



# Participación Privada en los Servicios de Infraestructura

Expositor: José Barbero

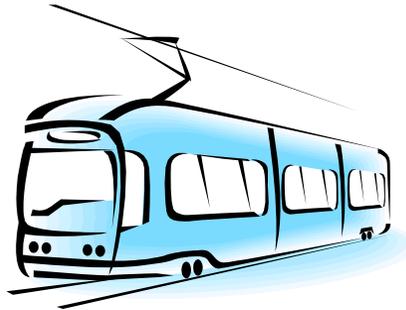
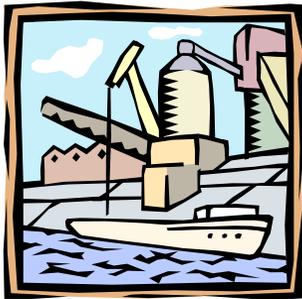
Material del Taller de Capacitación  
“Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana”

Buenos Aires, Argentina - 7 al 11 de Septiembre de 2009

En caso de ser citado por favor mencionar la fuente

Versión preliminar

# La participación privada en los servicios de infraestructura



*José A. Barbero*

**INTAL - Buenos Aires**

**9 de Septiembre de 2009**

# Contenido de la presentación

*Qué es la APP? Por qué puede ser conveniente?*

## LOS FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

- ▶ Definiciones: modelos y denominaciones de la participación privada
- ▶ La conveniencia de la APP

*Cómo se lleva a cabo la APP en servicios de infraestructura?*

## LA PRACTICA DE LA PARTICIPACION PRIVADA

- ▶ Cómo se lleva a cabo una APP en infraestructura
- ▶ Los aspectos claves del proceso

*Qué enseña la experiencia de la Región y de otras regiones?*

## LA EXPERIENCIA ACUMULADA

- ▶ La experiencia internacional
- ▶ La experiencia en América Latina
- ▶ Revisión de casos selectos

*Qué está pasando con las APP luego de la crisis económica?*

## PERSPECTIVAS ACTUALES

- ▶ El impacto de la crisis en las APP
- ▶ Tendencias y perspectivas

## Contenido de la presentación

*Qué es la APP? Por qué puede ser conveniente?*

### LOS FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

- ▶ Definiciones: modelos y denominaciones de la participación privada
- ▶ La conveniencia de la APP

*Cómo se lleva a cabo la APP en servicios de infraestructura?*

### LA PRACTICA DE LA PARTICIPACION PRIVADA

- ▶ Cómo se lleva a cabo una APP en infraestructura
- ▶ Los aspectos claves del proceso

*Qué enseña la experiencia de la Región y de otras regiones?*

### LA EXPERIENCIA ACUMULADA

- ▶ La experiencia internacional
- ▶ La experiencia en América Latina
- ▶ Revisión de casos selectos

*Qué está pasando con las APP luego de la crisis económica?*

### PERSPECTIVAS ACTUALES

- ▶ El impacto de la crisis en las APP
- ▶ Tendencias y perspectivas

## Conviene comenzar por el objetivo final: *la provisión de servicios de infraestructura*

- ▶ El concepto de infraestructura tuvo poca presencia como concepto analítico hasta hace relativamente poco tiempo (años 80 y 90)
  - En la práctica, se reconocen varias categorías: económica, social, del conocimiento
- ▶ La infraestructura se define por una serie de características distintivas
  - Bienes de capital, costosos, de larga vida útil, de crecimiento no-incremental, localizados
  - Asociados a fallas de mercado, que requieren la intervención pública: bienes públicos, generan externalidades, con poder de mercado
- ▶ No es la infraestructura propiamente dicha la que genera un impacto, sino el servicio que brinda a los usuarios
  - Existe una fuerte tendencia de hacia un nuevo paradigma de provisión de servicio y no de construcción de obras (cañerías que no brindan agua, servicios eléctricos solo unas horas, vías sin trenes que circulen): los objetivos son estándares de servicio, y no obras
- ▶ Las obras de infraestructura tienen un ciclo de vida extenso, pero requieren intervenciones periódicas para brindar el servicio esperado
  - Una vez construida la infraestructura es preciso operarla, mantenerla y rehabilitarla

# La infraestructura está asociada a servicios - que son los que finalmente satisfacen las necesidades de los usuarios - vinculados generalmente con fallas de mercado

Servicio	Ejemplos de infraestructura asociada
Transporte	Carreteras, vías férreas, puertos, aeropuertos, canales, tuberías
Agua potable	Represas, tuberías, plantas de potabilización
Saneamiento	Cloacas, plantas de tratamiento
Riego	Represas, canales
Disposición de residuos	Rellenos sanitarios, centros de transferencia
Telecomunicaciones	Cables y fibras ópticas, antenas, centrales telefónicas, red de internet
Electricidad	Plantas de generación, líneas de transmisión y distribución

Servicio de infraestructura	Falla de mercado alegada
Electricidad, gas	Monopolio natural
Agua y saneamiento	Monopolio natural, externalidades
Ferrocarriles	Monopolio natural
Disposición de residuos	Bien público puro, externalidades
Carreteras	Bienes quasi-públicos, externalidades
Cable	Monopolio natural, <i>merit good</i> <sup>1</sup>

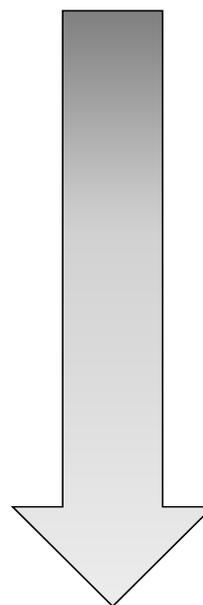
Adaptado de Prud'homme, Rémy: *Infrastructure and Development*. Université de Paris, 2004

<sup>1</sup> Bienes que se asume que corresponde que los individuos tengan, más allá de sus preferencias como consumidores

# La provisión de los servicios infraestructura puede lograrse utilizando diversas modalidades de contratación: se trata de instrumentos alternativos para cumplir un objetivo

- ▶ El objetivo de la infraestructura es la prestación de servicios
- ▶ Existen diversas formas de brindar la infraestructura y los servicios: desde la provisión directa por parte del Estado, hasta su gestión integral por parte del sector privado
- ▶ Se denomina Asociación Público - Privada (APP) a la gama de opciones intermedias, en las que el sector público y el privado combinan sus esfuerzos
- ▶ El término APP suele utilizarse en un sentido amplio (así se hace en este trabajo); en ocasiones se lo usa en sentido estricto (cuando hay aportes de fondos públicos)

*Mayor participación del sector público*



*Mayor participación del sector privado*

- Provisión y operación pública
- Tercerización
- Corporatización / acuerdos de funcionamiento
- Arrendamientos (*leasing*)
- Franquicias / licencias
- PFI del Reino Unido
- Concesiones
- Llave en mano: BOT, BTO, DBOT
- BOO
- Desinversión con licencia
- Desinversión con venta
- Provisión y operación privada

**Obra pública**

**Asociación Público-Privada en sentido amplio**

**Privatización**

## El término de APP ha sido utilizado para definir una relación contractual de largo plazo entre el Estado y una entidad privada para brindar servicios de infraestructura

- ▶ La definición genérica de la Asociación-Público Privada puede ser esta:

*Una APP es una asociación entre el sector público y el sector privado conformada con la finalidad de ejecutar una obra u operar un servicio, compartiendo y distribuyendo los riesgos de manera de reducir los costos y obtener recursos para el financiamiento del proyecto, y capacidad de gestión y gerenciamiento en emprendimientos de largo plazo*

- ▶ La empresa lleva adelante diversas etapas del ciclo de un proyecto de infraestructura con financiamiento privado, a cambio de pagos por parte de los usuarios o el Estado a lo largo del contrato.
- ▶ El proyecto de infraestructura queda en manos del Estado o es revertido a éste al momento de la finalización del contrato
- ▶ El término APP suele utilizarse en una acepción restringida, en referencia a una modalidad específica, en la que el reintegro proviene más bien del estado que de los usuarios, y en el que la empresa participa en el diseño y estructuración

# En la APP la participación privada no se reduce a la inversión inicial, sino que se combina la con la intervención en la prestación del servicio

Algunas características de las APP:

- ▶ *Bundling*: alineamiento de incentivos mediante la participación del privado en todo (o buena parte) el ciclo de vida del proyecto: incluye tanto la construcción como la posterior operación o prestación de servicios
- ▶ Obtención de financiamiento por la empresa operadora o de terceros
- ▶ El cobro puede provenir de los usuarios y/o fondos públicos
- ▶ Hay una gestión y asignación de riesgos entre las partes
- ▶ La propiedad, a diferencia de la privatización, es o termina siendo del Estado

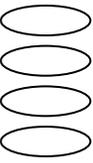
***Las denominadas genéricamente APPs son proyectos complejos y de largo plazo, en los que las empresas privadas participan en su diseño, financiación, construcción y operación, a cambio de un pago por parte de los usuarios y/o el Estado, en los que los privados y el Estado se distribuyen los riesgos, y en los que la propiedad del proyecto queda en manos del Estado o es revertida a éste en su finalización.***

## La APP se diferencia de otras formas de contratación de proyectos de infraestructura, como la privatización, la licencia y las sociedades comerciales del Estado

- ▶ Las privatizaciones involucran la venta de los activos públicos, a diferencia de las APP
- ▶ Las sociedades estatales, aún cuando se desempeñen bajo marco jurídico privado, no deben considerarse APP, ya que sus recursos financieros y de gestión provienen del sector público, y forman parte de la administración
  - No obstante, esta modalidad puede permitir mayor libertad e incentivos en la gestión
  - Debe acompañarse de mecanismos adecuados de control y transparencia
- ▶ Para los fideicomisos estatales caben observaciones similares
- ▶ El Régimen de Iniciativa Privada se refiere al origen del proyecto (lo genera el sector privado); su posterior implementación puede dar lugar a una APP
  - La mayor parte de los regímenes de Iniciativa Privada exigen que el financiamiento del proyecto sea exclusivamente privado

