

Lo que yace bajo la superficie

Una evaluación crítica de las Asociaciones Público Privadas y su impacto en el desarrollo sostenible

María José Romero



Cada vez es más frecuente que se promueva el uso de las asociaciones público privadas (APP) para financiar proyectos de desarrollo. Los gobiernos donantes y las instituciones financieras, como el Banco Mundial, han lanzado múltiples iniciativas para promover cambios en los marcos normativos nacionales y permitir la creación de APP, además de financiar y asesorar a los proyectos de APP.

Las APP también ocupan un lugar destacado en los debates post-2015 y sobre financiamiento para el desarrollo. Actualmente, se está impulsando una mayor participación del sector privado en el desarrollo y se promueve que las APP constituyan uno de los instrumentos clave para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

Durante la última década se ha producido un gran aumento de las inversiones en APP en los países en desarrollo. Entre 2004 y 2012, las inversiones en APP se multiplicaron por seis, pasando de USD 22.700 millones a USD 134.200 millones. Esto no solo ha sido consecuencia del crecimiento económico y la consecuente necesidad de invertir en infraestructuras, sino también de que los bajos tipos de interés en los países desarrollados han impulsado a los inversores a 'buscar rentabilidad' en otra parte. Aunque

en 2013 las inversiones disminuyeron hasta los USD 84.400 millones, las estimaciones indican que los países en desarrollo vivirán una nueva oleada de APP en el futuro.

A pesar del fomento de las APP, la financiación privada sólo supone entre el 15 o 20% de la inversión total en infraestructuras. La mayor parte de la financiación sigue viniendo del sector público, algo que no parece que vaya a cambiar. Por tanto, cabe preguntarse por qué se da tanta importancia al sector privado en lugar de mejorar la eficacia del sector público.

El presente informe estudia las pruebas empíricas y teóricas sobre la naturaleza y el impacto de las APP y analiza las experiencias de Tanzania y Perú. Además, evalúa de manera crítica en qué medida las APP han cumplido las promesas de aquellos que las defienden y ofrece recomendaciones concretas para quienes diseñan las políticas.

Las conclusiones de este informe son:

- **En la mayoría de los casos, las APP resultan el método más costoso de financiación y aumentan significativamente el gasto público.**
- **Normalmente, resulta muy complejo negociar y poner en práctica las APP y**

muchas veces sus costes de construcción y transacción son más elevados que los de las obras públicas.

- **Demasiado a menudo, la obtención de financiación a través de APP conlleva riesgos para las instituciones públicas.**
- **Existen muy pocas pruebas de que las APP sean eficientes.**
- **Las APP presentan limitaciones importantes a la hora de reducir la pobreza y la desigualdad y de prevenir un impacto negativo sobre el medio ambiente.**
- **El sector público está poco capacitado para implementar APP, sobre todo en los países en desarrollo.**
- **Las APP son poco transparentes y su escrutinio público es limitado, lo que tiene un impacto sobre su capacidad para rendir cuentas.**

Este informe demuestra que promover las APP sin realizar un análisis crítico es un error. Los gobiernos y las instituciones financieras deberían concentrarse en desarrollar las herramientas adecuadas para evaluar si es deseable utilizar las APP y en qué condiciones hacerlo.



eurodad
european network on
debt and development



AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT



Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo u Derechos

¿Qué es una APP?

Las APP no son algo nuevo, pero no existe una definición universal para este término. Usualmente, este acrónimo se utiliza en el contexto del desarrollo para referirse a acuerdos muy distintos, lo que genera una gran confusión y dificulta las posibilidades de mantener un debate constructivo sobre la contribución de las APP al financiamiento para el desarrollo.

