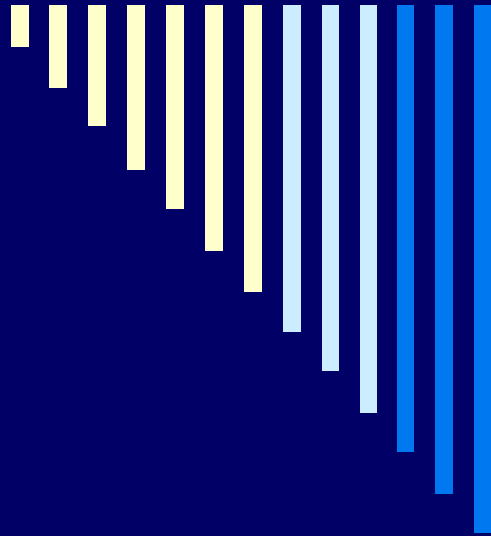


# Programa de intercambio para Secretarios de Estado brasileños en Chile - Banco Interamericano de Desarrollo

**Santiago, 23 de mayo de 2013**

---



# Debilidades y fortalezas de experiencias APP en América Latina

**Patricio Rozas Balbontín**  
**División de Recursos Naturales e**  
**Infraestructura / Unidad de Servicios de**  
**Infraestructura**

---



# Temas

- ❑ Conclusiones generales del libro  
“Financiamiento de la infraestructura para un desarrollo sostenible”
  - ❑ Problemas puestos de relieve por análisis de casos en 6 países
  - ❑ Beneficios de los esquemas APP
  - ❑ Debilidades de los esquemas APP
  - ❑ Recomendaciones
-



# Conclusiones generales

- La tasa de inversión en infraestructura en la región es insuficiente
  - Los desafíos de resolver el déficit de arrastre y reducir las brechas con los países desarrollados implica:
    - aumentar la inversión pública en el sector
    - realizar esfuerzos para atraer nueva inversión privada
-



# Conclusiones generales

- En las últimas dos décadas, la inversión privada no logró sustituir a la inversión pública ni se transformó en la base del desarrollo del sector
  - Las políticas de competencia y de organización industrial fueron claves para el desarrollo de las telecomunicaciones, única actividad que rompe la tendencia al estancamiento
-



# Conclusiones generales

- La posibilidad de mantener la participación en los mercados internacionales y de hacer frente al escenario de recuperación y expansión de la demanda internacional que sobrevendrá luego de la actual fase recesiva estará condicionada por una mejora sustantiva de la infraestructura básica:
    - cobertura y acceso a los servicios prestados
    - la calidad y precios de los mismos
-



# Conclusiones generales

## □ Resulta imprescindible:

- Aumentar la inversión pública no sólo como medida anticíclica
  - Ampliar, diversificar y mejorar los esquemas APP
  - Lograr un apoyo más decidido de los OCM al desarrollo de la infraestructura en América Latina
-



# Conclusiones generales

- El análisis de 9 experiencias de APP permitió detectar una cantidad importante de beneficios y problemas que validan el mecanismo, pero que plantean, a la vez, una revisión profunda de los términos y condiciones de su aplicación
-





# Problemas

- Las dificultades de los casos analizados (contratos de concesión), se origina en la naturaleza misma de los instrumentos, en la medida que involucran plazos muy largos (15 a 25 años), demandando la participación de una gran cantidad de actores. Por lo tanto, la aplicación de mecanismos participativos surge como una necesidad insoslayable para dar estabilidad y legitimidad
  - Es difícil prever todas las contingencias y escenarios que pueden suscitarse en horizontes de tan largo plazo, motivo por el cual no es sencillo acordar un contrato lo suficientemente flexible (para enfrentar contingencias) y lo suficientemente estable (para atraer inversionistas)
-



