

Asociaciones Público-Privadas: La importancia de la gobernanza y la transparencia

Eduardo Engel

Espacio Público y Universidad de Chile

Conferencia “Infraestructura para el Desarrollo de América Latina”

CAF — Banco de Desarrollo de América Latina

Buenos Aires

Abril 25, 2018

Infraestructura pública: Problemas del método tradicional

No se hacen los proyectos que debieran hacerse

Débil fiscalización de los contratos

Falta de mantenimiento de obras existentes

Costo excesivo y retrasos recurrentes

Potenciales ganancias de productividad: 60%

Tres opciones

Tres diseños institucionales para proveer infraestructura pública:

- provisión pública/método tradicional/servicio público
- privatización
- asociación público-privada/APP/concesión

Son los incentivos ...

En los tres casos: empresas privadas

Diferencias en **incentivos**:

- asignación de riesgo
- diseño y licitación de contratos
- fuentes de financiamiento
- contabilidad fiscal
- economía política

Contratos bajo provisión pública

El gobierno:

- financia con deuda pública
- contrata una firma para construir el proyecto
- contrata otra firma para mantener y operar el proyecto

Contrato bajo APP

La misma empresa financia, construye, opera y mantiene la obra de infraestructura (**empaquetamiento** o **bundling**):

- concesionario

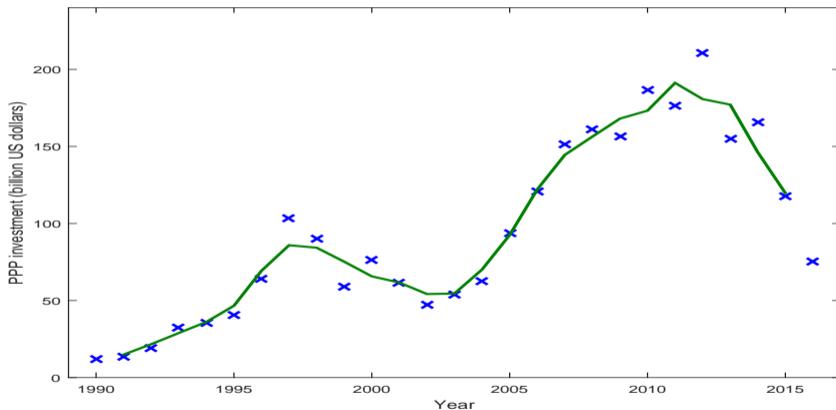
Fuentes de ingreso del concesionario:

- tarifas que pagan los usuarios y transferencias del gobierno

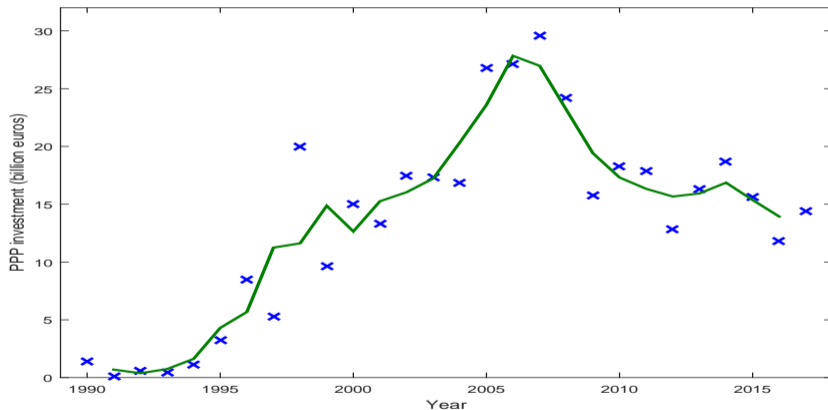
Contrato de larga duración (v.g., 30 años)

Activos pasan al Estado al final del contrato

Inversión en APPs: Países de Ingresos Bajos y Medios (PPIAF)



Inversión en APPs: Europa (EPEC/EIB)



¿Tercera vía?

Las APPs emergen a mediados de los '80

¿A mitad de camino entre provisión pública y privatizaciones?

Reino Unido, México, Argentina, Chile, Colombia, ...

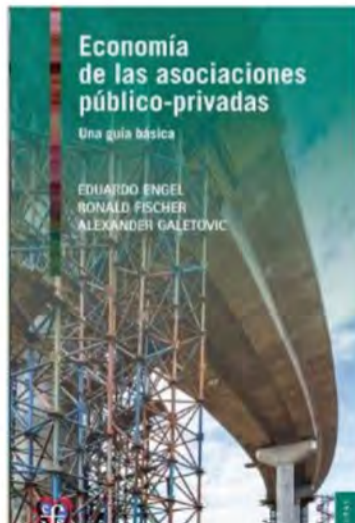
Luces y sombras

Varias olas de APPs ... Argentina hoy

APPs: ¿cuándo y cómo?