En este informe, nos referiremos al uso más extendido de las APP:

- **un acuerdo contractual a medio o largo plazo entre el Estado y una empresa del sector privado;**
- **un acuerdo en el que el sector privado participa proporcionando bienes y servicios que tradicionalmente proporciona el Estado, tales como hospitales, escuelas, prisiones, carreteras, puentes, túneles, vías férreas, agua, servicios sanitarios y energía;**
- **un acuerdo en virtud del cual los riesgos se comparten en cierta medida entre el sector público y el sector privado.**

Esta definición nos ayuda a marcar los límites entre qué es y qué no es una APP. Sin embargo, a veces los límites no están claros y existen diferencias entre sectores y países. Cada vez son más los países que incluyen su propia definición de APP en las leyes y políticas nacionales. Esto implica que las APP pueden tener significados diferentes cuando se debaten a nivel mundial.

La vasta literatura sobre APP distingue hasta 25 tipos, que resultan de la combinación de las funciones que desempeña el sector privado: diseño; construcción; reforma, financiamiento, operación, mantenimiento, propiedad, transferencia y arrendamiento. El uso de los tipos concretos varía entre los diferentes sectores y países. Además, surge una tipología dual cuando se clasifican las APP de acuerdo a la fuente de ingresos del sector privado:

- 'Usuario paga':** El socio privado está autorizado a cobrar al público por el uso de las instalaciones, generalmente mediante el pago de un peaje o una tarifa (por ej., una tarifa de agua o peajes en una carretera), lo que puede complementarse con subsidios pagados por el gobierno. El peaje reembolsa al privado los costos de construcción y operación de las instalaciones. Este modelo es común en la construcción de carreteras y es el más usado en América Latina.
- 'Gobierno paga':** El pago al socio privado proviene de pagos regulares del socio público en base al nivel del servicio proporcionado. Los pagos pueden depender de que el bien o servicio se brinde según la calidad definida en el contrato o de que los servicios se brinden a los usuarios – tal como

una carretera de 'peaje oculto', que es gratis para los usuarios pero el gobierno paga una tarifa por conductor al operador. Un ejemplo es el programa Iniciativa de Financiamiento Privado del Reino Unido.

A menudo existen combinaciones de financiamiento público y de los usuarios, ya sea para la construcción y/o para el servicio.

¿Por qué utilizar las APP?

Las APP ofrecen distintos alicientes para el sector público y el privado. Los argumentos a favor de las APP pueden incluir la capacidad del sector privado de realizar inversiones de alta calidad en infraestructura. La participación del sector privado también puede hacer que el gobierno no necesite obtener financiación por adelantado. En lugar de construir infraestructuras partiendo de un capital inicial, las APP funcionan en base a pagos anuales procedentes del presupuesto o del pago de tarifas por parte de los usuarios. Así, los gobiernos no necesitan obtener préstamos directos, pero los costes aparecerán con los años (dado que el gobierno asume una deuda a futuro) o serán asumidos por los usuarios. A pesar de que las APP pueden considerarse un tipo de préstamo, las diferencias en el calendario de pagos crean un fuerte sesgo a favor de las APP. Las políticas de austeridad y las prácticas contables también crean incentivos perversos dado que los gobiernos pueden mantener ocultos el coste del proyecto y los pasivos contingentes.

La rentabilidad del proyecto es esencial para el sector privado. Dependiendo del sector y de su ubicación, las APP representan una oportunidad de negocio muy atractiva para las empresas de la construcción o ingeniería, los proveedores de servicios y los bancos. Para el sector privado, la construcción de infraestructuras, algo que tradicionalmente ha estado en manos del sector público, supone una nueva frontera que conquistar. Este es el caso de los inversores institucionales (fondos de pensiones, aseguradoras y fondos soberanos) que disponen de billones de dólares y andan a la busca de buenos rendimientos además de querer diversificar sus carteras de inversiones para reducir riesgos. Las APP suponen una inversión menos arriesgada para el sector privado dado que les garantizan unos ingresos durante mucho tiempo que normalmente están avalados en gran medida por el propio gobierno.

