer la gran demanda de infraestructura para cerrar las brechas, sin comprometer los equilibrios macroeconómicos resulta realmente dificultoso.

Las inversiones públicas en infraestructura económica en América Latina y el Caribe pasaron de un promedio anual de 3% del PIB en casi toda la década de los ochenta hasta caer a un promedio históricamente bajo de 1% del PIB en los años de la década de los noventa y lograron alcanzar un leve repunte de 1,3% del PIB en el promedio de los años 2000 y 2012 (ver gráfico 1). Cabe señalar que este último período mencionado puede ser diferenciado en una primera etapa inicial en los años 2000 de muy magro desempeño de las inversiones públicas en infraestructura (siempre menos de 1% del PIB) y una segunda etapa de nuevo impulso inversor en el sector público tras la crisis financiera internacional de 2008-2009, donde, luego de 19 años, se vuelven a registrar valores por encima del 2% del PIB.

La contracción de la inversión pública en infraestructura que inicia a finales de la década de los años ochenta y se acentúa en la de los noventa, se vincula a los efectos de la crisis de la deuda que afectó a la región, seguida de los intensos ajustes fiscales llevados a cabo para cumplir con los servicios de la deuda. A pesar de que desde la década de los años noventa se registró un notable incremento de la participación privada en las inversiones de infraestructura debido al boom de privatizaciones, procesos de concesión y demás asociaciones público-privadas; se observó también cierta incapacidad del sector

privado de asumir ese espacio en ese momento, puesto que el crecimiento de las inversiones privadas de este sector fueron insuficientes para compensar la caída de la inversión pública.

Ante dicho panorama, el sector gobierno puede proponerse incrementar la recaudación fiscal, optar por el endeudamiento público y/o procurar la atracción de recursos del sector privado y del sector externo para complementar la demanda de infraestructura.

Como se señala en el informe de Panorama Fiscal de la CEPAL (2015), aunque en muchos países de la región se observa un deterioro en términos de flujos (especialmente, déficit fiscal), como consecuencia del entorno macroeconómico, la gran mayoría de ellos muestran a 2015 espacios fiscales disponibles para dinamizar la inversión. De hecho, hay varios países con endeudamiento público bajo que han venido aprovechando este espacio fiscal para enfrentar la desaceleración, dinamizando la inversión pública y privada. El mismo estudio afirma que tal evolución es coherente con la observación de que los proyectos de inversión financiados con recursos públicos tienen la capacidad de incrementar la producción, tanto a corto como a largo plazo, sin que aumente la relación entre la deuda y el PIB, particularmente en momentos de capacidad ociosa de la economía combinada con una clara identificación de necesidades de infraestructura, tal como ocurre en la región. América Latina avanzó en políticas contracíclicas para moderar las variaciones de los flujos de ingresos públicos ante cambios cíclicos en sus fuentes. Considerando que las proyecciones de crecimiento para la región no se muestran tan favorables como los últimos años, el desafío que enfrentan los países de la región para acelerar el crecimiento económico es fortalecer el componente de inversión para movilizar la demanda interna y promover el crecimiento, así como asegurar el financiamiento de las necesidades de inversión a lo largo de las nuevas fases del ciclo.

Si bien el financiamiento del sector público continuará siendo fundamental y teniendo un rol crucial en las inversiones en infraestructura (especialmente en proyectos con alto beneficio social, pero poca rentabilidad económica), y se seguirán necesitando recursos presupuestarios del gobierno nacional e innovaciones importantes tales como el uso de instrumentos fiscales especiales, la movilización de los recursos internos no se limita sólo a lo fiscal. El financiamiento de la infraestructura en la región necesitará más que nunca de la implementación de una estrategia para movilizar los recursos internos que suponga también desarrollar los mercados y sistemas financieros de la región; promoviendo el uso de nuevas alternativas de financiamiento con fuentes de participación mixta entre sector gobierno, sector privado doméstico y externo y banca de desarrollo nacional, regional y multilateral.

B. Banca Nacional de Desarrollo con enfoque regional

En la última década se ha observado en América Latina varios de sus países han buscado fortalecer sus organismos financieros nacionales buscando alternativas propias a las instituciones financieras internacionales más tradicionales en América Latina. En este camino, algunos gobiernos procuraron expandir su influencia y reconfigurar sus relaciones internacionales dentro de la región de América latina y el Caribe, alcanzando importantes acuerdos y movilizando sustanciales recursos para el financiamiento de proyectos en diversos sectores de la economía; en donde la infraestructura y el transporte han tenido rol no menor. Entre estas instituciones se destacan a continuación los casos de los bancos nacionales de desarrollo de Brasil y de Venezuela.

1. Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES-Brasil)

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES*)*, fundado en el año 1952, es el principal agente y promotor del desarrollo social y económico de Brasil que brinda apoyo financiero a las empresas brasileras y a las entidades públicas, permitiendo la inversión en todos los sectores económicos. Esta empresa estatal de derecho privado fomenta la expansión de la industria y la infraestructura del país, así como también apoya a la exportación, a la innovación tecnológica, al desarrollo socio-ambiental sostenible y a la modernización de la gestión pública. Se considera que el

BNDES es un socio importante para que los inversores puedan acceder a las oportunidades que la economía brasilera brinde, buscando establecer una cooperación entre los sectores público y privado[2].

La promoción del desarrollo sostenible y competitivo de la economía del país, con la consiguiente generación de empleo y reducción de las desigualdades se constituye en la misión del BNDES, quien busca convertirse en una institución innovadora y proactiva frente a los desafíos de la sociedad. La innovación, el desarrollo local y regional, y el desarrollo socio ambiental son los retos elegidos por el Banco para lograr el desarrollo de la sociedad brasileña en una concepción integrada, dando prioridad a las regiones menos desarrolladas de Brasil. A su vez, busca financiar la expansión de las empresas brasileras y diversificar sus fuentes de fondos en los mercados internacionales. En los últimos años, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social intensificó la financiación de las exportaciones de bienes y servicios brasileños en proyectos realizados en el extranjero y la recaudación de fondos de carácter institucional junto a los organismos multilaterales, el intercambio de experiencias y oportunidades de promoción[3].

El Banco brinda apoyo financiero en forma de financiamientos a largo plazo y participaciones accionarias apoyando los emprendimientos que contribuyan al desarrollo social y económico, e invierte no solo en proyectos de gran tamaño, sino también en emprendimientos de micro, pequeñas y medianas empresas[4]. Gran parte de sus operaciones son realizadas de forma indirecta por medio de las instituciones financieras acreditadas, que pueden ser bancos comerciales, públicos o privados, agencias de fomento o cooperativas, que cubren todo Brasil (ya que BNDES no cuenta con agencias) para financiar a empresas privadas, empresarios individuales, a la administración pública y, en ciertos casos, a personas físicas.

Para financiar las necesidades de inversión de sus clientes, el BDNES posee distintos instrumentos. Utiliza financiamientos para proyectos de inversiones, adquisición aislada de maquinarias y equipamientos nuevos, adquisición de bienes e insumos de producción y para la exportación de maquinarias, equipos y servicios brasileños[5]. A su vez, realiza inversiones de carácter social, cultural, ambiental, científico o tecnológico sin la necesidad de reembolso financiero, y participa, como suscriptor de valores mobiliarios[6], en empresas de capital abierto, en emisión pública o privada o en empresas que puedan ingresar en el mercado de capitales. El Fondo Garantizador de Inversiones (FGI) complementa las garantías de las financiaciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, ampliando así al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas.

El BNDES mantiene relaciones con organismos multilaterales y con distintos agentes de fomento, de donde el banco capta recursos y financia proyectos de interés común, y participa en el mercado internacional a través de la emisión de títulos. Busca así, consolidar el crecimiento y la competitividad de la economía brasileña, involucrando una visión integrada en un contexto global. En el 2009, el banco abrió en Uruguay una oficina para que desde allí pueda fomentar operaciones de financiamiento al comercio exterior y proyectos de integración productiva e infraestructura en América Latina, pretendiendo contribuir en la integración de los pueblos latinoamericanos.

En el año 2013, el BNDES desembolsó 190,4 mil millones de reales (22% más que en el año 2012) en 1.144.262 operaciones, de los cuales 62,2 mil millones de reales fueron destinados al sector de la infraestructura (33% del total librado). A su vez, expandió los desembolsos a las micro, pequeñas y

[2] El BNDES cuenta con tres subsidiarias integrales: FINAME, BNDESPAR y BNDES PLC. Conjuntamente las 4 empresas forman el Sistema BNDES. El FINAME (agencia especial de financiación) destina sus recursos al financiamiento de operaciones de compra, venta y exportación de maquinarias y equipamientos de producción brasilera, el BNDESPAR realiza operaciones de capitalización de emprendimientos controlados por grupos privados (actúa en el mercado de capitales) y el BNDES PCL es la subsidiaria en Londres en la forma de empresa de participaciones sin actividades financieras.

[3] http://www.bndes.gov.br.

[4] El BNDES se propone dar acceso al crédito de una forma más universal, contribuyendo a la reactivación económica y a la mayor generación de empleos e ingresos. Financia proyectos que destaquen el desarrollo con inclusión social.

[5] Dentro de los financiamientos se destaca el BNDES *Project Finance* destinado a la estructuración financiera de proyectos de inversiones y es soportado contractualmente por el flujo de caja de este proyecto. (http://www.bndes.gov.br).

[6] Valores mobiliarios: acciones, obligaciones simples, convertibles o permutables, garantías, opciones y acciones de fondos de inversión de asignaciones de crédito.

medianas empresas en un 27% con respecto al año 2012, mientras que los préstamos aprobados descendieron un 8% con un total de 239,6 mil millones de reales en 2013. Los valores desembolsados corresponden a inversiones de aproximadamente 396 mil millones de reales.

"El año 2013 fue marcado por la madurez y la institucionalización de las prácticas de planificación y gestión de la estrategia, con la formalización de ese proceso. Uno de los frutos de la gestión de la estrategia es la concepción anual de la cartera de proyectos corporativos a la mejoría de la calidad y eficiencia de la actuación del banco y de sus resultados para la sociedad. En 2013, esa cartera fue compuesta con 10 proyectos relacionados a: Innovación; Gestión de la Sostenibilidad; Internacionalización; África, América Latina y el Caribe; Instrumentos de Renta Fija; Garantías; Relación Externa; AGIR y gobernanza de procesos; Gestión Estratégica de Personas; y Efectividad"[7] . Entre enero y febrero de 2014, el BNDES desembolsó 28,5 mil millones de reales, de los cuales 9,8 mil millones fueron destinados al sector de la infraestructura.

2. Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES-Venezuela)

El Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) fue creado en el año 2001 por el Poder Ejecutivo de Venezuela vía la transformación de su antecesor, el Fondo de Inversiones de Venezuela; para convertirse en 2005 en un Instituto Autónomo. El BANDES es desde entonces el organismo financiero de la República Bolivariana de Venezuela para financiar el desarrollo, impulsar la integración regional y contribuir en la conformación de un mundo multipolar más justo[8].

El Banco es el ente fiduciario de organismos del sector público que, a fin de contribuir con el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, atiende proyectos orientados hacia la desconcentración económica y estimula la inversión privada en zonas de bajo rendimiento. Asimismo, apoya técnica y financieramente la expansión y diversificación de la infraestructura social y productiva de los sectores prioritarios, bajo los principios de justicia, equidad y solidaridad.

El BANDES se encuentra alineado con el Gobierno venezolano a través del Segundo Plan Socialista de la Nación (2013-2019) llamado Plan de la Patria[9], donde se brinda apoyo en la administración de recursos financieros para el logro de los grandes objetivos nacionales en materia social, económica y política, en la defensa de la independencia, la continuación del socialismo bolivariano, la nueva geopolítica internacional y la preservación de la vida en el planeta. El BANDES planteó, a partir del año 2014, una serie de políticas de financiamiento nacionales para poder asegurar el cumplimiento de sus objetivos: mayor suma de felicidad, de seguridad social y de estabilidad política posible. Se propuso de esta forma, financiar proyectos y actividades socio-productivas, particularmente en los sectores de manufactura y turismo.

El BANDES otorga préstamos directos tanto para el sector público como para el sector privado y prioriza a las organizaciones y asociaciones cooperativas con incidencia de trabajadores en la toma de decisiones.

A fin de apoyar a los órganos y entes públicos y privados, de carácter nacional e internacional, el BNDES administra e invierte los recursos financieros tanto del sector público, como los recursos provenientes de organismos multilaterales, programas bilaterales y cualquier otro acuerdo financiero internacional que establezca el Ejecutivo Nacional para el financiamiento de proyectos orientados al estímulo de zonas de bajo crecimiento. Para ello, el BANDES utiliza la figura del fideicomiso y de otros encargos de confianza.

En materia internacional, el Banco administra diversos acuerdos internacionales establecidos por el Poder Ejecutivo Nacional en el marco de las políticas de cooperación, a fin de financiar sus proyectos

[7] BNDES (2014).
[8] BANDES VENEZUELA. Información Institucional http://www.bandes.gob.ve.
[9] Anterior: Proyecto Nacional Simón Bolívar (2007-2013) llamado Primer Plan Socialista donde se apoyó la administración de recursos financieros en sectores estratégicos: alimentos, ambiente, cultura, desarrollo urbano, electricidad, economía social, educación, telecomunicaciones, transporte, etc.

asociados en diversos países. Para ello utiliza tanto recursos propios como provenientes de terceros. Para conseguir sus objetivos, el BANDES se encuentra aliado a nivel nacional con distintas instituciones financieras como Bancoex, Banco del Pueblo, Sogampi, Banfoandes, Banco Industrial de Venezuela, Banco de Desarrollo de la Mujer, Fonpyme, Sociedad de Capital de Riesgo de Venezuela, Sogarsa, Sociedad de Garantías Recíprocas de Zulia, Falcón, Táchira, Cojedes y Aragua, etc. A su vez, a nivel internacional, el BANDES participa en el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional, para beneficiar a los países menos desarrollados. En 2006, el BANDES creó las Oficinas de Representación en las Repúblicas de Ecuador y Nicaragua para promover el financiamiento hacia los sectores productivos de dichos países.

El financiamiento internacional del BANDES se orienta al fortalecimiento de lazos y tejido de alianzas estratégicas con países en vías de desarrollo a fin de afianzar los intereses y valores políticos comunes entre los Estados y posibilitar estrategias para la consolidación del intercambio económico y social. Conforme a la normativa que rige al BANDES y a las condiciones financieras de los créditos internacionales, los programas y proyectos que éste apoya deben estar financiados con un mínimo del 50% de bienes y/o servicios venezolanos para impulsar la participación de las empresas nacionales. Para los proyectos de inversión internacional se utiliza el FCI (Fondo para la Cooperación Internacional). A su vez, el banco puede c de proyectos productivos. Las principales actividades que el banco financia son: industriales, sociales, turísticas, obras públicas, agrícolas, etc. El banco da mayor importancia a aquellos proyectos que promocionen la exportación y complementación de bienes y servicios venezolanos, integrando a Venezuela en el proceso productivo y considerando al impacto ambiental y social que estos generen.

Para mediados de 2013, el BANDES poseía una cartera total de créditos por un monto de 567 millones de dólares y un patrimonio de fideicomisos por un total de 6.139 millones de dólares[10]. Dentro de las principales modalidades de fidecomisos y encargos de confianza que ofrece el BANDES se destacan los de administración (el cliente transfiere al banco bienes y derechos de su propiedad para que éste lo administre a favor de un tercero); de inversión (el banco invierte y administra los recursos transferidos); de garantía (el banco administra bienes transferidos, que respaldarán obligaciones asumidas); de custodia o mixtos.

3. Asociaciones público-privadas

Las Asociaciones Público-Privadas (APP)[11] son un importante instrumento para movilizar recursos y crear nueva inversión en infraestructura económica que se ha extendido entre los países de América Latina desde fines de la década de los años ochenta y principios de la de los noventa. Éstas constituyen alianzas entre el sector público y uno o más socios privados en las que se establecen contratos de largo plazo con distribución de riesgos y responsabilidades entre las partes para la construcción, operación y/o administración de infraestructura para la provisión de un servicio público[12].

En los últimos 25 años las APP se han utilizado prácticamente en todos los países de la región, movilizando mayores flujos financieros en una primera etapa entre 1996 y 2001 y luego en una segunda etapa, entre 2006 y 2013 (ver gráfico 7); principalmente en sectores como energía (33%), telecomunicaciones (42%), transporte (21%) y agua y saneamiento (4%) (ver gráfico 8). Particularmente en el sector de transporte, las APP han participado en la construcción y operación de carreteras, puertos, aeropuertos, puentes, canales y ferrocarriles.

América Latina y el Caribe acumuló entre 1990 y mediados de 2014, alrededor de 1.900 proyectos de infraestructura con participación privada que implicaron 882 mil millones de dólares en compromisos de inversión; siendo la distribución de proyectos por países muy heterogénea: 6 países (de

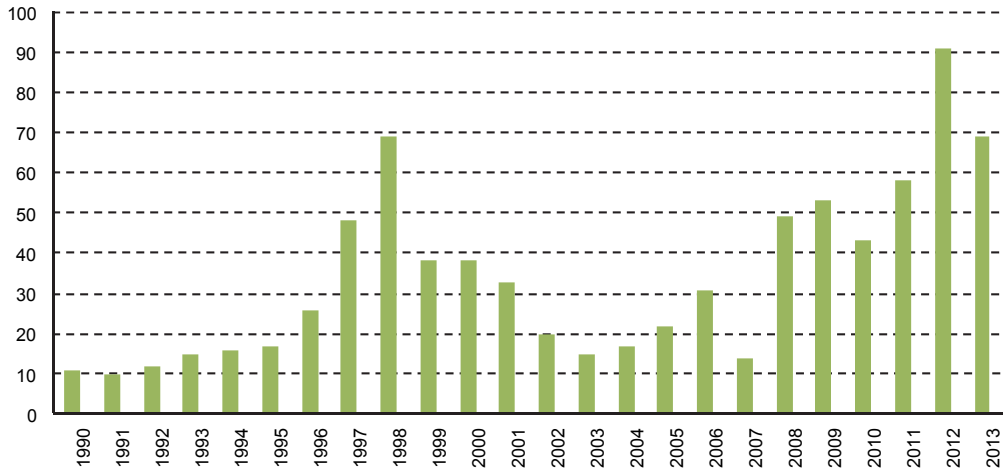
[10] Tipo de cambio 6,30 bolívares/USD, de acuerdo al Banco Central de Venezuela, II Trimestre 2013, 28/06/2103.

[11] Esta sección se basa parcialmente en la última publicación de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL (2015): "Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento" y en el informe para la CEPAL sobre el financiamiento de infraestructura elaborado por el consultor Patricio Aguilera.

[12] Dado que cada país ha adoptado una variante distinta para su conformación, no hay una sola definición para este instrumento. Ver más detalles en CEPAL (2015), Ahmad et al (2014), WEF (2014), Rozas et al (2012), Manuelito y Jiménez (2013), Instituto del Banco Mundial (2012) y OCDE (2011).

los 29 considerados en la base de datos) concentran el 83% del total de proyectos en el período considerado; destacándose Brasil (38%), México (12%), Argentina (11%), Chile (9%), Colombia (8%) y Perú (6%) (CEPAL, 2015).

Gráfico 7
América Latina y el Caribe: flujos financieros movilizados por las APP, 1990-2013
(En miles de millones de dólares)

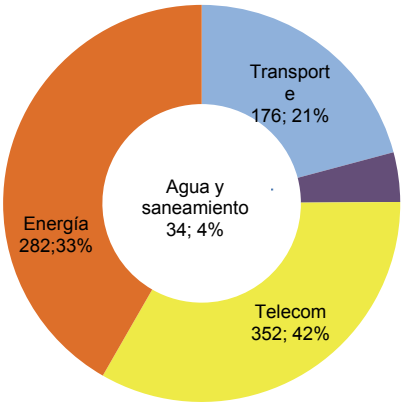


Fuente: Vera y Pérez (2015), con información del Private Participation in Infrastructure Projects Database, The World Bank Group.

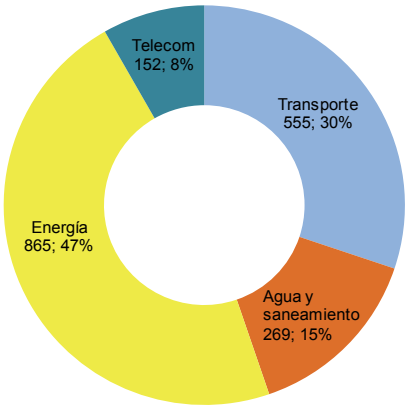
La inversión total comprometida en proyectos de infraestructura con inversión privada alcanzó el 1,2% del PIB en 2013, correspondiendo prácticamente en su totalidad a activos físicos, según el último dato disponible destacado en CEPAL (2015). Asimismo, también se señala que los compromisos de inversión en activos físicos se ubicaron en alrededor del 1% del PIB entre 1990 y 2013, con máximos registrados entre 1998 y 2000 en el orden del 1,5% del PIB.

Gráfico 8
América Latina y el Caribe: participación de las APP, 1990-2013

A. En miles de millones de dólares y porcentajes del total



B. En número de APP y porcentajes del total



Fuente: Vera y Pérez (2015), con información del Private Participation in Infrastructure Projects Database, The World Bank Group.

Las APP han mostrado ser un importante instrumento para movilizar recursos privados para financiar nueva inversión en infraestructura, con potencial de incorporar tecnología, innovación mayor eficiencia y calidad en la provisión del servicio público, aún sin presionar el espacio fiscal de los gobiernos; no obstante, si no son correctamente utilizadas también pueden llegar a comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas e implicar asumir obligaciones fiscales futuras. Ello responde a que las APP son complejas en términos de distribución de riesgos, costos, negociación de contratos, asequibilidad del servicio o producto y su tratamiento presupuestario y contable (OCDE; 2011); por lo que las obligaciones de gasto que haya contraído el gobierno con su socio privado (cánones a pagar u obligación de compras), las garantías explícitas o implícitas para reducir riesgos privados establecidas en el contrato de asociación y las renegociaciones expost pueden generar a futuro erogaciones no previstas en el sector público y reducir las posibilidades de nuevas inversiones.

En relación a las condiciones a tener en cuenta para que las APP funcionen correctamente como mecanismo para financiar la infraestructura, se mencionan algunas de las principales conclusiones al respecto en la literatura reciente[13]. Lucioni (2009) señala que las APP constituyen una alternativa de asociación eficiente cuando los gobiernos pueden establecer la calidad del servicio y traducir esto en indicadores de entrega. Una vez que se establece la calidad y la cantidad, los gobiernos pueden traducir estos requerimientos en un contrato con el sector privado, el que juntará el pago con el servicio que se recibe. Las APP se adaptan con comodidad a estos contratos cuando no se esperan modificaciones sustanciales en la calidad ni en la cantidad del servicio; ello permite ganancias en eficiencia y una mejor relación entre calidad y precio. Por su parte, Ahmad *et al* (2014) hacen notar que las APP no son deseables en todos los sectores; puesto que en los sectores que evolucionan muy rápidamente, como los proyectos relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) funcionan adecuadamente debido a los rápidos cambios que requieren los servicios implicados y las preferencias de los consumidores.

Asimismo, la capacidad institucional para llevar a cabo un proceso de selección y adjudicación que evite la formación de monopolios, la formulación de proyectos con diseños exhaustivos pero flexibles con el fin de evitar comportamientos oportunistas como la posterior extracción de más recursos públicos por parte de los concesionarios, el establecimiento de garantías que prevengan comportamientos de riesgo moral y la capacidad de supervisión de la provisión del servicio, en términos de la cobertura apropiada de la demanda y de su calidad serán fundamentales para el éxito de las APP (Manuelito y Jiménez; 2013). Para que las asociaciones público-privadas sean exitosas, es fundamental la coordinación y la confianza entre el sector público y el privado. Al respecto, la CEPAL (2010) especifica que primeramente se requiere de un Estado que pueda desarrollar las capacidades de profesionalismo, honestidad, conocimientos técnicos y solidez fiscal para ser un socio creíble del sector privado; en segundo lugar, se necesita que el Estado halle fórmulas de interacción estratégica con el sector privado —vinculando empresas, sector académico, trabajadores y organizaciones no gubernamentales— a fin de evitar ser capturado por intereses especiales; mientras que en tercer lugar, el Estado debería mejorar su capacidad de gestión y coordinación de los programas de incentivos y cooperación con el sector privado, basado en principios de transparencia y rendición de cuentas. Paralelamente, el sector privado debería adoptar una visión de mediano y largo plazo con un escalonamiento continuo de sus actividades mediante la inversión y la innovación y en apoyo proactivo a esta alianza basada en la provisión de un bien público.

Las siguientes guías a considerar para hacer un uso eficiente de las asociaciones público-privadas se destacan en OCDE (2011): i) dar a conocer los costos, beneficios y riesgos relativos, tanto de las asociaciones como de la operación tradicional; ii) establecer un marco jurídico para las asociaciones público-privadas que sea claro y predecible y esté bien regulado; iii) asegurarse de que el sector público cuente con la capacidad e institucionalidad necesaria para desempeñarse de manera competente al realizar y mantener una asociación de este tipo; iv) basar la decisión de inversión en las prioridades políticas del gobierno y no en la forma de financiamiento del proyecto; v) el proyecto debe ser asequible y tratado de manera transparente en el proceso presupuestario, considerando beneficios y costos actuales

[13] Basado en (CEPAL, 2015).

y futuros (sin tener en cuenta el nivel de gobierno involucrado); vi) investigar cuidadosamente el método de inversión que sea más rentable; vii) transferir el riesgo a la parte que pueda manejarlo mejor (es decir, a aquella a la que le cuesta menos evitar el riesgo o hacer frente a sus efectos); viii) involucrar al usuario en la formulación y el monitoreo de las asociaciones público-privadas; ix) mantener las ganancias de eficiencia durante la operación, renegociación o fracaso del proyecto, y x) garantizar la competencia e integridad del proceso de adquisición. Por último, WEF (2014) concluye que una APP debe ser bien aceptada por los sectores público y privado y demás actores involucrados de la sociedad civil y captar los intereses del grupo social destinatario. Para ello será fundamental la capacidad del gobierno para identificar los incentivos económicos del sector privado, entender las expectativas que las partes tienen del programa y llegar a un consenso sobre las responsabilidades de cada una en la ejecución del proyecto. Asimismo la sostenibilidad financiera será crucial para el éxito de una APP, por lo que deberá establecerse el fundamento del marco financiero desde el principio a fin de reducir la dependencia de un solo actor y garantizar que el trabajo continúe. Todo ello en el marco de una relación de confianza a largo plazo, basada en resultados, en el análisis de costo-efectividad y respaldada por mecanismos de evaluación y monitoreo para la mejora continua.

Las APP han ido desarrollando una amplia gama de modelos de contratos. A continuación se destacan las principales definiciones de aquellas modalidades más usuales, utilizando la clasificación que describen Vassallo e Izquierdo (2010):

- *Build, Operate, Transfer (BOT):* el sector privado se compromete a construir una infraestructura cuyo diseño es en gran medida proporcionado por la administración. Para ello debe buscar la financiación necesaria y explotar dicho activo durante un período de tiempo, fijo o variable, pero acordado contractualmente. Trascurrido dicho plazo, el derecho a explotar el proyecto es devuelto a la administración (concluyendo dicha concesión), que puede decidir seguir explotándolo por sí misma o volver a transferirlo al sector privado. Éste es el mecanismo que más se utiliza en las concesiones de infraestructura públicas.

- *Rehabilitate, Operate, Transfer (ROT):* el sector privado se compromete a rehabilitar una infraestructura por la administración. Para ello debe buscar la financiación necesaria y explotar dicho activo durante un período de tiempo, fijo o variable, pero acordado contractualmente. Trascurrido dicho plazo, el derecho a explotar el proyecto es devuelto a la administración (concluyendo dicha concesión), que puede decidir seguir explotándolo por sí misma o volver a transferirlo al sector privado. Este mecanismo responde generalmente a relicitaciones que no requieren inversiones mayores de ampliación de infraestructura y las mayores inversiones se concentran en mejoramiento de equipos por razones tecnológicas o normativas.

- *Build, Own, Operate, Transfer (BOOT):* se trata de un sistema básicamente igual que anteriormente descrito, pero, a diferencia del modelo BOT, pasa a ser propiedad del consorcio privado que lo explota hasta el momento en que retorna al administrador público, lo que se traduce en una mayor garantía para el consorcio.

