

# Principios de buena gobernanza en APPs y experiencias en los países de la OECD

Daniel Benitez

Especialista líder en PPP - Transporte y Tecnología de  
Información, Banco Mundial

Lima, 24 de Noviembre 2015

# Contenidos

---

- Inversiones en infraestructura y financiamiento
- Cambios y tendencias recientes en los esquemas de inversión pública aplicados a las APPs
- Revisión de los marcos de Propuestas no Solicitadas
- Pilares de un marco institucional y funcional

# Los desafíos de un brecha creciente de infraestructura

¿Cuanta infraestructura es necesaria?

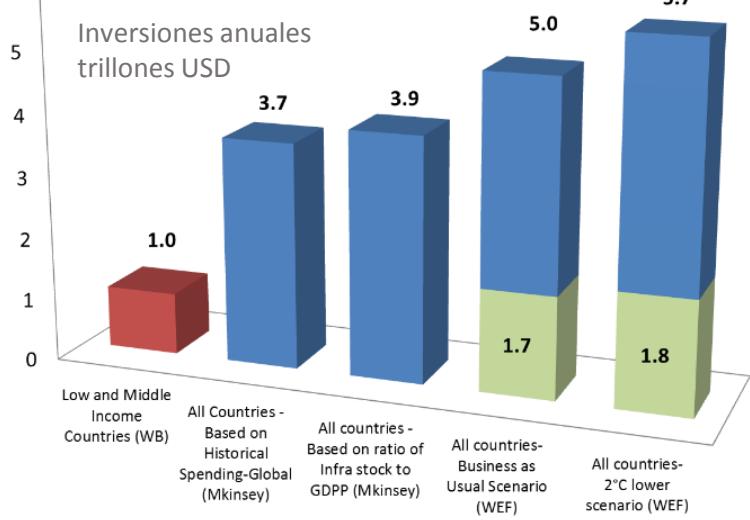
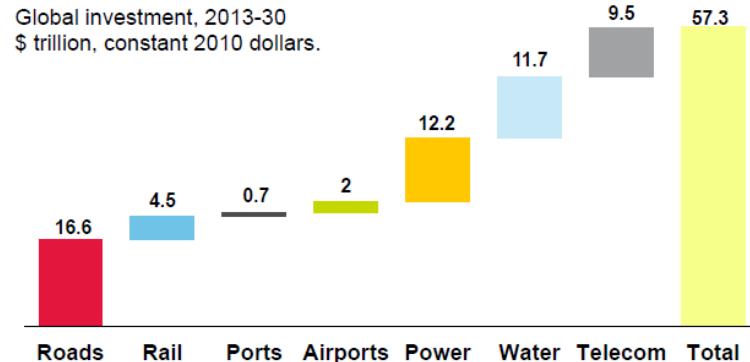
3,4 trillones USD/año hasta el 2030  
 (Mkinsey)

1 trillón en países de ingreso medio y bajo (WB)