**En esta presentación se utiliza el término APP en su acepción amplia**

# El mapa de actores que requiere la implementación de la APP incluye el Estado, las firmas operadoras, los servicios financieros y – fundamentalmente – los usuarios



- ▶ La implementación de asociaciones público-privadas en infraestructura requiere de la participación de varios actores:



- ▶ En numerosos roles: en las políticas, planes, puesta en marcha de la APP y posterior supervisión de su funcionamiento
- ▶ Puede ser el Estado Nacional, o sub-nacional



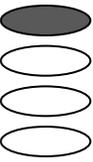
- ▶ Como sponsors de las APP, y como constructores y operadores técnicos de los servicios



- ▶ En la financiación inicial, en las transferencias posteriores, y en la provisión de calificación, seguros y garantías

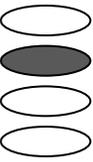


- ▶ Tanto los individuos como los clientes corporativos



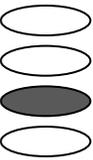
# El Estado debe cumplir diversos roles para viabilizar las APP; hacerlo adecuadamente constituye un desafío considerable para su organización

- ▶ Requiere de una burocracia estatal capacitada, con soporte político, que debe ...:
  - ... definir una cartera de proyectos (políticas generales y sectoriales, planes)
  - ... evitar la captura por intereses partidarios o comerciales
  - ... asegurar la interacción entre las diversas áreas gubernamentales que intervienen
  - ... generar confianza en el sector privado
- El fortalecimiento de las capacidades institucionales es una estrategia clave
- ▶ Unidades competentes para promover y realizar proyectos de APP
  - En muchos casos se crean Unidades de APP, donde se concentra el *know-how* que no existe en las oficinas sectoriales
  - Puede ser unidades por sector, por Ministerio o una única para todo el Gobierno
  - Permiten disponer de un cuerpo de funcionarios calificados y motivados (generalmente mejor pagos que el resto de la administración)
  - La autonomía y flexibilidad puede causar conflictos con otras áreas: sectoriales y presupuestarios
- ▶ Entes reguladores con funciones relevantes para el seguimiento de los APP
  - Dado que su función cubre un largo período de tiempo, es clave que estén protegidos contra la inestabilidad política y la captura por parte de los privados
  - Su desempeño depende fundamentalmente del nivel de la norma con los que lo creó, los criterios para designar y remover autoridades, la fuente de financiamiento, la capacidad técnica de sus cuadros y la información de que dispongan



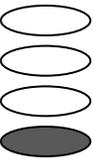
# Las características de las empresas que actúen como operadores y sponsors es un factor muy importante en el éxito de la APP

- ▶ Los sponsors en APP de infraestructura han sido tradicionalmente empresas vinculadas a la construcción de obras o la provisión de equipos
  - Ello conlleva el riesgo de que su negocio se centre en la construcción y provisión, más que en la prestación del servicio
- ▶ La prestación de los servicios hace necesario que los candidatos a una APP cuente con la capacidad jurídica, técnica y financiera adecuada a la naturaleza y magnitud del emprendimiento
  - Para asegurar la capacidad técnica pueden incorporar una firma que asegure experiencia en emprendimientos similares
- ▶ Para asegurar la competencia, es muy conveniente la pluralidad de candidatos
  - La promoción en el exterior y el apoyo al desarrollo empresarial local pueden ayudar en ese proceso
- ▶ En los países en desarrollo, en los últimos años han jugado un rol de creciente importancia los grupos empresarios locales, que tienden a expandirse regionalmente



# Los proyectos de APP en infraestructura son financiados sólo parcialmente por el sponsor del proyecto; instituciones financieras realizan los mayores aportes

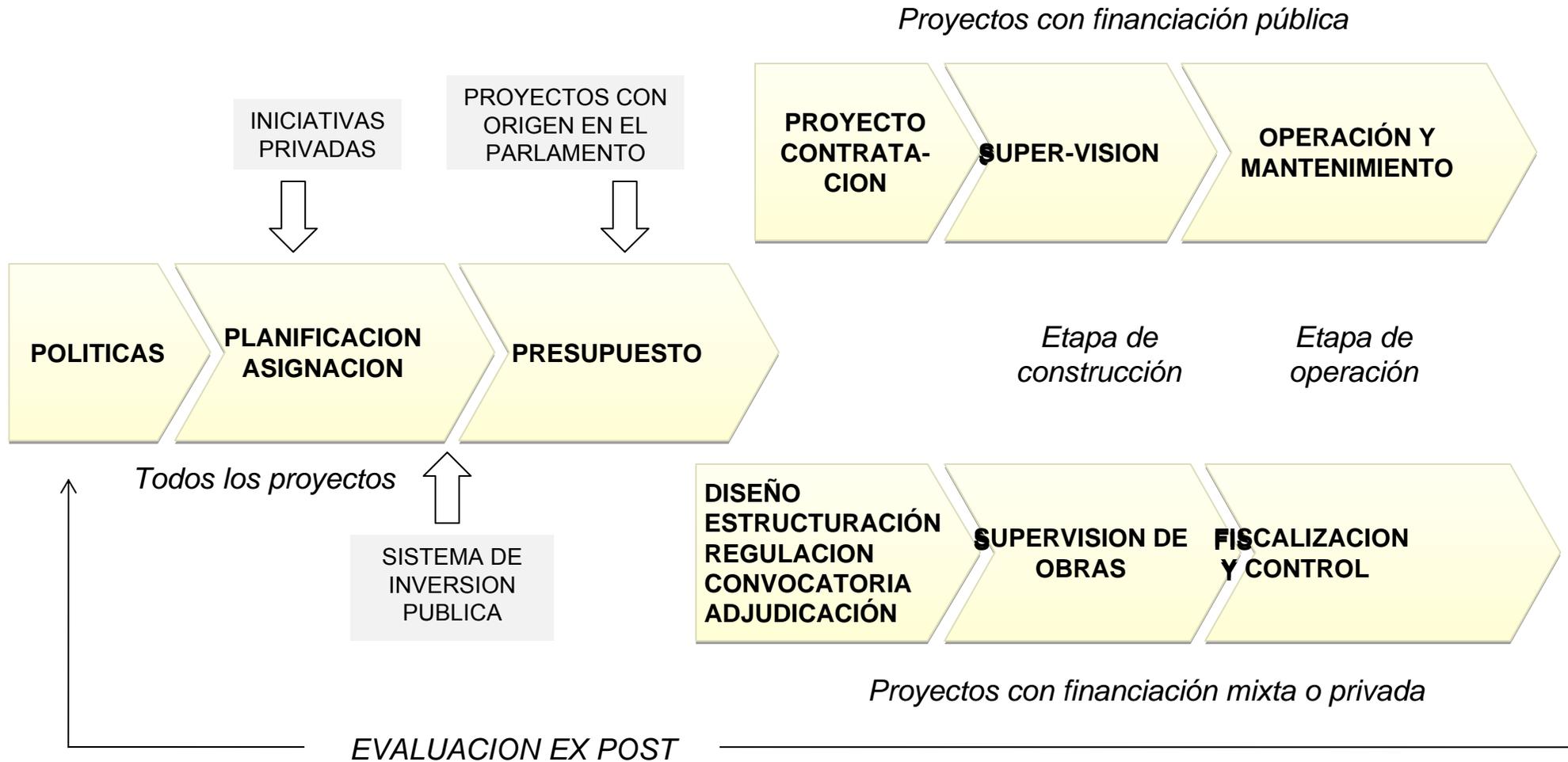
- ▶ La participación del operador, o sponsor, usualmente toma a su cargo parte del capital, o deuda subordinada
  - El resto es financiado con fondos del mercado de capitales, la banca de inversión (a veces mediante fondos específicos para proyectos de infraestructura), y fondos de retiro
- ▶ Los actores financieros originales suelen ser reemplazados por otros actores tras la etapa de construcción y operación inicial
  - Una vez que ha sido superado el riesgo de construcción y de demanda, los financiadores originales suelen *securitizar* sus compromisos, transfiriéndolos a otros inversores
  - Ello implica nuevos actores: calificadoras de riesgo, aseguradores de riesgo (monoliners), fondos de inversión que compran la deuda. Estos mecanismos – aplicados a la vivienda - han sido uno de los principales causantes de la crisis financiera actual
  - Es común la cesión de los ingresos para financiar inversiones, incorporando nuevos actores
- ▶ Una de las ventajas potenciales de la participación de entidades financieras es que exigen análisis detallados del proyecto, para reducir el riesgo de su inversión
  - Esta ventaja se desvanece si los sponsors originales pueden transferir todos sus compromisos. En Chile, por ejemplo, no puede securitizarse más que el 70% de la deuda
- ▶ Las APP son vista como un movilizador del mercado de capitales local
- ▶ Las instituciones multilaterales suelen contribuir otorgando garantías



# El destinatario final de la APP es el usuario: el conocimiento de sus características y necesidades es clave para el éxito de los proyectos

