

Las Asociaciones Públicas Privadas (APP) como mecanismo de inversión en América Latina: experiencias, mejores prácticas y un diálogo político

Organizado por la CEPAL y TSCCLA (Tsinghua SEM – Center for China –Latin America Management Studies)

Santiago
7 de noviembre, 2016

Principales problemas y desafíos en la implementación de proyectos APP en América Latina. Recomendaciones a seguir

Patricio Rozas Balbontín

Consultor de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL

Estructura de la presentación

- Introducción
- Ventajas postuladas y resultados obtenidos. Primera aproximación
- Resultados positivos de la implementación de los mecanismos APP en América Latina. Análisis comparado. Segunda aproximación
- Problemas identificados en la implementación de los mecanismos APP y desafíos a enfrentar. Análisis comparado. Tercera aproximación
- Recomendaciones

Introducción

- La implementación de los mecanismos de APP en América Latina ha estado focalizada en algunos países y no de manera simultánea
- La implementación de los mecanismos de APP ha sido por etapas, lo que ha estado relacionado con problemas, errores, aprendizajes y redefiniciones
- La escasez de facilidades financieras y la limitada capacidad técnica han frenado el desarrollo del mecanismo en algunos de los países de la región
- Otros factores que han obstaculizado la aplicación mayor de este mecanismo son los conflictos sociales y medioambientales, lo que implica que el grado de madurez de la aplicación de los mecanismos es diverso

Introducción

- Un rasgo común de los países es el aumento de unidades y organismos especializados para promover y ejecutar las APP
- Actualmente, un nuevo contingente de países muestran una mayor capacidad y disposición para su aplicación (Colombia, Uruguay, Guatemala, Costa Rica y El Salvador)
- La posición adoptada por un grupo de países que no han validado el mecanismo de APP (Rep. Dominicana, Venezuela, Ecuador) o que dejaron de hacerlo (Argentina), revela la importancia de las definiciones políticas sobre el papel del Estado y del sector privado en la actividad económica

Ventajas postuladas y resultados obtenidos

- Desarrollar obras de infraestructura en escenarios de restricciones presupuestarias y de necesidades sociales urgentes mediante la captación de recursos privados
- Mayor eficiencia de las empresas privadas en las funciones de inversión, financiamiento y operación, pues las empresas privadas buscan la rentabilidad del proyecto
- Atraen al sector infraestructura a empresas nacionales e internacionales que exhiban una amplia pericia y experiencia previa
- Las APP filtran proyectos de “elefantes blancos”, es decir, proyectos de infraestructura con valor social negativo
- Las APP aportan la mayor eficiencia de las empresas privadas en las funciones de inversión, financiamiento y operación

Ventajas postuladas y resultados obtenidos

- 1) Las APP permiten **desarrollar obras de infraestructura en escenarios de restricciones presupuestarias y de necesidades sociales urgentes que atender**, mediante la captación de recursos privados
 - Así, el gobierno podría aumentar el gasto social sin comprometer la estabilidad fiscal y el control de la inflación, y los organismos encargados de la infraestructura podrían implementar ambiciosos programas de desarrollo como si las restricciones presupuestarias no existieran.

Pero,

- el ahorro inicial del gobierno que logra con una APP puede ser igual, en valor presente, al monto perdido en tarifas que el Estado hubiese recibido bajo un régimen de provisión pública

Ventajas postuladas y resultados obtenidos

- la implementación de esquemas APP ocasionan importantes gastos de recursos públicos (preparación del proyecto (diseño); preparación del entorno donde se implementará el proyecto, v.gr., expropiaciones de áreas circundantes; peajes sombra, subsidios y provisión de fondos asociados a las garantías comprometidas).
- 2) Las APP aportan la **mayor eficiencia de las empresas privadas en las funciones de inversión, financiamiento y operación**, pues las empresas privadas buscan la rentabilidad del proyecto, a diferencia del sector público, que persigue objetivos políticos o de bienestar social que podrían comprometerla.

Ventajas postuladas y resultados obtenidos

- La mayor eficiencia debiera traducirse en la disminución de sus costos (por efecto de la competencia ex ante entre las empresas ejecutoras y por efecto de la integración de las funciones de inversión, financiamiento y operación en el ciclo de desarrollo del proyecto) y el incremento del bienestar social que resultaría de la disminución de las tarifas y la mejor calidad de los servicios prestados.
- Pero, la búsqueda de eficiencia emprendida por las empresas privadas puede resultar en una pérdida de bienestar social (opción por segmentos de mayor densidad poblacional o ingresos).
- Además, las obras de infraestructura de gran magnitud pueden justificarse en el mediano o largo plazo conforme a lineamientos estratégicos de la política de crecimiento y desarrollo, aunque las cifras para el corto plazo sean insuficientes.