- *Build, Own, Operate (BOO):* es el modelo anterior, con la diferencia de que no se produce la transferencia final de los activos. Este modelo se aproxima mucho a una mera privatización del activo. Esta es la forma más común de la participación privada en el sector energético en muchos países. Otro ejemplo podría ser el de las plantas desaladoras para producir agua de distintas calidades, según requerimiento agroindustrial, industrial, minero, etc.

- *Build, Lease, Transfer (BLT):* a través de este método, se constituye una sociedad encargada de gestionar el leasing de un proyecto necesario para una entidad (administración pública), generalmente, se encarga de mantener y explotar el activo. En este caso, la sociedad privada se constituye con el objeto de construir el proyecto a su riesgo, y percibe de la administración unos pagos periódicos previamente acordados. El sistema mencionado no se utiliza frecuentemente para la construcción de grandes proyectos de infraestructura pública. (Parques Nacionales)

- *Design, Build, Finance, Operate (DBFO):* este mecanismo, cuyo nombre se acuñó en Reino Unido dentro de la Private Finance Initiative (PFI), es muy parecido al mecanismo BOT, con la diferencia de que en este caso el sector privado asume un papel mucho más importante en el diseño del proyecto. La propiedad de los activos permanece en todo momento en manos de la administración pública, por lo que ésta debe remunerar al consorcio privado encargado de explotar el proyecto, habitualmente, a través de la modalidad de peaje sombra.
- *Design, Construct, Manage, Finance (DCMF):* este mecanismo tiene las mismas características que el DBFO, salvo que, junto a la construcción de la infraestructura, se transmite al sector privado la gestión de un servicio íntimamente ligado a la misma. Es el caso de la construcción y posterior explotación, mantenimiento y gestión, por parte de un consorcio privado, de prisiones o centros sanitarios.
- Por su parte el Banco Mundial[14] también incluye modalidades en las que el sector privado no participa con capital en la asociación con el sector público, sino con la administración:
- *Management Contracts (MC):* este mecanismo implica un contrato de gestión que la entidad adjudicadora habilita al contratista privado para que éste maneje una variedad de actividades durante un período de tiempo relativamente corto (de 2 a 5 años), por el que obtendrá retribución económica. Así, el gobierno paga a un operador privado para que gestione el servicio, pero el riesgo operacional se mantiene en el gobierno. Este tipo de contratos de gestión tienden a ser más orientados a una tarea específica con foco en un aporte intermedio (input) en el producto final (output).
- *Operation and Maintenance (O&M):* este mecanismo es similar al anterior contrato de gestión, pero en este caso se incluyen convenios de operación y mantenimiento, los que suelen tener más productos contratados y mayores requisitos de rendimiento. El gobierno puede así arrendar los bienes a un operador privado por una tarifa y el operador privado asumirá el riesgo operacional. El precio de estos contratos suele fijarse en función de la producción, aunque también suele contener una parte fija que asegura al contratista cubrir una parte de sus gastos, minimizando así sus riesgos si el propietario o cliente decidiera no utilizar toda su capacidad de producción. Al contratar la operación y el mantenimiento se espera asegurar parte del negocio pues se conocen de antemano estos costos. Esta modalidad generalmente se encuentra en el sector del agua y, en menor medida, el sector energético.

En el diagrama 1 se presenta una síntesis de los modelos más frecuentes para el desarrollo de contratos de negocios que permiten la relación público–privada, desde la perspectiva del grado de responsabilidad de estos dos sectores en el desarrollo de proyectos de infraestructura.

Algunas de las principales características, aplicaciones, fortalezas y debilidades de los distintos tipos de contratación de proyectos de infraestructura pueden resumirse en el cuadro 2.

En América Latina y el Caribe más de la mitad (54%) del total de proyectos con participación privada acumulados desde 1990 a 2014, correspondieron a proyectos de infraestructura nuevos, 33% de éstos fueron concesiones, un 8% privatizaciones y los contratos de gestión y arrendamiento acumularon la proporción restante (CEPAL; 2015). Asimismo, puede observarse que los proyectos nuevos son los tipos de APP en infraestructura que más crecieron en dicho período (ver gráfico 9) y en los últimos años se posicionaron como los más utilizados en la región (97 proyectos en 2013); mientras las privatizaciones en la región no muestran registros desde 2007.

[14] http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/management-and-operating-contracts.

Diagrama 1
Gradualidad en contratos de infraestructura, según origen de financiamiento: público-privado

Mayor responsabilidad pública	⟷		Mayor responsabilidad privada
Contratación pública tradicional	Contratación pública concesión (con financiamiento público total o parcial)	Contratación pública concesión (con financiamiento privado)	Contratación pública de bienes privados o entrega de licencias
Diseño y construcción (Pago contra recepción) Diseño, licitación pública y construcción	Diseño, Construcción, Operación y Transferencia (DBOT) Construcción, Operación y Transferencia (BOT) Construcción, Lease (Arrendamiento) y Transferencia (BLT)	Diseño, Construcción, Operación y Transferencia (DBFO) Construcción, Propiedad, Operación y Transferencia (BOOT) Construcción, Operación y Transferencia (BOT) Equipamiento (Rehabilitación), Operación y Transferencia (ROT) Operación y Transferencia (OT)	Construcción, Propiedad, Operación (BOO) Equipamiento (Rehabilitación), Propiedad y Operación (ROO)

Fuente: European Commission (2003).

Cuadro 2
Comparación de tipo de contratos de infraestructura, según origen de financiamiento: público-privado

Tipo de contratación	Principales características	Sector usual de aplicación	Principales fortalezas	Principales debilidades
Contratación pública tradicional	Contratación de diseño y construcción en un solo contrato. Todo es financiado por el Estado. Se procura reducir riesgos de reclamación del diseño y ser atendidos y corregidos en la etapa de construcción.	Proyectos de alta complejidad en la coordinación de especialidades de ingeniería. De incertidumbre en las condiciones geomorfológicas. Que tengan bajos requerimientos operacionales.	Mayor velocidad en la ejecución de la obra. Transferencia del riesgo de diseño y construcción.	Licitaciones de mayor costo de adjudicación (premio al riesgo). Eventuales reclamaciones por sobre costos, por ejemplo por temas ambientales. Bajo incentivo al desarrollo de las obras proyectadas a la totalidad de la vida útil.
Contratación pública concesión (con financiamiento público total o parcial)	Contratación por todo el ciclo de producción y explotación de la obra, durante un tiempo determinado de acuerdo al mecanismo de licitación. Propiedad estatal de la infraestructura siempre. Solo se puede rentar de acuerdo a lo establecido por el contrato y según la tarifas y reajustes ahí definidos. Todos los riesgos de diseño, construcción, mantenimiento y operación están transferidos al privado. Más allá de mecanismos de mitigación de riesgo de demanda.	Proyectos que requieren una operación significativa, es decir, que el costo de diseño y construcción resulta ser menor en relación a la operación y vida útil proyectada (escala municipal). Proyectos de mejoramiento y mantención de caminos. Edificaciones públicas de servicios (Antepuertos terrestres) Proyectos de vertederos Parques nacionales.	Transferencia del riesgo de diseño, construcción y operación. Dependiendo del valor del contrato y sus proyecciones de ingresos, participación empresas internacionales (mayor competencia). Reducción de riesgo de cartel y mejoramiento de la oferta (s.a. variables de adjudicación). Eventual aceleración y certeza en la realización de las obras. Se promueve incorporación de soluciones innovadoras y optimización de costos del ciclo. Permite que el Estado se haga cargo de aquello en lo que es más competente (fiscalización).	El diseño del modelo de negocios y el proceso licitatorio puede ser más lento que lo habitual. Se requiere contar o desarrollar capacidad de gestión y monitoreo de sistemas que permitan administrar el contrato. Eventuales capturas del regulador o renegociaciones postadjudicada la concesión. Dificultades sociales y/o ambientales relacionadas con la construcción u operación de la concesión. De acuerdo al modelo de concesión podría generar pasivos contingentes.

Cuadro 2 (conclusión)

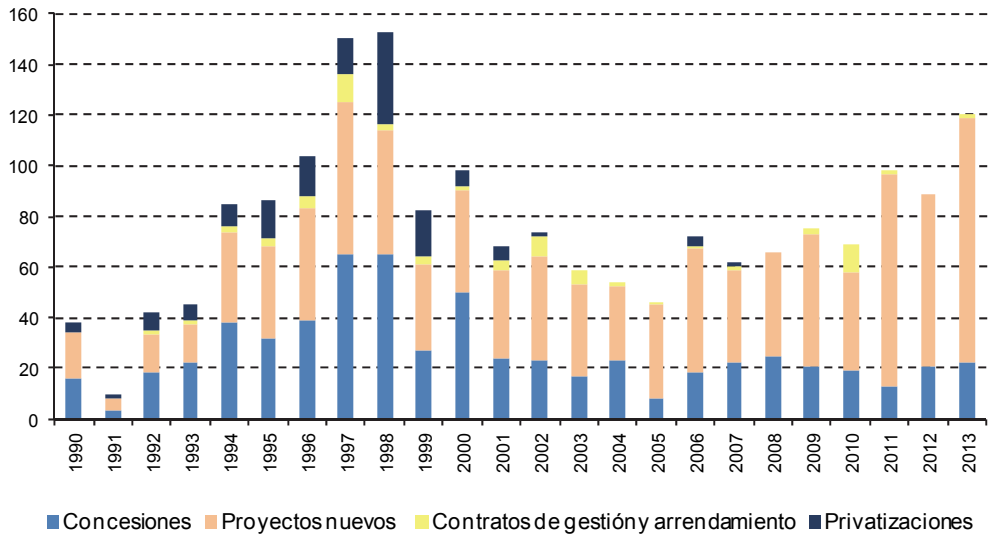
Tipo de contratación	Principales características	Sector usual de aplicación	Principales fortalezas	Principales debilidades
Contratación pública concesión (con financiamiento privado)	Contratación por todo el ciclo de producción y explotación de la obra, durante tiempo determinado de acuerdo al mecanismo de licitación. La propiedad de la infraestructura siempre es del Estado. Solo se puede rentar de acuerdo a lo establecido en contrato y según la tarifas y reajustes ahí definidos. Todos los riesgos de diseño, construcción, mantenimiento y operación están transferidos al privado, más allá de mecanismos de mitigación de riesgo de demanda. Dependiendo de la variante del modelo de concesión utilizado cambian algunas responsabilidades (modelo BOOT).	Proyectos que requieren inversiones significativa, ya sea en la construcción, operación o ambas (escala nacional) Proyectos de construcción o mejoramientos de rutas, aeropuertos, puertos, etc. Ferrocarriles, trenes urbanos. Estacionamientos, edificaciones públicas, hospitales, cárceles. embalses, canales de riego, energía de generación.	Transferencia del riesgo de diseño, construcción y operación. Dependiendo del valor del contrato y sus proyecciones de ingresos, participación empresas internacionales (más competencia). Reducción de riesgo de cartel y mejoramiento de la oferta (s.a. variables de adjudicación). Eventual aceleración y certeza en la realización de las obras. Se promueve la incorporación de soluciones innovadoras y optimización de costos. Permite que el Estado se haga cargo de aquello que es más competente (fiscalización). Financiamiento privado. Genera más certezas sobre el costo para la entrega de servicios y su proyección futura. Se genera un incentivo en la optimización y actualización de las soluciones tecnológicas utilizadas en la concesión.	Diseño del modelo de negocios y licitación puede ser más lenta que lo habitual. Se requiere desarrollar capacidad de gestión y monitoreo de sistemas para administrar el contrato. Eventuales capturas del regulador o renegociaciones una vez adjudicada la concesión. Dificultades sociales y/o ambientales relacionadas con la construcción u operación de la concesión. De acuerdo al modelo de concesión podría generar pasivos contingentes. Generación de instrumentos de reducción de riesgo, a la demanda, cambiario, seguros o garantías estatales.
Contratación pública de bienes privados o entrega de licencias	Contratación por todo el ciclo de producción y explotación de la obra, durante un tiempo determinado de acuerdo al mecanismo de licitación. La propiedad de la infraestructura puede no ser del Estado o solo serlo parcialmente (accionista). Solo se puede rentar de acuerdo a lo establecido por el contrato o las regulaciones específicas de cada industria (regulación de precios). Ingresos solo se obtienen del pago de los usuarios Todos los riesgos de diseño, construcción, mantenimiento y operación están transferidos al privado. Las responsabilidades son completamente de los propietarios (incluso teniendo al Estado como accionista).	Servicios sanitarios (concesión de territorios.) Telefonía fija y móvil. Servicios de Radiodifusión. Cárceles. Hospitales. Desarrollo de prestaciones marítimas o fluviales (concesiones marítimas).	Transferencia del riesgo de diseño, construcción, operación, demanda, desastres naturales, financieros. Dependiendo del valor del contrato y sus proyecciones de ingresos, participación empresas internacionales (más competencia). Reducción de riesgo de cartel y mejoramiento de la oferta (s.a. variables de adjudicación). Eventual aceleración y certeza en la realización de las obras. Se promueve la incorporación de soluciones innovadoras y optimización de costos. Permite que el Estado se haga cargo de lo que es más competente (regulación y fiscalización). Financiamiento privado. Se genera un incentivo en la optimización y actualización de las soluciones tecnológicas utilizadas en la concesión.	Diseño del modelo de negocios y licitación puede ser más lenta que lo habitual. Se requiere desarrollar capacidad de gestión y monitoreo de sistemas para administrar el contrato. Eventuales capturas del regulador o renegociaciones una vez adjudicada la concesión. Dificultades sociales y/o ambientales relacionadas con la construcción u operación de la concesión Generación de instrumentos de reducción de riesgo, a la demanda, cambiario, seguros o garantías estatales. Abandono de la prestación de servicios o mala gestión, reduciendo la calidad.

Fuente: European Commission (2003).

Distintos fondos y fuentes de financiamiento vinculadas con las asociaciones público privadas se mencionan a lo largo de este estudio, especialmente en la sección de mecanismos innovadores y bursatilización en el sector de infraestructura del último capítulo; pero también pueden encontrarse otras

referencias que se detallan más adelante en este trabajo; como, por ejemplo, la del Fondo Infrafund promovido por el BID para apoyar especialmente a proyectos de infraestructura sostenible a nivel nacional, subnacional y local con estructuras de asociaciones público-privadas (ver la sección del Banca de Desarrollo Regional). Asimismo, cabe mencionar la opción que brinda el Servicio de Asesoramiento para Infraestructura Pública-Privada (PPIAF)[15], mecanismo de asistencia técnica creado en 1999 por múltiples donantes (multilaterales y bilaterales) para actuar como un catalizador que proporciona asistencia técnica a los gobiernos para crear condiciones, apoyar y aumentar la participación del sector privado en APP en infraestructura en los mercados emergentes, con el objetivo final de contribuir a eliminar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. Por su parte, el Fondo para la Infraestructura Global (GIF)[16] del Banco Mundial, una colaboración entre los principales bancos multilaterales de desarrollo que trabajan con los gobiernos de Australia, Canadá, China, Japón y Singapur, es una iniciativa centrada en la expansión de los proyectos de infraestructura con potencial para movilizar inversión privada. El GIF se dedica al diseño, elaboración y estructuración de proyectos de infraestructura viables y sostenibles para maximizar la probabilidad de atracción de la financiación de fuentes privadas a largo plazo, como los inversores institucionales. El sector privado del GIF Advisory Partners representa alrededor 12 billones de dólares en activos e incluyen los fondos de pensiones, compañías de seguros, administradoras de fondos, reaseguradores y los fondos soberanos, así como a bancos comerciales[17]

Gráfico 9
América Latina y el Caribe: número de proyectos de infraestructura, según tipo de participación privada, 1990-2013
(En millones de dólares)



Fuente: CEPAL (2015a).

.

[15] *Public-Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF), ver detalles en: www.ppiaf.org/.
[16] *Global Infrastructure Facility* (GIF), ver detalles en: http://www.worldbank.org/en/programs/global-Infrastructure-facility.
[17] Cabe mencionar que en algunos países como Brasil, Chile y México la banca comercial desempeña un rol muy importante como agentes en el financiamiento de infraestructura, mediante el otorgamiento de créditos a gobiernos nacionales y subnacionales, así como a empresas privadas, generalmente con garantías de recursos públicos. Sin embargo el sector bancario en la región todavía se encuentra inmaduro en materia de cuantificación y medición de riesgos en el financiamiento de infraestructura; por lo que el camino por recorrer hacia la consolidación de la banca comercial como un factor de peso en el financiamiento de infraestructura es todavía muy largo Aportela y Durán (2012).

III. Fuentes de financiamiento externas para la infraestructura regional

A. Fuentes externas regionales

1. Banca de desarrollo regional (América Latina y el Caribe)

Desde mediados de la década pasada, la Banca de Desarrollo en la región logró un reposicionamiento en materia de financiamiento de inversiones en América Latina. Este fenómeno se fue consolidando en la medida en la que la Banca de Desarrollo fue cubriendo vacíos en el financiamiento de sectores productivos, empresariales y de gobierno. El sector de Infraestructura económica (principalmente infraestructura de transporte, logística y comunicaciones) cobró alto protagonismo en este escenario, especialmente aprovechando el impulso integrador en materia física que se intensificó en la región en los últimos años.

A continuación se destacan las principales instituciones bancarias internacionales que tienen participación en el financiamiento de infraestructura en América Latina y el Caribe.

a) Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

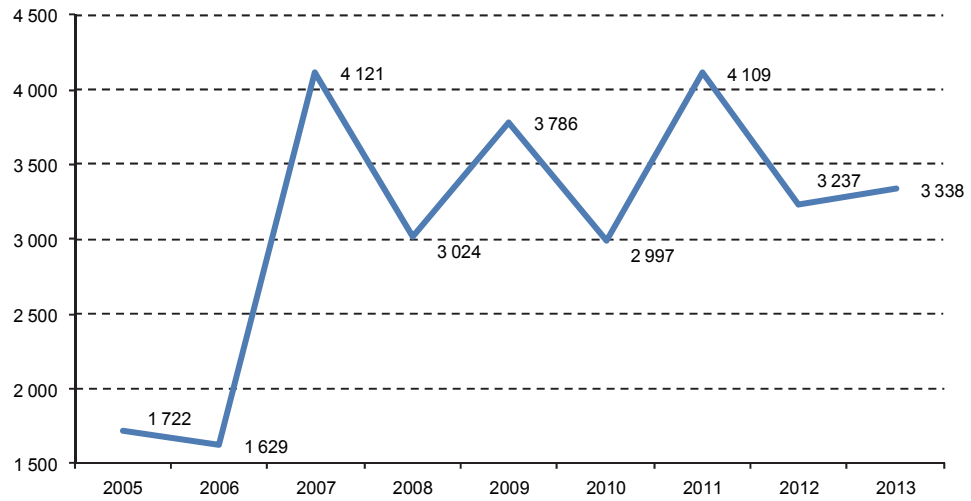
El Grupo BID se compone por 3 instituciones: la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) —apoyo a Pymes—, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) —apoyo al sector privado con operaciones no reembolsables e inversiones— y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) —principal fuente de financiamiento multilateral para el desarrollo económico, social e institucional en la región—.

Según el Informe Anual de 2013, hasta fines de ese año el BID aprobó 231.704 millones de dólares en concepto de préstamos y garantías para financiar proyectos con inversiones por un total de 481.034 millones de dólares, sumados a 5.702 millones de dólares para operaciones no reembolsables. El BID obtiene sus recursos financieros de sus 48 países miembros de América, Europa y Asia[18], de empréstitos obtenidos en los mercados financieros, de los fondos fiduciarios que administra y de operaciones de cofinanciamiento (BID, 2014).

[18] Países miembros del BID: Alemania, Argentina, Austria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Eslovenia, España, Estados Unidos,

En el período 2005-2013, El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consignó un valor acumulado de 27.962 millones dólares para el financiamiento de infraestructura en la región (transporte y energía), del que 15.508 millones dólares (55.5%) fue específicamente para infraestructura de transporte; lo que representa el 68,2% del monto total de aprobaciones acumuladas en dicho período para financiamiento en todos los sectores de infraestructura que considera el Banco (junto con agua y saneamiento y energía). Los principales mecanismos provistos por el BID para materializar el financiamiento son Préstamos y Garantías (soberanos y no soberanos), con Facilidad de Financiamiento Flexible, para Inversión Pública y Privada, Políticas, Emergencias, Redistribución, etc. En el año 2013, el BID aprobó 2.804 millones de dólares para financiar inversiones en el sector de infraestructura de transporte, lo que refleja el 20,2% del total de aprobaciones del Banco —el 30% del total de aprobaciones correspondió a todo el sector integrado de infraestructura—. El BID se ha constituido en uno de los principales impulsores de los proyectos de integración física regional, particularmente en la IIRSA. A modo de ejemplo, en América del Sur, entre 2000 y 2012 el BID ha financiado 36 proyectos de infraestructura de la Cartera de Proyectos de COSIPLAN-IIRSA, con una inversión estimada de 4.329 millones de dólares, de los cuales 16 proyectos están en ejecución y 5 ya han concluido.

Gráfico 10
BID: préstamos aprobados en infraestructura[a] para América Latina y el Caribe, 2005-2013
(En millones de dólares)



Fuente: BID, Informes Anuales 2005-20013, Operaciones, Préstamos aprobados por sector.
[a] Infraestructura económica y de integración, que incluye transporte y energía.

Desde el año 2005, el BID cuenta con un fondo no reembolsable destinado al sector de infraestructura: el Fondo de Infraestructuras de Integración (FIRII). El mismo está destinado a facilitar la preparación de proyectos de infraestructura de integración, especialmente para aquellos proyectos incluidos en la Iniciativa IIRSA y el Proyecto Mesoamérica. Dentro de estas dos iniciativas subregionales, los recursos del fondo pueden financiar hasta un monto de 1,5 millones de den materia de estudios relacionados con la viabilidad técnica, económica, financiera, institucional y jurídica de los proyectos. Asimismo, dentro del mismo marco el fondo podría financiar estudios sociales y ambientales, actividades de fortalecimiento institucional y colaboración público-privadas en proyectos específicos. Los gobiernos e instituciones públicas, entidades regionales o subregionales de los países miembros

Finlandia, Francia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Israel, Italia, Jamaica, Japón, México, Nicaragua, Noruega, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Suecia, Suiza, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

prestatarios del banco son los organismos ejecutores que pueden solicitar el acceso a este tipo de operaciones de cooperación técnica, siendo requisito una contrapartida por parte de las mismas. Según la información proporcionada por el BID, el FIRII inició por un valor de 20 millones de dólares, que fue ampliado en 2008 hasta 40 millones de dólares.

Asimismo, también puede mencionarse el InfraFund, que es un fondo administrado por el BID para el desembolso rápido en el financiamiento de diferentes proyectos de invesión en infraestructura en sus países prestatarios, que promueve y asiste a las asociaciones públicas, privadas y de capital mixto de la región. El mismo puede financiar desde la contratación consultorías especializados, la compra de bienes para la realización de estudios hasta diversas actividades vinculadas al diseño y preparación de proyectos de infraestructura (pre-factibilidad, factibilidad, viabilidad de proyectos con nuevas tecnologías o fuentes de energía, revisión de documentos necesarios para solicitar financiamiento y/o para licitaciones). Este Fondo puede atraer recursos de diversas fuentes, como gobiernos y agencias multilaterales y estatales y emprendimientos de inversión en infraestructura del sector privado en la región.

Las entidades de Gobierno a nivel nacional, subnacional o local y prestadores de servicios (empresas públicas, privadas, mixtas y cooperativas) que operen o implementen proyectos de infraestructura en países de América Latina o el Caribe, son las únicas que pueden acceder a solicitar el apoyo financiero de los recursos del InfraFund. El máximo de financiación otorgado por proyecto es de 1,5 millones de dólares. Para los proyectos de menos de 500 mil dólares se posibilita un proceso de aprobación rápido.

Según la información provista por el BID, las prioridades del InfraFund son: a) proyectos que tengan una alta probabilidad de alcanzar el cierre financiero, b) proyectos que movilicen financiamiento privado para infraestructura sostenible, c) desarrollo y estructuración de asociaciones público-privadas sostenibles, d) proyectos de adaptación al clima, e) uso o desarrollo de tecnología adaptable al clima, f) proyectos a nivel subnacional y local, g) proyectos en países que encierran un mayor riesgo o donde la preparación suponga un mayor grado de dificultad, h) proyectos en economías más pequeñas, donde los costos de transacción sean más altos.

Asimismo, las modalidades de financiamiento que el BID proporciona para la asignación de los recursos del IndfraFund son las siguientes: i) operaciones de cooperación técnica no reembolsable y ii) operaciones de cooperación técnica de recuperación contingente (para proyectos sin financiamiento del BID o para la preparación de proyectos de inversión sin garantía soberana que no prevean financiamiento del BID).

Respecto a las políticas de operaciones del BID, estas se dividen en políticas operacionales generales (que son comunes a todas las actividades de financiamiento en las que el banco puede efectuar o garantizar préstamos a cualquier país miembro, a cualquiera de las subdivisiones políticas u órganos gubernamentales del mismo, entidades autónomas, empresas mixtas y empresas privadas en el territorio de un país miembro, organizaciones regionales compuestas de países miembros y el Banco de Desarrollo del Caribe); y en políticas sectoriales con lineamientos específicos sobre los distintos sectores de actividad. Asimismo el banco usa la herramienta de las buenas prácticas para preparar e implementar sus proyectos, vía el estudio de casos y otros documentos que incorporan las lecciones aprendidas.

La mayoría de los proyectos y los programas de cooperación técnica del BID se financian a través de préstamos, ya sea a precios de mercado o mediante el uso de recursos en condiciones favorables. Este financiamiento se otorgacomo préstamos de garantía soberana, que corresponde al financiamiento ofrecido a gobiernos y a las instituciones controladas por el Gobierno para apoyar el desarrollo y proyectos sociales. Dentro de éstos se encuentran los préstamos de inversión para apoyar proyectos de inversión pública y privada en la región. Asimismo se ofrece préstamos basados en políticas para apoyar cambios institucionales y sectoriales.

El BID también ofrece préstamos de emergencia, cuyo objetivo es apoyar a los países a enfrentar crisis financieras o económicas y desastres naturales. Estos Éstos se encuentran disponibles en dólares estadounidenses, con un tipo de interés vinculado a la tasa semestral en dólares de LIBOR, más 400 puntos básicos.

En forma similar, también se otorgan préstamos sin garantía soberana, directamente a entidades elegibles para financiar inversiones en todos los sectores. Respecto a las garantías al prestatario, según la política del banco éstas pueden consistir en una fianza solidaria de terceros como garantía de cada préstamo que otorga. Dentro de sus criterios de elegibilidad se debe considerar la capacidad del prestatario y el garante (si lo hubiere) para cumplir con las obligaciones impuestas por el préstamo. Este requisito no se exige cuando son préstamos a favor del gobierno de un país o a bancos centrales.

Es de destacar que, cualquiera sea el tipo de beneficiario (público o privado) de préstamos por parte del BID, con excepción de los países miembros y bancos centrales, los potenciales prestatarios deben demostrar ciertos requisits como que cuentan con un patrimonio y una situación financiera adecuados; cuentan con contrapartida local adecuada para ejecutar el proyecto o programa en cuestión, en los montos y oportunidades previstos; y tienen la capacidad de pago indispensable para atender puntualmente el servicio de las deudas contraídas, especialmente la relacionada con el eventual préstamo del BID, etc.

b) Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

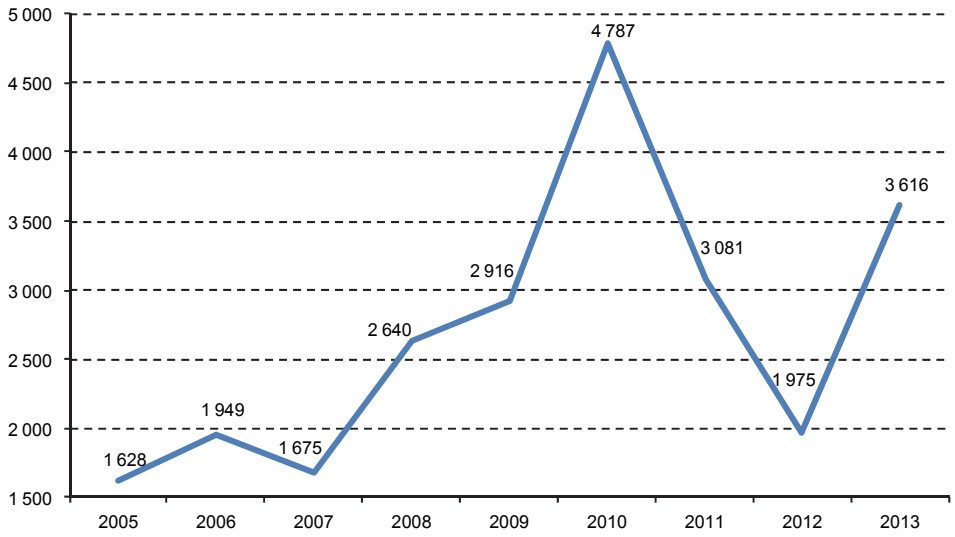
La CAF tiene como misión promover el desarrollo sostenible y la integración regional mediante el financiamiento de proyectos de los sectores público y privado, la provisión de cooperación técnica y otros servicios especializados. El banco es una de las principales fuentes de financiamiento multilateral en la región.