Infraestructura sostenible y los efectos de cambio climático

Necesidades, fondeo y financiamiento de las inversiones

El uso de las APPs ha ganado impulso para financiar la inversión publica



# Financiamiento de infraestructura

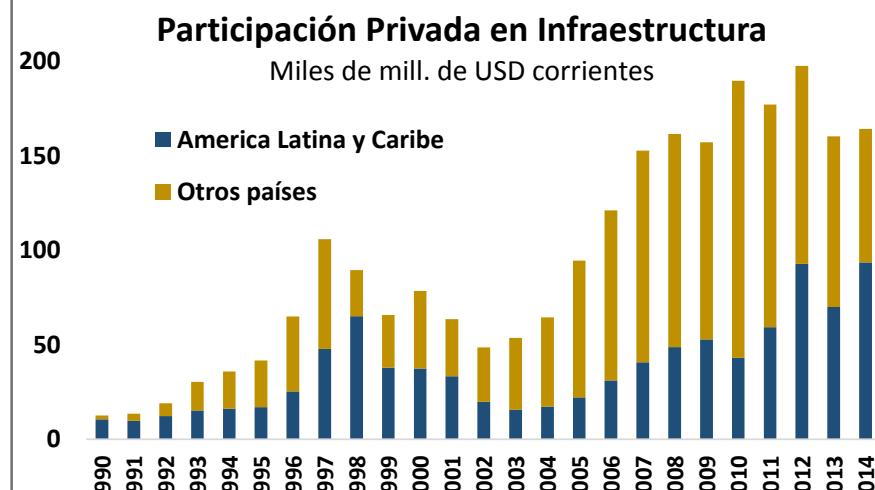
APPs son usadas como un instrumento para reducir la brecha creciente de necesidades de inversión

Principalmente en telecom, energía y transporte pero ahora también a la infraestructura social

Obra pública tradicional sigue siendo el mecanismo de ejecución más utilizado

Los mecanismos de financiamiento público y sus impactos son más conocidos y regulados

Las APPs plantea nuevos desafíos en materia de evaluación de proyectos y control de los efectos fiscales



**Inversiones APP / Inversiones totales (2011) OECD**

Australia	10-15%	Luxembourg	5-10%
Canada	1- 3%	Mexico	15%
Czech Rep	0-3%	New Zealand	1-3%
Finland	10-15%	Norway	3-5%
Germany	3-5%	South Africa	3-5%
Italy	1-3%	Spain	3-5%
Korea	5-10%	UK	15%

# Crisis financiera e impacto fiscal

## Causas

Crisis Asiática 1997: Corea, Indonesia, Malasia

Crisis sub-prime (2008): Portugal, España, Grecia, Hungría, etc.

En la región: México, Colombia

Necesidad de nuevos instrumentos para apoyar proyectos **donde el gobierno toma más riesgo**. IMAG, mecanismos para reducir el riesgo crediticio, fondos de deuda cuasi-concesional, refinanciamiento, etc.

## Efectos

- ✓ Aumentan los costos de financiamiento y se introducen nuevas regulaciones
- ✓ Se frena la economía y se afecta la demanda
- ✓ Problemas de bancabilidad y renegociaciones
- ✓ Mayor énfasis en los controles, procedimientos de aprobación, y contabilización / presupuesto
- ✓ Necesidad de revisar/completar los marcos de inversión pública y privada

# El mercado de Project Finance

## Antes de la crisis

Dominado por bancos comerciales, especialmente Europeos

Disponibilidad de instrumentos de mejora crediticia: “monolines”

## Precios competitivos y condiciones light

### Para el Reino Unido\*:

Precio  $\approx$  LIBOR + 90 bps

DSCR  $\geq$  1.15x

Plazo  $\geq$  30 años

Tail  $\leq$  6 Meses

## Después

Mayor costo para los bancos (alto costo impuesto por Basel III)