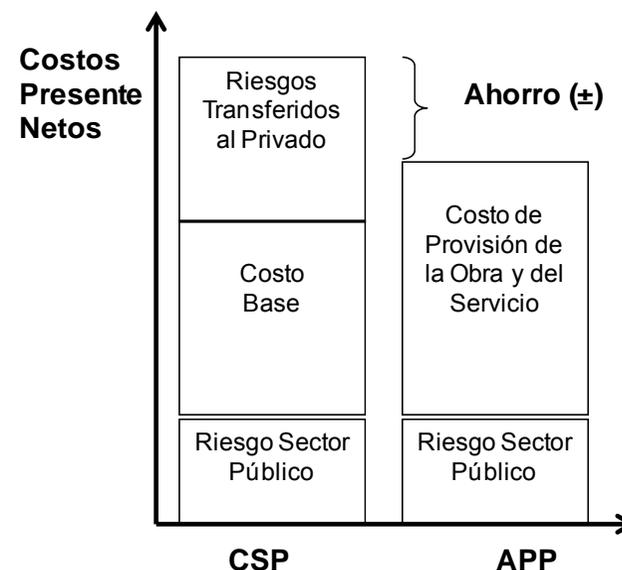
- ▶ Finalmente son quienes definen la demanda, clave en la evaluación económica y financiera de los proyectos
- ▶ Si el APP involucra pago por parte de los usuarios, su capacidad y disponibilidad de pago es crucial para el éxito del proyecto
  - Ello requiere adecuados estudios previos de demanda, de elasticidades, y del funcionamientos de los mercados
- ▶ Algunos proyectos de APP están dirigidos al público masivo (transporte urbano, agua y saneamiento) y otros a empresas (puertos, ferrocarriles de carga)
  - Hay numerosos casos mixtos: servicios eléctricos, aeropuertos
- ▶ El riesgo político del APP es mucho mayor cuando se trata de servicios dirigidos al público masivo
- ▶ Los mecanismos de participación, la comunicación y la construcción de consensos son tan relevantes como los aspectos técnicos o financieros
  - Los aspectos de la tarifa social son de la mayor importancia
  - La estructura de la tarifa puede involucrar subsidios cruzados (y bonificación interna)

# Las APP deben ser vistas en el ciclo de gestión de los proyectos de infraestructura, particularmente en lo referente a la planificación y gestión presupuestal



## Existen procedimientos objetivos para precisar la conveniencia de la participación privada

- ▶ Debe diferenciarse la evaluación del proyecto de la evaluación de la forma de llevarlo a cabo:
  - La **evaluación económica del proyecto** tiene por objeto determinar la conveniencia de su ejecución, estimando sus impactos sobre el bienestar general, cualquiera sea la forma de financiamiento. El instrumento tradicional es el análisis costo beneficio (EIA, multicriterio)
  - La **evaluación de la conveniencia de ejecutar el proyecto mediante una APP**, en comparación con otras posibilidades. Se han desarrollado instrumentos ad hoc:
- ▶ El *Comparador del Sector Público*: permite estimar los costos de un proyecto de APP en comparación con los de ese mismo proyecto pero realizado por el Sector Público, de lo cual va a resultar cuál es la opción que brinda un mayor “valor del dinero”.
- ▶ Principio del *Valor del dinero*: la combinación óptima en los costos y calidad a lo largo de la vida de un proyecto para alcanzar los fines buscados y los requerimientos del usuario.



*Estas metodologías son utilizadas en el Reino Unido, Australia, Holanda, Sudáfrica, Canadá y Japón, entre otros países (Grimsey y Lewis 2005).*

# Los argumentos a favor de las APP se centran en la mayor eficiencia privada, la liberación de recursos públicos, la innovación, y el desarrollo del mercado de capitales

- ▶ El principal argumento es la supuesta mayor eficiencia en la gestión de la empresa privada que en la gestión pública
  - En la inversión y en la gestión operativa. Economías de escala, mejores incentivos
  - Mejor capacidad técnica, conocimiento específico, escala
- ▶ Se evitan los problemas de la gestión pública
  - Efecto agente-principal, desvío hacia el clientelismo, escasa innovación, baja calidad de servicio
  - Impacto sobre las finanzas públicas: mayor costo de las inversiones, peores resultados operativos
- ▶ Se liberan recursos públicos para ser utilizados con otros fines sociales, a los que el sector privado no va acudir.
  - El Estado reduce riesgos y quita inversiones de sus presupuestos
  - Pueden generarse ingresos adicionales para el estado (canon)
- ▶ Moviliza el mercado de capitales local
- ▶ Trae innovación tecnológica; *spillover* sobre otras actividades

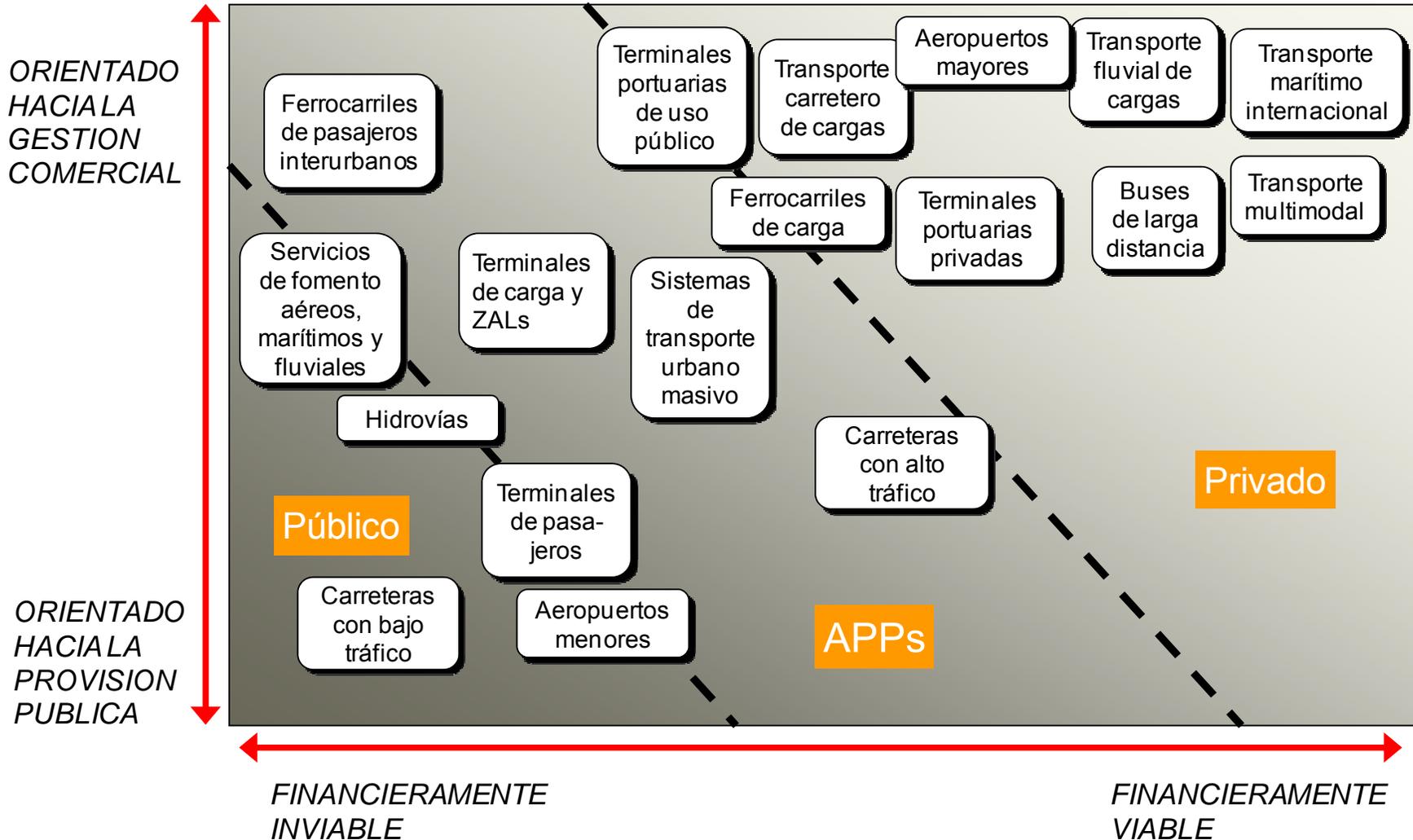
▶ Posibilidades de mejor desempeño en la gestión pública: la Guía de la OCDE para la gobernanza corporativa de las empresas públicas



# Los argumentos en contra de las APP: riesgo de comportamientos monopólicos, contingencias, asimetría de información, incertidumbre, reducción del control de la economía

- ▶ Riesgo de excesivo poder de mercado, prácticas lesivas a la competencia, comportamientos monopólicos
    - Mayor precio, menor calidad
      - Son caros los APP del modelo Británico?
    - Captura de los entes públicos que diseñan y regulan sus contratos
  - ▶ Fuerte asimetría de información
  - ▶ Conflicto con políticas sectoriales y financieras (pasivos contingentes)
  - ▶ Incertidumbre en contratos de largo plazo (“*contratos incompletos*”)
    - Para expansión de redes, modificación de estándares de servicio, desajuste de precios
    - Tendencias a la renegociación, las partes como rehenes mutuos
  - ▶ Reducen la capacidad del estado de intervenir en la economía (algunos lo ven como una ventaja, otros como una desventaja)
    - Ante ajustes de tarifas, planificación, provisión de insumos nacionales
  - ▶ Se diferencian costos, pasándolos a las futuras generaciones
- ▶ Existen muchos mecanismos para mitigar estas debilidades, si los actores cumplen debidamente sus roles (sobre todo el Estado)
  - ▶ Amplia experiencia en los últimos 15 años