Según el Informe Anual de 2013, hasta fines de ese año la CAF aprobó su máximo histórico de 12.101 millones de dólares en concepto de préstamos con y sin riesgo soberano, líneas de crédito a empresas y bancos, garantías y fondos de cooperación para financiar diversos proyectos. La CAF obtiene sus recursos financieros de sus 18 países miembros de América Latina, el Caribe y Europa[19], así como de 14 bancos privados de la región (CAF, 2014). El banco emite bonos en el Mercado Internacional de Capitales incrementar sus fondos.

Entre 2005 y 2013, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) destinó un valor acumulado de 24.267 millones de dólares para el financiamiento de infraestructura (transporte y energía) en la región. Dicho monto representa el 31,9% del monto total de aprobaciones acumuladas en dicho período para el financiamiento en todos los sectores considerados por parte de la CAF. Los principales mecanismos provistos por la CAF para materializar el financiamiento son préstamos y garantías (soberanos y no soberanos), de corto a largo plazo, para Inversión pública y privada, comercio, capital de trabajo, entre otros. En el año 2013, la CAF aprobó 3.616 millones de dólares para financiamiento en el sector de infraestructura, lo que refleja el 29,9% del total de aprobaciones del banco y 4,5% de las mismas se desatinaron a infraestructura de integración. En este rubro, a CAF se ha constituido en uno de los principales impulsores de los proyectos de integración física regional, particularmente en la IIRSA. El banco ha prestado un fuerte apoyo al desarrollo de la infraestructura física principalmente mediante el respaldo en el proceso de integración y de competitividad internacional de la región, orientado a las áreas de vialidad, energía, telecomunicaciones e integración fluvial.

[19] Países accionistas de la CAF: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Gráfico 11
CAF: préstamos aprobados en infraestructura[a] para América Latina y el Caribe, 2005-2013
(En millones de dólares)



Fuente: CAF, Informes Anuales 2005 a 2013.
[a] Infraestructura económica y de integración, que incluye transporte y energía.

Considerando la distribución por sector económico se observa que más de dos tercios del total de esta cartera (18.232 millones de dólares) se concentró en 2013 en el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones y electricidad, gas y agua; en donde 6.269 millones de dólares se asocian exclusivamente al sector transporte.

En relación con productos y servicios que otorga la CAF, los préstamos representan la principal modalidad operativa de la CAF y pueden ser de corto plazo (1 año), mediano plazo y largo plazo (más de 5 años), dentro de los cuales pueden haber de diferentes tipos tales como préstamos para comercio (pre embarque y post embarque) y capital de trabajo, préstamos para proyectos y de garantía limitada. La CAF tambien ofrece financiamiento estructurado, préstamos con participación de financistas privados (modalidad A/B), asesorías financieras, garantías y avales, garantías parciales, participación accionaria y cooperación técnica, además de líneas de crédito.

La CAF financia una amlia gama de proyectos, como los de infraestructura relacionados con la vialidad, el transporte, las telecomunicaciones, la generación y transmisión de energía, el agua y el saneamiento ambiental; así como proyectos que propician el desarrollo fronterizo y la integración física entre los países accionistas.

La participación de CAF ha consistido en la prestación de asistencia técnica y/o asesoramiento financiero a los gobiernos, para facilitar el proceso de construcción de los proyectos; el financiamiento de aquéllos considerados clave para el impulso del desarrollo nacional y regional; y la realización de operaciones de cofinanciamiento y préstamos A/B para atraer mayores recursos hacia el sector.

c) Fondo financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)

FONPLATA fue creado por sus miembros Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1974, con el objetivo de financiar la realización de estudios, proyectos, programas y obras tendientes a promover el desarrollo armónico y la integración física de los Países Miembros la Cuenca del Plata. A tales efectos, FONPLATA destina sus recursos propios y los que gestiona y obtiene de otras fuentes de financiamiento. Los préstamos son otorgados, en dólares estadounidenses, a cualquier país miembro, a

gobiernos provinciales, gobiernos municipales, y al sector privado, con el aval de los respectivos gobiernos beneficiarios.

La información disponible a junio de 2014 indica que el total de operaciones aprobadas por FONPLATA a esa fecha fue de 1.311 millones de dólares[20]. Según el Informe Anual de 2013, en julio de ese año se aprobó un aumento de capital que posibilitará alcanzar desde 2014 una meta estratégica de aprobaciones de 250 millones de dólares anuales. FONPLATA se ha especializado en el financiamiento de la inversión de los procesos de integración de sus países miembros, y por ello otorga alta prioridad a los proyectos de Infraestructura física que complementen los sistemas regionales existentes.

A diciembre de 2013 se registraron casi 250 millones de dólares dirigidos a operaciones de préstamo en el sector de infraestructura; lo que representó un 80% del total de su cartera (FONPLATA, 2013). Los principales mecanismos de financiamiento de FONPLATA son préstamos, cofinanciaciones, fianzas y avales; dirigidas a sus países miembros, con un fuerte foco puesto en el desarrollo de la infraestructura de integración. De hecho, FONPLATA se ha constituido en uno de los principales impulsores de los proyectos de integración física regional, particularmente en la IIRSA, junto con el BID y la CAF.

Además de los mecanismos de préstamos y cooperaciones técnicas que ofrece FONPLATA, se destacan también los programas, como por ejemplo el Programa Global de Obras Múltiples que se utiliza para el financiamiento de obras similares pero independientes entre sí, en un plazo determinado. Se requiere acordar los criterios de selección de obras; establecer una muestra representativa de proyectos cubriendo aproximadamente un 30% del total de obras a ser llevadas a cabo a lo largo de un plazo normal de desembolso de 4 años. Las obras deben ser iniciadas en un plazo máximo de 3 años. Y también el Programa para el Financiamiento Proporcional de Inversiones se utiliza para el financiamiento parcial de un programa de inversión en un sector o subsector específico y dentro de un periodo de tiempo acotado.

Por su parte, FONPLATA también ofrece la línea de crédito condicional para proyectos de desarrollo, que consiste en la asignación de recursos destinados al financiamiento de proyectos similares a aquéllos apoyados con préstamos y que se cargan contra los saldos disponibles de la línea. Las líneas de crédito quedan supeditadas a criterios específicos de elegibilidad, entregados en cada propuesta de proyecto.

d) Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), es una institución financiera multilateral fundada en 1960, cuyo objetivo es promover la integración económica y el desarrollo económico y social equilibrado de los países centroamericanos, particularmente de sus miembros fundadores: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. El BCIE también tiene socios no-fundadores regionales —son parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)— y que son beneficiarios de las operaciones del banco (Panamá y República Dominicana) y socios extrarregionales beneficiarios (Argentina y Colombia) y no beneficiarios (México, España y Taiwán). Asimismo, existe una categoría de países beneficiarios no socios (sin participar en el capital accionario), como Belice, que se vinculan al BCIE a fin de obtener préstamos, garantías u otras operaciones bajo las regulaciones del banco.

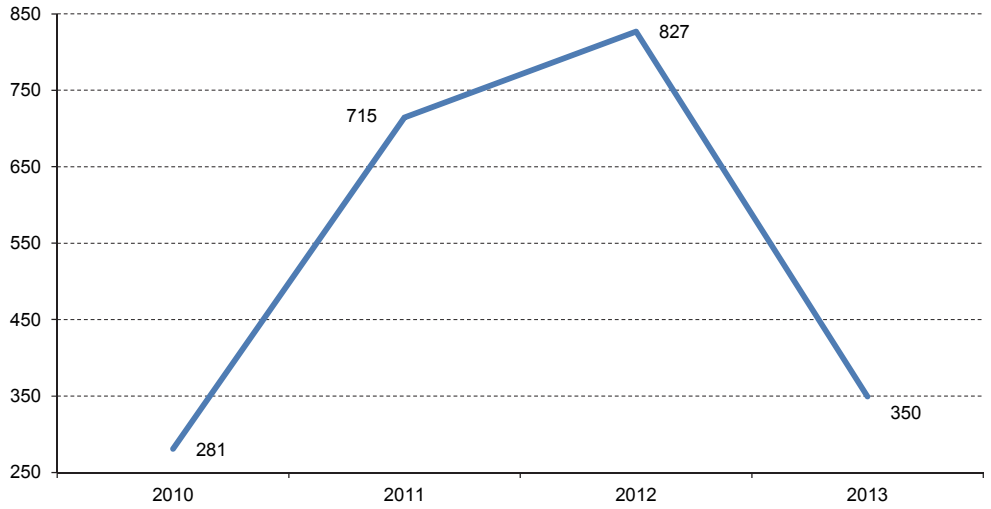
A los efectos de este estudio, que se centra en las posibles fuentes de financiamiento para los países de América del Sur, el BCIE no puede considerarse en la actualidad una fuente sustancial, dado que sólo son beneficiarios de préstamos Argentina y Colombia. No obstante, dada la importancia del Banco dentro del conjunto de la región de América Latina y el Caribe, resulta de interés su inclusión.

El BCIE destinó un valor acumulado de 2.172 millones de dólares entre 2010 y 2013 para el financiamiento de infraestructura en la región. Dicho monto representa el 36,1% del monto total de aprobaciones acumuladas en dicho período para el financiamiento de todos los sectores objetivos en la cartera del BCIE. Los principales mecanismos provistos por el banco para materializar el financiamiento son préstamos y garantías de mediano a largo plazo, para inversión pública y privada, comercio, infraestructura, etc. En el año 2013, el BCIE aprobó 350 millones de dólares para financiamientos en el

[20] www.fonplata.org.

sector de infraestructura, lo que refleja el 25,5% del total de aprobaciones del banco (alrededor de la mitad del monto del año anterior).

Gráfico 12
BCIE: préstamos aprobados en infraestructura para América Latina y el Caribe, 2010-2013
(En millones de dólares)



Fuente: BCIE, Informes Anuales 2013 a 2010.

El BCIE promueve la generación de proyectos de inversión y, mediante su intermediación, cataliza recursos para los mismos, a través de diversos instrumentos financieros para sus clientes, ya sean del sector público, privado corporativo o financiero. Los principales productos provistos por el banco son préstamos, cofinanciamientos, préstamos A/B, garantías, cartas de crédito, líneas de capital de trabajo, líneas de comercio exterior, factoraje para proveedores, pre-inversión, cooperación técnica y *leasing*.

e) Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)

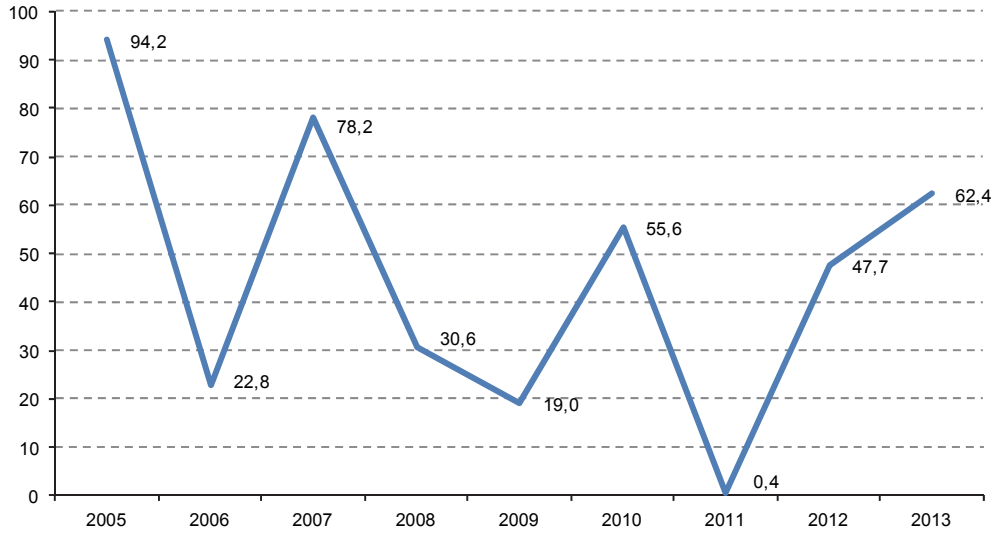
El Banco de Desarrollo del Caribe (BDC, o CDB en inglés), es una institución financiera internacional fundada en 1969, cuyo objetivo es promover la cooperación e integración regional y financiar proyectos de para el desarrollo armónico en el ámbito económico, social e institucional del Caribe, con especial atención a los países menos desarrollados del área. El banco cuenta con 27 miembros[21], entre regionales y no regionales. A los efectos de este estudio, que se centra en las posibles fuentes de financiamiento para los países de América del Sur, el BDC no puede considerarse en la actualidad una fuente sustancial, dado que si bien incluye a 4 de los países de la subregión; Guyana, Surinam, Colombia y Venezuela; sólo tienen derecho a pedir préstamo los primeros dos países. No obstante, dada la importancia del Banco dentro del conjunto de la región de América Latina y el Caribe, resulta de interés su inclusión.

El BDC entre 2005 y 2013, asignó un valor acumulado de 410 millones de dólares para el financiamiento de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones en la región del Caribe. Dicho monto representa el 25% del monto total de aprobaciones acumuladas por el banco en dicho período para financiar los distintos sectores destinatarios. Los principales mecanismos provistos por el BDC para materializar el financiamiento son Préstamos para promover la cooperación y la integración

[21] Miembros regionales con derecho a voto y a pedir prestado (19): Anguila, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Dominica, Granada, Guayana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Bahamas, Trinidad y Tobago, y las Islas Turcas y Caicos. Miembros regionales sin derecho a pedir prestado (3): Colombia, México, Venezuela. Miembros no regionales con derecho a voto pero no a pedir prestado (5): Canadá, China, Alemania, Italia y Reino Unido.

regional y financiar proyectos de desarrollo económico, social e institucional en el área del Caribe. En el año 2013, el BDC aprobó alrededor de 62,4 millones de dólares para el financiamiento de inversiones en el sector de infraestructura de transporte y comunicaciones, centrados básicamente en el transporte aéreo, lo que refleja el 40% del total de aprobaciones del banco.

Gráfico 13
BDC: préstamos aprobados en infraestructura[a] para el Caribe, 2005-2013
(En millones de dólares)



Fuente: BDC, Informes Anuales 2005 a 2013.
[a] Infraestructura económica y de integración, que incluye transporte y comunicaciones.

El BDC otorga principalmente financiamiento para proyectos y programas de desarrollo regional y para asistencias técnicas en preparación de estudios y proyectos; asimismo, invierte en valores de empresas de la región. Las operaciones de financiamiento del banco se clasifican en dos clases: ordinarias y especiales.

Los préstamos que corresponden a operaciones ordinarias (financiadas en base al capital pagado, mercados de capitales, instituciones financieras internacionales y reservas ordinarias y especiales) para el sector público son de un financiamiento mínimo de 200 mil dólares y máximo entre 70% y 80% del costo del proyecto (según sean países de mayor o menor desarrollo) y plazos de reembolso de entre 10 y 18 años; mientras que para el sector privado el monto mínimo financiable de 750 mil dólares, con un techo del 2,5% del capital ordinario, con límite de hasta 40% del costo del proyecto y plazos de reembolso de entre 10 a 15 años (CDB; 2014a).

Los préstamos que corresponden a operaciones especiales (financiadas en base a ingresos acumulados, recursos disponibles del Fondo Especial de Desarrollo y Otros Fondos Especiales y préstamos de países no miembros y de Bancos Multilaterales de Desarrollo) son aquellos de alta prioridad para el desarrollo, con mayores períodos de maduración y amortización. Según el grado de desarrollo de los países, estas operaciones definen las tasas de interés (que están entre un 2.5% y 5% anual, incluyendo la comisión de servicio del BDC del 1%), los límites de préstamo (de hasta 90% y 80% del costo del proyecto) y los plazos (entre 10, 20, 25 y 30 años, incluyendo un plazo de gracia de 5, 7 y 10 años).

Cabe mencionar que si bien hay miembros regionales del BDC que no tienen derecho a pedir prestado, como Colombia, Venezuela y México —dado que el banco da prioridad a nativos y empresas del *Commonwealth* del Caribe—; las empresas de estos países podrían obtener préstamos del BDC si se

asientan en los países miembros prestatarios del banco (sin ser filiales de empresas localizadas fuera del *Commonwealth* del Caribe) y sus productos se destinan principalmente a la exportación, o si ofrecen participación a una persona física o moral del *Commonwealth* del Caribe; o si usan sustancialmente materias primas regionales, transfieren tecnología y/o capacitan significativamente a la mano de obra regional. Las empresas de estos tres países mencionados también pueden tener acceso al financiamiento del BDC al participar en licitaciones y servicios de consultoría.

f) Nuevo Banco de Desarrollo (NBD-BRICS)

El Nuevo Banco de Desarrollo (NDB-BRICS, por sus siglas en inglés) es la institución financiera de desarrollo creada por los países miembros del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) durante la 5ta Cumbre BRICS de marzo de 2013[22], cuya entrada en operaciones se estima para enero de 2016. Su objetivo es apoyar el financiamiento del desarrollo de las economías emergentes y en desarrollo, mediante una nueva institucionalidad financiera internacional alternativa al Banco Mundial o al Fondo Monetario Internacional que otorgue mayor poder de participación, voz y voto a los países emergentes, al mismo tiempo que amplíe su capacidad de canalizar recursos para el desarrollo sustentable e inclusivo.

En este marco de objetivos, el NDB propone centrarse especialmente en el financiamiento de proyectos de infraestructura, siendo de particular interés para los países de la región de América Latina y el Caribe el hecho de que dicho financiamiento no será exclusivo para los países BRICS; sino que también se ofrecerá a otros países emergentes.

Los países BRICS buscaron un cambio en la estructura tradicional de financiamiento internacional al no hallar en el mismo un reconocimiento acorde a su peso económico, tamaño de mercado y potencialidad de influencia mundial. En conjunto, los 5 países reúnen más de 3 mil millones de habitantes (42% de la población mundial), se expanden por 3 continentes abarcando (39,7 millones de km^2) más de un cuarto de la superficie terrestre del mundo, y concentran más del 25% del PIB mundial. En el NDB, a diferencia del Banco Mundial, cada país participante tendría asignado un voto y ninguno en particular tendría poder de veto.

El banco contará con un capital total autorizado de 100 mil millones de dólares; mientras que el capital inicial suscrito para el inicio de operaciones será de 50 mil millones de dólares, aportado equitativamente por los 5 países fundadores[23]. Para que un miembro pueda aumentar la participación en el capital requiere del acuerdo de todos los otros miembros. El NDB estará abierto a nuevos miembros mientras se mantenga al menos un 55% de participación del capital de los BRICS.

El acuerdo de los BRICS también abarca un objetivo de logro de una mayor estabilidad financiera como bien público global, mediante la creación de un Fondo de Reservas (Acuerdo de Reservas de Contingencia, ARC) entre las cinco economías de los BRICS. Dicho fondo actuaría como mecanismo preventivo y de apoyo a la liquidez de balanza de pagos para enfrentar la volatilidad y promover la estabilidad financiera; asimismo complementaría los esfuerzos de otras regiones en desarrollo (como el FLAR en América Latina). El ARC funcionaría como un acuerdo de *swaps* de moneda por un monto de 100 mil millones de dólaresde los cuales China participa con unos 41 mil millones de dólares, Brasil, India y Rusia con 18 mil millones de dólares cada uno y Sudáfrica con 5 mil millones de dólares. Estas participaciones representan alrededor del 5% de las reservas internacionales a fines de 2014 para Brasil, 1% para China, 6% para India; 4% para Rusia y 10% para Sudáfrica. En términos relativos al stock de reservas internacionales de los cinco países, este mecanismo de contingencia de los BRICS representa un 2% en comparación por ejemplo con un 1,6% en el caso del FLAR y un 0,26% en el caso del Fondo Monetario Árabe.

Los préstamos concedidos por el NDB comenzarían en 2016, involucrando inicialmente un proyecto de infraestructura por cada país miembro. La sede del NDB será en Shanghai (China); con una oficina regional en Johannesburgo (Sudáfrica). Su primer presidente es de India (KV Kamath, nombrado

[22] 26-27 de marzo de 2013.
[23] Acordado en la Sexta Cumbre BRICS 2014, el 15 de julio de 2014, en Fortaleza, Brasil.

el 11 de mayo de 2015); el Presidente inaugural de la Junta Directiva será de Brasil y el presidente inaugural de la Asamblea de Gobernadores será de Rusia.

La iniciativa del NDB denota un creciente involucramiento de los países emergentes en la asunción de la responsabilidad de su propio desarrollo y de sus recursos para financiarlo. Para los países de América Latina y el Caribe, el NDB abre una fuente de financiamiento nueva y amplía el abanico de opciones, instrumentos y mecanismos ante las diferentes necesidades de financiamiento. En similar sentido, también podría obtenerse un impacto positivo producto de la mayor competitividad entre las instituciones tradicionales y las nuevas, las que competirían para mejorar las opciones y condiciones de los préstamos disponibles para los países.

g) Banco del Sur (BDS-UNASUR)

El Banco del Sur, si bien —a la fecha en que esto se escribe— no ha comenzado aún sus operaciones luego de que entrara en vigencia su convenio constitutivo en abril de 2012, es un fondo monetario creado en 2009 para constituirse en parte de la banca de desarrollo regional, con el objetivo de apoyar a empresas públicas y privadas en el financiamiento dirigido a impulsar el desarrollo de los países de América del Sur en varios aspectos, entre los cuales se destaca el de la infraestructura para fortalecer la integración. Se estima que el lanzamiento de sus operaciones sea con un capital inicial de 20.000 millones de dólares, de los cuales hasta julio de 2013 han sido aportados 7.000 millones de dólares por parte de sus 7 países miembros. Si bien la meta a futuro sería incluir a toda América Latina, a 2015, son miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Chile y Perú tienen carácter de observadores.

El Banco del Sur, proveerá préstamos y alternativas de financiamiento a sus miembros para emprender programas aprobados de desarrollo en áreas estratégicas de la economía y sociedad, con fines basados en la igualdad, equidad, justicia social, disminución de la pobreza y la exclusión social.

La propuesta del Banco del Sur es la de ser una alternativa de financiamiento para la región, diferente al FMI, Banco Mundial y BID. En este sentido, el banco plantea ser una herramienta de impulso a medidas de integración económica, con énfasis en el fortalecimiento de la UNASUR, que, entre otros aspectos, tenga las siguientes prioridades:

- Financiar proyectos de expansión y conexión de la infraestructura y cadenas productivas a nivel regional.
- Apoyar la creación de un sistema soberano de créditos que pueda dar créditos de desarrollo también en monedas nacionales; apoyando y previendo una posible futura moneda regional común.
- Otorgar derecho a voto igualitario a sus miembros, independientemente de los aportes de cada uno.
- Conformar fondos especiales de solidaridad social y emergencias para desastres naturales.

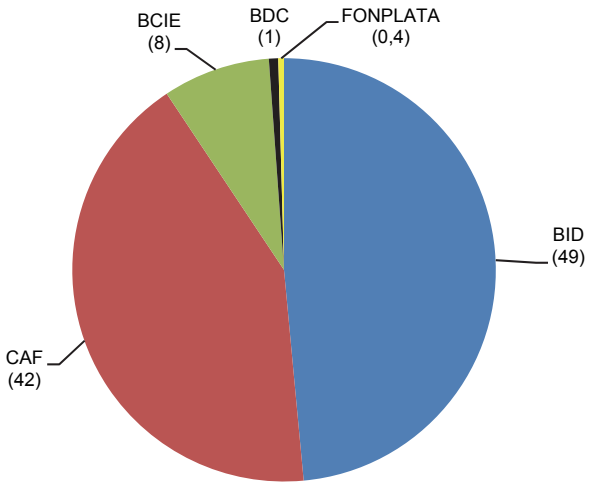
Aunque aún se espera la puesta en marcha de las operaciones del banco, las prioridades declaradas en distintos medios indican que el compromiso del Banco del Sur es el de ser una alternativa de financiamiento para la región, con alto interés en el desarrollo de infraestructura que refuerce la integración.

A modo de recapitulación de lo anteriormente señalado en esta subsección sobre las principales fuentes externas regionales, la Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe logró un reposicionamiento en materia de financiamiento de inversiones desde mediados de la década pasada, particularmente al avanzar en sectores que registraban vacíos en la cobertura de recursos para el desarrollo. El significativo aumento de la participación relativa de la Banca de desarrollo regional en el total de créditos otorgados por los bancos de desarrollo multilaterales hacia América latina y el Caribe dejó particularmente en evidencia la importancia que fue adquiriendo en este contexto el financiamiento de Infraestructura económica en la región.

El financiamiento de los principales bancos de desarrollo regionales en el sector de infraestructura como proporción de todo el resto de los sectores que estas instituciones también financian se ha registrado oscilar entre un 25% y 30% de las aprobaciones totales del período 2005-2013. En el caso de FONPLATA, dada las características de sus objetivos fundacionales más orientadas al sector de infraestructura, estas

proporciones son significativamente mayores (hasta el 80%). Asimismo, la CAF y el BID han mantenido las mayores participaciones en el total de préstamos aprobados dentro del segmento de financiamiento de la infraestructura económica en la región para el mismo período considerado, representando en conjunto alrededor del 90% (ver gráfico 14). Aunque la proporción restante sea la minoritaria, debe destacarse que se ha observado que los bancos de desarrollo subregionales, como el BCIE y el BDC también han ido incrementando su rol en el financiamiento regional.

Gráfico 14
América Latina y el Caribe: participación de Banca de Desarrollo Regional en el total de préstamos aprobados para infraestructura económica, 2005-2013
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Informes Anuales de los respectivos Bancos.
Nota: Se incluyen las ventanillas concesionales del BID.

Por su parte también puede observarse la relevancia de la banca subregional en relación al peso que cada organismo tiene dentro del financiamiento multilateral total que recibe la subregión de la que es miembro. Es decir, siguiendo el cuadro 3 para el período 2010-1013, en América Central el BCIE representa la mayor proporción del financiamiento multilateral total que reciben los países de esta subregión[24]: 44% (similar al 40% de participación del BID, mientras que el Banco Mundial sólo alcanza el 15%). En paralelo, el financiamiento provisto por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) a sus países miembros constituye un 37% del total, comparable con el 35% del BID y superior al 28% del Banco Mundial. En el caso de la subregión caribeña ocurre que su banca de desarrollo subregional, el BDC, participa en su subregión con el 22%, lo que resulta en una menor proporción que el financiamiento que dirige el Banco Mundial (30%) y el BID (48%) a los mismos países considerados.

[24] Se consideraron únicamente los flujos de aprobaciones de financiamiento no concesional de las distintas instituciones; por lo que se excluyeron las ventanillas concesionales del Banco Mundial y el BID.

Cuadro 3
Bancos subregionales: participación en el financiamiento multilateral total que recibe la subregión a la que pertenece, 2010-2013
(En millones de dólares y porcentajes)

	Países miembros de BCIE	Países miembros de CAF	Países miembros de BDC
Participación del Banco Subregional	44%	37%	22%
Participación del Banco Mundial	15%	28%	30%
Participación del BID	40%	35%	48%

Fuente: Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, sobre la base de los informes anuales de los respectivos bancos.
Nota: Los flujos considerados corresponden únicamente a las aprobaciones de financiamiento no concesional de las distintas instituciones; es decir, no se incluyen las ventanillas concesionales del BID y el Banco Mundial.

La información analizada en esta sección refleja la importancia que representa que la Banca de Desarrollo mantenga un rol sustancial en la movilización de los recursos domésticos, dado que, ya sea en sus versiones nacionales, subregionales o regionales, los bancos de desarrollo probaron ser una fuente efectiva para la canalización de recursos para inversiones de mediano y largo plazo en diversos sectores; particularmente en infraestructura, intermediación financiera y desarrollo social y productivo.

