



II Seminario de la Red de Sistemas
Nacionales de Inversión Pública –
Puebla 2012



Fernando Cartes Mena – Consultor CEPAL

Evaluación social de proyectos y APP



Contenidos:





APP: Conceptos preliminares

- ¿Qué son las APP?
- APP y financiamiento privado de proyectos públicos
- APP y el SNIP

Asociación Público Privada (APP): ¿Qué son?

- Concepto que engloba todas las relaciones mixtas de desarrollo de proyectos, con participación tanto de las reparticiones fiscales como de la empresa privada, y en el que **las inversiones, los costos, beneficios, y riesgos asociados al desarrollo de un proyecto, se distribuyen entre el Estado y los agentes privados** que participan en éste.
- Así, la APP es una asociación contractual de mediano-largo plazo entre una institución pública, y una compañía privada, generalmente elegida por licitación, con el objeto de desarrollar un proyecto cuya provisión inicialmente correspondía al sector público, y en que las inversiones, costos, responsabilidades, riesgos y utilidades asociados al, o producto del desarrollo del proyecto, se transfieren total, o parcialmente al sector privado.

APP y Financiamiento Privado de Proyectos Públicos

- Los recursos económicos del Estado son limitados. Por ello, éste debe concentrarse en invertirlos en aquellos proyectos que presenten las mayores rentabilidades sociales, ó aquellos que pertenezcan a los sectores más sensibles de la sociedad (en el sentido de que se cubrirían necesidades básicas), ya sea en las áreas de salud, educación, vivienda, obras públicas u otras.
- Lamentablemente, la restricción presupuestaria impide que se ejecuten proyectos socialmente rentables, situación que es particularmente relevante en países como los latinoamericanos, dónde existen importantes déficits de infraestructura. En este sentido, las APP son un mecanismo que permite atraer financiamiento privado para la provisión de bienes públicos.

APP y Financiamiento Privado de Proyectos Públicos

- Adicionalmente, esta modalidad permite que los proyectos concesionados sean pagados, al menos parcialmente, por los usuarios directos y no con recursos fiscales aportados por personas que no son usuarios de cada obra en particular, introduciendo un importante elemento de justicia redistributiva.
- ... aunque también puede haber una ganancia en eficiencia económica, en la medida que el sistema tradicional de recaudación fiscal mediante impuestos generales distorsiona otros mercados.

APP y el SNIP

- **¿Deben los proyectos financiados mediante APP pasar por el SNIP?**...Es el sector privado quien estaría asumiendo responsabilidades, por lo que en alguna medida constituyen negocios privados, con los correspondientes riesgos privados.
- **Sí, deben pasar por el SNIP**, porque:
 - No todos los beneficios, los costos ni los riesgos están en manos privadas. De hecho, importantes responsabilidades permanecen compartidas entre el Estado y el concesionario, aun en el caso de proyectos que cuentan con un 100% de financiamiento privado, y existen además obligaciones insustituibles y permanentes de exclusiva competencia del Estado.
 - Los proyectos generan externalidades positivas y negativas, más impactos indirectos significativos, los que, independientemente del financiamiento, deben dimensionarse al momento de decidir su ejecución.

APP y el SNIP

- **Sí, deben pasar por el SNIP**, porque (Cont.):
 - Los recursos naturales (valles, corredores, pasos, bahías, explanadas, etc.) de que dispone el país para una adecuada materialización de las conexiones viales, ferroviarias o terminales para la navegación aérea, o marítima, constituyen recursos escasos respecto de los cuales el Estado debiera estar siempre interesado en lograr su óptima utilización.
- Lo señalado precedentemente lleva a plantear lo siguiente:
 - Cuando el Estado determina que un proyecto concreto se justifica, de acuerdo a los resultados socio económicos obtenidos de un estudio de preinversión adecuado y decide además otorgarlo en concesión a inversionistas privados, **es inevitable una gestión compartida del proyecto**, aún cuando el énfasis de las responsabilidades de cada parte involucrada dependerá de las características específicas del caso en cuestión.

APP y el SNIP

- Lo señalado precedentemente lleva a plantear lo siguiente (continuación):
 - El criterio técnico con que el SNIP debe abordar la revisión de los casos susceptibles de promover y otorgar en concesión sigue siendo el utilizado para el análisis de la inversión pública. Es decir, **los conceptos de rentabilidad social y de alternativa óptima siguen siendo exigibles.**



Beneficios y Costos Sociales de las APP

- **Beneficios Sociales**
- **Costos Sociales**

Beneficios Sociales de las APP

- **Eficiencia en la producción debido a la existencia de incentivos correctos:**

Las principales ventajas de las concesiones, en relación a los mecanismos de inversión pública tradicionales, tienen que ver con los mejores incentivos que poseen los inversionistas privados para:

- evitar un sobredimensionamiento de la inversión,
- realizar el gasto de mantención requerido (se ahorran costos futuros), y
- prevenir el mal uso del bien público.
- También existen incentivos a ejecutar la obras más rápido e introducir nuevas tecnologías que permitan una producción más eficiente.