Monolines casi extintos

## Términos de financiamiento mas restrictivos

### Para el Reino Unido\*:

Precio  $\approx$  LIBOR + >275 bps

DSCR > 1.20x

Plazo < 7 años

Tail  $\geq$  1 año

\**Infrastructure UK, Mayo 2013*

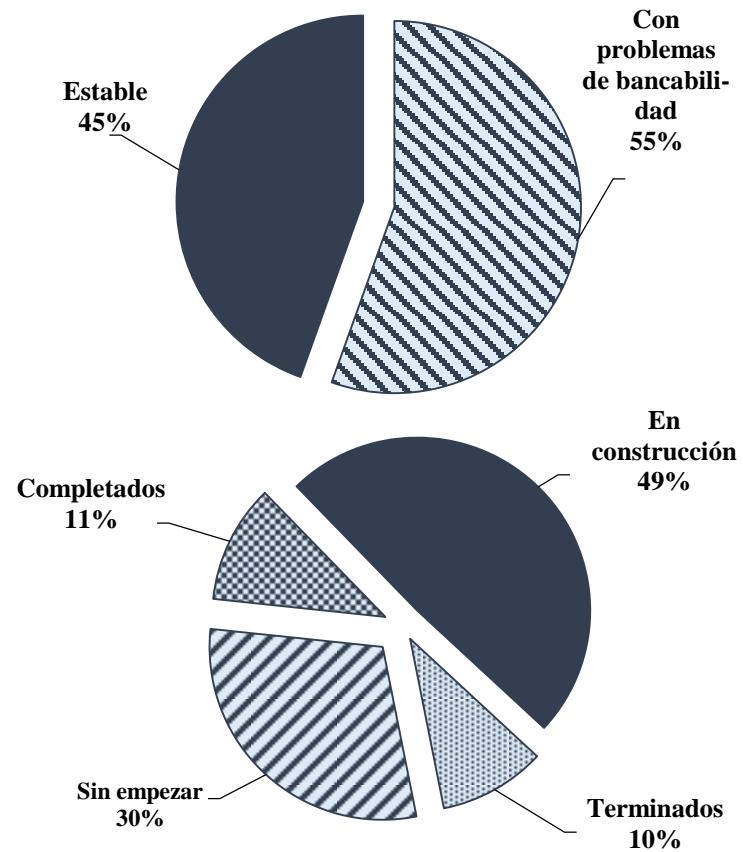
# Renegociaciones y Bancabilidad

## Renegociaciones de contratos

Region/País	Sector	% de contratos renegociados
LAC	Total	68%
	Electricidad	41%
	Transporte	78%
	Agua	92%
US	Carreteras	40%
Francia	Carreteras	50%
	Parking	73%
Reino Unido	Total	55%

Fuente: Guasch et al 2014

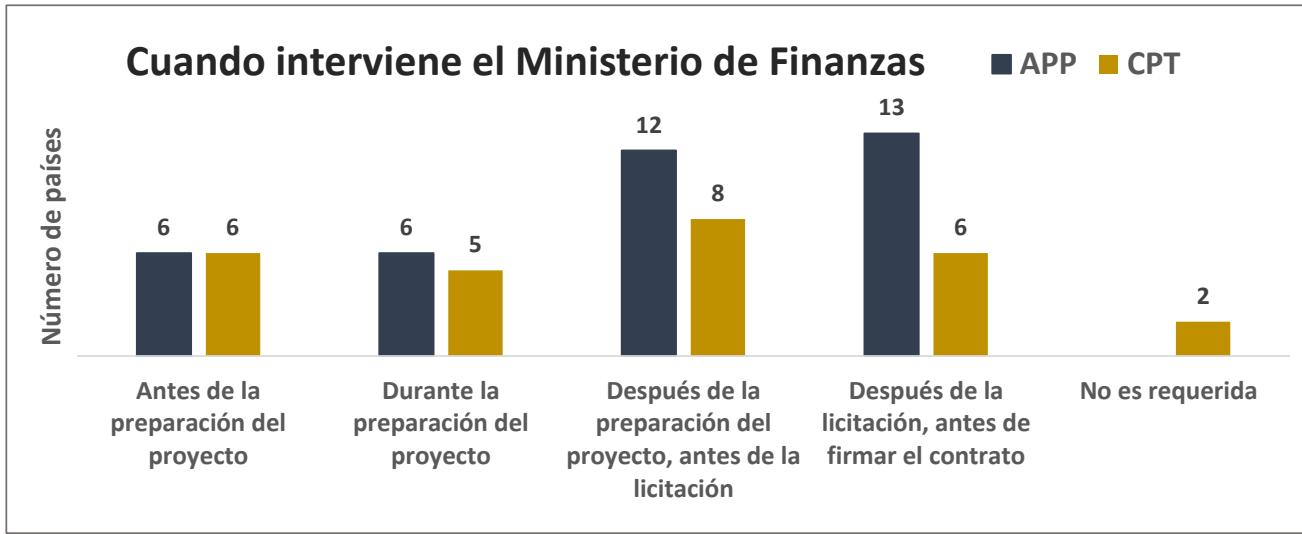
## India: portfolio de carreteras con problemas de bancabilidad (2012-2014)\*