2. Fondos intrarregionales financiadores de infraestructura en América Latina y el Caribe

En paralelo a los la Banca de Desarrollo, y muchas veces interactuando activamente con ésta, existen diversos programas bilaterales o subregionales que varios países de la región ofrecen para apoyar el financiamiento del desarrollo regional, ya sea mediante sus bancos de desarrollo nacionales o sus agencias de cooperación internacional (como se ha señalado anteriormente en este trabajo y destacado con los casos de Brasil y Venezuela) o también creando una nueva institucionalidad subregional dentro de sus marcos de integración para cumplir con tales objetivos. A continuación se destacan dos fondos con esta última característica señalada, los que ofrecen posibilidades de financiamiento en América Latina y el Caribe y otorgan un rol central como sectores destinatarios a la infraestructura y el transporte para la integración regional.

a) Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM-MERCOSUR)

El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado en diciembre de 2004 en beneficio de las economías menores del MERCOSUR, es el primer instrumento financiero del bloque destinado a colaborar en la reducción de las asimetrías existentes en la región, ya sean estructurales u originadas en políticas públicas[25]. El MERCOSUR[26] está formado por países que presentan marcadas diferencias entre sí, ya sea por factores geográficos y poblacionales, como económicos y sociales. Este Fondo está destinado a la financiación de programas para promover la convergencia estructural y la cohesión social y desarrollar la competitividad, en particular en las economías menores y regiones menos desarrolladas, apoyando el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

[25] Particularmente atendiendo a las asimetrías estructurales, que son aquellas que surgen de las diferencias existentes entre los países o regiones debido al distinto nivel de desarrollo, tamaño, ingreso per cápita o infraestructura. Por otro lado, existen también las asimetrías originadas en políticas públicas, las se dan como resultado del uso discrecional de las políticas públicas nacionales como podrían ser los incentivos fiscales, estímulos a inversiones y exportaciones, subsidios gubernamentales, financiamiento preferencial, etc; cuyas soluciones en el ámbito de la integración regional apuntan a la coordinación y armonización de políticas entre los miembros.

[26] Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela integran el MERCOSUR. Venezuela se incorpora posteriormente al FOCEM (ver MERCOSUR/CMC/DEC. N° 41/12).

El FOCEM depende orgánicamente de la Secretaría del Mercosur y tiene una vigencia de 10 años a partir del año 2006, por lo que en el 2016 se evaluará la efectividad de los programas y la conveniencia de su continuidad. La Unidad Técnica del FOCEM (UTF) —o la Secretaría del Mercosur—, se encarga de la evaluación y seguimiento de la ejecución de proyectos financiados por el fondo, mientras que las Unidades Técnicas Nacionales del FOCEM (UTNF), que son las instancias a nivel nacional que cada estado parte establece como vínculo operativo con la UTF, están a cargo de la coordinación interna de los aspectos relacionados con la formulación, presentación, evaluación y ejecución de los proyectos en cada país, por lo que las entidades públicas de los estados parte deben dirigirse a ella para obtener financiamiento del FOCEM.

De acuerdo al Reglamento del FOCEM, solo pueden financiarse los proyectos que se adapten y se ajusten a los distintos programas que posee el fondo: i) Programa de Convergencia Estructural, ii) Programa de Desarrollo de la Competitividad, iii) Programa de Cohesión Social y iv) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. Los proyectos bajo el Programa de Convergencia Estructural deben contribuir al desarrollo, mejorando los sistemas de integración fronteriza y los sistemas de comunicación, de las economías menores y regiones menos desarrolladas; aquellos presentados bajo el marco del Programa de Desarrollo de la Competitividad deben impulsar la competitividad de las actividades productivas del MERCOSUR, ya sea facilitando la creación de comercio intra-MERCOSUR, integrando cadenas productivas o mediante la investigación científica y tecnológica y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos. Los proyectos que se encuentren bajo el marco del Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y de Proceso de Integración deben atender el desarrollo y el mejoramiento de la estructura institucional del MERCOSUR. Por su parte, los proyectos del Programa de Cohesión Social deben contribuir al crecimiento y desarrollo social, incluyendo proyectos de interés comunitario en áreas de salud, educación, reducción de la pobreza y del desempleo, dando un énfasis especial a las zonas de frontera.

Los estados parte realizan contribuciones financieras anuales para integrar el capital del fondo por un monto total de 127 millones de dólares[27] (además pueden existir contribuciones adicionales voluntarias). El porcentaje de aporte de cada país se estableció siguiendo una relación directa proporcional al PIB per cápita de cada país miembro (a mayor tamaño de economía, mayor aporte) y no se corresponde con los beneficios a recibir, ya que estos siguen una distribución proporcional inversa de carácter redistributivo, al buscar la reducción de las asimetrías existentes en la subregión. En este sentido, considerando que las economías menores son el objetivo principal de este fondo, Uruguay y Paraguay son los estados que menos aportan (2% y 1% respectivamente, mientras que Brasil contribuye con un 55%, Argentina 21% y Venezuela 21%) y a la vez son los socios que reciben más fondos[28] y poseen más proyectos en ejecución. Cabe resaltar que apelando al principio de "adicionalidad", los países miembros financian un piso igual al 15% del valor total de cada proyecto presentado. Asimismo, las contribuciones del FOCEM a los estados partes son no reembolsables.

Hasta el 2011, se le dio un especial interés a la infraestructura en la región (los proyectos bajo el marco del Programa I absorbieron un 94% de los fondos en el periodo 2008-2011) para facilitar el proceso de integración y la descentralización económica en la región, beneficiando particularmente a los países de menor desarrollo. A mayo de 2014, la cartera de proyectos aprobados por el FOCEM asciende a 43, siendo 37 los proyectos en ejecución y 6 en evaluación (6 ya han sido finalizados)[29]. Paraguay cuenta con 17 proyectos en ejecución, Uruguay con 10, Argentina y Brasil con 3 proyectos cada uno y los 4 restantes son pluriestatales[30]. Desde que se creó el FOCEM hasta 2014, se distribuyeron fondos por

[27] Desde que Venezuela es miembro pleno, el FOCEM cuenta con una entrada de 127 millones de dólares. Anteriormente el aporte anual era de 100 millones.

[28] Sin considerar a Venezuela, quien se incorporó posteriormente a la creación del FOCEM y aún no contaba con proyectos al momento de la elaboración de este trabajo, la distribución de recursos aplicados a proyectos presentados por cada uno de los estados partes, seguiría los siguientes porcentajes: 48% Paraguay, 32% Uruguay, 10% Argentina y 10% Brasil (conforme con el criterio establecido en el artículo 10 de la Decisión CMC N° 18/05).

[29] Se recibieron un total de 50 proyectos, de los cuales 1 fue rescindido, 6 ya finalizaron, 2 están en análisis técnico y 4 están en evaluación del GMC (Grupo Mercado Común); con lo que en total el fondo está ejecutando 37 proyectos. Fuente: http://www.parlamentodelmercosur.org/.

[30] Participan dos o más países, aunque Venezuela aún no tiene proyectos en ejecución (http://www.parlamentodelmercosur.org/).

un total de 1.145 millones de dólares, de los cuales 1.028 millones están comprometidos para financiar proyectos en los sectores de infraestructura, energía, saneamiento, capacitación productiva, vivienda, educación y en el fortalecimiento de programas del MERCOSUR.

b) Fondo de Yucatán (Acuerdo de Yucatán, México)

El Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (FIPAMEC, mejor conocido como "Acuerdo de Yucatán"), se crea en el año 2012, como una iniciativa de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo ante la necesidad de generar un nuevo esquema funcional de cooperación con los países de Mesoamérica y el Caribe, como una forma de sustituir a extinto "Acuerdo de San José". El "Acuerdo de Yucatán" se conforma por un fondo de 160 millones de dólares aportado por el Gobierno de México, con el objetivo de otorgar apoyo financiero y asistencia técnica al sector público y privado de los países beneficiarios del Proyecto Mesoamérica para el apoyo al desarrollo de programas y proyectos de infraestructura para el desarrollo económico y la integración regional de los países de Mesoamérica y el Caribe. En este sentido, por el momento el único país de América del Sur que puede ser beneficiario de estos fondos es Colombia, quien es miembro pleno desde julio de 2006.

El Proyecto Mesoamérica (ex Plan Puebla-Panamá, desde 2008) es la instancia de integración y cooperación regional entre los países de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana para abordar proyectos regionales que potencian la cooperación, la integración, complementariedad y conectividad, con una visión estratégica de largo plazo. El mismo se inserta en el marco de las acciones de desarrollo e integración impulsadas por el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla; al mismo tiempo complementa los esfuerzos integradores de otros organismos regionales, como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Mediante el Fondo se otorgan préstamos concesionales, garantías parciales, apoyos potenciados, donaciones simples y capital de riesgo. El fondo puede servir de colateral para que los países financien un proyecto con un intermediario financiero (como los bancos de desarrollo que operan en la región). La solicitud de fondos para financiamiento la realiza cada país beneficiario a través de su Ministerio de Finanzas/Hacienda para dirigirse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México. Una vez aprobado por el comité técnico, los recursos del fideicomiso se otorgan tanto al sector público como al privado a través de un intermediario financiero.

Los donativos simples se pueden otorgan hasta por un 100% del costo del proyecto y hasta por un monto total de 5 millones de dólares y no requieren de intermediario financiero. Para los apoyos potenciados, el FIPAMEC dona hasta el 50% del principal que el país beneficiario solicite al intermediario financiero y hasta el 100% en caso de países pobres altamente endeudados (clasificación HIPC del FMI). Los préstamos se realizan por hasta el 85% del costo total del programa o proyecto y hasta el 100% en casos especiales (como desastres naturales, etc), utilizando un intermediario financiero. Las garantías parciales son de hasta el 95% del costo total del crédito solicitado y hasta 75% del costo total del programa o proyecto; no requieren de intermediario. En el caso del capital de riesgo, se otorga hasta el 30% del capital de la impresa y no requiere de intermediario financiero.

Algunos de los ejemplos de la utilización de estos fondos aprobados hasta fines de 2013 por el Comité Técnico del FIPAMEC son los siguientes:

- Dos donaciones bajo la modalidad de "Apoyo Potenciado" por un monto de 24,3 millones de dólares a Honduras y 19,1 millones de dólares a Nicaragua. Los "Apoyos Potenciados" otorgados en el marco de FIPAMEC sirven como fuente de repago de dos préstamos formalizados entre el BCIE y las Repúblicas de Honduras y Nicaragua, cuyo principal combinado asciende a 87,7 millones de dólares.
- 49 millones de dólares a Honduras para el proyecto de carretera Villa San Antonio-Goascorán (49,63 km).
- 38 millones de dólares a Nicaragua para el proyecto de la carretera Nejapa-Empalme, Puerto Sandino (NIC3, 49,54 km).

- 0,5 millones de dólares a Belice para el proyecto "Construcción de carretera para conectar el nuevo puente Chac-Temal a las instalaciones portuarias beliceñas e instalación de malla ciclónica de confinamiento del puerto de Belice".
- 2,5 millones de dólares a Haití para el proyecto de instalación de paneles solares en el Hospital de Gonaïves.
- 10 millones de dólares (5 millones de dólares para Costa Rica y 5 millones de dólares para Panamá) para el proyecto de diseño y construcción del Puente Binacional Sixaola.

B. Fuentes externas extrarregionales

1. Banca Multilateral de Desarrollo

a) Banco Mundial (BM)

El Banco Mundial (BM) está formado por dos agencias, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Desarrollo (AID). El Banco Mundial forma parte del Grupo del Banco Mundial, que también conforma la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

El Banco Mundial busca que sus países miembros logren un crecimiento económico sustentable y equitativo, así como superar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población. Una de las agencias que lo integra, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), busca cumplir los objetivos del BM por medio de préstamos, instrumentos de manejo de riesgo; pero también mediante asistencias técnicas en diversas áreas del desarrollo y coordinación de respuestas ante desafíos regionales y globales. La otra agencia parte es la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), que es la mayor fuente multilateral de préstamos concesionales a nivel mundial. Está enfocada en apoyar a los países más pobres en el desarrollo económico, la lucha contra la pobreza y mejorar las condiciones de vida. Al año 2013, un total de 82 países cumplían los requisitos para recibir ayuda de esta agencia.

El BIRF obtiene recursos principalmente de la emisión de bonos en mercados internacionales de capitales, con lo que provee créditos de largo plazo a países de ingreso medio. Además, obtiene ingresos por la rentabilidad de su capital y del margen que obtiene de los préstamos otorgados. Conviene destacar que la solvencia financiera del BIRF le ha permitido otorgar préstamos en condiciones favorables para los países incluso en momentos de volatilidad en los mercados. En la medida que se trata de una institución de cooperación, su objetivo es asegurar ingresos con los que poder financiar las actividades de desarrollo, sin descuidar la sostenibilidad financiera. Por otro lado, los ingresos le permiten realizar transferencias anuales a la AID. Es importante señalar que el BIRF ha logrado movilizar recursos para el logro de sus objetivos sin necesidad de que esto signifique un aumento importante de la carga para los países contribuyentes. La AID se financia por medio del aporte de los países miembros, transferencias desde del BIRF, recursos provenientes de la Corporación Financiera Internacional y del pago de créditos otorgados por la AID.

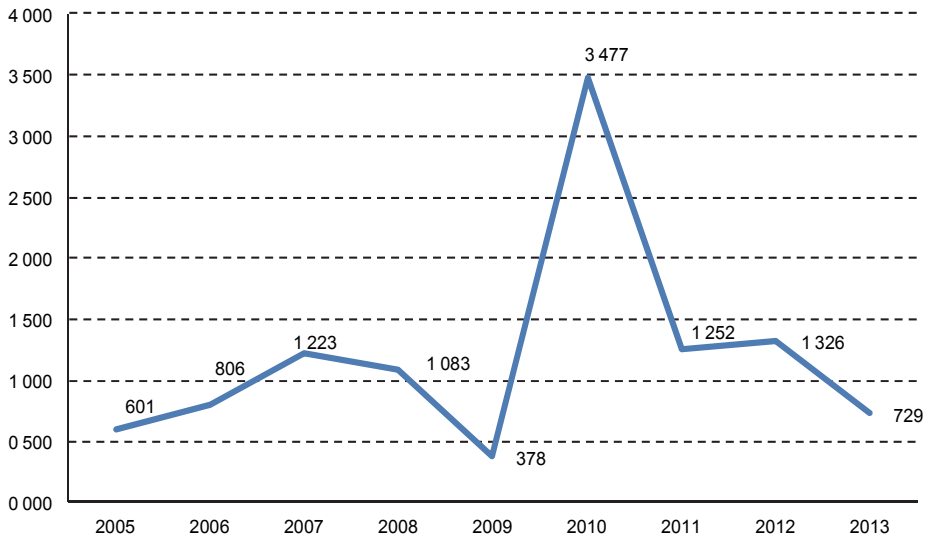
En 2013, los nuevos compromisos de financiamiento asumidos por el Banco Mundial ascendieron a 31.547 millones de dólares para operaciones que comprenden diversos sectores y regiones. Para la región de América Latina y el Caribe se aprobaron 5.204 millones de dólares para 41 nuevos proyectos (16,5% del total de compromisos a nivel global). Entre los sectores a financiar por el banco en la región, el segundo lugar corresponde al de transporte junto al de comunicaciones, con 729 millones de dólares aprobados (14% del total asignado a la región).

El sector transporte ha sido un sector de relevancia dentro de las actividades de desarrollo impulsadas por el Banco Mundial. No obstante, en los últimos 20 años hubo un cambio en la estrategia, en la medida que se impuso la idea de que es el sector privado, y no el sector público, el encargado de proveer los fondos necesarios para las inversiones. Pero ante este cambio de estrategia se vio como resultado que no siempre llegaron las soluciones requeridas, surgieron nuevas y más complejas

realidades, y el sector privado devino en una actitud de mayor cautela al momento de priorizar sus inversiones en infraestructura (Rozas *et al*; 2012).

En el período 2005-2013, el BM aprobó un total de 10.874 millones de dólares para la inversión de infraestructura en transporte y comunicaciones en la región. Esta cifra representa un 16% del total de créditos aprobados en el período. A partir de 2005, la inversión en este sector fue en aumento, para luego contraerse abruptamente durante 2008-2009, por efecto de la crisis financiera internacional. En 2010 recobró el impulso con un fuerte salto, llegando a aprobarse casi 3.500 millones de dólares, una cifra que en los años siguientes se ha reducido hasta llegar a los 729 millones de dólares en 2013 (ver gráfico 15).

Gráfico 15
BM: préstamos aprobados en infraestructura[a] para América Latina y el Caribe, 2005-2013
(En millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial, Informes Anuales 2005 a 2013.
[a]Infraestructura económica y de integración, que incluye transporte y comunicaciones.

Como se dijo anteriormente, la estrategia del BM ha procurado buscar una mayor participación del sector privado, ofreciendo instrumentos para movilizar el capital privado, por medio de garantías, y mejorando el clima de inversión. En este ámbito juega un rol central la Corporación Financiera Internacional (CFI), pues ésta se encarga de ofrecer préstamos al sector privado, obviando la necesidad de una garantía soberana del país. Además, la CFI moviliza fondos de bancos y otros inversionistas institucionales[31]. Respecto a las operaciones dirigidas al sector público, se suelen acompañar de recomendaciones de política que buscan mejorar la eficiencia y establecer un marco institucional y regulatorio que incentive la participación del sector privado.

Las garantías ofrecidas tienen como misión aminorar el riesgo al que se enfrentan los inversionistas privados en los proyectos relacionados con infraestructura. Esta clase de instrumento adopta tres modalidades. La primera de ellas corresponde a las garantías parciales de crédito, que en el caso del BM se ofrecen al sector público, mientras que la CFI las ofrece a los privados. Estas garantías buscan expandir los plazos y disminuir las tasas de interés a las que se obtiene el financiamiento privado. El segundo tipo corresponde a las garantías parciales de riesgo, con las que se protege a los inversionistas de riesgos específicos en proyectos privados (que el gobierno no pague sus obligaciones contractuales o la disponibilidad de divisas, entre otros). Las garantías ofrecidas por el BM requieren de

[31] Entre las principales actividades de la CFI están los servicios de inversión, que corresponden principalmente a préstamos, préstamos sindicados, financiamiento en capital accionario, instrumentos de financiamiento estructurado, servicios de gestión de riesgos, financiamiento en moneda local y financiamiento para el comercio.

una contragarantía soberana del país, mientras que este requisito no existe en el caso de la CFI. La tercera y última modalidad es el seguro de riesgos políticos, que es operado por el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) a los inversionistas privados. Con este instrumento se busca cubrir pérdidas relacionadas con restricciones a las transferencias de divisas, expropiación, incumplimiento de contrato y disturbios civiles o guerras.

b) Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB)

El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII o AIIB, por sus siglas en inglés**)** es una institución financiera multilateral de desarrollo propuesta por el gobierno de la República Popular China.

Entre octubre y noviembre de 2014, 22 países asiáticos firmaron el Memorándum de Entendimiento (MOU) que aprobó la creación del AIIB. Estos son: Bangladesh, Brunei, Camboya, China, India, Indonesia, Kazajstán, Kuwait, Laos, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nepal, Omán, Pakistán, Filipinas, Qatar, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Uzbekistán y Vietnam.

El 31 de Marzo de 2015 venció el plazo otorgado a los países que quisieran presentar su solicitud para ser considerados como miembros fundadores del AIIB, quedando invitadas a integrarse posteriormente como miembros no fundadores el resto de las economías del mundo que busquen contribuir al desarrollo de la infraestructura de Asia y su conectividad regional. Los países que solicitaron ser incorporados como fundadores y resultaron aprobados para mediados de abril de 2015 son: Australia, Austria, Azerbaiyán, Alemania, Arabia Saudita, Brasil—único miembro de América Latina y el Caribe—, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Dinamarca, Egipto, España, Finlandia, Francia, Georgia, Holanda, Irán, Islandia, Israel, Italia, Jordania, Kirguistán, Luxemburgo, Maldivas, Malta, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tayikistán, Turquía. De esta forma, los socios fundadores del AIIB totalizaron 57 países (37 regionales de Asia y Oceanía y 20 no regionales –17 europeos, 2 africanos y 1 latinoamericano—).

Los países que hasta el momento en que esto se escribe esperan que su solicitud sea aprobada son: Hong Kong[32], Hungría y Taipéi Chino (Taiwán)[33].

El establecimiento formal del AIIB, con sede en Beijing, se previó para fines de 2015, luego de que los miembros fundadores firmaran y ratificaran los Artículos del Acuerdo.

El MOU de creación del AIIB estableció un capital autorizado de 100 mil millones de dólares y un capital inicial de 50 mil millones de dólares. Dicho aporte inicial para poner en marcha al banco sería aportado por China[34], esperándose que su participación se vaya reduciendo a medida que se integren más países miembros. Asimismo, el AIIB también podría optar por utilizar fuentes de financiamiento como préstamos interbancarios y emisión de bonos soberanos por parte de los Estados miembros del banco[35].

El capital autorizado del AIIB es más del doble que el patrimonio del Banco Mundial, cuadruplica el patrimonio del BID, quintuplica el del BNDES de Brasil, y es más de 12 veces el de la CAF. Como señala el informe de Ugarteche y Tesalia (2015)[36], suponiendo que el AIIB tuviera un nivel de apalancamiento como el BNDES, eso podría convertirlo en un banco que operara con un billón de dólares, es decir, su potencial es el de ser el banco más grande del mundo[37].

La participación de cada miembro en el banco será proporcional al tamaño de su economía, y los derechos de voto serán proporcionales a las contribuciones realizadas, cumpliendo con que el 75% de los votos corresponda a los países asiáticos y el 25% a las otras naciones. Siguiendo los Artículos del Acuerdo del AIIB, China tendría la mayor participación (30,34%, con un aporte de 29,78 mil millones de dólares) y la mayor proporción (26,06%) de derechos de voto, dándole poder de veto efectivo sobre

[32] Participa en las negociaciones unida a la delegación china.
[33] Fue rechazado originalmente por no ser considerado Estado Soberano.
[34] El Ministro de Finanzas chino, Lou Jiwei, afirmó que su país no pretende obtener una participación del 50% en el nuevo banco.
[35] Fuente: Economy & Nation Weekly.
[36] Ugarteche y Tesalia (2015): "El Banco Asiático de Infraestructura y el Banco del Sur: dos ejemplos de regionalismo financiero". AlainNet, 25 junio.
[37] El total de activos del Grupo Banco Mundial suma US$353mil millones a 2014 (Ugarteche y Tesalia; 2015).

las decisiones clave del Banco, que requerirían mayoría calificada de tres cuartos de votos[38]. Entre los países con participación mayor al 3%, China es seguida por India (8,52%); Rusia (6,66%); Alemania (4,57%); Corea del Sur (3,81%); Australia (3,76%); Francia (3,44%); Indonesia (3,42%); Brasil (3,24%) y Reino Unido (3,11%).

El proceso de creación del AIIB ha despertado ciertas controversias, habiéndose iniciado éste luego de que se bloquearan en el Congreso norteamericano las reformas del Fondo Monetario Internacional (FMI) tendientes a incorporar los reclamos de mayor participación de los países en desarrollo; y habiéndose propuesto el AIIB desde sus objetivos ofrecer una alternativa a los organismos que tendrían un mayor peso de los países desarrollados como el FMI, el Banco Mundial (BM) y al Banco Asiático de Desarrollo (BAD) —organismos tradicionalmente presididos por europeos, norteamericanos y japoneses, respectivamente—. Asimismo, el gobierno de Estados Unidos manifestó dudas sobre el cumplimiento de los rigurosos estándares internacionales en materia de transparencia financiera y de asuntos medioambientales que pudiera tener el nuevo banco propuesto por China; complejizando, desde el punto de vista diplomático, la decisión de tradicionales aliados políticos y comerciales de Washington —como Corea del Sur— de unirse al AIIB.

No obstante las controversias esgrimidas, varios países desarrollados ya se han incorporado como miembros fundadores del AIIB y, según fuera anunciado por las autoridades chinas, el nuevo banco ha propuesto una iniciativa regida por principios de "justicia, equidad y apertura" con un modus operandi eficiente, transparente y respetuoso del medio ambiente; con la finalidad de aumentar las opciones de financiamiento que Asia necesita para superar sus enormes brechas de infraestructura —cuyos montos fueron calculados por estudios del BAD en más de 8 billones de dólares entre 2010 y 2020, los que en la actualidad excederían las posibilidades de financiamiento del BAD y el BM juntos— y que por lo tanto, cooperará con los bancos de desarrollo multilaterales existentes, operando como una nueva plataforma para financiar los proyectos más importantes de la región asiática en materia de infraestructura de telecomunicaciones, energía, transporte y logística, desarrollo agrícola y urbano, agua y saneamiento y protección del medio ambiente.

El gran nivel de apoyo global obtenido en la conformación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, además de revelar el alto incentivo que estos países tienen en que sus empresas nacionales obtengan contratos de construcción de infraestructura y también se atraigan capitales en yuanes; da una clara muestra del espaldarazo a los colosales esfuerzos de China por concretar su proyecto de internacionalización de su moneda nacional, así como también a su escalada en la participación en el sistema financiero mundial[39].

2. Banca subregional y bilateral de desarrollo

a) Banco Europeo de Inversiones (BEI)

El Banco Europeo de Inversiones, creado en 1958 por el Tratado de Roma, es la institución comunitaria de financiamiento de la Unión Europea (UE). El banco realiza operaciones en los 28 Estados miembros y en más de 150 países ajenos a la comunidad, con el objetivo de contribuir en la integración, el desarrollo equilibrado y la cohesión económica y social, representandode los intereses de los países miembros. El BEI es el mayor prestatario y prestamista supranacional del mundo y la única institución financiera internacional que responde políticamente ante los responsables de las políticas y las instituciones de la UE (Banco Europeo de Inversiones; 2014).

El BEI apoya proyectos de los sectores de infraestructura, industria, agroindustria, minería y servicios, dedicando una atención especial a la preservación y mejora del medio ambiente. Para ello, brinda créditos (en euros y dólares estadounidenses), asistencia técnica, garantías y fondos de capital de riesgo.

Fuera de la UE, los préstamos del BEI se rigen por una serie de mandatos de la Unión Europea en apoyo de las políticas comunitarias de cooperación y desarrollo en los países socios. A 2015, los

[38] Fuente: South China Morning Post, June 30th, 2015.

[39] Para citar un ejemplo, según ha sido publicado en notas de prensa, además del Reino Unido liderar la captación de inversiones chinas para plantas nucleares civiles, Londres también acogería la primera cámara de compensación para el yuan fuera de Asia.

mandatos exteriores del BEI incluyen a la Asociación Europea de Libre Comercio, la vecindad del Mediterráneo, países vecinos del Este de la Unión Europea, Asia central y con países en desarrollo, grupo que comprende a países de África, el Caribe y el Pacífico, además de Asia, África y América Latina. La mayoría de los préstamos otorgados fuera de la UE están asegurados con garantías presupuestarias proporcionadas por los Estados miembros o en virtud de los mandatos del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea.

Dado que el banco es una fuente de financiamiento complementaria, solo puede prestar hasta el 50% del costo de un proyecto combinando con los recursos propios del promotor y fondos de otras procedencias, financiándose generalmente un tercio de cada proyecto. Adicionalmente, capta fondos en los mercados de capitales para poder conceder préstamos y ofrecerlos con un tipo de interés relativamente bajo y con vencimientos a largo plazo.

Hasta fines de 2013, la cartera total de préstamos ascendía a 428.138 millones de euros. En el año 2013, el Banco firmó préstamos por un total de 71,7 mil millones de euros, con un 89,2% de su financiación destinado a proyectos en la Unión Europea y 10,8% fuera de la UE. Los préstamos del BEI para América Latina en 2013 ascendieron a 492,4 millones de euros, es decir, 0.7% del total de préstamos otorgados por el Banco en el año; los que se centraron principalmente en rubros de energía eléctrica, cambio climático y agua y saneamiento.

Desde 1993, el BEI está autorizado a conceder préstamos en América Latina en el marco de un mandato conjunto para Asia y América Latina, llamado "ALA" (Asia and Latin America), cuyo presupuesto por períodos se aprueba por el Consejo de la Unión Europea. Bajo el marco del mandato vigente del ALA, que abarca el período 2014-2020, el BEI está autorizado a prestar hasta 3,4 mil millones de euros para financiar operaciones que apoyan las estrategias de cooperación de la Unión Europea en esas dos regiones y complementar otros programas de cooperación e instrumentos de éstos. De este monto, 2,3 mil millones de euros están destinados a América Latina para; dicho período.