Dado que la inversión debe pasar una “prueba de mercado” existe una menor probabilidad de crear “elefantes blancos” y un mayor incentivo para cuidar los activos que generan los flujos que financian el proyecto.

Beneficios Sociales de las APP

- **Reduce distorsiones tributarias:**

Desde el punto de vista de quienes finalmente financian un proyecto público, la equidad y eficiencia hacen recomendable, que paguen por el bien aquellos que hacen uso de él. Es decir, existiría un efecto distributivo positivo si son los usuarios quienes pagan una tarifa por el consumo del bien versus la ausencia de tarifa que se presenta en el caso de que el bien sea financiado con recaudación tributaria general.

Sin embargo, cabe mencionar que este beneficio adicional de las concesiones tarifcadas solo se da en el caso que el Estado no tarifque los bienes que financia y administra con recursos públicos, de ser así, este beneficio no seria propio de una APP (en otras palabras, ¿es la aplicación de una tarifa algo exclusivo de una APP?).

Beneficios Sociales de las APP

- **Reduce del costo de postergar obras:**

Las APP generarán este beneficio en la medida que existan proyectos que estén en su momento óptimo de inversión y para los cuales el Estado no posea recursos para su financiamiento. En este caso el financiamiento y ejecución por parte de los privados evitará los costos sociales que podrían generarse al no ejecutarse el proyecto.

Costos Sociales de las APP

- **Costos de transacción y de administración del sistema**

Los costos de transacción que genera un sistema de concesiones son aquellos inherentes a la existencia de una relación entre el Estado y el Concesionario, y a su vez, entre el Usuario y el Concesionario. Entre los costos de transacción generados por la concesión de una obra están, entre otros, el costo del contrato de concesión, costo del sistema de recaudación, costos de la propuesta, costos de supervisión del cumplimiento de contrato. Algunos de estos costos son a veces de difícil valoración.

Beneficios y Costos Sociales de las APP

- Los beneficios y costos sociales de las APP son de difícil estimación, especialmente al nivel de proyectos individuales.
- Por otra parte, la magnitud de ellos está fuertemente condicionada por el diseño contractual de la APP y de los mecanismos de incentivos que se establezcan en cada caso particular, por lo que este pasa a ser un aspecto central del análisis del análisis de las APP.
- En este sentido, se debe prestar especial atención al mecanismo de licitación y la definición de garantías estatales, tarifas y subsidios.



Aspectos a Considerar en el Diseño de una APP

- Mecanismos de Licitación
- Riesgo y Garantías Estatales
- Tarifas
- Subsidios

Mecanismos de Licitación

- En el caso de actividades que tiene un grado de monopolio medio a mayor, y que se asemejan a monopolios naturales, la teoría económica demuestra que **la competencia en la cancha puede reemplazarse por la competencia por la cancha.**
- En otras palabras se traslada el énfasis del análisis desde el mercado propiamente tal, a la competencia por gestionar o administrar dicho mercado. De esta manera la competencia por la cancha elimina las rentas monopólicas, en un mundo sin externalidades y sin incertidumbre.
- El óptimo social de las concesiones se alcanza cuando se maximiza el bienestar agregado de la sociedad, es decir los excedentes de oferentes (concesionario) y demandantes (usuarios). Es por ello que **el diseño de los mecanismos de licitación es de suma importancia para mejorar el bienestar de la sociedad.**

Mecanismos de Licitación

- El mecanismo de licitación en último término son las reglas que especifican la forma como se seleccionará al ganador, la distribución de los riesgos, y las limitaciones a que esta sujeta la explotación del activo a ser concesionado.
- En el caso de la adjudicación de la concesión depende de la Oferta Económica, la cual puede considerar cualquier combinación de las siguientes variables:
 - Niveles de tarifas (menor tarifa)
 - Subsidio solicitado al Estado (menor subsidio)
 - Plazo de la concesión
 - Nivel de la garantía mínima de ingresos solicitada al Estado
 - Pago ofrecido al Estado por la infraestructura existente
 - Ingreso total de la concesión (menor valor presente de los ingresos)
 - Porcentaje de los ingresos ofrecidos al Estado

Riesgo y Garantías Estatales

- El riesgo de un activo ó inversión se define como la variabilidad de sus rendimientos respecto de su valor medio esperado. Toda inversión viene determinada por dos parámetros fundamentales: rentabilidad y riesgo, de forma que a mayor riesgo, la rentabilidad exigida será mayor y viceversa. La diferencia de rentabilidad entre activos recoge lo que llamamos prima por riesgo (plus de rentabilidad) que el inversionista exige por asumir un mayor riesgo en su inversión.
- Desde la perspectiva social, los riesgos deben ser asumidos por los distintos actores, de modo que el premio por riesgo total exigido sea el menor. Cada actor debe asumir el riesgo para el cual tiene la mejor posición o preparación.