Ventajas postuladas y resultados obtenidos

- Esta afirmación podría ser cierta sobre la base de dos supuestos. Primero, que **las empresas privadas logren rentabilizar la inversión con tarifas más bajas que las cobradas por un proveedor público**, de modo que la mayor eficiencia del agente privado se traduzca en beneficios efectivos para los usuarios y no en incrementos del excedente capturado por el operador socialmente no aceptables (“sobreganancias” asociadas a la condición de monopolio natural). Segundo, que **los países no disponen de un sistema nacional de evaluación de proyectos** y no están en condiciones, por lo tanto, de asignar eficientemente los recursos que sustentan la inversión pública.
- Pero, **los costos de transacción en un esquema APP son mucho más elevados** que un procedimiento convencional de provisión de infraestructura, **y el costo financiero es mucho más alto en una APP** que en un proyecto que se financie con deuda pública.

Ventajas postuladas y resultados obtenidos

- Vassallo (2015), de la CAF, constata que en la mayoría de los casos analizados se **detectan importantes incrementos de los costos de construcción** que hacen **poner en duda hasta qué punto el mecanismo de APP transfiere una mayor eficiencia a la sociedad**. Estos sobrecostos, agrega, acaban siendo pagados, a través de cambios contractuales, por los usuarios de la infraestructura o por los ciudadanos a través de sus impuestos
- 3) Las APP atraen a la creación y explotación de infraestructura **a empresas nacionales e internacionales que exhiban una amplia pericia y experiencia previa** en el sector, lo que implica que el país podría obtener ganancias de eficiencia de esta incorporación

Ventajas postuladas y resultados obtenidos

- El argumento se sustenta en la **teoría de la firma multinacional**, específicamente en el papel que las empresas de inversión extranjera directa (IED) pueden cumplir en la **transferencia tecnológica** y la mayor homogeneidad de los patrones productivos (**integración y globalización**).
- La opción de modernizar la infraestructura mediante la incorporación de empresas IED en esquemas APP es probable en la medida **que la incorporación de nuevas tecnologías sea parte del diseño del modelo de negocio**, pero en ningún caso puede ser considerada una consecuencia mecánica de tal incorporación.
- De hecho, en América Latina se han observado experiencias que van en sentido contrario (empresas eléctricas españolas)

Ventajas postuladas y resultados obtenidos

- Además, las empresas privadas están expuestas a cambios en su propiedad y estrategias de desarrollo, que pueden afectar la obtención de las ganancias de eficiencia si acaso el nuevo controlador **no dispone de la misma pericia o experiencia** en la actividad correspondiente, y **su ventaja competitiva sea, más bien, de carácter financiero**
- 4) Las APP **filtran proyectos de “elefantes blancos”**, es decir, proyectos de infraestructura con valor social negativo
- Las APP **mejorarían la asignación de los recursos de inversión** en infraestructura, incluso en aquellos países que carecen de un **sistema de evaluación social de proyectos**

Ventajas postuladas y resultados obtenidos

- La emergencia de “elefantes blancos” responde a la **inexistencia de un sistema eficiente de evaluación social de proyectos**, lo que hace más posible **la captura del Estado** y del gasto público por **grupos de interés**, que impulsan obras de infraestructura al margen de su rentabilidad social.
- **No es el sistema de APP el que impedirá la elaboración de proyectos de “elefantes blancos”**, sino la existencia de un sistema eficiente de evaluación social de proyectos.
- Además, **varias experiencias de APP en América Latina traslucen incentivos perversos** que apuntan en la dirección no deseada técnicamente y que dependen del otorgamiento de grandes subsidios por parte del Estado (v.gr., premios excesivos al formulador de una idea de proyecto).

Ventajas postuladas y resultados obtenidos

- Debe evitarse que las APP sean utilizadas para poner en marcha **proyectos que no se justifican socialmente** y que acaben generando importantes cargas presupuestarias en el futuro. **Las APP son un medio y no un fin en sí mismo.**
- 5) Las APP obtienen ganancias de **eficiencia técnica mediante la integración de las distintas fases** de un proyecto en una sola empresa
- En el modelo APP el agente privado tiene la posibilidad de **reducir costos** e incrementar la **calidad del servicio** mediante la integración del **diseño, la construcción (o rehabilitación), la financiación, el mantenimiento y la explotación de la infraestructura**