Análisis económico y político basado en evidencia

Una asociación de investigadores y asesores



Con Ronald Fischer y Alexander Galetovic



Traducción al chino



Traducción al japonés



Trucos contables

Eficiencia

Renegociaciones

¿Más caras?

Conclusiones

Trucos contables

Eficiencia

Renegociaciones

¿Más caras?

Conclusiones

¿Por qué han sido atractivas las APPs?

“Cynics suspect that the government remains keen on PFI not because of the efficiency it allegedly offers, but because it allows ministers to perform a useful accounting trick.”

The Economist, July 2nd, 2009.

Provisión pública: cuenta como deuda y déficit, requiere aprobación del Congreso

APP: no cuenta como deuda ni déficit, no requiere aprobación del Congreso

Los gobiernos pueden gastar más si optan por una APP.

Impacto fiscal: APPs vs. provisión tradicional

¿Se justifica el trato distinto de APPs y provisión pública en cuentas fiscales?

Tiene que ver con el argumento que más se utiliza a favor de las APPs:

- el privado financia la inversión
- lo cual libera recursos públicos

¿Es correcto?

Resultado de equivalencia

El impacto fiscal de las APPs y la provisión pública es el mismo.

Ingresos del concesionario: transferencias del gobierno

Lo que ahorra el gobierno al no pagar la inversión inicial bajo APP debe incluirse en los pagos que recibe el concesionario durante la concesión.

Ingresos del concesionario: tarifas de los usuarios

Lo que ahorra el gobierno al no pagar la inversión inicial bajo APP es igual (en valor presente) a los ingresos por tarifas que deja de percibir.

Supuesto: no hay diferencias de eficiencia entre APP y provisión pública

Contabilidad fiscal de concesiones

Como el impacto fiscal dinámico es el mismo, la contabilidad de inversiones bajo APPs y provisión pública debe ser la misma.

Una opción: las dos cuentan como deuda y contribuyen al déficit al momento de la inversión.

Otra opción: ambas contribuyen solo parcialmente a la deuda y al déficit.

Con las reglas actuales, hay proyectos que se hacen como APP que debieron hacerse como obra pública.

Trucos contables

Eficiencia

Renegociaciones

¿Más caras?

Conclusiones

Trucos contables

Eficiencia

Renegociaciones

¿Más caras?

Conclusiones

¿Por qué debieran ser atractivas las APPs?

Porque pueden llevar a ganancias de eficiencia importantes

Veremos:

- un argumento equivocado
- dos argumentos avalados por anécdotas sugerentes ... pero nada más
- un argumento donde los beneficios son sistemáticos y grandes

Eficiencia

Argumento equivocado:

- más eficientes porque involucran empresas privadas

Argumentos sugerentes:

- ventajas del empaquetamiento
- menos retrasos en la construcción

Argumento de primer orden:

- menor costo de mantenimiento

Ganancias de eficiencia: Mantenimiento

Techos que se llueven y costos del mantenimiento

Clave: estado de la carretera al final de la concesión es contratable y se fiscaliza

Entonces la estrategia óptima del concesionario es conservar continuamente la obra: minimiza costos y maximiza calidad de servicio

Ahorros importantes: del orden de **un tercio** de la inversión inicial

Probablemente también es relevante para hospitales, viviendas sociales, etc.

Trucos contables

Eficiencia

Renegociaciones

¿Más caras?

Conclusiones

Trucos contables

Eficiencia

Renegociaciones

¿Más caras?

Conclusiones

Renegociaciones

Las renegociaciones de contratos han sido el talón de Aquiles de las APP.

Una renegociación es un cambio significativo del contrato original.

También se les conoce como:

- convenio complementario
- adenda
- adición.

Renegociaciones (cont.)

A veces hay buenos motivos para renegociar, pero muchas veces las renegociaciones han facilitado el comportamiento oportunista del concesionario y desprestigiado a las APPs.

Aun cuando también se renegocian los contratos de obra pública, argumentaremos que con las APPs existe más tiempo para renegociar (obvio) y mayores incentivos para renegociar (nada de obvio).

Si queremos que los beneficios potenciales de las APPs se materialicen, debemos tener una gobernanza que evite las renegociaciones oportunistas.