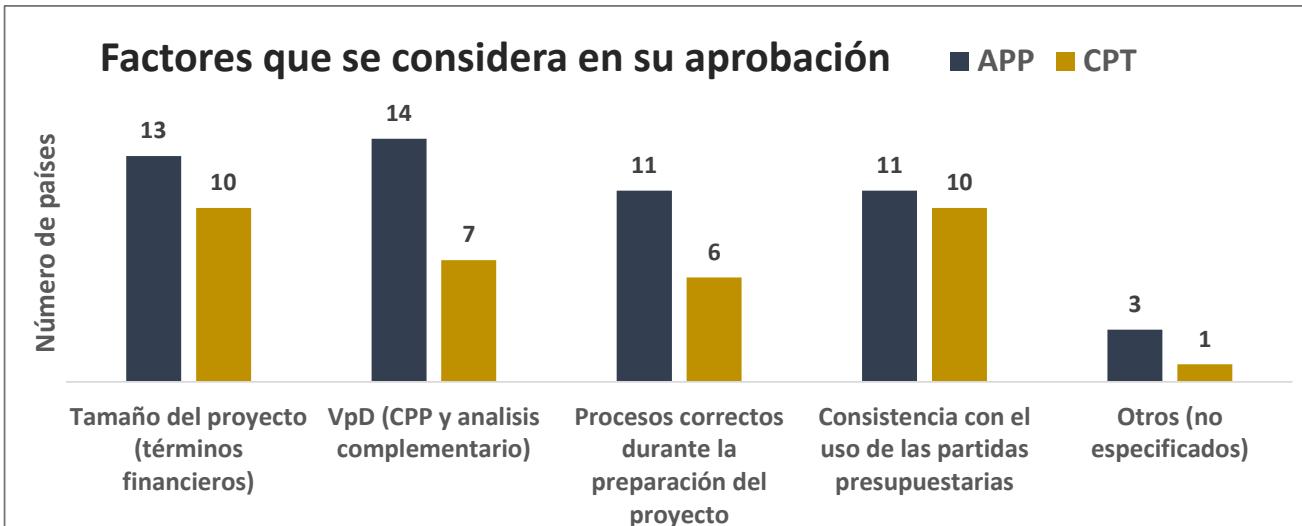
\*Cerca de 4000 km. Fuente: Banco Mundial