# Fortalezas de los mecanismos APP

- ❑ Obtención de importantes montos de inversión del sector privado para obras de infraestructura, sin afectar el déficit fiscal
  - ❑ Introducción de innovaciones en la gestión de los servicios de infraestructura y especialización y economías de escala en los contratos BOT;
  - ❑ Equilibrios adecuados para los pasivos contingentes y firmes, lo que ha contribuido a ordenar el impacto de este tipo de proyectos en las finanzas públicas, aunque los desembolsos imprevistos pueden tener efectos no considerados en la proyección de pasivos contingentes;
  - ❑ Creación de instituciones, normas y procedimientos para la introducción del mecanismo, lo cual ha significado en algunos casos importantes avances de modernización institucional
-



# Fortalezas de los mecanismos APP

- ❑ Creación de mecanismos de financiamiento novedosos y de gran aceptación en los mercados de capitales
  - ❑ Diseño de modelos de contratos novedosos con el propósito de disminuir los riesgos en las ofertas y hacerlas viables;
  - ❑ Ejecución de importantes proyectos de alta rentabilidad social y baja rentabilidad privada, que los gobiernos no hubieran podido hacer mediante inversión pública.
-



# Debilidades de los mecanismos APP

- En muchos casos, las características de los proyectos licitados no estuvieron suficientemente definidas, lo que condujo a una inadecuada evaluación de propuestas y una asignación ineficiente de recursos fiscales. Como consecuencia de lo anterior, se generaron sobrecostos respecto a los presupuestos iniciales
- En la mayoría de casos los vacíos legales para definir la relación entre los actores del proceso han dilatado la conclusión de las obras y la operación de la infraestructura. El repago de la “deuda diferida” ha requerido de normas legales que han sido creadas sobre la marcha. Asimismo, en los casos de cofinanciamiento, los desembolsos han sido lentos debido al gran número de entidades públicas involucradas.



# Debilidades de los mecanismos APP

- En varios de los casos, el Estado tuvo que ofrecer garantías importantes para que el sector privado pudiera levantar los fondos del mercado de capitales. La distribución de riesgos no ha sido la adecuada pues el Estado ha asumido la mayor parte de los riesgos comerciales o de inversión. Algunos pasivos contingentes han devenido en pasivos firmes de monto cierto.
- En algunos casos, dados los altos montos involucrados, el gobierno ha aumentado la deuda contingente del Estado y ha reducido la capacidad de endeudamiento, lo que ha disminuido el presupuesto en otros sectores de la economía. Incentivo para diferir responsabilidades y traspasar costos a las futuras administraciones.



# Debilidades de los mecanismos APP

- En varios de los casos los diseños de las licitaciones han sido inadecuados. Varios contratos fueron otorgados sobre la base de un conjunto de variables de licitación en lugar de una sola, clara y transparente. Esto confundió a los postores y los indujo a efectuar ofertas subóptimas
- En el caso de iniciativas privadas, asignar un premio alto al proponente disuade la entrada de competidores en la subasta, lo que incide en las condiciones de competencia ex ante y en el traspaso de ganancias de eficiencia a los usuarios



# Debilidades de los mecanismos APP

- En todos los casos se encontraron **problemas de diseño del marco regulatorio y de fiscalización de las empresas**
- Esto se origina tanto en la **precariedad del ordenamiento institucional** como en la **confusión de roles** entre los organismos encargados de la promoción del negocio, la regulación y las tareas de fiscalización



# Recomendaciones

- Propender hacia un entorno macroeconómico y social estable.
  - Establecer claramente las funciones de cada entidad gubernamental y el perfil de los funcionarios a cargo de las mismas. Sistemas de control y seguimiento de los contratos por entidades distintas a la instancia de promover las APP y regular la actividad. Intensa preparación de los recursos humanos relacionados con el proceso.
-





# Recomendaciones

- ❑ Sólo aceptar proyectos que estén adecuadamente formulados y con estudios de factibilidad aprobados por las instancias públicas.
  - ❑ Homologar a nivel de la región el tipo de estudios que deben soportar las APP en materia de ingeniería, demanda, estructura financiera de riesgos y garantías, análisis legal y estructuración de cronogramas y planes de gestión.
  - ❑ Los proyectos deben surgir de ejercicios de planeación estratégica sectorial y no como iniciativas aisladas.
-