# Un ejemplo: propensión a la financiación privada, pública o mixta (APP) en el caso del transporte



# Más allá de los pro y contras conceptuales, cómo se mide ex-post el resultado de la APP?

- ▶ La evaluación ex-post debe comparar la situación real (con APP) y lo que hubiera ocurrido sin APP (*counterfactual*)
  - No comparar “antes” y “después”; criterio de línea de base
  - Es técnicamente complejo, requiere un ejercicio predictivo comparable a las proyecciones ex ante
- ▶ Deben comprarse los costos totales para la provisión del servicio
  - Debe incluir **costos de producción, de transacción y externalidades**
- ▶ Existen muchas dimensiones de impacto de los servicios de infraestructura
  - Impacto sobre la calidad y cobertura de los servicios (expansión de las redes, capacidad)
  - Evolución de las tarifas
  - Impacto sobre las finanzas públicas
  - Ganancias de las empresas y los inversores
  - Impactos sociales y ambientales
  - Impacto sobre la cadena de proveedores y el nivel de desarrollo tecnológico sectorial y nacional
  - Impacto sobre el empleo
  - Impacto sobre los niveles de competencia y concentración de mercados
  - Impacto sobre los niveles de acceso a los servicios de las poblaciones más vulnerables
  - Impacto sobre la competitividad general de la economía

*Qué es la APP? Por qué puede ser conveniente?*

## LOS FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

- ▶ Definiciones: modelos y denominaciones de la participación privada
- ▶ La conveniencia de la APP

*Cómo se lleva a cabo la APP en servicios de infraestructura?*

## LA PRACTICA DE LA PARTICIPACION PRIVADA

- ▶ Cómo se lleva a cabo una APP en infraestructura
- ▶ Los aspectos claves del proceso

*Qué enseña la experiencia de la Región y de otras regiones?*

## LA EXPERIENCIA ACUMULADA

- ▶ La experiencia internacional
- ▶ La experiencia en América Latina
- ▶ Revisión de casos selectos

*Qué está pasando con las APP luego de la crisis económica?*

## PERSPECTIVAS ACTUALES

- ▶ El impacto de la crisis en las APP
- ▶ Tendencias y perspectivas

# Existen numerosas “hojas de ruta” que definen la secuencia de tareas para implementar una APP; por ejemplo, la de la Unión Europea



# La experiencia permite identificar las condiciones básicas y los aspectos clave para el éxito de las APP

- ▶ El éxito de la APP no depende sólo de la calidad del proceso específico, sino que debe apoyarse en un **marco general apropiado**:
  - Estabilidad macroeconómica
  - Seguridad Jurídica
  - Fortaleza institucional
- ▶ Dadas esas condiciones, dentro del proceso general se han identificado los **aspectos propios de las APP** que se consideran los principales determinantes de su éxito:

1. Marco legal y regulatorio	7. Ampliación de capacidad no prevista
2. Diseño y evaluación del proyecto	8. Gestión de riesgos
3. Reestructuración previa	9. Financiamiento
4. Incentivos y penalidades	10. Garantías
5. Proceso de selección	11. Monitoreo y contabilidad regulatoria
6. Criterio de adjudicación	12. Renegociación



- ▶ Estos temas **no son independientes**, sino que se encuentran vinculados entre sí

# Las condiciones generales son tan relevantes como las particulares para que la asociación público-privada tenga éxito

## ESTABILIDAD MACRO- ECONOMICA

- ▶ Incide en la atracción de oferentes, al reducir la percepción de riesgo
- ▶ Facilita la financiación
- ▶ Promueve la demanda de servicios

## SEGURIDAD JURIDICA

- ▶ Implica reglas de juego claras, con marcos regulatorios estables, sin modificaciones unilaterales
- ▶ Sistemas efectivos para solucionar conflictos
- ▶ Genera confianza para atraer oferentes y reducir riesgos

## FORTALEZA INSTITUCIO- NAL

- ▶ Consenso político y liderazgo
- ▶ Capacidades técnicas para el buen diseño, ejecución y monitoreo
- ▶ Respeto y legitimidad por parte de la comunidad



## Marco legal y regulatorio

- ▶ Marco legal general
  - Sistema impositivo, derecho de la propiedad, régimen de protección a inversiones extranjeras, derecho societario y laboral, ley de quiebras, sistema de resolución de conflictos
- ▶ Gobernanza societaria: reglas que rigen el funcionamiento de las empresas
  - Protección de accionistas y financiadores, límites a acuerdos con empresas vinculadas, manejo de la información
- ▶ Normas financieras y presupuestarias
  - Cómo se presupuestan obligaciones y contingencias, cómo se contabilizan
- ▶ Marco regulatorio (y su efectiva vigencia)
  - Imprescindible para evitar abuso de posición dominante o lesivas a la competencia
  - Debe ser aprobado con anterioridad a la ejecución
  - Los reglamentos y contratos serán forzosamente incompletos, ya que no pueden contemplar todo lo que puede ocurrir durante el lapso de la APP
  - Debe plasmar los derechos y obligaciones de las partes, y los incentivos y penalidades



## Diseño y evaluación

- ▶ Errores en el diseño conllevan problemas de construcción y sobrecostos, requiriendo renegociaciones o incluso cancelación
  - El apuro de las autoridades típicamente juega en contra con la calidad de los proyectos
- ▶ Los sobrecostos y los errores de demanda son corrientes en los proyectos de transporte
- ▶ La evaluación es crucial – independiente de la modalidad de financiamiento. Los Sistemas de Inversión Pública tiene un rol relevante que jugar. El análisis ex post es de enorme utilidad
- ▶ En Chile, con un diseño cuidadoso, los sobrecostos de las concesiones iniciales fueron del orden del 15%
- ▶ En Colombia, en la primera generación de carreteras, el tráfico fue un 40% menor que lo previsto, y los sobrecostos un 40% mayor

	Sobre costos (%)	Errores en la demanda (%)
<b>Ferrocarriles</b>	<b>45%</b>	<b>39%</b>
<b>Puentes-túneles</b>	<b>34%</b>	
<b>Carreteras</b>	<b>20%</b>	<b>9%</b>

Muestra de 258 proyectos, por US\$ 90 billones, en 5 continentes  
 Fuente: B. Flyvberg et al. (2003) *Megaprojects and risk: the anatomy of ambition*. Cambridge UP.



# Incentivos y penalidades

- ▶ Los incentivos deben estar alineados para propiciar el cumplimiento de los objetivos buscados por el proyecto
- ▶ Están incorporados en el marco regulatorio, y se ven reflejados en prácticamente todos los componentes del proyecto, como por ejemplo ...
  - ... en la asignación de riesgo
  - ... en la remuneración al privado
  - ... en los premios por estándares de servicio
  - ... en la distribución de ganancias extraordinarias
  - ... en la relación entre capital y deuda
  - ... en la limitación de las posibilidades de renegociación
- ▶ El sistema de penalidades forma parte de los incentivos
- ▶ Los incentivos pueden tener efectos no deseados
  - El retorno sobre el capital puede generar sobre inversión
  - Las garantías de demanda pueden propiciar un comportamiento no responsable



# Proceso de selección

- ▶ El proceso puede ser abierto, restringido o directo; y en una o varias etapas
- ▶ La competencia es el mecanismo de selección que mejor contribuye a reducir el costo de la APP
  - Existe riesgo de cartelización si hay pocos competidores; la legislación y la conducta del Estado son las mejores salvaguardas
  - Eventualmente, la presencia de muchos competidores puede generar sub-cotizaciones, e implicar altos costos de transacción
- ▶ La sub-cotización es la principal causa de las renegociaciones
  - Se la denomina “la maldición del ganador”; el proceso de licitación debe prever mecanismos para eventualmente rechazar sub-cotizaciones u ofertas muy agresivas (la legislación de la Unión Europea lo permite)
- ▶ Para licitaciones mayores y más complejas se recomienda al menos dos etapas
  - Los contratos más complejos requieren agencias estatales con mayor capacidad
- ▶ La promoción y capacitación de empresas locales son instrumentos para promover la participación
- ▶ Los mecanismos de control y rendición de cuentas contribuyen a la transparencia
- ▶ El Diálogo Competitivo, en el Reino Unido, procura reducir la brecha de información optimizar el proyecto y generar confianza entre las partes



# Criterio de adjudicación

- ▶ Los criterios de adjudicación que disponga el Estado inciden directamente en el plan de negocios que proponga la firma privada
- ▶ Usualmente el Estado tiene varios objetivos a cumplir en un proyecto, que pueden ser conflictivos entre sí. Por ejemplo:
  - una mayor y mejor provisión de servicio
  - mayor eficiencia en el uso del servicio
  - limitar las ganancias extraordinarias
  - incrementar los ingresos fiscales
  - asegurar acceso equitativo a los servicios
- ▶ Si la selección de la oferta es por múltiples criterios (calidad del servicio, tarifas a cobrar, canon a pagar) se quita transparencia al proceso
  - Generalmente se recomienda utilizar un solo criterio
- ▶ Los principales criterios de adjudicación son:
  - El canon a pagar al Estado
    - Maximizar el canon (o minimizar el aporte público) tiene el riesgo de que las tarifas luego sean altas, reduciendo el uso del servicio. Por ejemplo, altas tarifas en un túnel en Chile; impacto negativo, económico y financiero
    - Si los recursos van a la agencia de APP, el riesgo de maximizar canon es mayor



## Criterio de adjudicación (*Continúa*)

- La tasa de retorno al capital invertido
    - Minimizar la tasa de retorno solicitada puede implicar tendencia a la sobre-inversión. Ejemplo de sobredimensión de planta de tratamiento en Canadá
    - Criterios de cálculo para hacerlas comparables (por ejemplo: cómo medir el capital invertido)
    - Los países de la OCDE utilizan generalmente este criterio
  - El precio tope de las tarifas a cobrar (*price cap*)
    - Estando determinados monto de inversión y duración del contrato, se selecciona a quien proponga menor tarifa. La tarifa se actualiza (hay varios criterios), y eventualmente corrige (factor X y K)
    - Crea un fuerte incentivo a la eficiencia del operador, y lo hace depositario de varios riesgos
    - Ante el riesgo elevado, los operadores se cubren con mayores tasas de retorno
    - Ha dado lugar a muchas renegociaciones
  - El Valor Presente de los Ingresos (VPI)
    - Estando determinadas tarifas e inversión, se adjudica a quien requiera el menor VPI , siendo variable el plazo del contrato
    - Ha tenido más aceptación académica que práctica
    - Es resistido por los operadores
    - La definición y monitoreo de los gastos de O&M es crítica, y la concesión podría extenderse indefinidamente
- ▶ Existen criterios de adjudicación híbridos, que combinan los anteriores