Los países de América Latina que actualmente califican al financiamiento del BEI bajo el mandato ALA 2014-2020 son 17: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

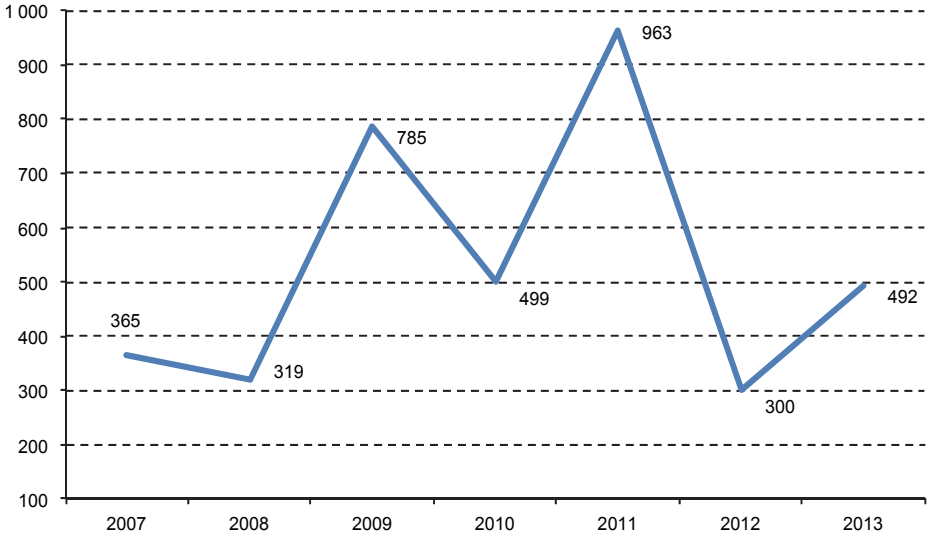
A su vez, el BEI creó un instrumento de financiación llamado "Facilidad para la Sostenibilidad Energética y la Seguridad del Abastecimiento Energético (ESF)", que cuenta con 4.500 millones de euros destinados a complementar los mandatos ALA anteriores en materia de energía y medioambiente de interés para la Unión Europea. Este instrumento se ha utilizado principalmente en países como Brasil o México, que han priorizado objetivos de mitigación del cambio climático.

Considerando los préstamos firmados en América Latina, desde 1993 hasta 2013, el BEI ha apoyado 87 proyectos que ascienden a 6,3 mil millones de euros que incluyen a 13 países de América Latina. Los principales sectores financiados son: energía (36,7% del total), telecomunicaciones (23,1%), industria (20,1%) y transporte (11,4%).

En el gráfico 16 a continuación se presenta la totalidad de préstamos firmados en América Latina por el Banco Europeo de Inversiones en el período 2007-2013 por un total de 3.723 millones de euros.

Es relevante destacar que los proyectos que el BEI prioriza en los países de América Latina son aquellos destinados a la mitigación y adaptación del cambio climático (por ejemplo, energías renovables, eficiencia energética, transporte urbano y otros proyectos que reduzcan las emisiones de CO_2), al desarrollo de la infraestructura social y económica, incluyendo el agua y el saneamiento, y al desarrollo local del sector privado, en particular, el apoyo a las PYMEs. A su vez, para acceder al financiamiento del banco, es requisito que los proyectos posean un gran potencial para contribuir al desarrollo económico del país beneficiario.

Gráfico 16
BEI: préstamos aprobados para América Latina y el Caribe, 2007-2013
(En millones de euros)



Fuente: European Investment Bank (2014), "La financiación del BEI en América Latina", octubre.

b) Banco Nórdico de Inversiones (NIB)

El Banco Nórdico de Inversiones es la institución financiera internacional común de Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega y Suecia. Promueve el crecimiento sostenible de las economías de los países nórdicos mediante el financiamiento de proyectos de inversión del sector público y privado, que mejoren la competitividad y el medio ambiente. "El NIB financia proyectos de inversión y exportación que se realicen dentro y fuera del área geográfica de sus países miembros."[40] El banco añade valor y complementa las inversiones para lograr un crecimiento sostenible de los países nórdicos y bálticos.

Para mejorar la competitividad, el NIB financia proyectos que acrecienten el progreso técnico y la innovación, el desarrollo del capital humano, mejoras en la infraestructura y que aumenten la eficiencia del mercado. El Banco Nórdico de Inversiones tiene operaciones de préstamos dentro y fuera de los países miembros. A su vez, se debe tener en cuenta que fuera de los países miembros, los proyectos que financia el Banco deben ser de mutuo interés tanto para el prestatario como para los países miembros.

El Banco Nórdico de Inversiones ha entrado en acuerdos de cooperación financiera con los gobiernos nacionales del mundo. El NIB estableció una cooperación formal con países en África, Asia, Europa y América Latina. El banco enfoca sus operaciones, fuera de la región nórdica, en determinados países donde ve buenas oportunidades y la posibilidad de mantener su presencia: Rusia, Brasil, China, India, Polonia, Sudáfrica, Ucrania y Vietnam.

Adicionalmente, el Banco Nórdico de Inversiones coopera y cofinancia proyectos con otras instituciones financieras y tres bancos regionales multilaterales: The Black Sea Trade & Development Bank, el Banco Centroamericano de Integración Económica, y el Banco de Desarrollo de América Latina. Es así como, a través de estas instituciones, el NIB puede operar con países donde no tiene acuerdos de cooperación financiera. En el año 2014, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco Nórdico de Inversiones firmaron un crédito por 60 millones de dólares para

[40] Alide, "Fuentes de Financiamiento y Oportunidades de Inversión", abril-junio 2013.

promover el intercambio comercial entre las regiones, con el objetivo de financiar proyectos en sectores estratégicos para las dos instituciones.[41]

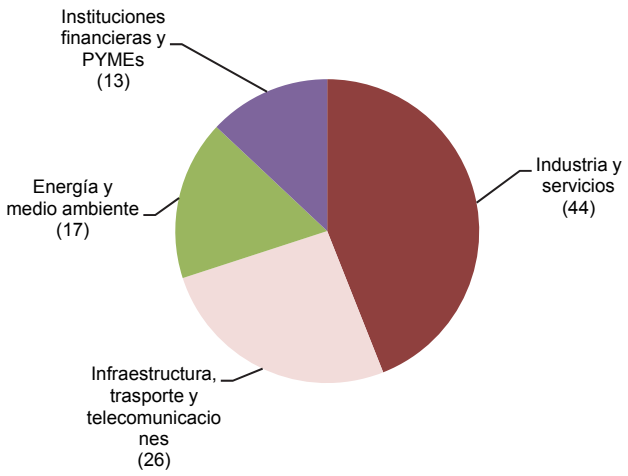
El banco ofrece préstamos a largo plazo y garantías en términos de un mercado competitivo a sus clientes tanto en el sector público como en el privado. Los mismos pueden llegar a cubrir hasta el 50% del costo total del proyecto. Obtiene los fondos para los préstamos del mercado de capitales y, en términos de volumen, los préstamos corporativos a los países miembros del NIB constituyen la mayor parte de los préstamos que brinda. Para obtener el crédito, los proyectos de los países solicitantes deben mejorar la competitividad y/o el medio ambiente, que son los dos pilares de la misión del NIB.

El NIB fomenta proyectos e inversiones en distintos sectores, incluyendo la energía, el transporte, la infraestructura y el cuidado del medio ambiente. A su vez, realiza grandes inversiones en el sector privado para su mejora y para la internacionalización de las empresas. Las cuatro áreas de negocios de NIB son energía y medio ambiente; infraestructura, trasporte y telecomunicaciones; industrias y servicios; e instituciones financieras y PYMEs.

La cartera de préstamos del Banco Nórdico de Inversiones a diciembre del 2013 asciendió a 14,7 mil millones de euros, correspondiendo 12.035 millones a países miembros y 2.669 millones a los países no miembros. En el 2013, el NIB aprobó préstamos por un total de 2,3 mil millones de euros y acordó por 1,8 mil millones, de los cuales el 97% fueron hechos a países miembros del banco. El NIB firmó 43 nuevos créditos y los préstamos desembolsados fueron de 1,9 mil millones de euros en el mismo año.

Siguiendo con su objetivo de mejorar la competitividad y el medio ambiente, el NIB financió un considerable número de proyectos correspondientes a la mejora de la infraestructura, la energía, el trasporte, la innovación, el cuidado de la salud y la educación. Los nuevos préstamos acordados en el área de la energía y el medio ambiente en el último año fueron por un total de 302 millones de euros, mientras que en el área de la infraestructura, el trasporte y las telecomunicaciones el total fue de 474 millones. El área de industrias y servicios fue la de mayor destino con un total de 805 millones de euros en 2013.

Gráfico 17
NIB: distribución sectorial de los préstamos acordados, 2013
(En porcentajes)



Fuente: Banco Nórdico de Inversiones. Reporte anual 2013.

[41] Fuente: http://www.latindadd.org/2014/09/09/bcie-firma-credito-con-banco-nordico-de-inversiones-para -promover-intercambio-comercial/.

c) Banco de Desarrollo Alemán (KfW)

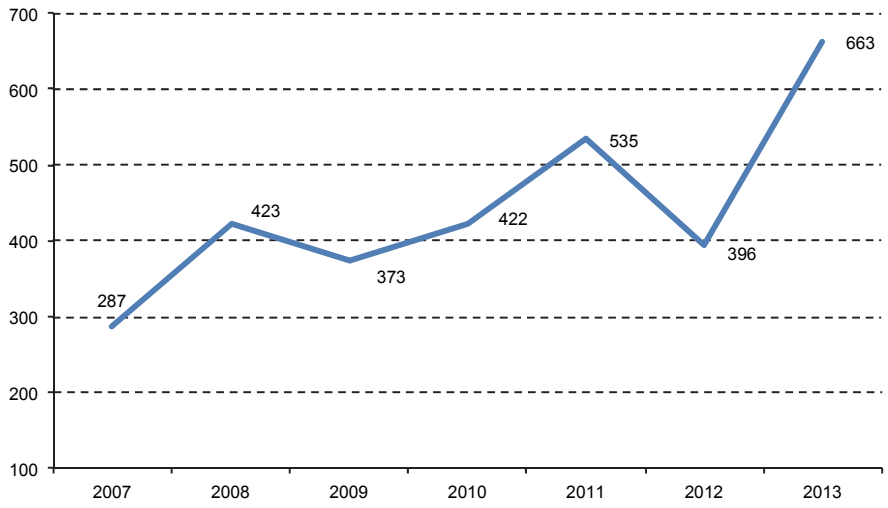
El grupo bancario KfW, fundado en 1948, es el banco de fomento de la República Federal de Alemania. El mismo se encuentra integrado por el Banco PYME, que fomenta la actividad de las pequeñas y medianas empresas alemanas; el Banco de Fomento, que impulsa la protección del medio ambiente, la educación, la vivienda y la infraestructura alemana; el Banco de Desarrollo que promueve el crecimiento de los países en desarrollo y en transición; la Sociedad Alemana para la Inversión y el Desarrollo destinada al sector privado de los países en desarrollo y el Banco IPEX, destinado a la financiación de exportaciones y de proyectos sobre suministros alemanes y europeos.

El KfW se rige por los convenios entre los países socios y el Gobierno Federal alemán y apoya al mismo en su política de cooperación internacional, financiando exportaciones y proyectos, prestando servicios de consultoría y fomentando programas de desarrollo en África, Asia, América Latina y Europa sudoriental. El Banco ofrece desde 1994 créditos de cooperación financiera para facilitar capital adicional a países en desarrollo sin problemas de endeudamiento; fondos que son destinados principalmente al financiamiento de proyectos de infraestructura y servicios económicos. A su vez, el KfW fomenta inversiones y programas de reforma en distintos sectores, entre ellos: la protección del medio ambiente, el desarrollo urbano, la reducción de la pobreza, la infraestructura y la energía.

El origen de los fondos del Banco de Desarrollo Alemán para financiar diferentes proyectos provienen del presupuesto federal alemán (1,8 mil millones de euros en 2013), fondos propios que obtiene en el mercado de capitales (3 mil millones de euros en 2013) y fondos mandatarios (406 millones de euros en 2013). Por su parte, los destinatarios que pueden solicitar estos fondos son las instituciones locales o estatales de los países en desarrollo.

Entre 2007-2013, los compromisos totales del KfW ascendieron a 28,5 mil millones de euros, alcanzando éstos en el año 2013 un monto de 5,2 mil millones de euros. De este último monto (de 2013), América Latina recibió un total de 663,2 millones de euros (13% del total del año), que corresponden a 31 proyectos en la región. Entre 2007 y 2013, el Banco ha operado con 18 países de América Latina y el Caribe[42]. En el siguiente gráfico 18 se puede observar con detalle la evolución de compromisos del KfW con los países de la región en el período comprendido entre los años 2007-2013.

Gráfico 18
KfW: préstamos comprometidos con América Latina y el Caribe, 2007-2013
(En millones de euros)

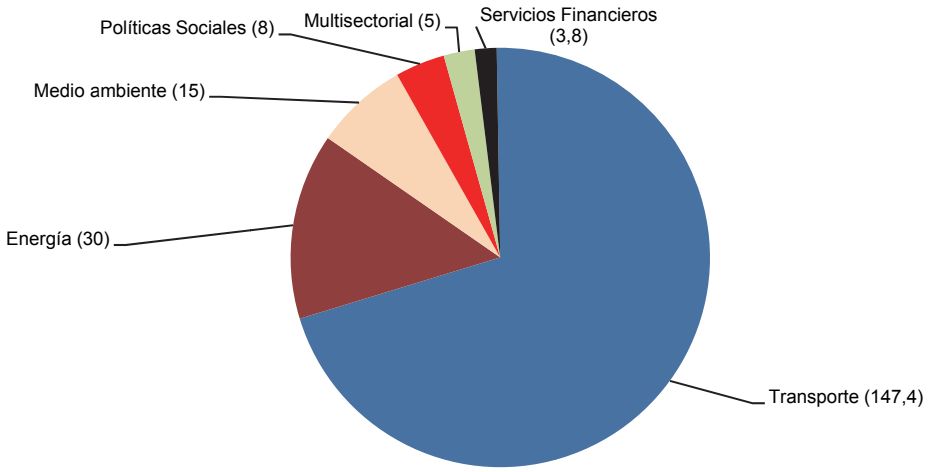


Fuente: KfW Development Finance, Research and analyse promotional projects.

[42] Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En el siguiente gráfico 19 se puede observar la distribución sectorial de los compromisos del KfW para financiar proyectos regionales[43] en 2013 en América Latina, concentrando el sector transporte la amplia mayoría de los fondos disponibles, mientras los sectores de energía y medio ambiente fueron el segundo y tercer sector, respectivamente, en captar mayores proporciones de estos recursos de financiamiento. En los últimos años, el KfW concentró esfuerzos en América Latina para atender objetivos de desarrollo vinculados a la mitigación de los impactos de la crisis económica y financiera desatada en 2008.

Gráfico 19
KfW: distribución sectorial de los préstamos comprometidos con América Latina y el Caribe, 2013
(En millones de euros)



Fuente: KfW Development Finance, Research and analyse promotional projects.

d) Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC)

El Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC) es una institución financiera perteneciente al Gobierno japonés, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo de Japón y de la economía y sociedad internacional, promoviendo el desarrollo en el extranjero y el aseguramiento de recursos que son importantes para Japón, la competitividad internacional de las industrias japonesas y los negocios fuera de Japón que tienen como finalidad conservar el medio ambiente global. Para cumplir con su objetivo, el banco también realiza operaciones para la prevención y reparación de alteraciones del orden financiero internacional.

El JBIC, creado en octubre de 1999[44], es el encargado de ejecutar las operaciones de préstamos del gobierno japonés que financia los proyectos de cooperación económica. El JBIC obtiene los recursos para brindar financiamiento de las siguientes fuentes: de la asignación presupuestaria ordinaria proveniente de los impuestos, de la emisión de títulos del gobierno y del programa fiscal del gobierno japonés, financiado con recursos internos. Asimismo presta e invierte en firmas japonesas y extranjeras, instituciones financieras y gobiernos extranjeros y a instituciones financieras multilaterales.

Entre las operaciones que realiza el JBIC se pueden mencionar los préstamos para apoyar las exportaciones de maquinarias, tecnología y equipos japoneses, los préstamos para apoyar la importación de recursos naturales y otros materiales importantes para Japón, los préstamos para apoyar las

[43] Los proyectos regionales son los proyectos y programas que involucran al menos dos países de una región.
[44] El Japan Bank for International Cooperation (JBIC) fue establecido el 1 de abril de 2012 de acuerdo con la ley de Japan Bank for International Cooperation que fue promulgada y entró en efecto el 2 de mayo de 2011 (de acuerdo al perfil del JBIC, "Rol y Función": http://www.jbic.go.jp/en/about/role-function)

operaciones en el exterior implementadas por firmas japonesas, y los préstamos que se utilizan para apoyar las mejoras en el ambiente comercial extranjero para facilitar el comercio, las inversiones y demás actividades japonesas fuera del país, y para apoyar proyectos de gobiernos y de agencias gubernamentales extranjeras. Asimismo, el JBIC realiza participaciones en el capital donde invierte en proyectos o fondos extranjeros que tienen que ver con compañías japonesas, proporciona garantías para estimular y complementar el financiamiento de instituciones financieras privadas, lleva a cabo estudios e investigaciones para apoyar sus operaciones financieras, y ofrece préstamos puente que proporcionan financiamiento a corto plazo a gobiernos de países en desarrollo que enfrentan dificultades con su balanza de pagos[45].

A efectos de este trabajo, es importante destacar que el JBIC brinda ayuda financiera a los países en desarrollo para apoyarlos en su esfuerzo por mejorar su situación económica y social, y lograr un desarrollo económico sostenido. El JBIC provee préstamos a largo plazo e intereses bajos, categorizados como préstamos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), para mejorar la infraestructura en los países en desarrollo. Asimismo, el JBIC brinda préstamos de cooperación bilateral, que se destinan a brindar asistencia directa a los países en desarrollo, así como también realiza operaciones multilaterales por medio de las organizaciones financieras internacionales. En 2011, el JBIC estableció la E-FACE (un servicio financiero para promover infraestructura de bajo carbono y capital social) cuyo objetivo es financiar la expansión de los sistemas integrados de infraestructura en el extranjero, promover la inversión en proyectos de fusión y adquisición y proporcionar capital de riesgo para los proyectos de conservación de energía.

Para cumplir con su misión, el Banco cuenta con tres grupos de trabajo diferenciados: el Grupo Financiero de Energía y Recursos Naturales, el Grupo Financiero de Infraestructura y Medio Ambiente[46] y el Grupo Financiero de la Industria. Hasta el año 2014, el total de préstamos firmados para proyectos sobre recursos naturales asciendió aproximadamente a 75 mil millones de dólares[47].

A fines de marzo de 2014, la cartera de préstamos y garantías ascendía a 148,5 mil millones de dólares[48]. En el año 2013, el Banco Japonés para la Cooperación Internacional obtuvo un alto nivel de préstamos, garantías y participaciones con un total de aproximadamente 21,4 mil millones de dólares, siendo para América Latina 2 mil millones de dólares, (correspondiente al 9% del total). La distribución de las operaciones del JBIC por región en el año fiscal 2013 puede observarse en el gráfico 20.

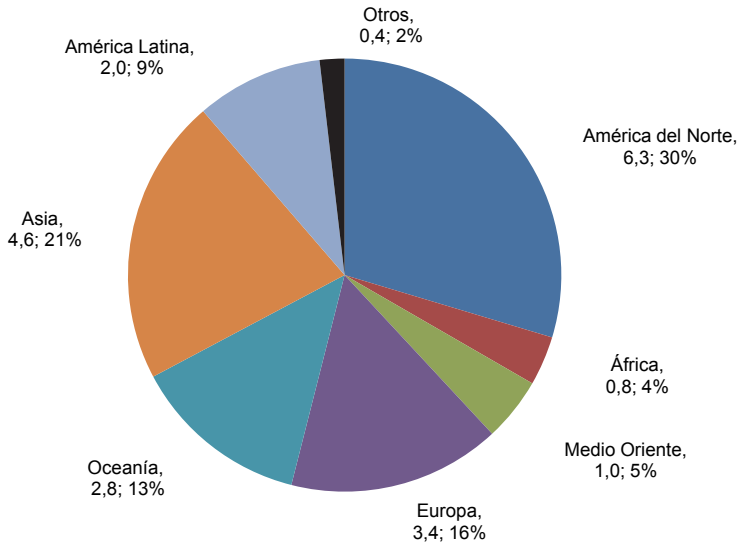
[45] Perfil del JBIC, Rol y Función: http://www.jbic.go.jp/en/about/role-function.

[46] El 1 de julio de 2014 el Grupo financiero de Infraestructura absorbió al Departamento de Energía Nuclear y Renovable, formando así el Grupo Financiero de Infraestructura y Medio Ambiente.

[47] http://www.jbic.go.jp.

[48] Se considera un tipo de cambio JPY/USD de 0.0097 a marzo de 2014.

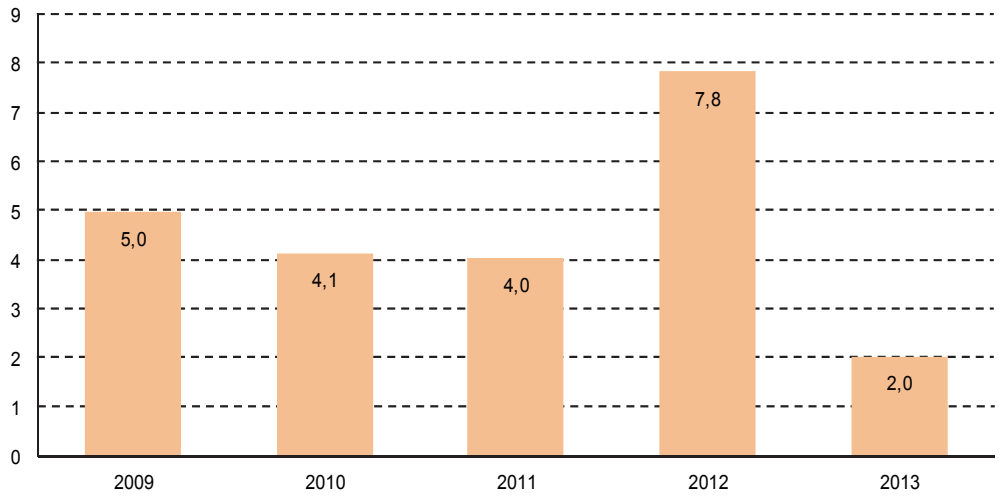
Gráfico 20
JBIC: préstamos comprometidos por región, 2013
(En miles de millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de JBIC (2014) Reporte Anual 2014.
Nota: Se considera un tipo de cambio JPY/USD de 0.0097 a marzo de 2014,

En el gráfico 21 pueden observarse los compromisos[49] asumidos por el JBIC en la región de América Latina entre los años 2009 y 2013, alcanzando los mismos su nivel más alto en el año 2012 por un valor cercano a los 8 mil millones de dólares.

Gráfico 21
JBIC: préstamos comprometidos con América Latina, 2009-2013
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Elaborado sobre la base de JBIC (2014) Reporte Anual 2014.

[49] Se incluyen préstamos, garantías y participaciones totales.

El cuadro 4 detalla el total de los préstamos y participaciones desembolsados por el JBIC a los distintos países de la región durante el año fiscal 2013, destacándose Chile como principal destinatario de los mismos.

Cuadro 4
JBIC: distribución geográfica de préstamos desembolsados en América Latina, 2013
(En millones de dólares)

País	Total
Brasil	272,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	197,9
Chile	674,2
Ecuador	8,7

Fuente: Elaborado sobre la base de JBIC (2014) Reporte Anual 2014.

A modo de ejemplo, dentro de las operaciones que realizó el JBIC en 2013, pueden mencionarse los siguientes préstamos para diferentes proyectos realizados a los países de América del Sur: Expansión de la mina más larga de Bolivia, Préstamo para una compañía petrolera estatal en Brasil, Adquisición de la participación y el desarrollo en una mina de cobre en Chile y una Línea de Crédito para Ecuador.

e) Banco de Desarrollo de China (CDB) y Banco de Importaciones y Exportaciones de China (Eximbank)

El Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) es una institución financiera estatal establecida en marzo de 1994, que depende directamente del Consejo de Estado de la República Popular de China (RPC)[50]. De los tres bancos institucionales de China que se crearon con el objetivo de implementar políticas estatales de desarrollo (CDB, ExIm Bank y Banco de Desarrollo Agrícola), el CDB es el principal responsable de proveer fondos y mecanismos de financiamiento para apoyar a las políticas de desarrollo económico priorizadas por el gobierno nacional, en materia de:

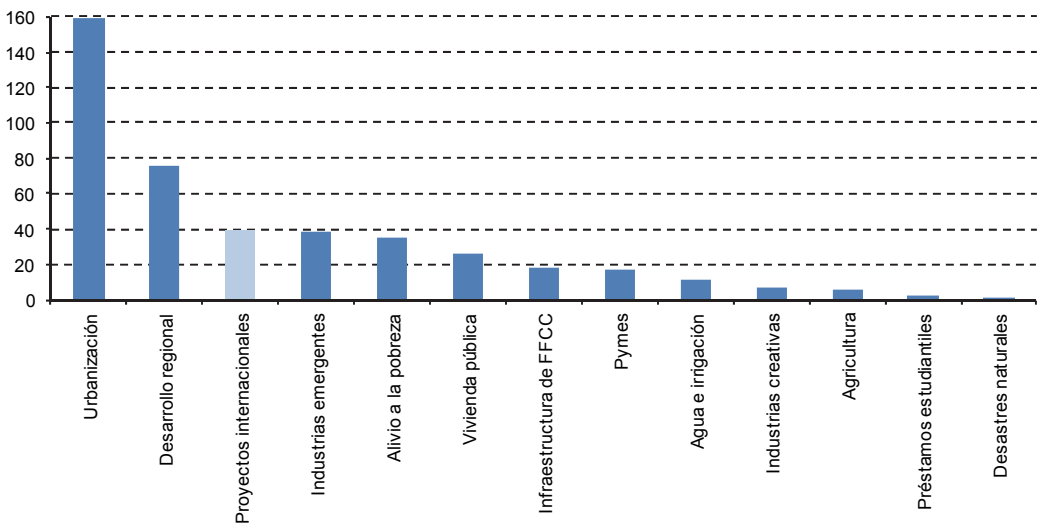
- grandes proyectos de infraestructura, industrias básicas, sectores emergentes, energía y transporte.
- Asimismo, también es parte de la misión del banco:
- promover el desarrollo regional coordinado y la urbanización, vía financiamiento para viviendas sociales, pequeñas empresas, inversión agrícola/rural, educación, salud e iniciativas medioambientales;
- facilitar la inversión transfronteriza y la cooperación global de negocios de China;
- estimular la innovación y el crecimiento sostenible.

En la última década, el banco apoyó miles de proyectos en las áreas mencionadas como objetivo. Para fines de 2013, los activos del banco crecieron a alrededor de 1,3 billones de dólares (8,2 billones de youanes). Asimismo, se considera que el BDC es el mayor prestamista en moneda extranjera en China y el segundo mayor emisor de bonos en el país (200 mil millones de dólares —1,240 mil millones de yuanes — en bonos denominados en yuanes en el año 2013), después del Ministerio de Finanzas. Las emisiones de deuda del CDB en poder de los bancos locales se consideran activos libres de riesgo, al igual que los bonos del gobierno de la República Popular China.

La cartera vigente de préstamos del banco hacia fines de 2013 fue de 1,16 billones de dólares (7,14 billones de youanes), considerando tanto préstamos denominados en yuanes como en moneda extranjera. Como puede observarse en el gráfico 22, los principales rubros de financiamiento del año 2013 fueron: urbanización; desarrollo regional; proyectos internacionales; industrias emergentes; alivio a la pobreza; vivienda pública; infraestructura de FFCC; PyMES; agua e irrigación; industrias creativas; agricultura; préstamos estudiantiles; desastres naturales, etc.

[50] En diciembre de 2008 el CDB se incorpora como Corporación Banco de Desarrollo de China.