# Recomendaciones

- Permitir la combinación de mecanismos de contratación (p.ej., contratos de gerencia y de concesión) con el propósito de controlar los riesgos comerciales y de inversión para los primeros años, haciendo viable la presentación de ofertas de mayor seriedad.
  - Permitir revisiones periódicas de las variables fundamentales de los contratos con cláusulas de “gatillo”, que ajusten los términos del contrato ante eventos inesperados, pero con topes máximos de ajuste que no excedan un porcentaje razonable de los proyectos.
-



# Recomendaciones

- La introducción de modificaciones sustantivas al diseño original del proyecto que implique incrementar los costos por encima de un porcentaje determinado, debe ser relicitado, con el propósito de reducir las prácticas oportunistas de los agentes privados que, en algunos casos, proponen modificaciones inmediatamente después de adjudicarse el contrato.
- Las diferencias que no puedan ser armonizadas por las instancias resolutorias de conflictos (comisiones arbitrales u otras) deben ser falladas conforme a derecho y no conforme a equidad. Introducir las modificaciones normativas que se requiera en el ordenamiento jurídico que permiten fallos de esta naturaleza, lo cual a veces está establecido en el reglamento de la ley y no es una norma del cuerpo legal.



# Recomendaciones

- Avanzar hacia una equilibrada distribución de los riesgos entre el Estado y los inversionistas. El contrato debe establecer que los riesgos comerciales y de inversión sean compartidos por ambos actores. Asimismo, se deben evaluar claramente los riesgos de los proyectos y seleccionar el tipo de garantía que ofrecerá el Estado.
- La licitación debe contemplar factores de competencia claros, sencillos y eficientes:
  - Cuando no operan las garantías el contrato debe ser adjudicado por menor tarifa
  - Cuando el factor de decisión lo constituye los ingresos totales de la concesión, el criterio de adjudicación debe ser el menor ingreso esperado
  - Con garantías por ingreso mínimo se debe seleccionar el nivel de ingreso al cual se activa la garantía
  - Cuando se otorgan subsidios, el concurso debe despejarse por la menor solicitud de estos fondos.



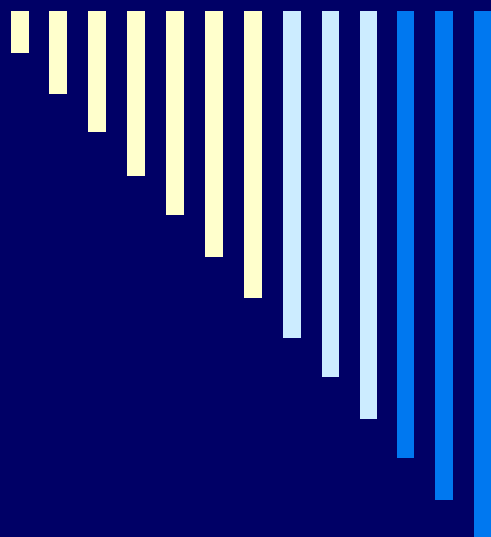
# Recomendaciones

- La renegociación debe aceptarse sólo cuando se acumulen un número importante de causales establecidas con claridad en los contratos y luego de haberse cumplido hitos importantes del mismo.
  - Se debe eliminar la intervención del Poder Judicial y de las autoridades del Poder Ejecutivo en los contratos en la medida que incrementa el riesgo regulatorio. Esto encarece la operación y afecta directamente a los usuarios.
-



# Recomendaciones

- Es necesario trabajar en unificar las bases regulatorias y generalizar modelos de contrato para su aplicación en los distintos países. Asimismo, se deben establecer los criterios metodológicos de los estudios de pre-inversión que soportan la etapa de estructuración y los métodos para atraer a los potenciales inversionistas.
  - Deben considerarse cada vez más proyectos con cofinanciamiento estatal, ya sea por iniciativa estatal o por iniciativa privada. En este último caso se debe considerar un premio razonable al proponente de la iniciativa como un mecanismo de incentivo para la presentación de proyectos, pero nunca tan alto que anule las condiciones de competencia ex ante.
-



¡Muchas gracias por  
la atención prestada!

**[patricio.rozas@cepal.org](mailto:patricio.rozas@cepal.org)**

---