## La ampliación de capacidad no prevista

- ▶ En una APP el Estado puede solicitar inversiones iniciales para ampliar capacidad, y otras en etapas posteriores
- ▶ En contratos prolongados (30 años, por ejemplo) es muy difícil anticipar las necesidades de inversión
- ▶ Las soluciones más comunes son
  - Prever una apertura del contrato ante el requerimiento de más obras por parte del Estado
    - Cada renegociación generalmente mejora la situación del operador, que está mejor posicionado (no va a firmar algo que deteriore su ecuación económica)
    - Problema recurrente en las carreteras en Chile
  - Establecer un mecanismo automático que sea disparado por la reducción del nivel de servicio (debido al crecimiento de la demanda)
    - El concesionario elabora y presenta un proyecto de ampliación, que debe ser aprobado por el Estado. Igualmente requiere “abrir” el contrato, ya que se suman nuevos ingresos y egresos
- ▶ El caso de las concesiones de carreteras es emblemático
  - La motorización ha implicado crecimientos de demanda más rápidos que lo esperado
- ▶ En puertos y ferrocarriles se están viendo necesidades de reformas de segunda generación



# Gestión de riesgos

- ▶ La larga duración y complejidad: riesgos son muy relevantes en APP
  - En la construcción, en la demanda, financieros, macroeconómicos, regulatorios, políticos, ambientales, de fuerza mayor
- ▶ Para la correcta gestión de estos riesgos se recomienda: (i) identificarlos, (ii) evaluar su impacto, (iii) implementar acciones para reducirlos, (iv) asignación entre los actores, y (v) cobertura de contingencias
- ▶ Los criterios para asignar los riesgos (la matriz de riesgos):
  - De acuerdo con quien puede controlarlo (por ejemplo, el riesgo constructivo a quien hace el diseño)
  - De acuerdo con quien puede soportarlo
  - Equidad en su distribución
- ▶ El riesgo comercial (riesgo de demanda) es difícil de colocar
  - Asignarlo al privado suele traer problemas, y no asignarlo promueve el riesgo moral
  - La tendencia a pasar todos los riesgos al privado puede llevar a sobrecostos y renegociaciones
- ▶ Los riesgos políticos y regulatorios, generados por el Estado, son una gran preocupación para los inversores
  - Pueden mitigarse mediante tratados de protección, jurisdicción de tribunales internacionales, cláusulas de estabilidad impositiva, o garantías de riesgo parcial





## Gestión de riesgos (*Continúa*)

- ▶ El riesgo cambiario (por devaluación, por ejemplo)
  - Hay instrumentos para minimizarlo, incluyendo garantías y seguros.
- ▶ Los riesgos que asuma el Estado pueden tener serias implicancias presupuestarias, dando lugar a **pasivos contingentes**
  - En algunos países es obligatorio estimarlos e incluirlos en el presupuesto
    - Se deben identificar, valorar, y estimar su probabilidad de ocurrencia, y efectuar un seguimiento a lo largo de la ejecución del proyecto
  - Los gobiernos pueden tener una tendencia a generar pasivos contingentes en su afán de cerrar los contratos
    - Ejemplo de la carretera IIRSA Sur en Perú



# Financiamiento

- ▶ Además de proveer capital, el financiamiento puede ser un instrumento de reducción de riesgos y de mejora en la gobernanza de las APP
- ▶ El endeudamiento privado en relación al público es una cuestión controvertida:
  - El financiamiento público debería ser más barato, aunque no siempre es exactamente así
  - Las garantías de entidades multilaterales ayudan a reducir las tasas de interés del endeudamiento privado
- ▶ La financiación contiene una proporción de capital y otra de deuda
  - Mayor proporción de capital (y deuda subordinada) implica mayor compromiso del sponsor, pero mayor costo financiero
  - Una muy alta proporción de deuda quita responsabilidad al sponsor
- ▶ La deuda suele *securitizarse* a posteriori de las etapas iniciales del proyecto, distribuyéndose entre numerosos ahorristas, que difícilmente puedan evaluar el riesgo
- ▶ Suelen utilizarse modalidades de *project finance*, cuando la financiación (capital y deuda) se apoya en los ingresos esperados del proyecto (y no en los balances del sponsor)



# Garantías

- ▶ Las garantías ayudan a minimizar y distribuir riesgos, aunque significan un costo
  - Pueden ser otorgadas en forma cruzada por las partes firmantes del contrato de APP
- ▶ El **Estado** puede brindar garantías. Por ejemplo:
  - Asegurando el pago de la deuda tomada por el operador
  - Garantías de demanda (tráfico mínimo) y de ingreso mínimo
  - Seguro de cambio
- ▶ La **empresa** puede contratar garantías a favor del Estado
  - De mantenimiento de oferta
  - De cumplimiento del contrato
  - De indemnidad frente a terceros
  - Las garantías deben ser extendidas por aseguradoras sólidas
- ▶ Los **organismos multilaterales** suelen otorgar garantías, para facilitar las APP
  - Para ejecutar la garantía debe verificarse un incumplimiento, lo que significa un fuerte impacto en la reputación del Estado



# Monitoreo y contabilidad regulatoria

- ▶ Dada la asimetría de información entre las partes de la APP, el monitoreo por parte del Estado es una condición para su éxito
  - El monitoreo implica costos no menores, para la empresa y para el Estado
- ▶ Los contratos de APP debe contener definiciones de estándares claros y mensurables que permitan el monitoreo al Estado y a la comunidad:
  - Deben contemplar normas que establezcan los indicadores requeridos, su formato, periodicidad, etc.
  - En distintas actividades: operativas, de estado de los activos, de demanda, ambientales, financieras, jurídicas, etc.
  - Debe haber un cierto balance, evitando exigencias irrazonables
- ▶ Además de supervisar la marcha el APP, el Estado debe requerir la implementación de contabilidad regulatoria en las empresas, para medir sus resultados financieros
  - Las firmas suelen “disfrazar” erogaciones, contratar firmas vinculadas, sobrevaluar inversiones, etc.
    - Tras la revisión, en algunos casos la TIR de las firmas ha resultado ser el doble de la declarada
- ▶ El monitoreo requiere de capacidades adecuadas por parte del Estado



# Renegociación

- ▶ Las renegociaciones han sido demasiado frecuentes en América Latina.
  - De un análisis de 1000 casos, el 75% de las de agua y saneamiento y el 55% de las de transporte fueron renegociadas, en un promedio de dos años de iniciadas
- ▶ Implican reabrir el contrato en un momento en el que no hay competencia, lo que desnaturaliza el contrato y quita transparencia
  - Promueven el comportamiento oportunista de las empresas, quedando el Estado como rehén (finalizar el contrato tiene un costo político muy alto)
- ▶ Puede haber casos en que la renegociación sea conveniente
  - La dificultad para especificar todas las condiciones en un contrato de largo plazo puede hacer inevitable renegociarlo en algún momento
- ▶ Una forma de mitigar el riesgo es que en la APP exista la posibilidad real y latente de cambiar de prestador (competencia ex post)
  - Ello requiere contar con empresas estatales u otros privados que suplanten al prestatario original (*cram down*)
- ▶ Otra forma es encomendar la renegociación a una agencia de APP diferente a la original

*Qué es la APP? Por qué puede ser conveniente?*

## LOS FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

- ▶ Definiciones: modelos y denominaciones de la participación privada
- ▶ La conveniencia de la APP

*Cómo se lleva a cabo la APP en servicios de infraestructura?*

## LA PRACTICA DE LA PARTICIPACION PRIVADA

- ▶ Cómo se lleva a cabo una APP en infraestructura
- ▶ Los aspectos claves del proceso

*Qué enseña la experiencia de la Región y de otras regiones?*

## LA EXPERIENCIA ACUMULADA

- ▶ La experiencia internacional
- ▶ La experiencia en América Latina
- ▶ Revisión de casos selectos

*Qué está pasando con las APP luego de la crisis económica?*

## PERSPECTIVAS ACTUALES

- ▶ El impacto de la crisis en las APP
- ▶ Tendencias y perspectivas

# La participación privada en proyectos de infraestructura – con antecedentes remotos – tuvo un fuerte impulso en los últimos veinte años, centrada en las telecomunicaciones y la energía

- ▶ La inversión privada en infraestructura es muy antigua: puentes en la Edad Media, Canales en el siglo XVII, Ferrocarriles en el siglo XIX, e incluso el Canal de Suez
  - Los PPP cobran impulso en el Reino Unido en los 90, luego de las privatizaciones
- ▶ Se expande su utilización, impulsado por la oferta internacional de dinero, en los países desarrollados y en los países en vías de desarrollo (Latinoamérica, Sudeste asiático, Europa del Este)
- ▶ Los proyectos con inversión privada en infraestructura en países en vías de desarrollo tuvieron un valor de U\$ 1.243 mil millones entre 1990 y el 2007 (Banco Mundial)
  - Las inversiones tuvieron un pico a mitad de los noventa, luego declinaron y volvieron a crecer en la segunda mitad del 2000.
  - Las inversiones estuvieron concentradas en telecomunicaciones y energía, algo en transporte, y ha sido muy reducida en el sector de aguas y saneamiento.