Riesgo y Garantías Estatales

- Existen dos clases de riesgos, *el riesgo específico y el riesgo de mercado*:
 - Riesgo específico: Es aquel que afecta a un activo en particular como consecuencia de sus características particulares. Si este riesgo es diversificado con la mantención de otras inversiones ó activos, entonces puede llegar a desaparecer completamente, por ese motivo es también llamado *riesgo diversificable*.
 - El riesgo de mercado: Es el que afecta al mercado en su conjunto, y viene determinado por factores externos como la situación económica general, la estabilidad política, etc., y no puede ser reducido mediante la diversificación.

Riesgo y Garantías Estatales

- Parte de los riesgos específicos ó propios del proyecto, pueden ser **asegurables**, es decir, es posible pagar un monto fijo de dinero para eliminar la incertidumbre, en cuyo caso se disminuyen los riesgos a enfrentar por parte del inversionista.
- Uno de los instrumentos utilizados comúnmente para atenuar la variabilidad de los retornos de un proyecto, es la entrega de garantías.
- El objetivo de las garantías estatales es **compensar probables pérdidas y con ello la incapacidad de cumplir con los retornos exigidos a la inversión**, ya sea, por los dueños del capital ó por los dueños de la deuda generada para financiar el proyecto. La garantía tiene la propiedad de reducir el nivel de riesgo, y por lo tanto, en teoría, **debería bajar los retornos exigidos por la deuda y el capital.**

Riesgo y Garantías Estatales

- Sin embargo, se debe tener cuidado con el establecimiento de las garantías fiscales, de manera de no eliminar los incentivos que tiene el privado para ser eficiente y evitar la construcción de “elefantes blancos”.
- Las garantías podrían justificarse en los inicios de operación de un sistema de APP mientras se adquiere experiencia, sin embargo es difícil justificarlo una vez que el aprendizaje se agota.
- El concesionario deberá asumir una serie de riesgos que tiene que ver con la entrada a un nuevo negocio en donde no existe Know How (Por ejemplo, es difícil prever la respuesta de los usuarios al cobro de un servicio que nunca antes ha sido tarifado), se presume que estos riesgos se irán disminuyendo con la práctica y la experiencia.

Riesgo y Garantías Estatales

- Al respecto, en la literatura se han discutido diversas alternativas de licitación destinadas a disminuir el valor de las garantías otorgadas en las concesiones. Entre ellas:
 - Que el mecanismo para otorgar la licitación sea precisamente el concesionario que solicita la menor garantía.
 - Que las concesiones sean a plazo flexible de manera de compensar riesgos a través de otorgar un mayor/menor plazo.
 - Que existan opciones de salida para el concesionario en concesiones de largo plazo.

Tarifas

- Los mecanismos de licitación deberían permitir fijar las tarifas según criterios de:
 - Eficiencia (maximizar el bienestar social) y
 - rentabilidad privada de la inversión
- Sin embargo, se debe lidiar con el problema de la incertidumbre asociada a proyectos de largo plazo, en un contexto en que alguna de las variables son fijadas al inicio del mismo.
- Además, el establecimiento de la tarifa de la concesión implica realizar estudios que permitan determinar la disposición a pagar de los usuarios por el bien o servicio que la APP entrega y de los efectos que esta tarifa tendrá en mercados sustitutos o complementarios.

Subsidio

- El objetivo de los subsidios es mejorar la rentabilidad privada del proyecto, llevándola a los niveles normales de mercado de acuerdo al riesgo involucrado.
- Al igual que en cualquier proyecto, los subsidios se justifican cuando la rentabilidad que arroja la evaluación social es positiva y la de la evaluación privada negativa, debiéndose esta diferencia a la existencia de externalidades positivas. Por consiguiente, para que este proyecto, que socialmente resulta ser conveniente se materialice, es necesario compensar ó subsidiar al agente privado para que a éste le resulte conveniente desarrollar el proyecto.

Subsidio

- En base a lo anterior, el subsidio mínimo sería aquel que absorba toda la pérdida del inversionista privado, es decir, aquel que genera un aumento de beneficio privado de tal magnitud, tal que el VAN privado es 0.
- Desde el punto de vista de la eficiencia económica, lo óptimo es que este subsidio sea a la inversión y no a la operación, ya que de esa forma el usuario paga al menos el Costo Marginal de Corto Plazo de producir el bien, no generando ineficiencias en el consumo.



Conclusión



Conclusión

- Si bien las APP consideran financiamiento privado, este tipo de proyectos debe ser analizado y pasar por el SNIP, de manera de asegurar que tanto el proyecto que se pretende implementar como el diseño de la APP aseguran la maximización del bienestar social.
- Un proyecto a ejecutar mediante una APP debe ser analizado teniendo en cuenta los siguientes aspectos:
 - El momento óptimo para invertir
 - El tamaño y estándares óptimos de la inversión
 - La estructura de tarifas más apropiada desde el punto de vista privado-social
 - La pertinencia de otorgar garantías y sus efectos en la distribución del riesgo.
 - Los montos de subsidio máximos
 - El mecanismo de licitación más apropiado.



Muchas gracias!