Gráfico 22
CDB: principales préstamos por sector, 2013
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de China Development Bank (2014) "Annual Report 2013".
Nota: Tipo de cambio 1 RMB = 0,16 USD.

En materia de cooperación internacional, durante 2013, el CDB agrandó su colaboración con gobiernos extranjeros, empresas e instituciones financieras en áreas claves como infraestructura, agricultura, sectores sociales y energía. Firmó 14 acuerdos colaborativos con 13 países, entre los que se incluye a Surinam.

Entre los Proyectos Internacionales y de cooperación que el CDB financió en 2013 se destacan los siguientes: La Fase III del Fondo China-Venezuela; la cooperación financiera multilateral con la Asociación Interbancaria China-ASEAN; con la Cooperación Interbancaria de los BRICS, el FOCAC (Foro de Cooperación China-África); el Banco Mundial (sobre Desarrollo de África), etc. La cartera de préstamos en moneda extranjera a fines de 2013 ascendió a más de 40 mil millones de dólares, y los préstamos al exterior denominados en yuanes ascendieron a 63 mil millones de youanes (aproximadamente 10 mil millones de dólares), promoviendo la internacionalización de la moneda china, el renminbi.

Asimismo, el Banco anualmente organiza seminarios y programas de desarrollo de capacidades de los gobiernos en Asia, África y América Latina. En 2013 hubo 4,963 participantes en los seminarios y alrededor de 100 jóvenes de países en desarrollo fueron becados por el CDB para estudiar en China.

CDB en América Latina y el Caribe

EL CDB es la entidad china que en los últimos años ha otorgado la mayor proporción de préstamos hacia América Latina y el Caribe (algo más del 60% del total de los préstamos chinos a la región): 36 préstamos provenientes del banco asiático que totalizaron aproximadamente 83 mil millones de dólaresen el período 2005-2014[51].

Dentro de la región, el país que ha recibido la mayor proporción de préstamos provenientes del CDB entre 2005-2014 ha sido Venezuela (55,7%), seguido por Argentina (20,8%), Brasil (14%), Ecuador (6%), México (1,7%), Bolivia (0,7%) y Jamaica (0,6%). Ver el cuadro 5.

[51] Dada la escasa disponibilidad de información completa y detallada publicada por parte de las instituciones financieras chinas; la fuente de información utilizada proviene de la recolección de estimaciones y datos recogidos por el Inter-American Dialogue en conjunto con la Global Economic Governance Initiative de la Universidad de Boston.

Cuadro 5
CDB: préstamos a América Latina y el Caribe, 2005-2014
(En miles de millones de dólares y porcentajes)

País	Monto	Porcentajes
Venezuela (República Bolivariana de)	46,20	55,70
Argentina	17,30	20,80
Brasil	11,60	14,00
Ecuador	5,00	6,00
México	1,40	1,70
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,55	0,70
Jamaica	0,46	0,60
Perú	0,25	0,30
Chile	0,15	0,20
Colombia	0,08	0,10
Uruguay	0,01	0,00
Total	83,00	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Inter-American Dialogue.

Respecto a las condiciones impuestas por las entidades chinas para el otorgamiento de préstamos, es importante mencionar que si bien éstas han actuado como mecanismos de mitigación de riesgos, también han permitido que los préstamos se otorguen a tasas menores a las reflejadas en los niveles de riesgo país del momento. Para citar un ejemplo, el CDB otorgó a Argentina en 2010 un crédito por 10 mil millones de dólares para el desarrollo del sistema ferroviario con la condición de que Argentina realice compras de equipos a la empresa ferroviaria china, permitiendo otorgar el préstamo a un nivel de tasa menor que la reflejada en el riesgo país argentino del momento. Otro ejemplo es el otorgamiento por parte del CDB de un préstamo a Venezuela en 2010 por 20 mil millones de dólares, a través del mecanismo loan-for-oil, a una tasa de solo 50-285 puntos básicos sobre la Libor, muy por debajo del spread de riesgo país de Venezuela en ese momento, que se encontraba en más de 1.200 puntos básicos. Esto se debe a que los préstamos tienen su devolución asegurada por los ingresos derivados de la venta de crudo por parte de Venezuela a compañías petroleras de China (Gallagher et al. 2012).

Al mismo tiempo debe advertirse que los créditos que China ha otorgado a países de América Latina y el Caribe, principalmente por el CDB, se han concedido a tasas más altas que las que aplicaría el Banco Mundial o el BID (ver detalles en Gallagher et al; 2012). Este factor no resulta sorprendente si se tiene en cuenta que la banca multilateral opera con costos de fondeo comparativamente más bajos que otros intermediarios financieros y por ende tiene en general la capacidad de brindar financiamiento en condiciones más favorables que las de mercado a ciertos beneficiarios según considere pertinente; ello debido, básicamente, a características distintivas de este tipo de banca respecto del resto de los intermediarios financieros[52].

[52] En primer lugar, para aquellos bancos de desarrollo multilaterales que cuentan con una ventanilla concesional es común que estos reciban donaciones por parte de gobiernos, en su mayoría de países desarrollados, para que estos a su vez las canalicen a través de dicha ventanilla. En este caso, esa parte de su "fondeo" es a costo cero (Buiter y Fries, 2002). En segundo lugar, el hecho de que el capital de los bancos multilaterales sea constituido mediante aportes que realizan sus países miembros lleva consigo un subsidio implícito en tanto dicho capital en general no paga dividendos. Finalmente, la banca multilateral cuenta en general —por convención más que por normas legales— con un estatus de acreedor preferente por parte de sus países miembros (Buiter y Fries, 2002). Esto a su vez redunda en mejores calificaciones de riesgo y por ende en mejores condiciones de acceso al financiamiento en los mercados internacionales.

En este sentido, debido a las condiciones del financiamiento de las entidades de crédito chinas, éste podría no sólo resultar más oneroso que el de las instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial o el BID, sino también estar restringido a ciertas exigencias contractuales como las de contratación de trabajo y empresas de origen chino que reducirían los potenciales efectos de encadenamiento sobre las economías receptoras de dicho financiamiento; al mismo tiempo que —en general y según se ha afirmado en varios estudios (i.e. Gallagher et al.; 2012)—, se incorporarían lineamientos menos exigentes en términos medioambientales que los de los bancos multilaterales que financian a la región.

A pesar de las contrariedades que podrían implicar las condiciones mencionadas, resulta fundamental notar que al momento de necesitar acceder a estos capitales, muchos de los países de la región no siempre han podido contar con los fondos de los organismos multilaterales como una verdadera alternativa. De hecho, para el período de estudio 2005-2014, el financiamiento del Banco Mundial a Venezuela y Ecuador fue nulo mientras que para Argentina ascendió a sólo una quinta parte del financiamiento chino. En el caso del BID si bien existió financiamiento canalizado hacia los tres países, el mismo ascendió solamente a una octava parte del financiamiento proporcionado por China a los mismos.

En la práctica, los hechos muestran que si bien el financiamiento chino se habría otorgado a tasas por encima de las ofrecidas por las Instituciones Financieras Multilaterales; no obstante, el mismo habría resultado menos oneroso que la opción de financiarse a través de los mercados de crédito internacionales.

3. Fondos extrarregionales financiadores de infraestructura en América Latina y el Caribe

Además de la Banca de Desarrollo y los diversos programas bilaterales que varios países ofrecen para apoyar el financiamiento del desarrollo, ya sea mediante sus bancos de desarrollo nacionales o sus agencias de cooperación internacional (tal como se ha analizado previamente en este trabajo una selección de casos más relevantes); también existen fondos internacionales de un conjunto de países de fuera de la región que se proponen financiar proyectos de desarrollo en diversas áreas en países en desarrollo. Entre ellos pueden incluirse a aquellos vinculados a la mitigación del cambio climático (fondos verdes, tecnologías limpias, etc), pero también aquellos que involucran objetivos más amplios para promover el progreso social y económico en países con mayores necesidades. A continuación se destacan dos fondos con estas últimas características señaladas, los que ofrecen posibilidades de financiamiento en América Latina y el Caribe y otorgan un rol significativo a la infraestructura y transporte como sectores destinatarios de los mismos.

a) Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Europe Aid)

Desde el año 2000, la ayuda exterior oficial para el desarrollo de la Unión Euopea (UE) ha sido objeto de una serie de reformas importantes, entre las que figuran la creación de la Oficina de Cooperación Exterior EuropeAid en 2001, con el objeto de coordinar la cooperación internacional de la UE con los países en distintas fases del desarrollo, particularmente en África, el Caribe y el Pacífico (ACP), Asia y América Latina, los países mediterráneos y Oriente Medio y los países de la Asociación Oriental. Esto incluye también la asistencia bilateral para cubrir diversas necesidades para la transición de países de renta baja a países de renta media-alta.

Desde 2015, la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión (DG DEVCO) es la entidad responsable de formular la política de desarrollo y las políticas temáticas de la Unión Europea destinadas a reducir la pobreza en el mundo y a fomentar la economía sostenible, el desarrollo social y ecológico, la democracia, el Estado de Derecho, la gobernanza y el respeto de los derechos humanos, particularmente mediante la ayuda oficial para el desarrollo. La DG DEVCO impulsa la coordinación entre la Unión Europea y sus estados miembros en asuntos de cooperación y desarrollo, ejerciendo la representación exterior de la UE.

La cooperación europea para el desarrollo de América Latina se inició en 1976 mediante un programa de asistencia técnica y financiera para los países en vías de desarrollo que incluía

conjuntamente a dos regiones: Asia y América Latina (Reglamento PVD-ALA). Asimismo, en 1994 se inició la estrategia de la UE para Asia y en 1995 la Asociación Estratégica UE-América Latina y el Caribe. El programa de asistencia original se sustituyó por un programa más ambicioso en 2007: el Instrumento de Cooperación al Desarrollo.

EuropeAid provee de ayuda para el desarrollo a través de una serie de instrumentos financieros con la finalidad de promover la buena gobernanza, el desarrollo humano y económico y abordar cuestiones universales, como la lucha contra el hambre y la conservación de los recursos naturales, entre otros. En este marco, los sectores de infraestructura, transporte, saneamiento, energía y medio ambiente cobran un rol de gran importancia dentro del Programa.

Dentro de los instrumentos para financiar el desarrollo de los países necesitados, la UE concede subvenciones para apoyar proyectos y organizaciones que fomentan sus objetivos de desarrollo, como así también ofrece contratos públicos, proporciona apoyo sectorial y presupuestario. Las subvenciones son contribuciones financieras directas proporcionadas a organizaciones o a proyectos realizados por éstos, las que generalmente se atribuyen mediante un llamado a oferta de propuestas. Los contratos se conceden mediante procedimientos para comprar servicios, provisiones o diversos trabajos que atiendan a objetivos específicos de desarrollo. El apoyo presupuestario constituye otro importante instrumento de financiamiento para las estrategias de desarrollo identificadas por cada país en desarrollo, operando vía transferencias financieras directas al tesoro nacional de cada país con posterior evaluación del uso de los mismos. Para beneficiarse del apoyo presupuestario, el país de beneficiario debe demostrar compromiso con los valores fundamentales de derechos humanos, democracia y cumplimiento la ley.

En el Año 2013 el total de la asistencia oficial para el desarrollo total comprometida por la UE fue de 14.863 millones de euros, lo que representó alrededor del 10% del Presupuesto de la Comisión Europea. Dentro del sector de infraestructura económica y servicios, el total de compromisos de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) administrada por EuropAid en el año 2013 ascendió a 1.481 millones de euros; siendo mayoritariamente destinado a los subsectores de transporte (907 millones de euros) y energía (441 millones de euros). Del total de compromisos en AOD por parte de la UE en el mismo año, la región de América fue destinataria de un total de 899 millones de euros, de los cuales 246 millones de euros correspondieron a América del Sur (particularmente, Bolivia, Brasil, Colombia, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam)[53].

b) Fondo de la OPEC para el Desarrollo Internacional (OFID)

El fondo de la OPEC[54] para el Desarrollo Internacional (OFID, por su nombre en inglés) es una institución financiera de desarrollo multilateral formada por los países miembros de la OPEC en 1976, cuya sede se ubica en Viena, Austria. El objetivo de la institución es reforzar y promover la cooperación económica entre los estados miembros de la OPEC y otros países en desarrollo, mediante el apoyo financiero a estos últimos en sus esfuerzos por superar los bajos niveles de desarrollo. El Fondo contribuye así a promover el desarrollo y el progreso social y económico especialmente de los países más pobres.

OFID ofrece préstamos en términos favorables para apoyar proyectos que contribuyan al desarrollo y equilibrio de la balanza de pagos, realiza inversiones de capital y brinda garantías y asistencia técnica, ya sea de forma directa o a través de la colaboración de organizaciones internacionales.[55] OFID proporciona recursos adicionales a los suministrados por los estados miembros a través de diversos mecanismos bilaterales y multilaterales, en apoyo a los países en desarrollo.

Los recursos del Fondo provienen principalmente de las contribuciones voluntarias de los estados miembros de la OPEC y de los ingresos derivados de las inversiones y los préstamos. El patrimonio de la

[53] European Commission (2014): EuropAid 2014 Annual Report.

[54] Estados miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo: Argelia, Ecuador, Gabón, Indonesia, Irán, Iraq, Kuwait, Libia,
Nigeria, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Venezuela.

[55] Es de suma importancia para el Fondo, la estrecha colaboración con otros bancos regionales y locales y con otras instituciones internacionales de financiamiento.

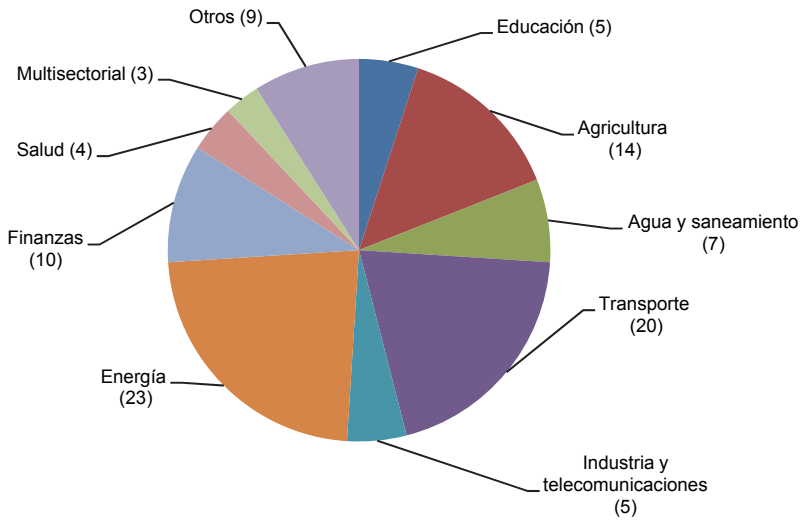
OFID al término del año 2013 era de 6.885 mil dólares, de los cuales 4.261 mil corresponden a las contribuciones de los países miembros.

Todos los países en desarrollo, excepto los miembros de la OPEC, son elegibles para recibir la ayuda de la institución financiera, otorgando prioridad a los países menos desarrollados. Hasta el 2014, OFID otorgó distintos préstamos para apoyar proyectos y programas de desarrollo, así como también efectuó donaciones para brindar asistencia técnica, en 134 países de África, Asia, América Latina y el Caribe, el Medio Oriente y Europa. De esta forma, ejecutó 18 programas de préstamo para el sector público[56] (se encuentra en vigencia el número 19 que se efectivizó en enero del 2014) y, bajo el marco del Mecanismo para el Financiamiento del Sector Privado, posee compromisos que ascienden a los 2.362 millones de dólares.

Los compromisos aprobados por el organismo intergubernamental de financiamiento para el desarrollo, incluyendo donaciones y contribuciones, a principios de 2015 ascendían a 17.988 millones de dólares, de los cuales se han desembolsado 11.924 millones. De este total desembolsado, 1.842 millones de dólares (15,5%) corresponden a la región de América Latina y el Caribe.

Para cumplir con su objetivo, el OFID financia un considerable número de proyectos en los sectores de infraestructura, energía, trasporte, agricultura, educación, salud, agua y saneamiento, bancos de desarrollo, y la industria y telecomunicaciones. A su vez, posee compromisos multisectoriales. En el gráfico 23 se puede observar en detalle la distribución sectorial de la asistencia financiera brindada por el Fondo OPEC para el Desarrollo Internacional a principios del año 2015, la cual totaliza 17 mil millones de dólares.

Gráfico 23
OFID: distribución sectorial de los compromisos globales hasta enero de 2015
(En porcentajes)



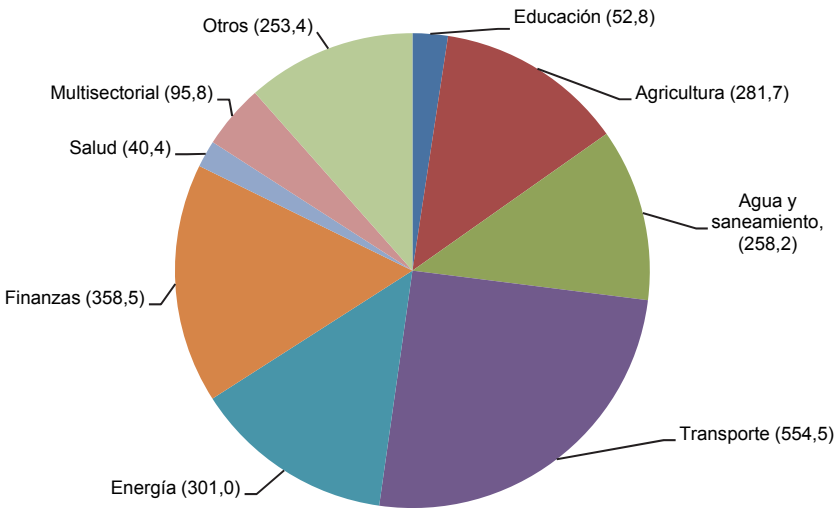
Fuente: OFID (2014).The OPEC Fund for the International Development.

Con el objetivo de apoyar el desarrollo, la competitividad y el impulso al crecimiento en América Latina, el OFID prioriza las necesidades de la región, como lo son el agua, los alimentos y la energía. Mientras, la mejora de la infraestructura y de medios de trasporte es considerado de gran importancia para alcanzar la competitividad económica y la integración comercial de la región en cuestión, siendo uno de los sectores de mayor recepción de fondos del OFID.

[56] Los préstamos soberanos y al sector público representan la principal ventana de financiación de la OFID.

Desde su origen hasta el 31 de enero de 2015, OFID ha ampliado su asociación a 31 países de América Latina y el Caribe con una asistencia financiera que asciende a 2,2 mil millones de dólares. El fundamento guía es que la Inversión, la Integración y la Infraestructura son las tres "I" para desatar el potencial de la región. En el 2013, OFID, en cumplimiento de su objetivo, apoyó financieramente a 16 países de América Latina y el Caribe por un total de 313,9 millones de dólares, correspondiendo un 64,4% a préstamos en el sector público (202,5 millones de dólares).

Gráfico 24
OFID: distribución sectorial de compromisos con América Latina y el Caribe hasta 2014
(En millones de dólares)



Fuente: OFID (2014).The OPEC Fund for the International Development.

4. Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)

La OCDE define a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) como todos los desembolsos netos de préstamos y donaciones efectuados por organismos oficiales nacionales (gobiernos o agencias estatales o locales) y multilaterales que son dirigidos hacia los países y territorios elegibles de ser destinatarios de AOD, en condiciones financieras favorables y bajo el objetivo de promover el desarrollo económico y social del país receptor. Dichos destinatarios consisten en todos los países de ingresos bajos y medianos, determinado por su nivel de renta nacional bruta (RNB) per cápita publicado por el Banco Mundial (con la excepción de los miembros del G8, los miembros de la UE).

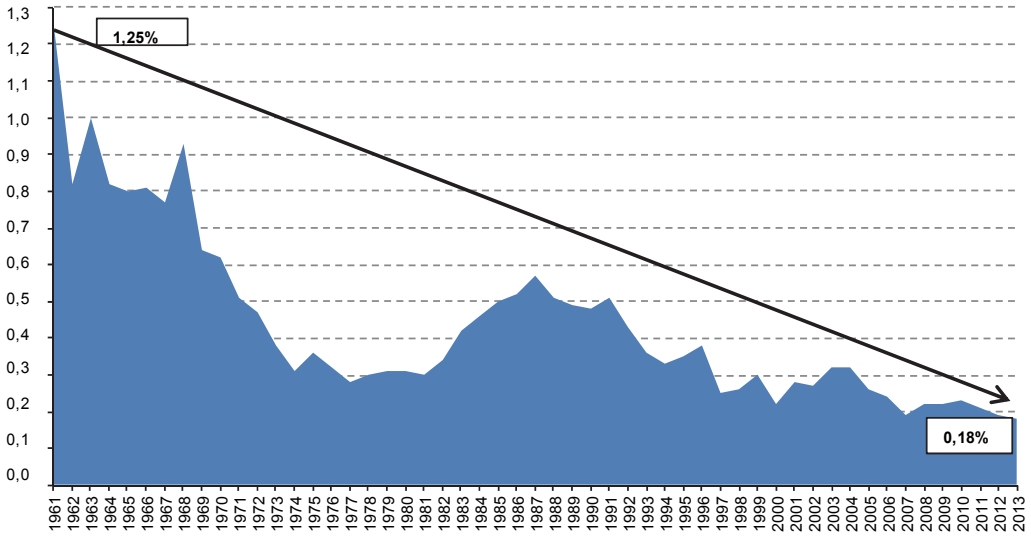
Las condiciones financieras favorables para los desembolsos de la AOD se refieren a los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los que establecen que un préstamo o transferencia de dinero puede ser considerado como AOD si son de carácter concesional; es decir, si brindan ventajas para el solicitante del préstamo en comparación con los préstamos otorgados en condiciones de mercado. Bajo dichos criterios, las transferencias son concesionales si contienen un elemento de donación de al menos el 25 % (calculado a una tasa de descuento del 10%)[57].

Considerando las secciones anteriores de este capítulo, donde se destacan diversas fuentes e instituciones de financiamiento externas regionales y extrarregionales (bilaterales o multilaterales), y dadas las características recientemente mencionadas sobre la AOD, varias de las opciones de financiamiento ofrecidas por tales instituciones pueden ser consideradas como AOD, siempre que sean flujos oficiales para el desarrollo que se otorguen en condiciones de concesionalidad.

[57] Ver más de talles en: www.oecd.org.

En América Latina y el Caribe, la AOD neta recibida en 2013 alcanzó los US$ 10,2 mil millones, lo que representa el 0,18% del INB regional. La AOD total recibida por la región en términos relativos al INB promedio de la región presenta una tendencia decreciente en el tiempo (ver gráfico 25), habiendo sido más del 1% del INB a principios de la década de 1960, alrededor de 0,5% en la década de 1980 y algo menos de 0,2% en lo que va de la década actual.

Gráfico 25
ODA: desembolsos netos hacia América Latina y el Caribe, 1970-2013
(En porcentaje del INB de América Latina y el Caribe)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de CAD de la OCDE.

Asimismo, en comparación con otras regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe ha disminuido su participación en la recepción de flujos de AOD (promediando un 14% del total mundial en la década de 1960 y un 7,6% en lo que va de la década actual). Ciertamente, esta menor participación de la región en el total de flujos de la AOD puede explicarse por el cambio hacia una mayor priorización de los donantes en asistir a países de ingresos bajos y países menos desarrollados en detrimento de los países de renta media[58], los cuales son mayoritarios en América Latina y el Caribe. Esta pauta de asignación de la AOD basada en el nivel de ingreso y sesgado hacia los países de menores ingresos se ha fortalecido por el impulso que el sistema de cooperación internacional otorgó a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (CEPAL, 2012).

En similar sentido, también se observa un cambio en la orientación sectorial de la AOD en la región entre 1973 y 2013, menguando el énfasis destinado a los sectores productivos para aumentarlo en los sectores sociales. Particularmente en el sector de infraestructura, los flujos de AOD disminuyeron desde un promedio del 40% de participación en el total de sectores entre 1973-1979, a un promedio de 18% del total entre el período 2006-2013. Dentro de este rubro, el subsector del transporte también presentó una significativa disminución en la participación total desde un promedio del 14% a un promedio de 5,5%, en los mismos períodos considerados.

Por su parte, si se comparan los flujos de AOD recibidos en América del Sur con otros flujos externos como la IED, las remesas y los de portafolio, se observa que más allá de su relevancia en términos cualitativos, la AOD ha mantenido un flujo muy menor en términos cuantitativos, y esto es especialmente notorio en países de renta medio alta como Brasil, donde estos flujos son poco significativos en comparación con los de IED o los de portafolio.

[58] INB per cápita desde US$ 1.000 US$ a 12.600 aproximadamente.

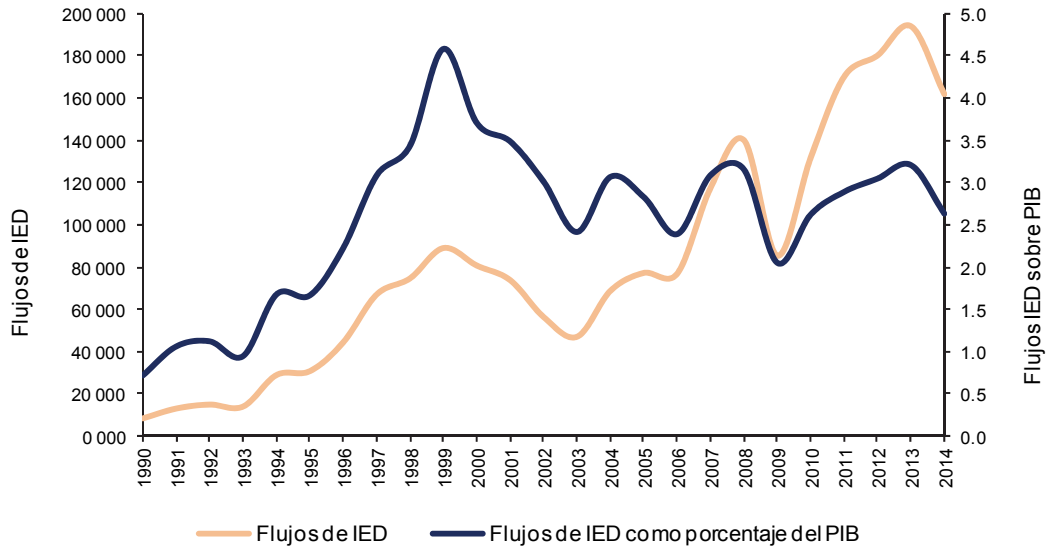
Resulta importante considerar dado que en los últimos las tasas de interés en los mercados de créditos se han mantenido relativamente más bajas que en períodos anteriores, haciendo que la tasa de interés del 10% que determina la concesionalidad de los flujos de AOD no termine resultando tan ventajosa como se propone en sus objetivos, puesto que en muchos casos quedan por encima de otros mecanismos de financiamiento alternativos, tornando más oneroso el pago de la deuda asumida.

5. Inversión Extranjera Directa (IED)

La Inversión Extranjera Directa (IED) es considerada la categoría de inversión trasfronteriza que se efectúa por una entidad residente en una economía con el objetivo de tener un interés de control de gestión duradero en una empresa residente en otro país[59].

Al menos desde fines de los años 90, la IED se ha consolidado como el flujo de mayor magnitud dentro de los rubros de financiamiento externo que recibe América Latina y el Caribe (siendo sólo en esporádicas ocasiones superado ligeramente por flujos de remesas recibidas o flujos de portafolio). Por estos motivos, muchos gobiernos de los países en desarrollo basan una parte muy importante de su estrategia de desarrollo en la atracción de la IED. Aún así, dependiendo de las características y objetivos de cada operación de IED, los efectos positivos netos de este tipo de inversiones en las economías siguen siendo un tema de debate. Por otra parte, también se ha observado una suerte de competencia entre los países por la captación de estos flujos de inversión y si bien, tal como se ha señalado, los flujos de IED que llegan a la región son significativos en términos del PIB (ver gráfico 26), existe heterogeneidad en cuanto a la recepción de los mismos, puesto que solo algunos países son los que verdaderamente concentran grandes flujos de IED[60].

Gráfico 26
América Latina y el Caribe: flujos de inversión extranjera directa, 1990-2014
(En millones de dólares y porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL (2015b).
Nota: Las cifras no incluyen los flujos dirigidos a los principales centros financieros del Caribe. Los datos de IED se refieren a las entradas de inversión extranjera directa, menos las desinversiones (repatriación de capital) por parte de los inversionistas extranjeros.