EVOLUCION APP

APP POR SECTOR

## La experiencia internacional : Reino Unido

- ▶ El *Public Private Partnership*, tal como se lo conoce hoy a la APP en inglés, reconoce su antecedente en el PFI (*Private Finance Initiative*) de 1992, segunda generación de inversiones privadas, para que las empresas, con fondos propios, realicen obras o presten los servicios públicos que previamente eran efectuados por el Estado.
- ▶ Los PPPs engloban distintos tipos de proyecto:
  - PFI;
  - Sociedades de Fideicomisos Financieros para el Desarrollo Local (Local Improvement Finance Trust Companies)
  - Sociedades de Interés Público (Public Interest Companies)
  - Sociedades de Interés Comunitario (Community Interest Companies).
- ▶ El alcance de los PPP es amplio aun cuando se los utilice para proyectos caracterizados por una fuerte interrelación entre las empresas y el Estado;
  - Largo plazo; distribución de los riesgos entre las partes; ser complejos y de montos importantes (gran magnitud), contar con financiamiento del sector privado y comprender luego de la ejecución de las obras, la prestación del consiguiente servicio.
- ▶ Los PPP se caracterizan por la utilización del “Diálogo Competitivo” como procedimiento de selección y adjudicación

## La experiencia internacional : Canadá

- ▶ Canadá ha mantenido una política de Concesiones y PPPs para la realización de rutas, puentes, generación de energía, manejo de residuos u hospitales.
- ▶ Atento el carácter fuertemente federal del país, los proyectos son promovidos y regulados con un alto grado de autonomía por las provincias, algunas de las cuales han creados PPP Units como es el caso de British Columbia que creó *Partnerships BC*.
- ▶ Los proyectos de PPPs si bien permitieron expandir la infraestructura, habría tenido resultados ambiguos
- ▶ Los PPPs han funcionado razonablemente bien:
  - Cuando el gobierno no intentó transferir el riesgo de demanda;
  - En los proyectos con características tecnológicas mejor manejadas por el sector privado;
  - Cuando el gobierno lograba transferir el riesgo de construcción, por las obras, mediante precios fijos o muy delimitados.

## La experiencia internacional: España

- ▶ En España existe una importante participación privada en infraestructura, realizada mediante privatizaciones, concesiones o proyectos de APP “pura”
- ▶ Más del 20% de las inversiones en infraestructura son privadas
- ▶ El régimen de APP se aplica incluso en proyectos no considerados económicamente rentables (Vg. Hospitales Comunidad de Madrid)
- ▶ Los contratos adjudicados por los poderes públicos constituyen un importante instrumento económico.
  - Ya en la década pasada, representaban el 12% del PIB comunitario (Unión Europea).
- ▶ El proceso de contratación de concesiones español es considerado bastante rápido y eficaz, caracterizado por la existencia de un trabajo previo de la administración en la definición del proyecto, ser concursos restringidos y tener una sola etapa de selección.
- ▶ En el Derecho Comunitario se ha introducido la figura del “Diálogo Competitivo, aceptado por la Unión Europea por la Directiva 2004/18/CE, y en España, en 2006 se incorpora al Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público en reestructuración de los procedimientos establecidos por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) de 1995, de acuerdo a las Directivas Comunitarias vigentes.

## La Experiencia Internacional: Australia

- ▶ Australia presenta - junto con el Reino Unido - uno de los casos más paradigmáticos de PPP
- ▶ Bajo este modelo, se realizaron importantes proyectos y ejecutaron obras de gran magnitud en rutas, trenes, agua y saneamiento y hospitales.
- ▶ Existe en Australia una mayor eficiencia en la ejecución de proyectos PPP en comparación con mecanismos tradicionales por :
  - ahorro y mejor aprovechamiento de recursos disponibles (10%);
  - Menor sobrecosto que en los proyectos tradicionales (5/10%) sobre los montos originariamente presupuestados.
- ▶ **Las Unidad de PPP del Estado de Victoria, “Partnership Victoria”,** es considerada como un modelo y éxito en este tipo de agencias, teniendo como funciones, entre otras, la asistencia técnica, el control de los proyectos, la formulación de políticas, y la promoción de los proyectos .
- ▶ La Metodología aplicada para el “Public Sector Comparator” (2001) es también un modelo seguido por numerosos países.



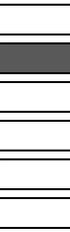
# La experiencia en América Latina será analizada revisando casos en países en los que ha habido desarrollo de proyectos en infraestructura con aporte del sector privado

- ▶ Se revisarán casos de APP en seis países de la Región:
  - Perú
  - Argentina
  - Colombia
  - Brasil
  - Chile
  - México
- ▶ En cada uno de ellos se seleccionarán proyectos emblemáticas, que dejan enseñanzas

# **Perú puso un fuerte énfasis en atraer capital privado para la infraestructura, creando una agencia especializada para promover la inversión privada**

- ▶ Las concesiones de carreteras iniciales .
- ▶ Las concesiones de IIRSA
  - El sistema de aporte estatal: PAO – PAMO
- ▶ Los ferrocarriles: concesión con separación vertical
- ▶ El puerto de El Callao: una terminal *greenfield* manteniendo la operación pública
- ▶ El tren eléctrico: ejemplo de concesión de dudosa viabilidad
- ▶ Aspectos a destacar:
  - El rol de Proinversión
  - El cambio legislativo al régimen de APP (proyectos autosostenible vs. cofinanciados)
  - La aplicación de metodologías para la evaluación de proyectos:
    - Comparador Público;
    - Valuación de pasivos contingentes
  - Las medidas instrumentadas para promover la inversión privada





# La experiencia en Argentina se centra en las reformas de los años 90, en las que hubo numerosas concesiones; su evaluación es materia de debate

- ▶ Las reformas y concesiones de los años 90
- ▶ Algunos casos:
  - Ferrocarriles
    - Suburbanos: concesión subsidiada; ejecución de obras con aporte estatal
    - De carga: concesión onerosa, con inversiones a cargo del concesionario
  - Vías navegables
    - Concesión con subsidios, que luego se retiraron
  - Puertos
    - Descentralización, concesiones onerosas (no todas), Consorcios de Gestión; participación local en el gobierno
  - Carreteras
    - Red troncal y accesos urbanos, dos modelos diferentes
    - Las modificaciones de los últimos años
- ▶ La evaluación general del proceso
  - Argumentos a favor y en contra
  - Las dificultades de hacer un balance objetivo e informado



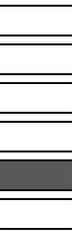
## **Colombia implementó un programa de concesiones, que fue modificando, perfeccionando o renegociando, con una institucionalidad cambiante**

- ▶ Las concesiones viales en varias generaciones
- ▶ Las concesiones portuarias
- ▶ Las concesiones ferroviarias
- ▶ El transporte urbano masivo
  - Transmilenio y sistemas en otras ciudades
  
- ▶ Las notas tipificantes:
  - Asignación y cobertura de riesgos (Matriz de riesgos).
  - Cobertura de riesgos del Estado a través de un Fondo de Contingencia
  - Cobertura de riesgos del privado a través de sistemas de seguros obligatorios.



## **Brasil ha gestionado las concesiones y las APP (en el sentido estricto) bajo marcos normativos diferentes**

- ▶ Concesiones de carreteras en los Estados
- ▶ Trenes urbanos y el metro de Rio de Janeiro
  - Concesión onerosa bajo el régimen de contratación general
  - La expansión del metro de San Pablo como APP
    - Un contrato sustentado en su esquema de financiamiento.
- ▶ El tren de alta velocidad entre Río de Janeiro y San Pablo
  - Los estudios de factibilidad técnica y económico financiera como determinantes del régimen jurídico aplicable (Concesión o APP)



## **Chile ha desarrollado un importante programa de concesiones; la inversión privada supera a la pública**

- ▶ El marco macroeconómico estable ya la calidad institucional han contribuido en gran medida
- ▶ Hubo una primera ola de privatizaciones (hasta mediados de los 90) y luego una de concesiones
- ▶ En general el proceso es visto como muy exitoso en muchos sectores (energía eléctrica, puertos, carreteras, telecomunicaciones)
- ▶ Los puntos más débiles han sido la recurrencia de renegociaciones, y unas tasas de rentabilidad muy altas para las empresas
- ▶ La unidad de APP está en un Ministerio, y no existen entes reguladores
  
- ▶ La carretera “Rutas del Pacífico” (Santiago –Viña del Mar –Valparaíso)
  - El esquema de financiamiento
- ▶ La reforma ferroviaria y el rol del sector privado



## **México impulsó la participación privada en diversos sectores de infraestructura, aún cuando el Estado ha permanecido gestionando otros**

- ▶ Ha habido muchos avances de APP (generalmente concesiones) en el sector transporte, pero no en energía
  - Ha habido muchos ejemplos exitosos
  - No ha habido unidades de APP, ni entes reguladores
- ▶ Las carreteras con peaje (cuota)
  - El fracaso original y los éxitos posteriores: FARAC. el NEC, la reventa de las concesiones rescatadas
- ▶ Las concesiones portuarias: las APIS como modelo de *landlord*, y sus restricciones actuales
- ▶ Las concesiones ferroviarias
  - Problemas derivados de falencias en el marco regulador en los FFCC de cargas
  - La reciente concesión del tren suburbano del Valle de México
- ▶ El BRT de la Avda. Insurgentes: enseñanzas sobre cómo adjudicar una APP