Los desafíos de las APP

Puede resultar muy difícil que una APP funcione adecuadamente. Para ello, hay que plantearse cuidadosamente si realmente son el mejor mecanismo y cuál es la estructura adecuada. Las pruebas demuestran que con frecuencia fracasan, a veces rotundamente.

El informe utiliza el siguiente marco para hacer un análisis de las APP, en función de:

- la asequibilidad frente a las alternativas de licitación pública;**
- la eficiencia a la hora de proporcionar servicios,** incluyendo una evaluación de riesgos justa y completa;
- la reducción de la pobreza y lucha contra la desigualdad,** incluyendo analizar su impacto sobre el desarrollo sostenible;
- los sistemas democráticos para negociar, gestionar y supervisar el proyecto.** También, consideraciones relacionadas con la transparencia y los mecanismos para rendir cuentas.

Nuestras conclusiones son las siguientes:

En la mayoría de los casos, las APP resultan el método más costoso de financiación y aumentan significativamente el gasto público. Un análisis de 2015 de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido ha revelado que «el tipo de interés efectivo de todos los acuerdos financieros privados (7-8%) es el doble del de toda la deuda pública (3-4%)». Esto quiere decir que financiar las APP puede resultar el doble de caro para los tesoros públicos que adquirir un préstamo de los bancos privados o emitir bonos directamente. Además, se espera que las empresas del sector privado obtengan una ganancia por la inversión, lo que en el caso de las APP 'gobierno paga' debe sumarse al costo general del proyecto, mientras que aumentará el costo para los usuarios, en el caso de las APP 'usuario paga'. En los países en desarrollo, los inversores reclaman una rentabilidad más alta que en los países desarrollados, dado que el riesgo percibido es mayor.

Normalmente, resulta muy complejo negociar y poner en práctica las APP y muchas veces sus costes de construcción y transacción son más elevados que los de las obras públicas. Los altos costes de licitación y transacción de las APP y la complejidad y larga duración de los contratos, hacen que pocas empresas puedan postularse a los proyectos, por lo que los gobiernos disponen de una menor capacidad de elección. En demasiadas ocasiones se produce una renegociación de las APP. Muchas veces, este proceso de renegociación conlleva un alto coste para el sector público como consecuencia de la falta de competencia y transparencia y la situación privilegiada de la empresa privada. También es esencial superar los obstáculos relacionados con la planificación y la selección de proyectos para reducir su coste final. Sin embargo, las APP se caracterizan muchas veces por una sobreestimación estratégica de la demanda, como consecuencia de la falta de incentivos que promuevan un análisis riguroso, tanto por parte del sector privado como del público. Por ejemplo, como parte de un proyecto de APP en Tanzania la empresa pública Tanesco firmó un acuerdo energético con la empresa Independent

Power Tanzania Limited (IPTL). Este acuerdo fue muy controvertido por su alto coste y el cálculo de la demanda energética. También se produjeron alegaciones de pagos corruptos a funcionarios y problemas de planificación. El proyecto fue aprobado sin haber realizado de antemano un estudio de viabilidad, que habría servido para constatar que el problema no era la baja capacidad de generación, sino la falta de tendido eléctrico.

Demasiado a menudo, las APP conllevan riesgos para las instituciones públicas. La historia demuestra que las APP pueden suponer un gran riesgo financiero para el sector público. Un informe publicado por Oxfam y la Asociación para la Protección del Consumidor de Lesoto en 2014 demostró que un hospital de una APP costaba USD 67 millones al año – al menos tres veces más de lo que costaría en nuestros días el antiguo hospital público – y consumía más de la mitad del presupuesto sanitario del gobierno. Las APP tienen una serie de implicaciones fiscales como consecuencia de la falta de transparencia de los pasivos contingentes (el riesgo de deudas en el futuro) y el hecho de que el público espera que el gobierno garantice los servicios públicos. Si un proyecto fracasa (lo que no es poco frecuente) los costes son asumidos por el sector público que tiene que rescatar el proyecto, y a veces incluso a la empresa, lo que hace que las deudas privadas acaben siendo cubiertas por el sector público.