[59] Según los criterios establecidos por el Fondo Monetario Internacional, para considerarse IED se debe tener por lo menos un 10% de las acciones que confieren derecho a voto. Asimismo, hay 3 factores que componen la IED: (1) la compra de acciones (inversión de capital) de una empresa en otro país; (2) la reinversión de utilidades de una empresa de propiedad extranjera en el país donde ésta se encuentre ubicada y (3) la concesión de préstamos de corto o largo plazo entre la empresa matriz y sus filiales extranjeras.

[60] Ver más de talles en CEPAL (2015).

En 2014, la IED recibida por América Latina y el Caribe cayó un 16%, situándose en 158.803 millones de dólares (equivalente al 2,6% del PIB), efecto atribuible a la disminución de los precios de los productos básicos y a la desaceleración económica de la región. A pesar de ello, estos flujos siguen siendo fundamentales para muchos países de la región, particularmente en los países con economías más pequeñas, como las del Caribe (CEPAL, 2015). Cabe señalar que en el año 2013 la región recibió 189.951 millones de dólares de IED, no sólo 5,6% más que en 2012, sino también un récord histórico.

El país de la región que continuó siendo hasta 2014 el mayor receptor de IED es Brasil (62 mil millones de dólares). México, Chile y Perú le siguieron con entre 22 y 18 mil millones de dólares en entradas de IED; mientras que Perú y Argentina registraron montos por alrededor de 8 y 7 mil millones de dólares. Dentro de los principales aumentos de IED que tuvo la región en el mismo año se destaca Paraguay (230%) y entre las reducciones más significativas están Surinam (97%) y la República Bolivariana de Venezuela (88%).

En términos de distribución sectorial de la IED, 2014 registró variaciones respecto a otros años, puesto que los recursos naturales recibieron sólo el 17% de la IED (habiendo sido un 22% el promedio observado entre 2009 y 2013), las manufacturas se redujeron al 36% y dominó el sector de los servicios, con el 47%. En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Ecuador, aunque el porcentaje también está decreciendo (por la caída de los precios de los minerales), el sector de los recursos naturales sigue recibiendo una gran parte de la IED.

Sobre el origen de los flujos de IED, puede destacarse que en 2014, el 17% de la IED recibida por la región provino de los Estados Unidos (especialmente relevante en Centroamérica, México y Colombia); mientras que los Países Bajos se convirtieron en el mayor inversionista al aportar el 20% de la IED regional (lo que representó 29% de la IED recibida por Brasil) y España se posicionó como la tercera proveedora de inversiones en la región (10%). A pesar de que China ha invertido crecientemente desde 2005 en recursos naturales y obras de infraestructura en diferentes países de la región (como México, Brasil, Argentina, Bolivia, Perú, Venezuela, Ecuador y Honduras), aún no se ha aprovechado suficientemente la posibilidad de una mayor inserción en diferentes mercados, como los que ofrece la IED. De hecho, la IED oficial de Asia en la región es mínima y en 2014 constituyó el 6% del total de las entradas de estos flujos; y de ello, sólo una sexta parte proviene de China. Cabe destacar que estas son las cifras oficiales que surgen de la contabilización declarada por los países; pero según estimaciones de la CEPAL, la IED de China en la región realmente estuvo más cerca de los 10 mil millones de dólares en 2014 (CEPAL, 2015).

A pesar de que China todavía no se posiciona dentro de los principales proveedores de IED en la región, también conviene señalar —tal como ya se ha desarrollado en secciones previas de este estudio— la importancia creciente que ha venido teniendo en los últimos años el financiamiento chino en América Latina y el Caribe (el cual en varios casos guarda relación con inversiones de empresas chinas); pues considerando las restricciones fiscales y de deuda externa que algunos países de América Latina y el Caribe presentan, estos flujos tienen potencial para aportar al desarrollo de importantes obras de infraestructura regional.

En general, puede notarse que el sector de infraestructura de transporte no suele recibir una gran cantidad de IED. Sin embargo, en la década de los años noventa se produjo un importante flujo de inversión privada en infraestructura hacia América Latina, mediante privatizaciones, adquisiciones, concesiones y otros mecanismos de asociación público-privadas alcanzando un flujo máximo de 67 mil millones de dólares en el año 1998, cuando dichos niveles comenzaron a bajar, repuntando entre 2004 y 2007, para seguir con efectos oscilantes ante la crisis subprime. Aunque gran parte del incremento de estos flujos de IED en la década de los noventa fueron generados principalmente por la venta de las empresas estatales de telecomunicaciones y electricidad, como por ejemplo los casos de Brasil (TELEBRAS) o la toma de control del grupo chileno Enersis por parte de la española Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA); también ha habido importantes inversiones relacionadas con puertos y transporte siarítimo, así como autopistas y concesiones viales en varios países de la región como Argentina, Chile, Colombia y México (Rozas et al; 2012).

En estos últimos años la IED en el sector de infraestructura ha mostrado una cierta tendencia al alza, con potencial de ser mantenida, producto de una mayor inversión extranjera en aeropuertos (Brasil, para encarar la copa mundial de fútbol 2014 y los juegos olímpicos 2016; o las renovaciones de los aeropuertos internacionales de Bogotá, Lima, Santiago, México y varias otras ciudades de la región que están planificando ampliaciones en un futuro cercano). Asimismo, las telecomunicaciones también han recibido sustanciales inversiones de los operadores internacionales de telefonía, debido al lanzamiento de la tecnología de cuarta generación (4G) en la región

.

IV. Otras formas de acceso al financiamiento

En una reciente encuesta sobre Fuentes de Financiamiento de la Infraestructura para el Desarrollo Regional llevada a cabo por el GTIF con la cooperación de la CEPAL, los representantes de ministerios y otros organismos competentes de los países de América del Sur contestaron mayoritariamente que sus países presentan como instrumentos innovadores una variedad de incentivos —especialmente tributarios— que incluían, entre otros, los siguientes: la reducción de impuestos sobre las inversiones; sistemas de concesiones; convenios para evitar la doble tributación, normas para la regulación de garantías e incentivos fiscales; financiamiento mediante suministro de derivados del petróleo y alianzas con empresas privadas (consorcios público-privados). Las respuestas resultaron interesantes y dejan ver que todavía hay una gama de alternativas para el financiamiento de infraestructura que han sido menos exploradas, es por eso que podemos denominarlas como 'otras' formas de acceso al financiamiento o mecanismos innovadores en el financiamiento de infraestructura.

En las secciones anteriores de este estudio se revisaron diversas opciones para el financiamiento de infraestructura en América Latina y el Caribe, centrándose en las alternativas más tradicionalmente utilizadas; como lo son el financiamiento del sector público basado en un esfuerzo fiscal o endeudamiento y el financiamiento desde la banca de desarrollo nacional, regional o multilateral; asimismo se señalaron otras opciones intermedias como los fondos regionales y extrarregionales para el financiamiento de infraestructura, la AOD, la IED y las APP. No obstante, las necesidades de financiamiento de infraestructura en la región son de tal magnitud, que sumadas a la existencia de restricciones presupuestarias y a ciertas limitaciones al acceso al crédito en algunos casos, hacen imprescindible la búsqueda de nuevos mecanismos para poder hacer frente a los desafíos que demanda no sólo el sector de infraestructura, sino el mismo desarrollo de las economías de la región. La siguiente sección presenta algunas herramientas adicionales más innovadoras con fuentes de carácter mixto, que se han ido desarrollando en los últimos años.

A. Mecanismos innovadores y bursatilización en el sector de infraestructura

1. Facilidad de Inversión de América Latina (LAIF)

La Facilidad de Inversión de América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés) es un —relativamente— nuevo instrumento de financiamiento para el desarrollo que fue creado en el marco de los programas de cooperación para América Latina de la UE, en mayo de 2010, por la Dirección General de la Comisión Europea para la Cooperación y el Desarrollo Internacional (DG DEVCO)[61].

El objetivo de la LAIF es promover inversiones esenciales en infraestructura para países de América Latina, considerando que éstas que suelen encontrar dificultades de ser financiados por el mercado o bancos de desarrollo en forma individual. La finalidad de esta facilidad es entonces contribuir al desarrollo regional sostenible y la erradicación de la pobreza; a través de un instrumento de financiamiento que mezcla fondos que son considerados subvenciones (contribuciones financieras no reembolsables de la Comisión Europea y otros donantes de países desarrollados), junto con préstamos de Instituciones Financieras Europeas Multilaterales/Subregionales o Bilaterales de Desarrollo[62] y de Bancos Regionales de América Latina[63].

La propuesta de este Mecanismo es mejorar la coordinación y la coherencia de las acciones de los donantes y las entidades de financiamiento para el desarrollo— la que no sólo involucra a la AOD, sino a la cooperación para el desarrollo en sentido amplio—, mediante la puesta en común de recursos a través de la LAIF para así contribuir de manera directa con las necesidades de infraestructura clave (transporte, energía, medio ambiente e infraestructura social) para el desarrollo de los países de América Latina. El instrumento consiste en la utilización de una contribución inicial en forma de donaciones provenientes de instituciones europeas para conseguir una inversión varias veces mayor basada en préstamos[64]. Los fondos se disponen en apoyo de proyectos de infraestructura pública (financiando tanto a sector público como privado) en países de América Latina, que son preseleccionados por las instituciones financieras europeas y canalizadas en forma de donaciones para proyectos de inversión, co-financiamiento de proyectos con otros bancos, garantías de préstamos, bonificaciones de intereses, asistencia técnica y operaciones de capital riesgo.

Los proyectos vinculados a la LAIF reflejan tres objetivos estratégicos interconectados: mejorar la interconectividad regional mediante mejores y más sostenibles infraestructuras de energía, transporte y comunicaciones; proteger el medio ambiente y apoyo el cambio climático, la adaptación y la mitigación; y promover el desarrollo socioeconómico equitativo y sostenible a través de la mejora de los servicios sociales de infraestructura y el apoyo a las PYMEs.

Los criterios considerados para dar preferencia a una operación de la LAIF son (Comisión Europea; 2014):

- Apoyo a la estrategia de la Unión Europea en la región;
- Inversiones con foco en energías renovables, eficiencia energética y uso de tecnologías de energía limpia;
- Inversiones en infraestructura social sostenible con un foco particular sobre inclusión social y áreas menos desarrolladas, ayudando a reducir disparidades en el acceso a infraestructura social dentro y entre los países;

[61] Órgano responsable de diseñar la cooperación internacional europea con los países en desarrollo en diferentes etapas de desarrollo y la entrega de ayuda hacia todo el mundo.

[62] Dentro de las principales instituciones financieras europeas se encuentran: Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Nórdico de Inversiones (NIB) —ambos de carácter multilateral/subregional—, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), KfW Entwicklungsbank (KfW), Banco Austríaco de Desarrollo (OeEB), Società Italianaper le Imprese all'Estero (SIMEST) y la Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento (SOFID) — instituciones bilaterales europeas de financiamiento del desarrollo—.

[63] El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

[64] De hasta 30 o 40 veces el valor de la donación inicial, según fuera publicado en un estudio de CIFCA-Grupo Sur (2013).

- Operaciones que apoyen el acceso al financiamiento, incluyendo actividades de alto riesgo, en particular para las micro, pequeñas y medianas empresas;
- Operaciones en las cuales cooperen dos o más países de la región;
- Inversiones identificadas como prioridades en los Planes nacionales, subregionales o regionales;
- Inversiones en sectores con limitada capacidad de préstamo.

Las contribuciones de la Comisión Europea a la LAIF se deciden anualmente, habiéndose asignado como compromisos para el período 2009-2013[65] un monto total de 196,7 millones de euros. Dicho monto contribuyó en forma de subvenciones iniciales para 25 proyectos que resultaron aprobados y logró multiplicarse por alrededor de 28 euros invertidos por cada euro contribuido en la LAIF hasta llegar a 5,5 mil millones de euros en el costo total estimado de nuevas inversiones en dicho período. Tales inversiones nuevas fueron financiadas principalmente —y en proporciones similares— por instituciones financieras europeas y bancos de desarrollo de América Latina por alrededor de 4,6 mil millones de euros. La mayor parte del apoyo de LAIF en los diversos proyectos del período 2010 – 2012 se canalizaron en la forma de una contribución al costo de inversión del proyecto, es decir, como una subvención a la inversión, lo que representó el 57,6% de la contribución total de la LAIF. Otras contribuciones adoptaron la forma de asistencia técnica (39,3%) y de garantías de crédito (3,1%). Además de los países involucrados en los proyectos regionales, los principales países beneficiados fueron Nicaragua, México, Chile, El Salvador, Colombia, Brasil, Ecuador, Perú, Honduras y Panamá (Comisión Europea; 2013 y 2014).

Respecto a la distribución de subvenciones por sector en la cartera LAIF 2010-2012, casi la mitad del apoyo se dirigió a proyectos de inversión en el sector de agua y saneamiento (45,8% del total de contribuciones de la LAIF en el período: 73,5 millones de euros); 20,4% del total se destinó al sector de la energía (32,8 millones de euros); 13,4% al sector de medio ambiente (21,5 millones de euros); 8,7% al sector social (14 millones de euros); 4,4% al sector transporte (7 millones de euros); 4,2% al sector privado (6,8 millones de euros) y 3,1 % a sectores mixtos (5 millones de euros)[66].

Según el informe de la Comisión Europea (2014) se espera que la asignación financiera post 2014 para beneficiarios regionales aumente considerablemente durante el próximo período del programa. Asimismo se estima preliminarmente que los proyectos de 2014 reflejarían la siguiente distribución sectorial: 53 % en energía; 26 % en transporte; 5 % en agua y saneamiento; 5 % en la administración pública; 5 % en diversidad biológica y 5 % en el sector social. Por su parte, el tamaño promedio de las operaciones estaría en alrededor de 7,6 millones de euros.

2. Project Finance (PF) - Special Purpose Vehicle (SPV)

El Project Finance (PF, o en español: Financiamiento de Proyectos) es el término generalmente utilizado para referirse a un relativamente nuevo instrumento de financiamiento para el desarrollo de proyectos, que surgió en el marco de un aumento de iniciativas para involucrar la participación de capitales privados en diversos proyectos de inversión en los años noventa. El PF consiste en un mecanismo de financiación de una inversión de gran envergadura que se sustenta en la confianza sobre la capacidad del propio proyecto para generar flujos de caja positivos a futuro que puedan atender la devolución de los préstamos que financiaron dicho proyecto, basado en contratos entre diversos participantes que aseguran la rentabilidad del emprendimiento. Es decir que el foco no es la solidez o valor de los activos de garantía de quienes promueven el proyecto; sino que factor principal es el potencial que tiene el proyecto en sí mismo para poder generar los flujos financieros para hacer frente a la deuda que se contrajo y pagar el capital que se invirtió, mediante los flujos de efectivo y otros ingresos del proyecto, los que a su vez ejercen de garantía del crédito.

[65] Hasta diciembre de 2013.
[66] Comisión Europea (2013): "Informe Anual 2012 de Actividades de LAIF". Bruselas.

Las características del PF son las siguientes:

- Los promotores del proyecto crean una sociedad nueva (financiera y jurídicamente independiente de la empresa/entidad que lo promueve) para realizar el proyecto, la que recibe el nombre de Sociedad con Propósitos Específicos (*Special Purpose Vehicle*, SPV).
- El gestor o promotor del proyecto suele aportar una gran parte del capital de la sociedad, vinculando así la financiación del proyecto a su gestión; mientras que se sumarán prestamistas que aportarán recursos bajo la mera garantía de que habrá flujos de caja positivos (además de los activos del proyecto). Es por ello que en un PF es determinante la identificación de los riesgos, su análisis y su gestión.
- La SPV celebra contratos integrales que refieren a diferentes etapas del proyecto con un conjunto de múltiples participantes: el constructor, los proveedores, los clientes y las entidades financieras, entre otros; y opera con un alto ratio de endeudamiento sobre recursos propios, por lo que la capacidad de reclamo de los prestamistas en caso de impago son restringidas. De todas formas, la asignación de riesgos se divide proporcionalmente entre todos los participantes (riesgo compartido), lo que permite tolerar mejor altos niveles de endeudamiento.
- Los flujos de caja que se generen deben cubrir los gastos operativos y devolver el capital e intereses de la deuda. Si hay excedentes, también suele crearse un fondo de reserva para contingencias negativas durante la vida del proyecto y recién entonces si hay un residuo, se podrán pagar dividendos a los promotores.
- Lo que permite que el proyecto sea rentable son los contratos de garantías que permiten asegurar la generación de flujos previsibles y suficientes para pagar la deuda, y dado que en la etapa inicial del proyecto hay mucho gasto y poco o nada de ingresos, estas exigencias son mayores en esa fase.

La figura que crea el PF permite cooperar y compartir riesgos de largo plazo entre los distintos participantes involucrados, por lo que mediante el compromiso de recursos de los participantes se crea una estructura apropiada de incentivos que hará que el proyecto funcione, facilitando tanto al sector público como al sector privado la materialización de un emprendimiento que implique una gran inversión y requiera de financiamiento especializado. Es por ello que los grandes proyectos de inversión en infraestructura como carreteras, aeropuertos, puertos, etc encajan para el empleo de este mecanismo. De hecho, es una herramienta que está siendo crecientemente explorada en varios países del mundo. Para citar un ejemplo, la Comisión de Unión Europea propuso un fondo europeo de inversión a largo plazo que se basa en los principios del *Project Finance* (BIS, 2013).

Un ejemplo regional del funcionamiento del PF es el del Fondo de capital privado colombocoreano CFC-SK ElDorado Latam, que ha conseguido los primeros 100 millones de dólares —aportados por la Corporación Financiera Corficolombiana, filial del Grupo Aval, y el conglomerado empresarial surcoreano SK Group—, para iniciar sus inversiones en proyectos de infraestructura de transporte y energía en Colombia, Chile, Perú y Centroamérica. El objetivo propuesto es reunir un total de 500 millones de dólares por lo que se ha abierto la participación a inversores de los Estados Unidos, Europa y Asia. Según la información recogida en El tiempo (2015), "Esta es la materialización de un trabajo de varios años. Representa el primer vehículo de inversión conjunta y directa entre inversionistas asiáticos y latinoamericanos y confirma la gran cantidad de oportunidades de inversión que hoy existen en carreteras, puertos, aeropuertos y energía, entre otros, en la región y particularmente en Colombia". Asimismo se señala también que la propuesta "buscará invertir en empresas y proyectos de mediano y gran tamaño, y tendrá en cuenta tanto participaciones de control como minoritarias. En este sentido, esta nueva compañía representa una fuente adicional de recursos para apoyar el desarrollo de la infraestructura en la región", buscando ser una pieza importante en su extenso programa de desarrollo de la infraestructura.

3. Bonos de Impacto Social (BIS)

Un Bono de Impacto Social (BIS, o bonos con pago a resultado*)* es un nuevo instrumento para financiar proyectos con objetivos de desarrollo social, utilizando capitales privados que invierten en un bono cuyo pago está atado al logro de resultados positivos en la meta social que plantea el emprendimiento.

Los BIS, desarrollados por primera vez en el Reino Unido en el año 2010, plantean un contrato entre múltiples participantes (gobierno promotor, inversionistas privados, fundaciones filantrópicas, intermediarios financieros y gestores, ONGs, proveedores de servicios, sociedad objetivo) para conseguir los objetivos de un proyecto en beneficio de la sociedad (desde mejorar el nivel de empleo, o reducir la incidencia de una enfermedad, o hasta mejorar la conectividad física de las poblaciones, etc.).

El mecanismo de los BIS empieza desde que se estructura un proyecto liderado y avalado por el gobierno (aunque podría ser propuesto inicialmente por una fundación o agencia de desarrollo), cuyo objetivo final apunta a solucionar o mitigar una problemática de la sociedad, generando un impacto social X fijado, que debe ser medible y estimable de ser alcanzado en un plazo de tiempo determinado. El mismo se presenta ante los inversores —"de impacto"—, que bajo contrato transfieren los recursos para financiar el programa a una organización intermediaria que ejecuta el proyecto y entrega el capital operacional a los proveedores de servicios especializados (generalmente ONGs), los que trabajarán directamente con los beneficiarios del programa, procurando obtener el impacto social definido. Una vez transcurrido el lapso de tiempo determinado, se efectuarán o no los pagos a los inversores, dependiendo de si se alcanza dicho impacto social X. El impacto generado por la intervención social es evaluado por un organismo independiente. Si los resultados alcanzan el objetivo X planteado, la entidad a cargo de realizar los pagos a los inversores (generalmente el Gobierno) asume el gasto y transfiere el capital inicial más la rentabilidad de la inversión al intermediario y éste último se encargará de remunerar a los inversores (para más detalles y esquemas posibles, ver De la Peña (2015).

El involucramiento de múltiples participantes en un BIS fomenta que se compartan más los balances de riesgo vs. beneficio / propios vs. sociales. Ello se debe a las características intrínsecas del instrumento, las que envuelven un cierto componente de filantropía o altruismo en el inversor; puesto que en el caso extremo de no generarse los objetivos sociales planteados, éste asumiría el riesgo de no obtener una tasa de ganancia económica sobre su inversión, para terminar considerándola como una donación. En este último caso, ciertamente, su beneficio se asociaría a la satisfacción de haber contribuido a la sociedad y, desde ya, al reconocimiento que su actuación generaría en la sociedad —especialmente en posibles clientes o consumidores—.

De todas formas, el riesgo de los BIS es plausible de ser mitigado si se efectúan adecuadamente los estudios de viabilidad del proyecto, se evalúan las capacidades y el nivel de compromiso (ético y económico) asumido por cada participante del proyecto y se genera un entorno colaborativo, transparente y de confianza mutua que garantice una eficiente gestión y monitoreo de los resultados.

El mecanismo del BIS basado en resultados facilita al sector Gobierno, quien típicamente enfrenta limitaciones presupuestarias, la captación de fondos para financiar un proyecto social con capital privado, que de otra manera difícilmente podría haber sido costeado por otras instancias más tradicionales. La asunción del riesgo del impacto esperado por parte del inversionista privado es fundamental para el desarrollo del programa. Aunque no todo tipo de inversor estaría dispuesto a asumir este riesgo, debe considerarse que a las entidades que suelen participar financiando distintas etapas de proyectos de desarrollo económico-sociales, les suele resultar más efectivo pagar por resultados concretos (como se espera en los BIS) que solamente solventar actividades aisladas.

Aunque su nombre lo sugiera, los bonos de impacto social no constituyen una emisión de un instrumento de deuda, sino más bien un compromiso colaborativo entre las partes; por lo que el Gobierno no requiere de una movilización inmediata de fondos para financiar la implementación del proyecto pero tampoco para realizar los pagos a los inversores, puesto que estos pagos dependerán de resultados a largo plazo y podrán ser incluidos oportunamente en la planificación presupuestaria. En este sentido, el costo de un BIS que el gobierno asume al pagar al inversor el capital más la rentabilidad cuando el resultado del proyecto social fue positivo, debería en la práctica al menos compensarse con el

ahorro público que se generaría al poder evitar acciones remediales más costosas a futuro en la provisión de servicios sociales.

Otro aspecto positivo a tener en cuenta sobre los BIS, es que la participación privada de los inversores podría aportar mayor eficiencia a lo largo del programa por la aplicación de criterios de mercado en la selección de los proyectos y el involucramiento de los agentes en la gestión y monitoreo del desempeño del BIS.

Desde la primera implementación de un BIS en 2010 hasta el año 2014 se iniciaron más de 25 BIS en diferentes países del mundo (principalmente en países desarrollados: América del Norte, Europa y Australia) que obtuvieron más de 100 millones de dólares en recaudación. Entre ellos, pueden mencionarse BIS aplicados a la reducción de reincidencias de convictos en prisión, mejoras en los niveles de empleo juvenil, provisión de un techo para indigentes sin hogar, etc[67]. De todas maneras, aún es temprano para evaluar la efectividad de los programas ejecutados mediante los BIS.

En América Latina no existe un caso de implementación hasta el año 2015, pero sí ya se desarrollan exploraciones para su implementación a partir de organizaciones como Instiglio (en Colombia[68] y Chile), SITAWI (en Brasil), New Ventures (en México) y Fundación Avina (en Uruguay), entre otras. Por su parte, el BID, mediante su Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) inició en 2014 un programa de desarrollo de BIS para la región, involucrando 5,3 millones de dólares. El apoyo de la banca de desarrollo en etapas iniciales de los BIS podría ser crucial para el desarrollo de capacidades y la difusión de información a los distintos sectores involucrados, así como también para contribuir a darle el empuje y legitimidad a la alternativa de los BIS en América Latina.

4. Bursatilización, bonos de infraestructura e inversores institucionales

Los sistemas financieros en América Latina paulatinamente han ido ganando cierto nivel de complejidad desde mediados de la década de los años noventa; de modo que la canalización de los ahorros ya no se concentra plenamente en el sistema bancario, sino que se han ido incorporando nuevos instrumentos, actores y roles que interactúan en un escenario más amplio. El sector de la infraestructura no ha sido ajeno a este fenómeno y fue incorporando algunas de estas alternativas para el financiamiento de proyectos, convirtiéndose la bursatilización en uno de los instrumentos más exitosos a nivel mundial a la hora de financiar infraestructura y otorgándose a los inversores institucionales —tales como Fondos de Pensiones, Fondos Mutuos y Compañías de Seguros— una renovada relevancia en este campo.

La bursatilización es un mecanismo de financiamiento en el que activos no líquidos que son capaces de generar flujos de caja predecibles o constantes, respaldan una emisión de títulos cuya venta a un tercero los transforma en un activo bursátil líquido que permitirá financiar nuevas adquisiciones. El riesgo para el inversionista o el prestamista en este caso se encuentra atado más bien al reembolso del activo financiero que al funcionamiento de una empresa particular, proyecto o entidad (Roever y Fabozzi; 2003). En el sector de infraestructura, los activos que suelen bursatilizarse para financiar nuevos proyectos son aquellos que tienen derechos de cobro por su uso, como peajes en carreteras y puentes o tasas aeroportuarias y portuarias.

En la operatoria de la bursatilización, generalmente los activos y los derechos sobre su flujo de ingresos se transfieren a un Fideicomiso o Sociedad con Propósitos Específicos (*Special Purpose Vehicle*, SPV), que tiene la capacidad de emitir bonos de deuda o acciones. Uno de los aspectos más convenientes que otorga la bursatilización es que permite aislar al activo de los riesgos de su originador. Asimismo, también constituyen ventajas el incremento de la liquidez que se produce y la posibilidad de emparejar la duración de los activos y sus pasivos. Además podría sumarse otra aptitud de la bursatilización si se utiliza una garantía (aportada por la banca de desarrollo o el gobierno); en cuyo caso

[67] Para mayores detalles y casos, ver De la Peña (2015).
[68] Para mejorar las tasas de escolaridad rural.

el SPV podría usarla como parte de su patrimonio para pagar a los tenedores de los bonos, ya sea en forma líquida o mediante el derecho a un flujo de ingreso futuro (Aportela y Durán; 2012).

Al considerar la opción de la bursatilización en la región, cabe notar que aún sus países cuentan con limitaciones de acceso al financiamiento que se vinculan a características estructurales de sus sistemas financieros, puesto que a pesar de contar con ciertas mejoras, estos siguen siendo poco profundos, principalmente de corto plazo y con mercados de capitales poco desarrollados. No obstante este contexto implicará arduas labores para ser mejorado, debe notarse que la región es una de las mayores generadoras de activos en el mundo. Los activos netos de quienes ostentan la mayor riqueza de América Latina representan 120% del PIB regional[69], lo cual representaría un potencial muy significativo si al menos una porción de estos activos se dirigiera a la inversión de infraestructura en la región.

Por su parte, existen estimaciones sobre el retorno anual esperado de los proyectos de infraestructura en América Latina que lo sitúan en más del 9%[70]; lo que si bien no los hace más rentables que el capital de riesgo, sí los hace generar mayores retornos que otros instrumentos financieros como la deuda. Otra ventaja adicional de las inversiones en infraestructura es que aunque tengan mayor riesgo[71] que los bonos, todavía éste seguirá siendo inferior al asumido a través de acciones. Las características mencionadas indican que hay potencialidad y espacio para ampliar la bursatilización el sector a fin de aumentar las fuentes de financiamiento para la infraestructura regional.

La conformación del financiamiento estructurado en los mercados emergentes de América Latina muestra un rol predominante de países como México, Brasil y Argentina; sin embargo también otros países de la región, como Chile, Colombia y Perú, han utilizado distintas variantes de activos financieros en el sector infraestructura y continúan en la planificación de este tipo de instrumentos innovadores.