## Recapitulando: algunas reflexiones sobre la experiencia Latinoamericana en esquemas de APP

- ▶ La actividad estatal adquiere múltiples formas. La APP es una de las formas de la actividad administrativa que el Estado adopta para la ejecución de sus cometidos
- ▶ La concesión es la forma más tradicional y extendida de asociación del sector público con el privado, pero no la única
- ▶ Las tres condiciones básicas necesarias para viabilizar un modelo de asociación público privada, son, por definición, fortaleza institucional, estabilidad macroeconómica y seguridad jurídica
- ▶ Los proyectos de infraestructura, para su financiamiento, se estructuran bajo esquemas de "Project Finance"
- ▶ Estos proyectos son adecuados para un mercado de inversionistas institucionales que demande inversiones de largo plazo
  - En este esquema se encuentran los "Fondos de Pensión", Compañías de seguros de vida y/o Administradoras de Rentas
- ▶ Las medidas económicas y financieras, las cláusulas de estabilidad y el esquema de garantías que el Estado instrumenta para la ejecución de proyectos de infraestructura deben contemplar esta realidad

## Recapitulando: algunas reflexiones sobre la experiencia Latinoamericana en esquemas de APP (*Continúa*)

- ▶ Minimizar el riesgo en proyectos de largo alcance, depende de un marco jurídico estable que contemple:
  - Una correcta selección, diseño y evaluación de proyectos;
  - Un eficiente proceso de implementación con reglas claras, métodos objetivos y disposiciones contractuales precisas y efectivas;
  - Un diseño y estructura contractual que contemple condiciones mínimas y presupuestos básicos que permitan estructurar un esquema de garantías jurídicas equitativo, razonable y equilibrado para ambas partes;
  - Una prudente y razonable asignación de riesgos a cada parte;
  - Una adecuada cobertura de las contingencias a través de fondos específicos constituidos a tal fin;
  - Una prudente y equilibrada asignación de recursos presupuestarios en función de cada proyecto en particular.

*Qué es la APP? Por qué puede ser conveniente?*

## LOS FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

- ▶ Definiciones: modelos y denominaciones de la participación privada
- ▶ La conveniencia de la APP

*Cómo se lleva a cabo la APP en servicios de infraestructura?*

## LA PRACTICA DE LA PARTICIPACION PRIVADA

- ▶ Cómo se lleva a cabo una APP en infraestructura
- ▶ Los aspectos claves del proceso

*Qué enseña la experiencia de la Región y de otras regiones?*

## LA EXPERIENCIA ACUMULADA

- ▶ La experiencia internacional
- ▶ La experiencia en América Latina
- ▶ Revisión de casos selectos

*Qué está pasando con las APP luego de la crisis económica?*

## PERSPECTIVAS ACTUALES

- ▶ El impacto de la crisis en las APP
- ▶ Tendencias y perspectivas

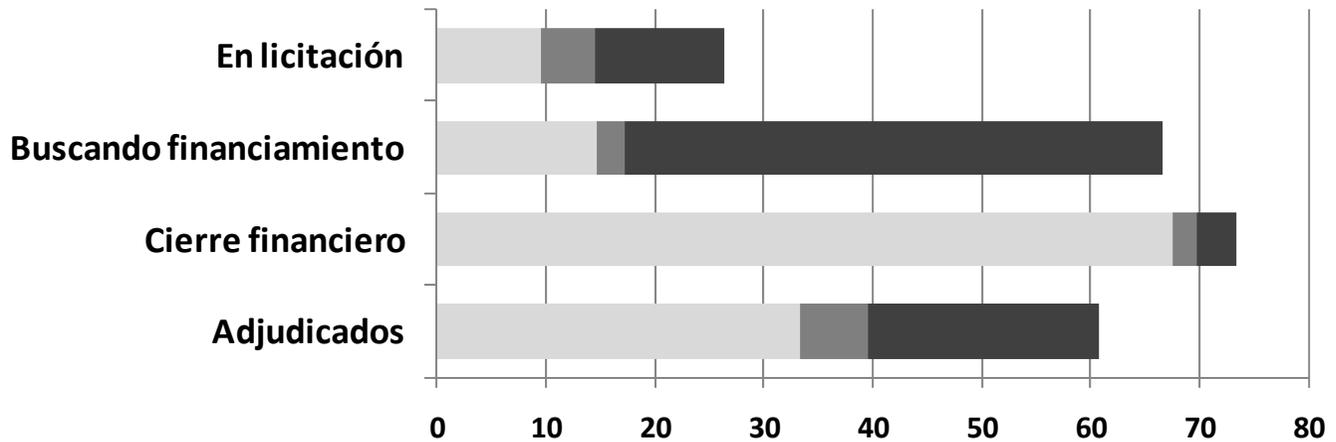
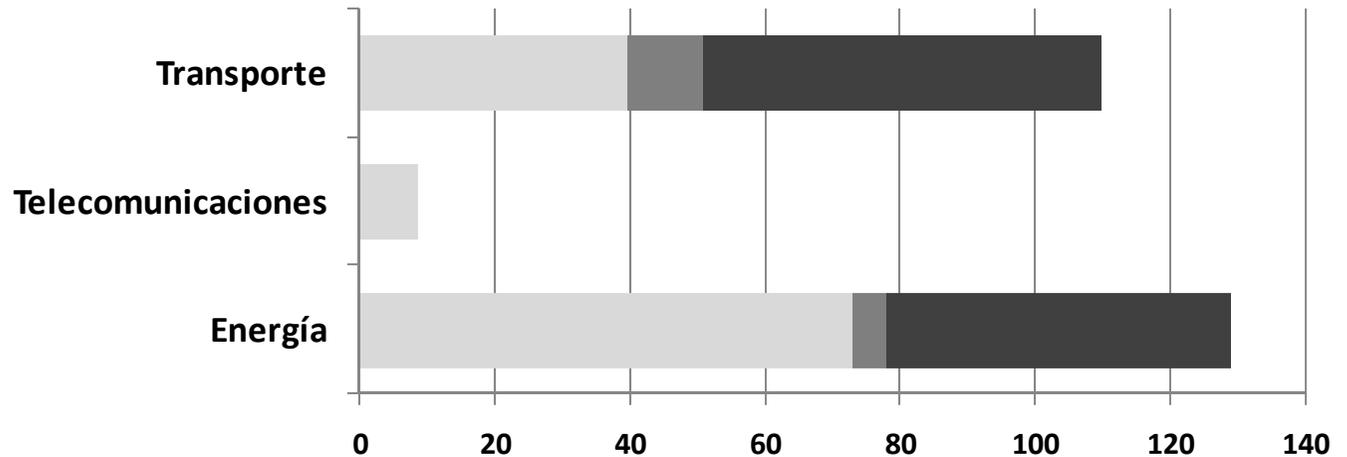
## La crisis económico-financiera que comienza en 2008 ha reducido el ritmo de las APP, afectando las que estaban en curso y en proceso de implementación

- ▶ Han cambiado las condiciones de los mercados financieros
  - El financiamiento privado se ha reducido, y se torna más caro y selectivo. Aumento del riesgo cambiario. Crisis de la *secutiritización*.
- ▶ Los gobiernos pueden enfrentan dificultades financieras para tomar compromisos u honrar los existentes, lo que aumenta el riesgo percibido
- ▶ Puede producirse una caída de la demanda de bienes vinculados a los APP; incertidumbre sobre los precios.
- ▶ Los APP han estado vinculados a la evolución del PBI y de los flujos de capitales a países en desarrollo: la crisis ha impactado negativamente en ambas variables
- ▶ El impacto sobre los APP es dispar:
  - Los países de ingreso medio-alto y los proyectos en preparación son los más perjudicados
  - Los proyectos de transporte son los que más han sufrido: se redujeron 40% en número y 50% en monto, entre Julio 08 y Marzo 09, comparado con años anteriores
  - Los proyectos de APP de energía siguieron creciendo, a pesar de la crisis
  - Los proyectos *greenfield* han mostrado más resiliencia ante la crisis

# Impacto de la crisis en los proyectos APP en proceso

## Julio 08 – Marzo 09

Tipo de impacto según el grado de avance del proyecto.  
En millones de US\$



Fuente: PPI Database  
Banco Mundial - PPIAF

■ Sin mayor impacto ■ Más caro, re-estructurando ■ Demorado-cancelado

# Los gobiernos y los organismos multilaterales están haciendo esfuerzos por mitigar estos impactos

## ▶ **Concentración en proyectos:**

- Proceso de *flight to quality*
- Tienen más chance de concretarse aquellos proyectos con mayor sustento económico y financiero, sponsors solventes, y fuerte soporte gubernamental

## ▶ **Vías de Acción de los Gobiernos y de los Organismos Multilaterales:**

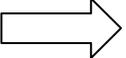
- Extensión del plazo de los contratos
- Otorgamiento de garantías adicionales
- Brindar directamente financiamiento
- Incremento de la proporción de “capital” en los financiamientos
- Fondos de infraestructura (ejemplo: FONADIN en México)

## ▶ **Oportunidades:**

- Agenda Ambiental, Energías Renovables: nuevos fondos “limpios”
- Mayor espacio o “tolerancia” fiscal de los organismos internacionales