Existen muy pocas pruebas de que las APP sean eficientes. Los defensores de las APP argumentan que la mayor parte de los costes adicionales de la financiación privada con respecto a la pública están justificados

porque se gana en eficiencia. Sin embargo, los estudios demuestran que, en la mayor parte de los casos, esta eficiencia depende del sector, del tipo y del tamaño de los proyectos, de que el sector privado aumente las inversiones conforme figura en el contrato y del contexto nacional. Un informe de 2009 del Banco Mundial sobre la participación del sector privado en el sector eléctrico y del agua en los últimos 25 años indica que se ha ganado en eficiencia pero a la vez también se ha producido una falta de inversión del sector privado y no se ha conseguido reducir el precio al consumidor. De acuerdo con el informe, una explicación de lo que sucede con las ganancias es que «el sector privado se las queda en forma de beneficios».

Las APP presentan limitaciones importantes a la hora de reducir la pobreza y la desigualdad y de prevenir un impacto negativo sobre el medio ambiente. Las pruebas demuestran que el impacto de las APP sobre los resultados de desarrollo son variados y muy distintos en función del sector. Las APP deben ser viables económicamente o las empresas privadas no querrán participar en ellas. Esto reduce el margen de éxito de las APP en áreas que en un principio no son rentables. En algunos casos, la participación privada supone una mejora en la provisión de servicios. Sin embargo, las empresas privadas también tienen más incentivos para deshacerse de cualquier elemento que pueda hacer disminuir sus beneficios, incluso a costa del empleo. Cuando existen posturas políticas que reclaman recortes del gasto público, la existencia de APP supone una amenaza adicional para la financiación de servicios públicos. Además, el impacto

de las APP sobre el medio ambiente no se ha investigado en detalle. A pesar de que las instituciones financieras, como el Banco Mundial, cuentan con una serie de salvaguardas sociales y medioambientales para sus operaciones, el respeto de estas salvaguardas sobre el terreno ha resultado problemático. En la última década, las comunidades locales han enviado múltiples quejas a los mecanismos de compensación de las instituciones por cuestiones medioambientales y sociales relacionadas con las APP.

Las capacidades del sector público de poner en práctica las APP están muy limitadas, sobre todo en los países en desarrollo. Desarrollar esta capacidad lleva tiempo y requiere experiencia. A pesar de que se han realizado numerosos esfuerzos para cambiar el marco normativo, esto no se ha traducido en mejoras inmediatas, tal y como ilustran los casos de Perú y Tanzania. También resulta complicado realizar un seguimiento, dado que con frecuencia no se analiza todo el ciclo del proyecto y por tanto no se tiene en cuenta el impacto del mismo sobre el terreno.

Las APP son poco transparentes y su escrutinio público es limitado, lo que tiene un impacto sobre su capacidad para rendir cuentas y de compensar adecuadamente a las comunidades afectadas, además de abrir la puerta a la corrupción. Aunque en teoría se reconoce la importancia de la transparencia y la participación ciudadana, en la práctica esto todavía no es así y en algunos casos los proyectos han suscitado la oposición de las comunidades. Las experiencias varían en gran medida en función de los países.

Cambios e implicaciones en el marco normativo de las APP

El caso de Tanzania: En 2011 se cambió el marco institucional para gestionar las APP. Como resultado, se establecieron dos unidades: una unidad de coordinación de APP dentro del Centro de Inversiones, para coordinar y promover las APP, y una unidad de APP dentro del Ministerio de Finanzas (MoF), para evaluar los proyectos que utilizan financiación pública. El trabajo de estas unidades presenta claros desafíos. El mero hecho de que existan dos unidades puede suponer un alto riesgo de duplicación de tareas y burocracia. Además, dado que estas unidades se encuentran dentro de instituciones gubernamentales, también podría cuestionarse su independencia y si existe un conflicto de intereses.