# Cambios en los procesos de evaluación, aprobación y control de las APPs

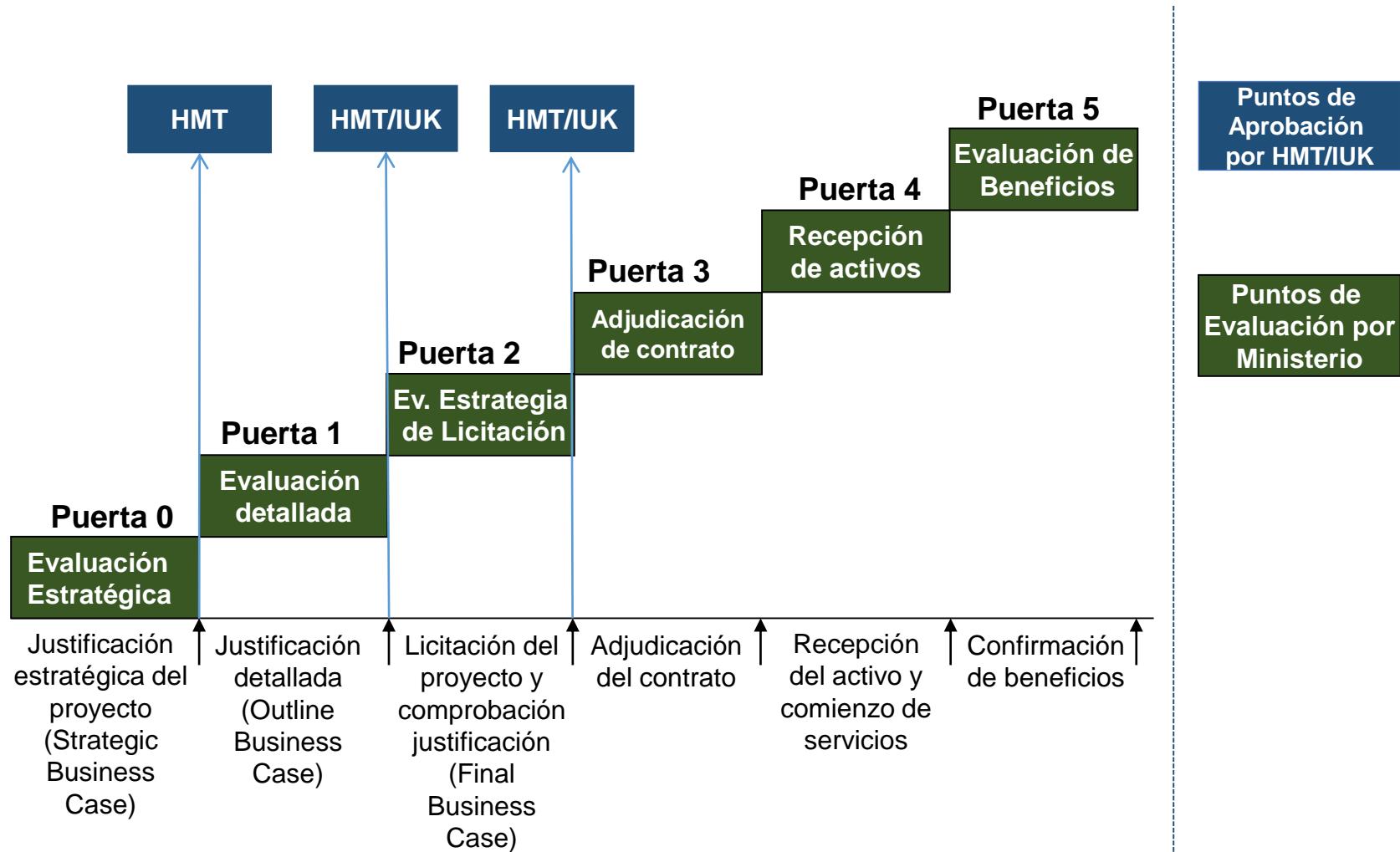
# Algunas estadísticas en países OECD sobre el rol del Min de Finanzas



CPT: contratación pública tradicional



# Puntos de evaluación y aprobación de proyectos en el Reino Unido



# Pasivos contingentes (y no tanto)

Número de países donde se incluye el presupuesto público u otro documento un análisis sobre los pasivos contingentes

	APP	Empresas Públicas y agencias
Enumeradas pero no contabilizadas	3	3
Enumeradas y contabilizadas	4	3
No	11	11



Fuente: OECD Journal on Budgeting Volume 2011/1

Nuevas leyes APP comienzan a incorporar restricciones flujo y stock de deuda

País	Máximo permitido
Reino Unido	6-7% presupuesto sector
Brasil	5% ingresos del Gob. en el año siguiente
Grecia	15% sobre el presupuesto de inversión
India	25% del marco de gasto quinquenal*
Peru	12 % PBI
Uruguay	7% PBI pero hay un monto anual máximo