Renegociaciones: Posibles motivos

Motivos para renegociar:

- Rescate de concesionarias en problemas (México, metro de Londres) ×
- Circunstancias (realmente) no previstas, contrato de largo plazo ✓
- Corregir errores en el diseño del contrato ×
- Eludir filtros para proyectos poco rentables ×
- Anticipar gasto público ×
- Corrupción ×

Guasch (2004): uso masivo de renegociaciones de APPs en América Latina

Por qué las renegociaciones pueden ser problemáticas

La intuición de Chicago como punto de partida

Y razones por las cuales podría ser errónea

- **Selección adversa:** favorece a empresas ineficientes pero buenas haciendo lobby (o corruptas)
- **Riesgo moral:** lleva a falta de cuidado y diligencia en el diseño de los contratos de concesión
- **Presupuestos blandos:** permiten adelantar gasto público
- **Elefantes blancos:** si el proyecto no se financia, se renegocia y la APP no sirve de filtro

Renegociaciones y anticipación de gasto

Frecuentemente llevan a trabajos adicionales que no guardan relación con el proyecto original

- no están sujetas el debate presupuestario
- se pagan en gobiernos futuros
- ejemplo: APP carreteras urbanas en Santiago y colectores de aguas

El motivo no obvio porque hay más renegociaciones bajo APPs

Evidencia de Chile

50 concesiones (28 carreteras), 1995–2007

147 renegociaciones significativas (en promedio, una cada 2 años y medio)

Cuándo: 78% durante construcción — ¿contratos incompletos?

Qué: 84% de las renegociaciones contemplan inversiones adicionales

Quién paga: 65% gobiernos futuros

Inv. via reneg.: 33% de la inversión inicial

Colombia: 85% de la inversión inicial

Problemas con las Renegociaciones: Resumen

No se realizan las ganancias de eficiencia bajo APP:

- Problema de selección adversa: no gana la empresa más eficiente
- No se filtran elefantes blancos
- Se facilita la corrupción

Evitando renegociaciones: Transparencia

Una defensa de tesis en la Sorbona

Publicar todas las renegociaciones (significativas) en la web

Tanto de concesiones como de obras públicas

Evitando renegociaciones: gobernanza

Panel técnico:

- revisa y aprueba las bases de licitación de los proyectos
- trabajos adicionales (por sobre cierto monto) deben ser licitados
- revisa y aprueba renegociaciones – que no cambie valor

Reforma legal de Ley de Concesiones Chile 2010

Evitando renegociaciones: gobernanza (cont.)

El panel:

- filtra renegociaciones de mala fe
- resuelve el problema de selección adversa
- reduce espacio para corrupción
- no evita que se usen las APPs para anticipar gasto

Trucos contables

Eficiencia

Renegociaciones

¿Más caras?

Conclusiones

Trucos contables

Eficiencia

Renegociaciones

¿Más caras?

Conclusiones

¿Existe un premio por APP?

Costo de deuda bajo APP es mucho mayor que bajo provisión pública

- diferencia: 200 - 300 puntos base

Frecuentemente se argumenta que una APP se justifica solo si ganancias de eficiencia compensan costo de financiamiento más alto

¿Es correcto este argumento?

Tres motivos para dudar de un premio por APP

1. Tasa de la deuda soberana subestima su costo social:
 - no incorporan garantías implícitas
 - los países pueden incrementar impuestos si enfrentan problemas financieros
2. Parte del mayor costo de la deuda refleja que se innova más bajo APP
3. Diseño contractual con mala asignación de riesgo:
 - plazo fijo vs. plazo variable

Trucos contables

Eficiencia

Renegociaciones

¿Más caras?

Conclusiones

Trucos contables

Eficiencia

Renegociaciones

¿Más caras?

Conclusiones

A favor de PPPs

Dudoso:

- Liberan recursos públicos

Válido:

- Mejor mantenimiento a menor costo (calidad del activo **contratable**)
- Filtran elefantes blancos (ingresos vía tarifas, sin renegociaciones oportunistas ni garantías)

Grandes ganancias: 20 - 50% de la inversión inicial

A favor de la provisión pública

Dudoso:

- Costo de financiamiento menor

Válidos:

- Riesgo menor de expropiación (por parte del gobierno)
- No se pueden usar para eludir restricciones presupuestarias y anticipar gasto
- Menos oportunidades (e incentivos) para renegociar

Ahora sabemos cómo evitar los problemas anteriores.

Asociaciones Público-Privadas: La importancia de la gobernanza y la transparencia

Eduardo Engel

Espacio Público y Universidad de Chile

Conferencia “Infraestructura para el Desarrollo de América Latina”

CAF — Banco de Desarrollo de América Latina

Buenos Aires

Abril 25, 2018