Ventajas postuladas y resultados obtenidos

- Las ventajas de integración implican el **riesgo de un significativo grado de concentración** del mercado de las operadoras APP, en muchos casos multisectoriales, que deviene en el dominio de la industria de la infraestructura por parte de un reducido número de empresas.
- La obtención de los beneficios asociados a las ventajas de la integración depende mucho de la calidad de la **competencia *ex ante***, referida a la primera licitación.
- Los beneficios de las APP asociados a la conjunción de las diferentes operaciones, dependen de la posibilidad de **especificar calidad y cantidades en los contratos** (y **asegurar su aplicación**) y de determinar cuán importante es la **planificación pública** en el proyecto.
- La experiencia regional parece orientarse a **mejorar los mecanismos licitatorios**, debido a su incidencia en la estructura del mercado y en la capacidad o voluntad de las empresas de buscar más eficiencias en la integración, y de compartir las ganancias derivadas de las mismas.

Síntesis de ventajas postuladas de las APP y análisis crítico

- Las APP pueden aportar proyectos de interés público en contextos de restricción presupuestaria, abriendo un canal de participación a capitales privados en la creación y explotación de infraestructura básica.
- Este tipo de colaboración público privada podría ser una alternativa más eficaz que los contratos públicos de compras clásicos para proyectos con una dimensión de “servicios” importante.
- Las APP no están exentas de problemas y desafíos de diversa naturaleza, varios de ellos inciertos y de origen imprevisto, cuya incidencia podría incluso anular las ventajas de este modelo de negocios.

Síntesis de ventajas postuladas de las APP y análisis crítico

- Los gobiernos deberán tener en cuenta el conjunto de obstáculos y problemas que la implementación de los esquemas APP puede conllevar.
- 1) Asumir que este modelo de negocios involucra **desembolsos importantes de recursos por parte del Estado.**
- 2) **La relación pérdida/beneficios de la operación puede adquirir un signo negativo** cuando los ingresos del Estado asociados a un régimen de provisión pública son mayores, en valor presente, que el ahorro que obtiene el gobierno al transferir el control de obras de infraestructura para su explotación por parte de agentes privados.

Síntesis de ventajas postuladas de las APP y análisis crítico

- 3) Las **situaciones de “descreme” del mercado**, que se producen como consecuencia de la decisión de transferir a los agentes privados el control de los segmentos más rentables. Esto puede ocasionar tanto una merma significativa de los ingresos corrientes del Estado como restricciones al subsidio de los segmentos deficitarios.
- 4) Los **costos de transacción en un esquema APP son más altos** respecto a los registrados en un procedimiento convencional de provisión de infraestructura, del mismo modo que **el costo financiero es también más alto** en una APP que el asociado a un proyecto financiado con deuda pública ejecutado por el Estado.

Síntesis de ventajas postuladas de las APP y análisis crítico

- 5) Se puede producir un **desencuentro entre los objetivos estratégicos de operadores globales y los intereses del país** (o de los países) en los que opera la empresa.
- 6) **Pérdida de los conocimientos técnicos y de gestión de los proyectos, por parte de los organismos del Estado**, que muchas veces conlleva la creación de obras de infraestructura y/o la prestación de servicios de infraestructura, situación que a largo plazo puede derivar en una creciente incapacidad de gestionar adecuadamente las nuevas APP o de renegociar eficientemente las existentes.
- 7) **Disminución de la libertad de decisión del Estado en materia de inversiones futuras**, dado el compromiso que probablemente haya debido suscribir con el operador que se haya adjudicado la licitación de una industria o línea específica de negocios, mediante el cual se garantiza una participación de mercado determinada.

Resultados positivos de la implementación de los mecanismos APP en América Latina. Análisis comparado.

	Vassallo (CAF)	Guash (BM)	Rozas y adl. (CEPAL)
Mayores ganancias de eficiencia derivada de los menores costos e integración de etapas del ciclo del proyecto	•	•	
Innovación en los sistemas de gestión en la prestación de servicios de infraestructura			•
Mayor especialización y economías de escala en los contratos de construcción, operación y transferencia			•
Mejoras en la calidad de los servicios		•	
Sana competencia entre empresas, que traslada eficiencia a usuarios finales	•		
Dinamización de la inversión privada		•	•
Ejecución rápida de proyectos a través de mecanismos licitatorios	•		•
Involucración de usuarios en el financiamiento de la infraestructura	•		•
Equilibrios adecuados para los pasivos contingentes y firmes			•
Mayor cobertura de los servicios prestados		•	
Modernización institucional (organismos ad hoc y legislación específica)			•
Desarrollo de herramientas e instrumentos financieros de gran aceptación en los mercados de capital			•
Ejecución de proyectos de alta rentabilidad social y baja rentabilidad privada		•	•