\*no incluye garantías

Principios y metodologías para evaluar, contabilizar, y publicar contingencias

# Desafíos en países en desarrollo

- **Rol endeble del Ministro de Finanzas** (autoridad presupuestaria) como custodio de las finanzas públicas
  - Marcos legales e institucionales exponen al gobierno a riesgos y costos fiscales excesivos
- **Falta de integración de los proyectos de APPs en el proceso presupuestario**
  - Procesos presupuestarios de inversión inadecuados
    - Sesgo en los procesos presupuestarios a favor de las APPs
  - Marcos presupuestarios de mediano plazo inadecuados o inexistentes
    - Mecanismos de apropiación anual inadecuados para APPs
    - Evaluación de sostenibilidad fiscal de largo plazo insuficiente
    - Escasa información sobre pasivos contingentes

# Más desafíos

- **Inconsistencias entre los estándares presupuestarios, contables y de divulgación estadística**
  - Procedimientos contables/estadísticos tienden a excluir del presupuesto los gastos de APPs creando pasivos contingentes
  - Estándares contables nacionales inconsistentes con estándares contables internacionales
  - Escasa transparencia en la divulgación de información fiscal
- **Promoción de APPs fuera de la cobertura de gobierno general**
  - Contratos de compra de servicios por empresas públicas
  - Expansión de las APPs entre gobiernos sub-nacionales y municipales
- **Insuficiente capacidad de monitoreo en el sector público**
  - Ministerio de Finanzas y/o Unidad de APPs
  - Ministerios sectoriales, gobiernos sub-nacionales y municipales
  - Tribunales de Cuenta

# Presupuesto y Contabilización

Falta de claridad en como se deben registrar pasivos ciertos y contingentes

IPSAS 19 y 32 tratan de dar cierta claridad al respecto

Implementación en fase

Agencia calificadoras de riesgo

Aun si no se implementase las IPSAS los gobiernos tiene que medir, registrar y hacer público los pasivos contingentes

Planificación presupuestaria

Estadísticas (Eurostat)



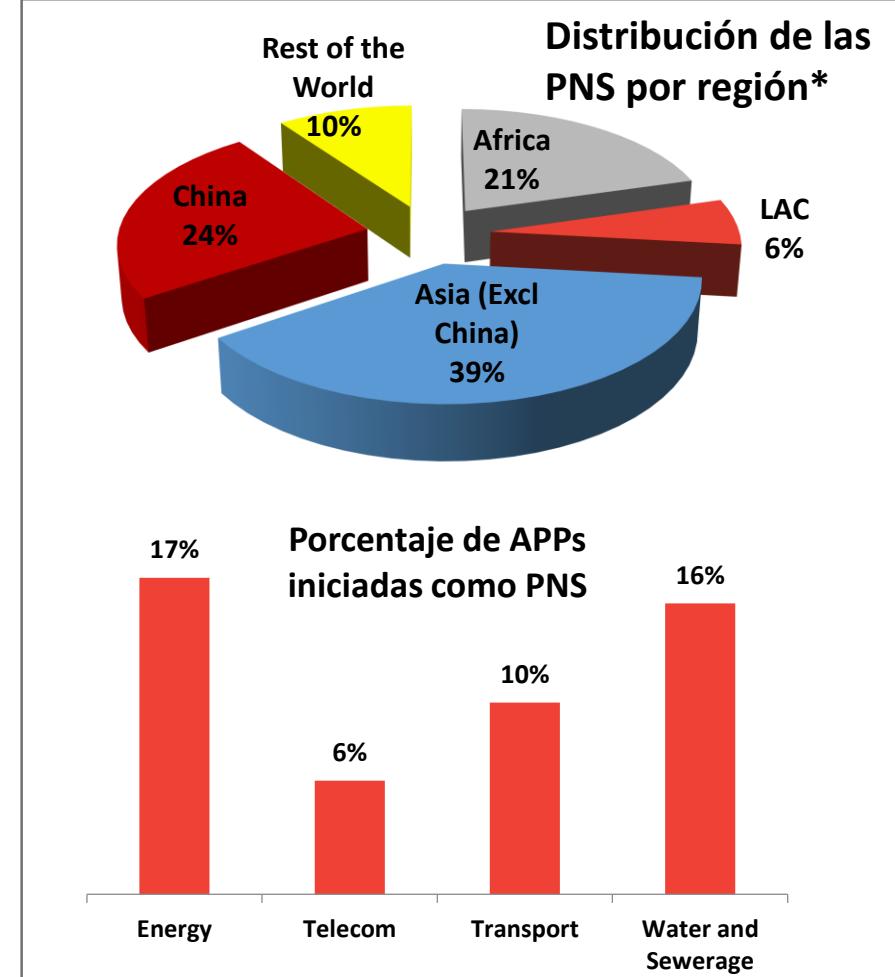
# Revisión de los marcos de Propuestas no Solicitadas