Un informe encargado por el MoF ha servido para identificar muchos déficits de la ley de APP. El informe recomienda

que la ley: i) aclare las responsabilidades y funciones de las instituciones; ii) especifique los tipos de financiación permitidos; iii) describa los distintos riesgos que compartirán el sector público y el privado; y iv) incluya un límite de deuda sostenible y defina claramente si las garantías están incluidas en el límite total de la deuda o no.

El caso de Perú: ProInversión es la agencia estatal que tiene el mandato de promover el uso de inversiones privadas para proveer servicios públicos e infraestructuras, además de proporcionar asistencia técnica. Responde ante el Ministerio de Economía y Finanzas, pero goza de autonomía técnica, operativa, administrativa, económica y financiera.

En 2008, tras la crisis económica y financiera global, se reformó la ley marco sobre APP. Esto dio lugar a un entorno más laxo de cara a facilitar las concesiones a proyectos destinados a la

construcción de puertos, aeropuertos, carreteras y aguas residuales. Los principales cambios fueron: i) para simplificar el uso de la metodología costo-calidad; ii) obligación de todas las agencias estatales de reducir los obstáculos burocráticos para obtener permisos, licencias y autorizaciones para poner en práctica los proyectos; y iii) la opinión de los ministerios deberá limitarse a sus competencias legales.

De acuerdo a Economist Intelligence Unit, la escasa reglamentación de los contratos en Perú hace que con frecuencia se renegocien y abre la puerta a comportamientos oportunistas de los privados, además de fomentar la ambigüedad con respecto a las responsabilidades de las partes. Por ejemplo, según cifras oficiales, la carretera interoceánica se estimó que costaría USD 800 millones y finalmente, tras reiteradas renegociaciones, costó USD 2.000 millones.

Recomendaciones

A la salida de este informe se negocia la agenda post 2015 y de financiamiento al desarrollo. Las APP se presentan como un componente esencial de esta agenda para responder a las urgentes necesidades de infraestructura. Sin embargo, es crucial tener en cuenta lo sucedido y plantearse si las APP ayudarán a los países más pobres a financiar las carreteras, escuelas, hospitales, la energía y otras infraestructuras necesarias para crecer.

Este informe recomienda acciones que buscan tener un impacto crucial en el debate.

a) Dejar de ocultar el coste real de las APP:

- Las APP constituyen una forma de endeudamiento oneroso por lo que deberían adoptarse prácticas contables sensatas, por ejemplo:
 - incluir las APP en la contabilidad nacional, es decir, registrarlas como deuda nacional, para que se incluyan en los análisis de sostenibilidad de la deuda, en lugar de dejarlas al margen del balance presupuestario; y
 - reconocer el riesgo de los pasivos contingentes ocultos, en caso de que el proyecto fracase, a través de análisis adecuados de riesgos.
- Seleccionar los mejores mecanismos de financiación, incluyendo la opción de adquirir préstamos públicos, sobre la base de análisis de los costes y beneficios reales de las APP durante la totalidad del proyecto, teniendo en cuenta todas las implicaciones fiscales a largo plazo y el riesgo que conlleva cada una de las opciones.

b) Ser transparente y rendir cuentas:

- Los gobiernos deben publicar información relacionada con los contratos públicos de forma que se pueda comprender, hacer

un seguimiento, garantizar su eficiencia y rendir cuentas por los resultados. De acuerdo con los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas, esto requeriría que se hicieran públicos:

- I. contratos, incluyendo licencias, concesiones, permisos y cualquier documento que suponga un intercambio de bienes o recursos públicos y sus respectivas enmiendas.
 - II. los estudios previos relacionados, documentos de licitación, evaluaciones de rendimiento, garantías e informes de auditoría.
 - III. información sobre la elaboración de contratos, incluyendo el proceso de planificación de la licitación; el método utilizado para licitación, la concesión y su justificación; el área de aplicación y las especificaciones de cada contrato; los criterios para la evaluación y selección de proyectos; los oferentes del proceso y cualquier exención que se les conceda; la identidad del receptor del contrato y cualquier declaración sobre los usufructuarios.
 - IV. información sobre el rendimiento y la finalización de los contratos, incluyendo su nivel de implementación con respecto a indicadores; fechas y cantidades de los pagos realizados o recibidos y su origen; condiciones para la cancelación de los contratos; evaluación de riesgos, incluyendo evaluaciones de impacto social medioambiental; exposiciones para garantizar la gestión adecuada de los riesgos y pasivos contingentes; e información financiera sobre los ingresos y los gastos, tales como el incumplimiento de los plazos marcados y la superación de los costes estimados, de producirse.
- Los gobiernos deberían fomentar la buena gobernanza democrática para todos los grandes proyectos de infraestructura mediante consultas informadas y una

amplia participación de la sociedad civil. Las comunidades locales, los sindicatos y otras partes interesadas deben poder supervisar el proceso. Los gobiernos también deberían asegurar que todas las comunidades afectadas tienen derecho a pedir compensación.

c) Convertir los resultados de desarrollo en una prioridad:

- Los proyectos deberían diseñarse y seleccionarse para beneficiar a toda la sociedad, generando resultados positivos de desarrollo, de acuerdo con las estrategias nacionales y elaboradas democráticamente. Esto implica asegurarse de que los servicios son asequibles para el sector público y los usuarios, además de garantizar el acceso igualitario a las infraestructuras y asegurarse de que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente.
- Los gobiernos deberían desarrollar indicadores claros y mecanismos eficaces de seguimiento para evaluar los impactos de las APP sobre los pobres, desde el proceso de selección hasta su puesta en práctica.

d) Los países en desarrollo deben controlar el proceso:

- En seguimiento a la tercera conferencia de financiamiento para el desarrollo, los gobiernos deberían mantener un debate abierto, inclusivo y transparente bajo los auspicios de las Naciones Unidas para desarrollar principios y criterios completos y enfocados en el desarrollo para la utilización y la evaluación de las APP. Mientras tanto, el Banco Mundial y otras instituciones financieras y los gobiernos donantes deberían dejar de promover las APP para invertir en infraestructura.

Si desea leer el informe completo, puede hacerlo en: www.euroad.org/whatliesbeneath

Eurodad

La Red Europea de Deuda y Desarrollo es una red especializada que analiza y realiza labores de incidencia acerca de las políticas oficiales de desarrollo. Posee más de 46 miembros en 20 países. Sus labores son:

- investigar aspectos complejos de la financiación al desarrollo
- sintetizar e intercambiar información procedente de ONG y fuentes oficiales
- facilitar encuentros y procesos para mejorar las acciones políticas conjuntas de las ONG en toda Europa y en países del Sur.

Eurodad ejerce presión para lograr políticas que apoyen estrategias de desarrollo sostenible orientadas hacia los pobres y definidas democráticamente. Apoyamos el empoderamiento de las poblaciones del Sur para que determinen su propio camino hacia el desarrollo y la erradicación de la pobreza. Buscamos una política apropiada de financiación del desarrollo, una solución duradera y sostenible a la crisis de la deuda y un sistema financiero internacional estable que conduzca hacia el desarrollo.

www.euroad.org
www.facebook.com/Eurodad
twitter.com/eurodad

Contact

Eurodad
Rue d'Edimbourg 18-26
1050 Brussels
Belgium
Tel: +32 (0) 2 894 4640



Published in cooperation with GCAP Europe

Financiado por:



Esta publicación ha sido producida con el apoyo de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de Eurodad y de ningún modo refleja las opiniones de los donantes.