Problemas identificados en la implementación de los mecanismos APP y desafíos a enfrentar. Análisis comparado

	Vassallo (CAF)	Guash (BM)	Rozas y adl. (CEPAL)
Diseños gravemente ineficaces de las concesiones (incompletos, supuestos irrealistas, variables de licitación, incumplimiento no sancionado, etc.)		•	•
Falta de introducción de criterios de calidad	•		
Diseños ineficaces de marcos legales regulatorios		•	•
Asignación deficiente de riesgos, lo que ha significado que pasivos contingentes devengan en pasivos firmes			•
“Descreme” del mercado y conflictos de competencia			•
Excesiva proporción de contratos renegociados	•	•	
Numerosos casos de renegociación oportunista	•	•	
Declaratoria de quiebra de empresas concesionarias		•	
Suministro deficiente de servicios		•	
Tarifas excesivas		•	
Mayores costos financieros	•		
Ásperas disputas por la ejecución de los contratos		•	
Desconocimiento del proceso de licitación	•		•
Incumplimiento de los contratos	•		
Falta de transparencia en los procesos de licitación	•		
Fiscalización insuficiente o inexistente del cumplimiento de los contratos	•		•
Aumento de la deuda contingente del Estado y disminución de su capacidad de endeudamiento			•

Recomendaciones generales

- Mejorar la supervisión y fiscalización a la gestión de las obras concesionadas
- Mejorar el marco legal regulatorio de las concesiones de infraestructura
- Reestructurar las áreas de negocios en la renegociación de los contratos
- Diversificar el uso de los mecanismos APP
- Subsidiar la demanda en los casos de proyectos de alta rentabilidad social e ingresos financieros no disponibles

Recomendaciones específicas

- Propender a un entorno macroeconómico y social estable
- Establecer claramente las funciones de cada entidad gubernamental y el perfil de los funcionarios a cargo de tales entidades
- Sistemas eficientes de control y seguimiento de los contratos por parte de entidades distintas y no relacionadas administrativamente con aquella que ha promovido y suscrito el contrato
- Los proyectos deben estar adecuadamente formulados (todos sus ciclos) y contar con estudios de factibilidad aprobados por las instancias que corresponda
- Homologar en la región el tipo de estudios de las APP en materia de ingeniería, demanda, estructura financiera de riesgos y garantías, análisis legal, y estructuración de cronogramas y planes de gestión

Recomendaciones específicas

- Los proyectos deben surgir de ejercicios de planeación estratégica sectorial y no como iniciativas aisladas
- Cuando sea posible, permitir la combinación de mecanismos de contratación (v.gr., contratos de gerencia y de concesión), con el propósito de controlar, en primera instancia, los riesgos comerciales y de inversión para los primeros años
- Autorizar las revisiones periódicas de las variables fundamentales de los contratos con cláusulas gatillo que ajusten los contratos ante eventos inesperados, pero con topes máximos de ajuste que no excedan un porcentaje razonable de los montos originales en el proyecto
- El criterio de gradualidad (la inversión se ajusta a la demanda) es una característica que puede implementarse de modo adecuado

Recomendaciones específicas

- Las modificaciones al diseño original del proyecto –en especial, las propuestas por el adjudicatario del contrato- que impliquen aumentar en total los costos por encima de un porcentaje determinado (v.gr. 10%) debe dar lugar a una licitación de dichas modificaciones
- Las diferencias que no se puedan armonizar en las instancias resolutorias de conflictos (comisiones arbitrales u otras) deben resolverse conforme a derecho y no conforme a equidad
- Distribución equilibrada de los riesgos entre el Estado y los inversionistas. Impedir situaciones de presiones indebidas
- La licitación debe contemplar factores de competencia claros, sencillos y eficientes. Evitar los mecanismos de adjudicación basados en criterios múltiples o que tengan por objeto la maximización de la caja fiscal

Recomendaciones específicas

- La renegociación debe aceptarse solo cuando se acumule un número importante de causales establecidas con claridad en los contratos y ya cumplido un avance importante del proyecto
- Eliminar la intervención del poder judicial y de las autoridades en los contratos, pues se eleva el riesgo regulatorio, encarece la operación y afecta a los usuarios
- Homogenizar, dentro de lo posible, los criterios metodológicos de los estudios de preinversión, las bases regulatorias y modelos de contrato en los países de la región
- Estimular proyectos con cofinanciamiento del Estado, ya sea por iniciativa estatal o privada. Si se establece algún tipo de incentivo a la presentación de proyectos, este no debe anular las condiciones de competencia ex ante

Gracias por la atención dispensada