**FIN DE LA PRESENTACIÓN**

**Muchas gracias !!!**

*Slides de apoyo* 

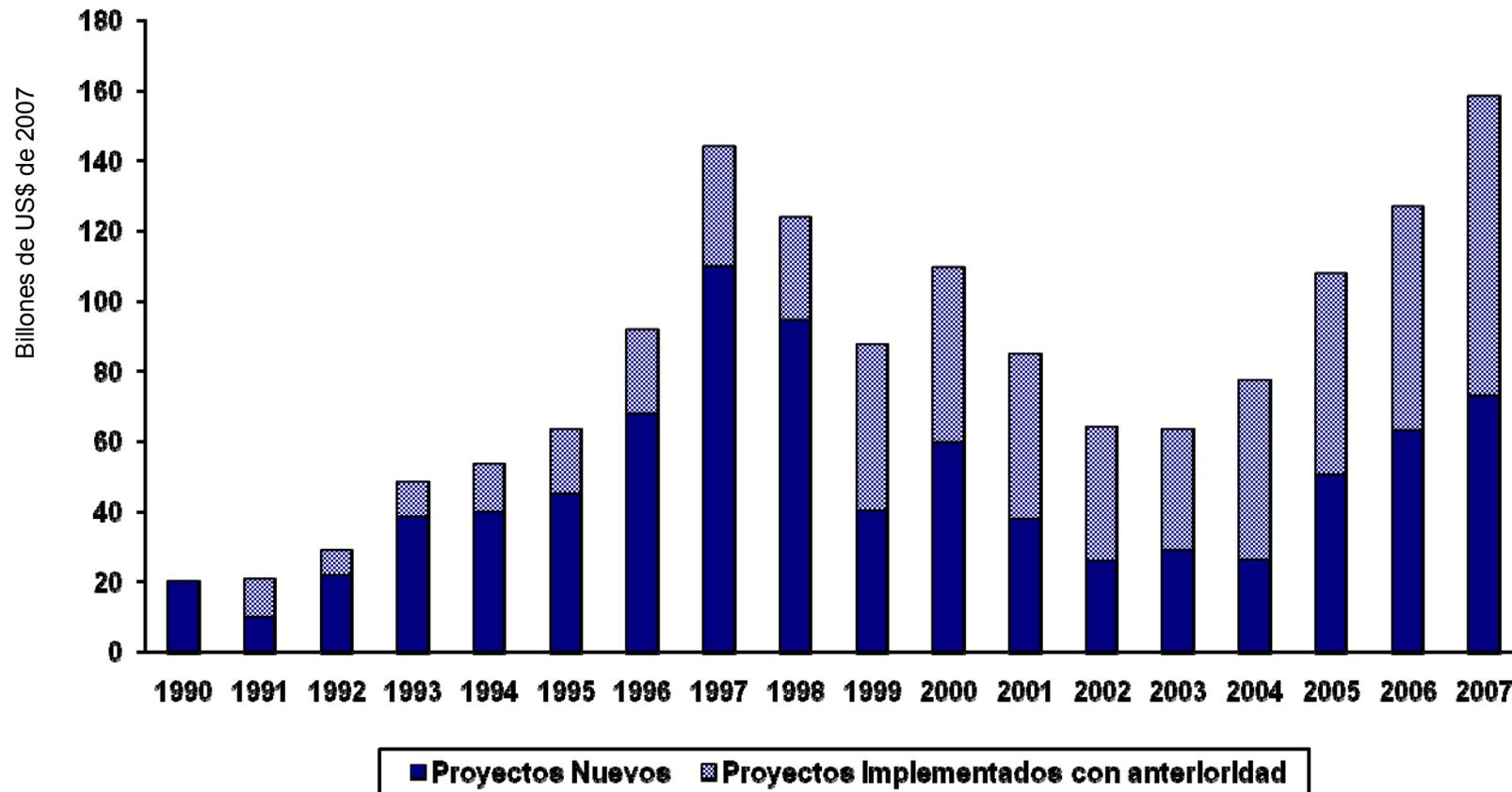


## PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y DEL SECTOR PRIVADO

---

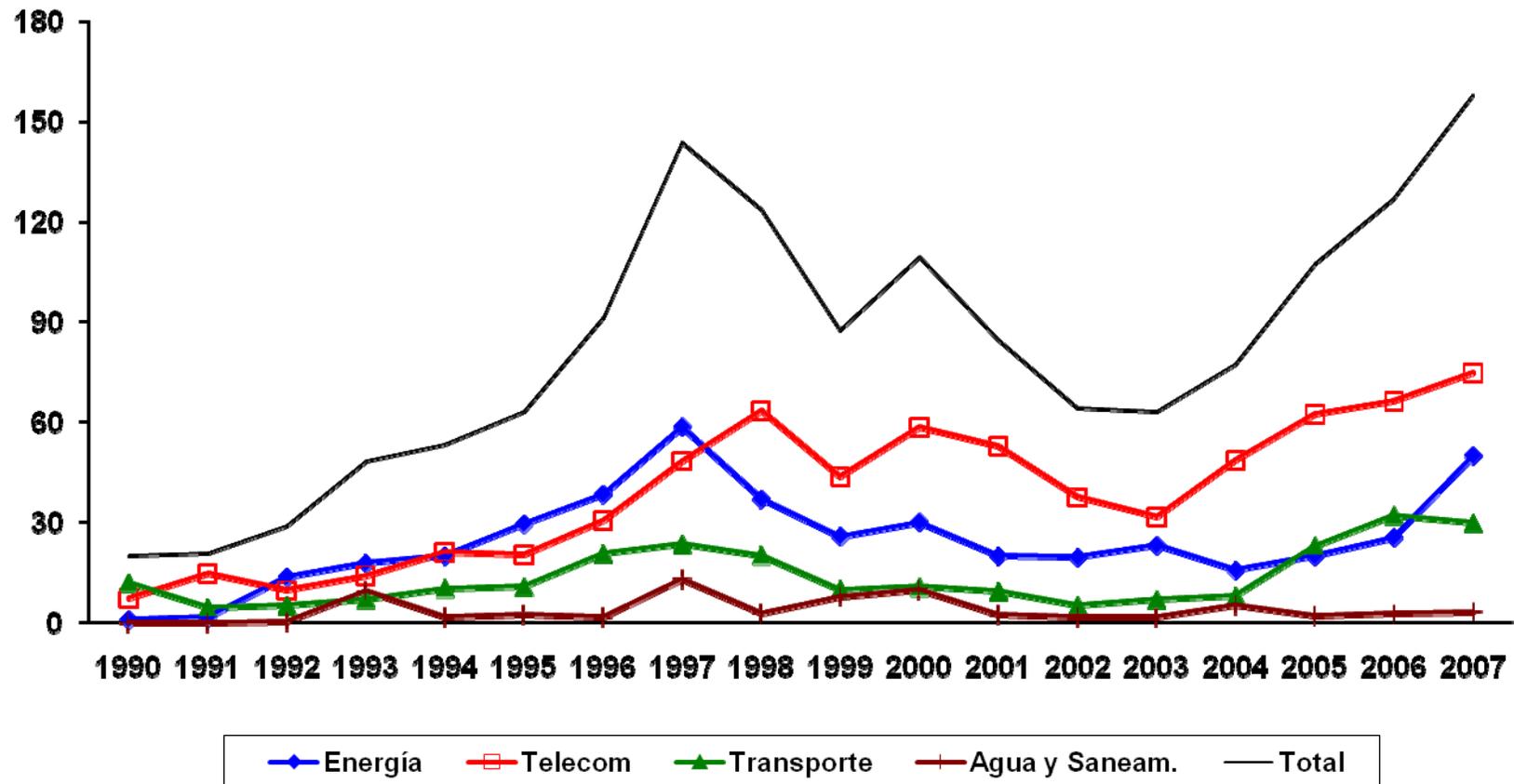
	Inversión y Financiamiento	Operación	Riesgo de Mercado
Obra Pública	Público	Público	Público
C Gerenciamiento	Público	Privado	Público
Leasing	Privado	Público	Público
BOT	Privado	Privado	Privado
Concesión	Privado / Público	Privado	Privado
Privatización	Privado	Privado	Privado
<b>PPP - PFI</b>	Privado	Privado	Público

# Compromisos de inversión en proyectos de infraestructura con participación privada en países en desarrollo, por etapa de implementación - 1990–2007



Fuente: World Bank - PPIAF, PPI Project Database.

# Compromisos de inversión en proyectos de infraestructura con participación privada en países en desarrollo, por sector - 1990–2007



Fuente: World Bank - PPIAF, PPI Project Database.

# OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2005)



- ▶ Estos Lineamientos fueron desarrollados por los países de la OCDE, sobre la base de experiencias de Francia, Suecia, Austria y Gran Bretaña
- ▶ Su objetivo era que las empresas propiedad del gobierno operen como firmas comerciales
- ▶ Para ello proponen:
  - Un marco legal y regulatorio adecuado para las empresas públicas
  - El estado comportándose como el propietario
  - Trato equitativo a los accionistas
  - Relacionamiento con los diversos actores (stakeholders)
  - Transparencia, apertura de la información (disclosure)
  - Responsabilidad por parte de los miembros del Directorio

# Ejemplo de matriz de riesgo



CLASIFICACION	GRUPO	RIESGO	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO
RIESGO COMERCIAL	DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN	Disponibilidad de Materiales	Alto	Bajo
		Disponibilidad de Mano de Obra	Alto	Bajo
		Disponibilidad de Transporte	Alto	Bajo
		Problemas Tecnológicos	Alto	Bajo
		Problemas Geológicos	Bajo	Alto
		Problemas Gremiales	Bajo	Alto
		Condiciones Climáticas	Bajo	Alto
	Fuerza Mayor	Bajo	Alto	
	OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	Riesgo de operación	Alto	Bajo
Riesgo de demanda		Alto	Bajo	
RIESGO DE FINANCIACION Y PAGO	FINANCIACION Y CONTRAPRESTACION	Variación Tasa de Interés	Bajo	Alto
		Variación Tipo de Cambio	Bajo	Alto
		Presión Tributaria	Bajo	Alto
		Riesgo de liquidez	Alto	Bajo
		Riesgo de tarifa	Bajo	Alto
RIESGO POLITICO		Modificaciones contractuales	Alto	Alto
		Expropiaciones	Alto	Alto
		Cambios Políticos	Bajo	Alto
		Manifestaciones Sociales	Bajo	Alto
		Regulación de Actividades	Bajo	Alto
		Indemnizaciones y Seguros	Alto	Bajo