A modo de proporcionar algunos ejemplos, se citan los casos de México y Chile, los que son prueba del éxito del instrumento de la bursatilización implementada en el sector de infraestructura. México utilizó esta herramienta para financiar la construcción de la carretera estatal que conecta las ciudades de Puebla y Atlixco, mediante un bono emitido por un nuevo SPV y respaldado por los flujos de caja futuros a obtenerse de la recaudación de cuotas por el uso de la carretera. Asimismo, el mecanismo utilizó una garantía otorgada por la banca de desarrollo que respaldó una emisión por USD 50 millones de dólares y su riesgo fue calificado localmente como AAA (Aportela y Durán; 2012).

En el caso de Chile, el gobierno también utilizó emisiones de títulos de deuda en el mercado de capitales para financiar infraestructura (principalmente para refinanciamiento de créditos puente bancarios), proporcionando cambios en las regulaciones que limitaban su compra por parte de inversores internacionales, así como también otorgando reducciones impositivas para alentar su venta. El éxito de la implementación de bonos de infraestructura en Chile tiene que ver con la existencia de inversores institucionales, como fondos de pensiones, aseguradoras y compañías de seguros, que conforman un mercado potencial para adquirir dichos títulos (Aportela y Durán; 2012).

En el año 2015, en Chile se ha dado a conocer una iniciativa para la creación de un Fondo de Infraestructura, que contempla la bursatilización de activos de infraestructura para ampliar el abanico de opciones de financiamiento de nuevas inversiones en el sector. El nuevo mecanismo propone considerar el valor de todas la obras concesionadas en el país por el cual los usuarios pagan una tarifa por su uso (aeropuertos, autopistas urbanas, Ruta troncal 5, etc.), que operarían como garantía para el financiamiento de otras obras que se irían relicitando. La iniciativa otorgaría flexibilidad al fondo para poder generar los vínculos necesarios con el sistema financiero, el mercado de capitales y los inversionistas institucionales; a fin de permitir colaborar con las limitaciones que pudieran registrarse en los recursos del Presupuesto Nacional destinados a erogaciones en materia de infraestructura. En la búsqueda de recursos financieros y coberturas de corto y largo plazo, la herramienta propone captar fondos del mercado financiero, mediante bonos, créditos, contratos de seguros, banca regional o multilateral de desarrollo, fondos de inversión, fondos de pensiones, etc. CPI; 2015).

[69] Según información de un estudio de Merrill Lynch (World Wealth Report 2010) revisado por Aportela y Durán (2012).
[70] Según información de un estudio de Morgan Stanley-Liability revisado por Aportela y Durán (2012).
[71] Medido por la volatilidad de la inversiones.

Los bonos de infraestructura se constituyeron en un significativo instrumento de financiamiento de la infraestructura que en los últimos años se ha venido utilizando en América Latina. Éstos corresponden a inversiones —principalmente realizadas por los fondos de pensiones y otros inversores institucionales—, a través de títulos de deuda emitidos por una empresa pública o privada, con el objetivo de financiar la construcción y operación de proyectos de infraestructura de interés público concesionados. Dada la estructura de pasivos de este tipo de inversores, naturalmente demandan activos de largo plazo; es por ello que tienen el potencial de contribuir con el desarrollo de los mercados de capitales de mediano y largo plazo y el financiamiento de la formación de capital en un país.

Algunos países de la región han llevado a cabo importantes reformas a sus sistemas de pensiones[72] en los últimos 20 años, que permitieron aumentar su ahorro doméstico. En el caso de Chile, se estima que el ahorro en pensiones es de alrededor del 70% del PIB, mientras en México y Brasil los fondos de pensiones representan entre el 10 y el 20% del PIB. En este sentido, el ahorro de los fondos de pensiones constituye una fuente potencial importante para el financiamiento de infraestructura. Según un informe del BBVA (2011), la inversión total de fondos de pensiones en activos del sector infraestructura en Chile es de 6,5% del PIB. Si bien este tipo de inversión es mayoritariamente indirecta, pues se invierte en acciones y bonos vinculados a empresas de infraestructura; también existen casos de inversión directa[73].

Asimismo, las estimaciones reflejadas en el informe del CPI (2015) indican que en Chile el 70% del financiamiento de las obras por concesión (APP) se efectuaron a través de emisión de bonos de infraestructura de las empresas concesionarias, 90% de los cuales fueron adquiridos por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) chilenas y compañías de seguros. El mismo informe destaca que Canadá y Australia son líderes mundiales en gestión de activos de infraestructura (5% de la cartera) y que los fondos de inversión globales en el Mundo esperan aumentar la cifra de inversión en infraestructuras del 1% de su cartera a un 5% (4 trillones de dólares adicionales de inversión para la próxima década). Cabe señalar, como lo hace el informe, que a diferencia de los fondos canadienses y australianos, las AFP chilenas no concentran principalmente su inversión en acciones sino que se concentran en deuda[74].

Existen varias experiencias en el mundo[75] que dan cuenta del funcionamiento de las inversiones en infraestructura vinculadas a las carteras de fondos de pensiones, las que por sus características ofrecen plazos más largos, resultando más acorde con los proyectos de infraestructura. Dichas experiencias revelan que siempre que haya una administración de riesgos eficiente, los fondos de pensiones pueden constituir alternativas viables para financiar proyectos de infraestructura, no sólo sin poner en alto riesgo la seguridad de los pensionados, sino también posibilitándoles obtener rendimientos mayores.

[72] Principalmente sustituyendo o combinado los antiguos sistemas de reparto con regímenes de capitalización individual.

[73] Por ejemplo, en Chile, los fondos Ruta Interportuaria Talcachuano-Penco y los fondos Prime Infraestructura I y II.

[74] Las AFP en Chile tienen en la actualidad restricciones de liquidez y de valorización de activos, por lo que no pueden invertir directamente en acciones en las sociedades concesionarias viales o aeroportuarias, excepto que éstas cotizaran directamente en bolsa; no obstante pueden invertir indirectamente a través de fondos de inversión especializados en infraestructura CPI (2015).

[75] Para más casos de América Latina, Australia, Gran Bretaña y otros en Europa, ver BBVA (2011).

V. Reflexiones finales

Los países de la región tienen enormes desafíos para alcanzar sus objetivos de desarrollo sostenible. En ese camino, la CEPAL ha propuesto implementar un cambio estructural que reoriente las políticas hacia un fuerte dinamismo de la inversión, a fin de asegurar una relación virtuosa entre crecimiento, productividad y sostenibilidad. En este marco, y considerando el gran reto al desarrollo que implica el atraso que la región muestra con su brecha de inversión en infraestructura, no contar con una infraestructura apropiada ni una eficiente provisión de sus servicios constituye un obstáculo primario en el esfuerzo de poner en práctica una política de desarrollo social con eficacia, alcanzar índices de crecimiento económico sostenido y lograr objetivos de integración regional.

Ante este enorme atraso que la región presenta en un pilar tan fundamental, como lo es la infraestructura, para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo en la región; y observando las dificultades que muestran los gobiernos para poder cubrir las necesidades de inversión en este sector, resulta imprescindible evaluar distintas alternativas y combinaciones de fuentes e instrumentos para su financiamiento.

Los proyectos de infraestructura económica de interés regional cuentan como característica con altos costos de capital y suelen necesitar de una inversión inicial muy fuerte (estudios de factibilidad, impacto económico y ambiental, adquisiciones de inmuebles, equipos y obras, etc) que puede exceder los presupuestos de los Gobiernos e inclusive las capacidades de los inversionistas privados. Es por ello que el reto para el financiamiento de los proyectos consistirá en implementar vehículos financieros eficientes que permitan atraer capital de financiamiento y fortalecer vínculos que combinen distintas fuentes: públicas, privadas y/o externas.

En lo que respecta a los recursos internos, la movilización de los mismos no se limita solamente al terreno fiscal; sino que se supone también que se dirijan esfuerzos de política hacia la implementación de una estrategia más amplia que implique desarrollar los mercados y los sistemas financieros de la región para hacer viable un mayor abanico de opciones de financiamiento. El papel del sector público en la inclusión de criterios de rentabilidad social en el análisis costo‑beneficio resulta cada vez más importante. Además de proporcionar financiamiento público en aquellos proyectos de alto beneficio social e insuficiente capacidad económica para atraer flujos privados, el sector público puede generar un entorno favorable que reúna incentivos eficientes que balanceen la relación riesgo‑rentabilidad y atraigan capitales privados que puedan ser dirigidos hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Entre las principales fuentes externas regionales se ha destacado, desde mediados de la década pasada, un importante aumento de la participación relativa de la Banca de Desarrollo Regional en el total de créditos otorgados por los Bancos de Desarrollo Multilaterales hacia América Latina y el Caribe y, particularmente, hacia el financiamiento de Infraestructura económica en la región.

La información analizada en este trabajo refleja la importancia que representa que la Banca de Desarrollo continúe manteniendo un rol sustancial en la movilización de los recursos domésticos, dado que, ya sea en sus versiones nacionales, subregionales o regionales, los Bancos de Desarrollo probaron ser una fuente efectiva para la canalización de recursos dirigida a inversiones de mediano y largo plazo en diversos sectores; especialmente en infraestructura, intermediación financiera y desarrollo social y productivo.

También en materia de recursos externos, la mayoría de los países de la región vieron contraer paulatinamente su acceso a los flujos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), por lo que los flujos privados de Inversión Extranjera Directa (IED) se fueron haciendo más relevantes, al punto tal que la mayoría del financiamiento externo está en la actualidad constituido por flujos de IED[76] y remesas. Sin embargo, aunque constituye una importante alternativa como fuente de financiamiento en la región, debe notarse que depender altamente de este tipo de flujos privados para el financiamiento del desarrollo puede resultar en una apuesta desafortunada. Esto se debe a que la IED no se comporta necesariamente de forma estable, frecuentemente involucra importantes salidas de capital por repatriación de sus utilidades, suele ser procíclica y por lo tanto puede ser un factor de ampliación de las fluctuaciones de los ciclos económicos. Asimismo, como característica propia de todo capital privado, éste se guía principalmente por el beneficio económico, lo que puede generar problemas de cobertura en áreas fundamentales del desarrollo sostenible que podrían no tener los rendimientos monetarios esperados, como puede ocurrir en el caso de la infraestructura.

Por su parte, la intervención del sector privado en esquemas de APP, como se ha analizado en este trabajo, si bien tiene un alto potencial para financiar proyectos de infraestructura, requiere que el sector público haga un gran esfuerzo de diseño, regulación y control para garantizar la eficacia de su uso y evitar sobrecostos para el Gobierno; así como también esfuerzos por atraer las inversiones privadas y alinear sus incentivos hacia las necesidades de producción y desarrollo en la región. Para alcanzar un nivel de apalancamiento que maximice el impacto del financiamiento para el desarrollo de infraestructura regional, seguirá siendo fundamental buscar alternativas para la combinación de recursos e instrumentos de participación pública y privada, especialmente en aquellos proyectos de alto impacto en la integración pero que implican retornos económicos menos atractivos.

El desafío que plantea el financiamiento de los proyectos de infraestructura regional en América del Sur requerirá del mencionado esfuerzo en la movilización de recursos públicos-privados e internos-externos, los que en paralelo deberán ser apoyados por una mayor variedad de instrumentos y nuevas combinaciones sinérgicas en las modalidades de financiamiento. Las diversas fuentes de recursos, los mecanismos innovadores de financiamiento y las nuevas modalidades de cooperación que se han revisado en este documento, han venido ganando cada vez más importancia a nivel mundial y constituyen alternativas viables para financiar el desarrollo de infraestructura en la región. Los instrumentos de financiamiento innovadores analizados tienen el potencial de proveer de flujos financieros considerablemente estables y predecibles para los proyectos que se establezcan en los países de la UNASUR. Al mismo tiempo, éstos serían capaces de reforzar vínculos colaborativos con el sector privado y agencias de desarrollo y podrían generar un doble dividendo, derivado no sólo a la provisión de la infraestructura, sino también a una posible recaudación de ingresos vinculada.

Considerando que no todos los países de la UNASUR tienen las mismas capacidades para movilizar recursos internos y acceder a los mercados de capitales externos para financiar el desarrollo de infraestructura, las estrategias de movilización de recursos internos y externos al bloque de integración deben tener en cuenta las heterogeneidades y asimetrías estructurales existentes; pero también pueden aprovechar la potencialidad de encarar conjuntamente estos desafíos para poder concebir una red más amplia de instituciones que

[76] En 2013 los flujos de IED alcanzaron un record que alcanzó los 155 mil millones de dólares, representando el 63% del total de flujos externos.

viabilice el financiamiento (organismos públicos, entidades privadas, banca de desarrollo nacional, regional y multilateral y agencias de cooperación); la que necesariamente deberá ser acompañada por diversos mecanismos e instrumentos de financiamiento de nivel nacional, regional o global.

Si bien se observa que han existido avances en materia de financiamiento de inversiones para la infraestructura de integración en los países de la región; todavía las fuentes de financiamiento de la infraestructura se mantienen limitadas, mientras las necesidades continúan siendo profusas. Aún existen muchos vacíos en el acceso al financiamiento, así como también se registra una escasa madurez de los mercados de capitales. Es por ello que se requerirá de una mejor coordinación de acciones de cooperación regional para potenciar el uso de distintas fuentes e instrumentos para el financiamiento de la infraestructura.

Quizás entonces sea hora de que América del Sur se una en una visión estratégica para desarrollar un mecanismo que mueva fondos para financiar proyectos de infraestructura de integración regional. Su planificación, desarrollo de instrumentos y su ejecución requerirá de un refuerzo en las capacidades de sus países para la preparación de proyectos de inversión en infraestructura de integración y el manejo de mecanismos de financiamiento.

Asimismo, esta planificación en materia de financiamiento de las inversiones en infraestructura y sus distintos mecanismos debería mantener presentes ciertos preceptos en su marco de consideraciones:

- la articulación de la infraestructura con los diferentes servicios de infraestructura complementarios para la integración regional (en el caso de transporte, el principio de la co-modalidad).
- el principio de la sostenibilidad;
- la expansión de la capacidad, pero también su mantenimiento;
- el grado de cobertura brindado;
- la calidad de las prestaciones;
- la coordinación en materia de armonización de regulaciones, control y monitoreo.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, existen otras herramientas e instrumentos de financiamiento de infraestructura a los que los proyectos de integración de la IIRSA-COSIPLAN pueden procurar acceder. Entre ellas:

- La Bursatilización y la promoción del financiamiento de proyectos en el Mercado de Capitales (la que deberá considerar el potencial del sector y dar a conocer los proyectos a los administradores de fondos, quienes no conocen estas alternativas. Asimismo la región deberá redoblar esfuerzos en el futuro para desarrollar sus mercados de capitales nacionales y regionales).
- El ahorro de los Fondos de Pensiones constituye una fuente potencial importante para el financiamiento de infraestructura (habrá que evaluar riesgos y trabajar en las barreras regulatorias presentes en los regímenes de inversión).
- Alternativas de Project Finance, Fondos de infraestructura, Facilidades de Inversión, Bonos de Impacto Social, Bonos de Infraestructura, Cofinanciaciones Público-Privadas, Instrumentos Fiscales Especiales, etc.

Las lecciones de diversas experiencias internacionales en el financiamiento de proyectos de infraestructura regional en América Latina, Europa y Asia indican que estos procesos son complejos y lentos (aún en la UE, donde la integración es más profunda); por lo que el apoyo y liderazgo político del más alto nivel será fundamental. Sin embargo, esto no es suficiente, también es preciso establecer mecanismos eficaces institucionales, tanto a escala nacional como regional, así como consolidar un trabajo integrado que involucre al sector público, sector privado, la Banca de Desarrollo y la Cooperación Internacional para el desarrollo.

Bibliografía

Ahmad, E. et al (2014): "Involving the private sector and PPPs in financing public investments. Some opportunities and challenges". Asia Research Centre Working Paper, vol. 67.

ALIDE (2013): "Fuentes de Financiamiento y Oportunidades de Inversión". Página web: www.alide.org.pe

Aportela, Fernando y Durán, Roberto (2012): "La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Financiamiento. Metas y oportunidades". IDEAL, Banco de Desarrollo de América Latina-CAF.

Asian Development Bank (ADB) (2009). Annual Report. Página web: www.adb.org

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Página web: www.aiib.org

Banco Central de Venezuela (BCV). Página web: www.bcv.org.ve/

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Informes Anuales 2010 a 2013. Página web: www.bcie.org

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2014): Informes Anuales 2013 a 2005. Página web: www.caf.com

Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES) (2014). Informe Anual 2013. Página web: www.bndes.gov.br

Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) (2014): "Balance General de publicación al 30 de junio de 2013". Página web: www.bandes.gov.ve

Banco Europeo de Inversiones (BEI) (2014): Financing in Latin America. Página web: www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-financing-in-latin-america.htm

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Página web: www.iadb.org

Banco Mundial (2013); "Demand for Long – Term Financing of Infrastructure". Issues note (N°7) for consideration by G20. Coordinated by the World Bank Infrastructure Policy Unit, Sustainable development network.

Banco Mundial. Página web: www.bancomundial.org

Banco Mundial. Private Participation in Infrastructure Projects Database. http://ppi.worldbank.org/.

Banco Nórdico de Inversiones (NIB) (2014): Reporte anual 2013. Página web: www.nib.int/

"Bank for International Settlements

Bank for International Settlements (BIS) (2013): "Long-term finance: can emerging capital markets help?". BIS Papers No 75. December. Página web: https://www.bis.org"

Barbero, José A. (2013): "La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina". IDEAL, Banco de Desarrollo de América Latina-CAF.

Berrettoni y Lucangeli (2012): "MERCOSUR: Asimetrías y FOCEM". Revista I&C del INTAL, Num 34.

Bitrán, Eduardo y Villena, Marcelo (2010): "El nuevo desafío de las concesiones de obras Públicas en Chile". Estudios Públicos N°117. Página web: www.cepchile.cl

Boyer, Robert (2012): "Repartición de competencias en Europa y la teoría de los bienes públicos. Una cuestión de actualidad". Revista electrónica puente@europa, www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/5DAB03B4-631E-4B71-A057- ECE9EF827CD3/265427/BoyerN2_2012.pdf

Calderón, César y Servén, Luis. Infrastructure in Latin America. Policy Research Working paper 5317. The World Bank, Development research group, Macroeconomics and growth team, May 2010.

Calderón, César y Servén, Luis. The effects of infrastructure development on growth and income distribution. Banco Central de Chile, documentos de trabajo N°270, septiembre 2004.

Calderón, César; Moral-Benito, Enrique y Servén, Luis. Is Infrastructure Capital Productive? A dynamic heterogeneous approach. Policy Research Working paper 5682. The World Bank, Development research group, Macroeconomics and growth team, June 2011.

Caribbean Development Bank (CDB) (2014a): "Lending Policies". Wildey, St. Michael, Barbados, West Indies. April 30. Página web: www.caribank.org

Caribbean Development Bank (CDB) (2014b): "Annual Report 2013". Wildey, St. Michael, Barbados, West Indies. March. Página web: www.caribank.org/

Caribbean Development Bank (CDB): "Annual Reports" (2013-2006). Wildey, St. Michael, Barbados, West Indies. March. Página web: www.caribank.org/

CEPAL (2012): "Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CEPAL (2013): "La Inversión Extranjera Directa en América Latina, 2013". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CEPAL (2014): "La Inversión Extranjera Directa en América Latina, 2014". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CEPAL (2015a): "Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento". División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile.

CEPAL (2015b): "La Inversión Extranjera Directa en América Latina, 2015". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CIFCA-Grupo Sur (2013): "Nuevas estrategias de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en América Latina: La facilidad de inversión LAIF". Bruselas, junio.

Cipoletta Tomassian, Georgina y Ricardo J. Sánchez (2010): "La infraestructura en la integración de América del Sur: un paso hacia adelante que debe ser acrecentado". Aldea Mundo, vol. 15, núm. 29, enero-junio. Universidad de los Andes, Táchira, Venezuela.

Comisión Europea (2013): "Informe Anual 2012 de Actividades de LAIF". Bruselas.

Comisión Europea (2014): "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on financial instruments supported by the general budget according to Art. 140.8 of the Financial Regulation as at 31 December 2013". Brussels, October.

Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) (2015): "Creación del Fondo de Infraestructura". Santiago de Chile, junio.

De la Peña (2015): "A primer on social impact bonds". Unidad de Financiamiento para el Desarrollo/División de Desarrollo Económico. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile. http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/wp_pena.pdf

Delfour, Oliver; Cherian, George y Robertson, Dan. Metodología de Calificación para infraestructura y financiamiento de proyectos. Fitch Ratings. Julio 2013

El Tiempo (2015): "Crean fondo colombocoreano de proyectos de infraestructura". Economía. 17 de abril. Página web: www.eltiempo.com/economia/sectores/proyectos-de-infraestructura-en-america-latina/15589241

Engel, Eduardo; Fisher, Ronald y Galetovich, Alexander. Licitación de carreteras en Chile. Estudios Públicos N°61, pp. 6 – 37.- www.cepchile.cl.

EUPOPERAID (2014) annual-report-2014-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2013

European Commission (2003): "Guidelines for Successful Public – Private Partnerships". Directorate General Regional Policy. March. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

European Investment Bank (EIB) (2014): "Financial Report 2013". Página web: www.eib.org

European PPP Expertise Centre (2011): "The Non-Financial Benefits of PPPs. A review of Concepts and Methodology". June.

European Union, Europeaid, LAIF. Página web: http://ec.europa.eu/europeaid.

Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata FONPLATA (2013): " Memoria Anual 2013". Página web: www.fonplata.org.

Gallagher Kevin, Amos Irwin and Katherine Koleski (2012): "The New Banks in. Town: Chinese Finance in Latin America". Inter-American Dialogue. February.

GMEF-Grupo de análisis Multicriterio Aplicado a la Ingeniería y las Finanzas (Universidad Politécnica de Valencia): http://www.gmef.upv.es

GREFI (2014) Grupo Regional sobre Financiamiento e Infraestructura. : página web: http://grefi.info/

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA). Página web: www.iirsa.org

Instituto Alemán de Crédito para la Reconstrucción (KFW). Página web: www.kfw.de

Instituto del Banco Mundial (2012): "Public-Private Partnerships. Reference Guide". http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/

INTAL-BID (2014); "Carta Mensual INTAL N° 213". Buenos Aires, mayo.

Japan Bank for International Development (JBIC) (2014): "Annual Report 2014". Página web: www.jbic.go.jp

KFW (2013): Informe Financiero: página web https://www.kfw.de

Lucioni, Luis (2004): "La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas". CEPAL, División de desarrollo económico. Diciembre.

Lucioni, Luis (2009): "La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento". Serie Macroeconomía del Desarrollo Nº 72. CEPAL, Santiago de Chile.

Manuelito, Sandra y Luis Felipe Jiménez (2013): "La inversión y el ahorro en América Latina: nuevos rasgos estilizados, requerimientos para el crecimiento y elementos de una estrategia para fortalecer su financiamiento". Serie Macroeconomía del Desarrollo, Nº 129. CEPAL, Santiago de Chile.

Martín, Juan (2010): "IIRSA 10 años después: sus logros y desafíos". IIRSA. Página web: www.iirsa.org

MERCOSUR (2012): "Participación de la República Bolivariana de Venezuela en el Fondo para La Convergencia Estructural del MERCOSUR – FOCEM". MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 41/12.

MERCOSUR- Parlamento. Página web: www.parlamentodelmercosur.org

MERCOSUR-FOCEM. Página web: www.mercosur.int/focem

Mirchandani, Manisha; Nick Wolf y Vanesa Sánchez (2013): "Evaluando el entorno para las asociaciones público – privadas en América Latina y el Caribe". Infrascope 2012, Economist Intelligence Unit.

OCDE (2011): "From Lessons to Principles for the use of Public Private Partnerships" http://www.oecd.org/gov/budgeting/48144872.pdf.

Perrotti, Daniel E. y Ricardo J. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", Serie recursos naturales e infraestructura 153, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, julio.

Project Finance Magazine. Página web: www.projectfinancemagazine.com.

Project Finance Portal (Harvard Business School). Página web: www.people.hbs.edu/besty/projfinportal/index.htm

Roever, Alexander y Fabozzi, Frank (2003): "A primer on securitization". Journal of Structured and Project Finance, New York.

Rozas, Patricio, José L Bonifaz y Gustavo Guerra-García- (2012): "El Financiamiento de la Infraestructura: Propuestas para el desarrollos sostenible de una política sectorial". CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Sánchez Ricardo y Georgina Cipoletta Tomassian (2011): "UNASUR. Infraestructura para la Integración". CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Secretaría del MERCOSUR (2010): "FOCEM: El Tratamiento de las Asimetrías en el MERCOSUR". Presentación. Julio

The International Project Finance Association. Página web: www.ipfa.org

The OPEC Fund for the International Development (OFID) (2014): Annual Report 2014. Página web: www.ofid.org

The World Bank- PPIAF (2012): "Public Private Partnerships Reference Guide". Página web: www.ppiaf.org

Ugarteche y Tesalia (2015): "El Banco Asiático de Infraestructura y el banco del Sur: Dos ejemplos de regionalismo financiero". AlainNet, 25 Junio.

Vassallo Magro, José M y Rafael Izquierdo de Bartolomé (2010): "Infraestructura pública y participación privada. Conceptos y experiencias en América y España". Cap. 6, en La concesión de Infraestructura. CAF.

Vera. Cecilia y Pérez, Estéban (2015): "Informe de Financiamiento para el Desarrollo". MIMEO. División de Desarrollo Económico, CEPAL. Santiago de Chile.

WEF (2014): "Creating New Models Innovative Public-Private Partnerships for Inclusive Development in Latin America", Ginebra.

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Serie Financiamiento para el Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

259. Financiamiento de la infraestructura para la integración regional. Alternativas para América del Sur, Georgina Cipoletta Tomassian (LC/L 4128), 2015.
258. Las brechas estructurales en los países de renta media. Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país, Cornelia Kaldewei (LC/L 4118), 2015.
257. El financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe, Cecilia Vera, Esteban Pérez-Caldentey, (LC/L.4115), 2015.
256. Roles y desafíos actuales de la banca de desarrollo multilateral y regional (LC/L.3959), 2015.
255. Garantías y apoyo al comercio exterior de las pymes en América Latina (LC/L.3966), 2015.
254. Fuentes de financiamiento para el cambio climático (LC/L. 3910), 2014.
253. Algunas lecciones de la experiencia reciente de financiamiento a las PYME: Colombia, Costa Rica y México (LC/L. 3891), 2014.
252. "Diagnóstico del desarrollo" en países de renta media a partir de las brechas estructurales: El caso de América Latina y el Caribe (LC/L. 3888), 2014.
251. El financiamiento del comercio internacional y el rol de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L. 3761), 2014.
250. Latin America and the middle-income trap (LC/L.3854), 2014.
249. Right to health in Latin America: beyond universalization (LC/L.3647), 2013.
248. El sistema financiero en América Latina y el Caribe: una caracterización (LC/L.3746), 2013.
247. Comercio exterior, cadenas globales de producción y financiamiento: conceptos y relevancia para América Latina y el Caribe (LC/L.3745), 2013.
246. Macroeconomics for Development in Latin America and the Caribbean: Some new considerations on counter cyclicality (LC/L.3744), 2013.
245. Sistema de pagos transnacionales vigentes en América Latina: ALADI, SML y SUCRE (LC/L.3692), 2013.
244. A regional reserve fund for Latin America (LC/L.3703), 2013.
243. Weak expansions: A distinctive feature of the business cycle in Latin America and the Caribbean (LC/L.3656), 2013.
242. Dos décadas de cambios en la equidad en el sistema de salud colombiano: 1990-2010 (LC/L.3512), 2012.
241. Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación al análisis de la distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (LC/L.3507), 2012.
240. Reforma al sistema de pensiones chileno (LC/L.3422), 2011.
239. Equidad y solvencia del sistema de salud de cara al envejecimiento: El caso de Costa Rica (LC/L.3370), 2011.
238. La protección social en Chile, El Plan AUGE: Avances y desafíos (LC/L.3348), 2011.
237. El caso de las cajas de ahorro españolas en el período 1980-2010 (LC/L.3300-P), N° de venta S.11.II.G.21 (US$10,00), 2011.
236. The European investment bank and SMEs: key lessons for Latin America and the Caribbean, (LC/L.3294-P), sales N° E.11.II.G.16 (US$10, 00), 2011.