# Propuestas no solicitadas (PNS)

Aumento de las propuestas no solicitadas en países en desarrollo y la necesidad de contar con un marco normativo

¿Si, no, se deben eliminar? Diferentes perspectivas en países OECD Reino Unido, Corea del Sur, Chile

Preocupación sobre el impacto fiscal y la capacidad de los gobiernos para administrar los procesos y los costos de oportunidad al evaluarlas

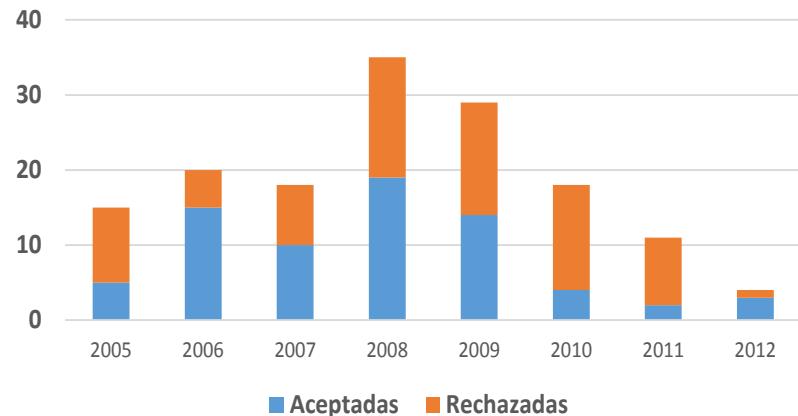


\*Fuente: PPIAF 2015 en base a la base de datos PPI

# Resultados estudio WB/PPIAF (2015) sobre PNS

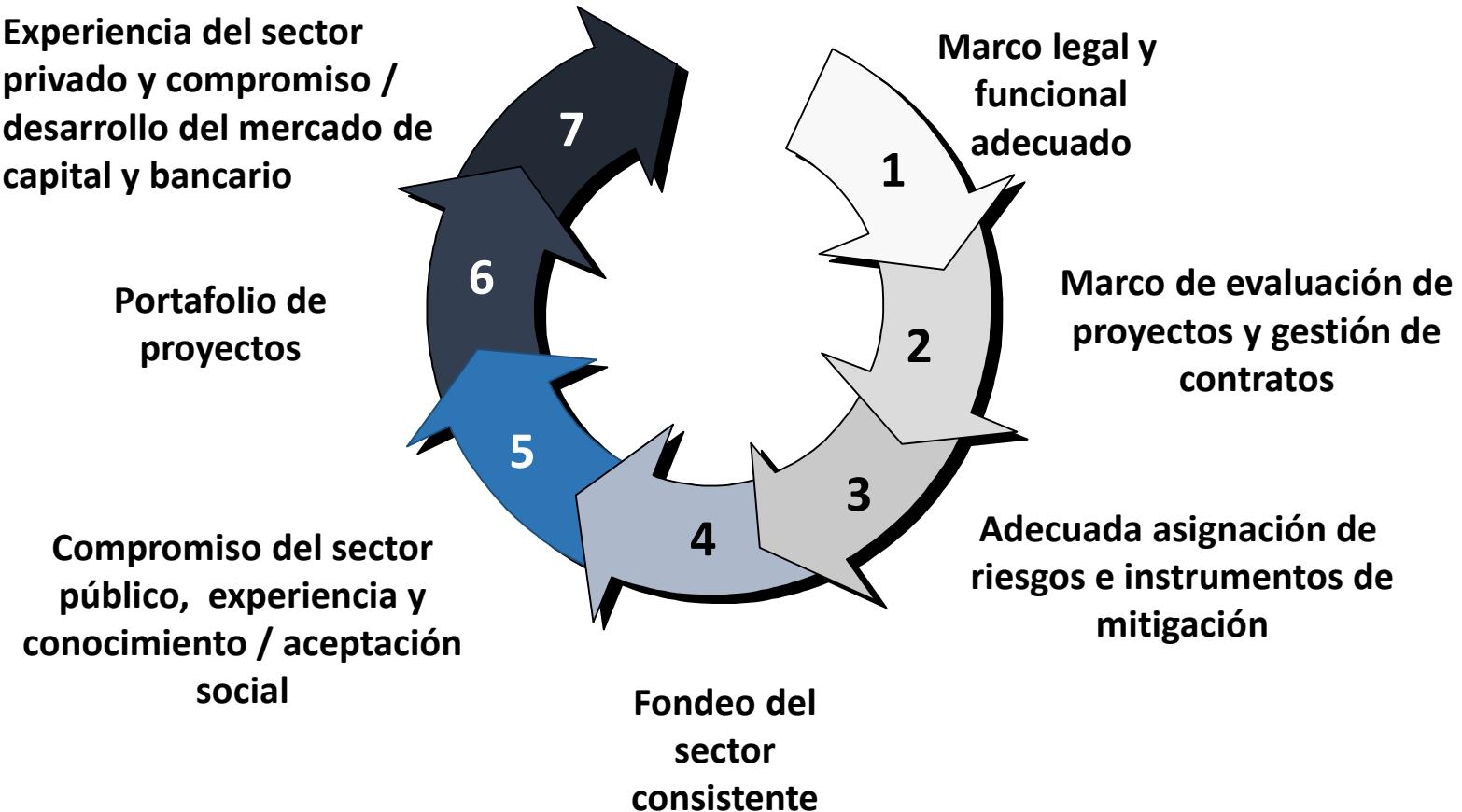
- ✓ Marco claro, predecible, y consistente con las capacidades del gobierno
- ✓ Integración de las PNS con planes de inversión y con los marcos de gastos de mediano/largo plazo
- ✓ Separación de PNS autosostenibles y cofinanciadas
- ✓ Reembolso de costos de preparación si el proyecto se ejecuta
- ✓ Pago de una tasa al presentar las propuestas

Corea del Sur - proyectos de iniciativa privada  
(fuente PIMAC-KDI)



- ✓ Competencia, y más competencia
- ✓ Dar tiempo a los posibles competidores para presentar ofertas

# Elementos claves para promover inversiones con participación privada



# Ejemplos de buenas prácticas internacionales

Contabilización y presentación de informes de todos los proyectos

Alemania, Holanda, UK

Compromisos de presupuestos antes de las decision de inversion APP o no APP

Victoria Australia,  
Alemania, Holanda

Publicidad de los contratos

Perú, Chile, Brasil

Refuerzo del rol del Ministerio de Finanzas / tesoro

UK, Portugal, South Africa

Buenas prácticas de VfM – no mecánicas

UK, Canadá

Refuerzo del análisis de acequibilidad presupuestaria

Portugal, Holanda, South Africa

Análisis de riesgo

Brasil, Indonesia

Rol de las agencias de supervisión/regulación externas o independientes

Perú, Portugal, India

---

# Muchas gracias