

La gobernanza de las alianzas público-privadas

Un análisis comparado de América
Latina

Joan Prats

Sector de Instituciones para
el Desarrollo

División de Mercados de
Capital e Instituciones
Financieras

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-489

La gobernanza de las alianzas público-privadas

Un análisis comparado de América Latina

Joan Prats

Diciembre de 2016

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Gloria Lugo, gloria@iadb.org.

Resumen

Existe un interés creciente en promover el desarrollo y el buen funcionamiento de las alianzas público-privadas (APP) como instrumento para mejorar la infraestructura de los países de América Latina y el Caribe. Este documento analiza los distintos modelos de gobernanza de este tipo de alianzas en la región. Para ello se analiza el papel que juegan en el ciclo de proyecto de APP los principales actores públicos (unidades de APP, ministerios de Finanzas, ministerios contratantes y la Banca de Desarrollo). Asimismo, se analiza cómo la gobernanza de las APP influye en la calidad de los proyectos a través de los incentivos que crea para los distintos actores. A modo de conclusión se resaltan los principales retos de cara a mejorar la gobernanza de las APP y algunos principios fundamentales de una buena gobernanza.

Clasificaciones JEL: G23, D02, G28

Palabras clave: Gobernanza, alianzas público-privadas (APP), análisis de riesgos, instituciones.

1. Introducción

No cabe duda de que la infraestructura es una de las piezas fundamentales del desarrollo. La inversión en instalaciones y redes energéticas, comunicaciones, transporte o saneamiento básico es un componente esencial para el bienestar económico y social, además de un activo complementario para el desarrollo de otras oportunidades de negocios e inversiones. Las necesidades en infraestructura son enormes. Varias estimaciones consideran que para cerrar la brecha de infraestructura con los países más desarrollados, América Latina y el Caribe (ALC) debe invertir al menos un 5% del PIB en infraestructura durante un período de tiempo prolongado. Lograr esta convergencia requeriría una inversión adicional a la que los países vienen realizando en los últimos años de entre 2% y 2,5% del PIB; es decir, entre US\$120.000 y US\$150.000 millones al año (BID, 2015).

Para lograr este objetivo, el aumento de la inversión privada es clave. Por ejemplo, en un escenario optimista suponiendo que la inversión pública alcanzara el 2% del PIB, sería necesario triplicar la inversión privada (del 1% al 3% del PIB). La inversión privada en alianzas público-privadas (APP) no es un tema nuevo en ALC, que ha sido líder entre las regiones en desarrollo en cuanto a la inversión privada en infraestructura. Entre 1990 y 2013, el sector privado invirtió en la región casi un 30% más que en las economías asiáticas de alto crecimiento (US\$503.000 millones). Sin embargo, mantener e incrementar el financiamiento privado requerirá cambios tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Por el lado de la oferta, los inversores institucionales tienen que introducir en sus portafolios y estrategias de inversión los bonos de infraestructura como una nueva clase de activo, que les proporcione un perfil de riesgo y rentabilidad de su interés. Por el lado de la demanda, los países de la región necesitan desarrollar capacidades regulatorias e institucionales que les permitan promover y estructurar proyectos sólidos de colaboración público-privada, suficientemente creíbles y atractivos para un conjunto amplio de inversores.

Esta publicación se centra en el tema de los marcos institucionales y regulatorios con el propósito de promover la inversión privada en infraestructura mediante APP; es decir, mediante esquemas en los que el sector privado provee la infraestructura que tradicionalmente provee el Estado. Aunque existen diversas modalidades, básicamente esto se logra a través de contratos de largo plazo en los que el sector privado financia, construye y/o mantiene la obra, y toma los riesgos de disponibilidad o de demanda de la infraestructura. Esto no solamente logra atraer el capital privado sino que, como ventaja comparativa de la modalidad de las APP, mejora la eficiencia en el diseño y la calidad de los servicios y reduce costos y retrasos totales del proyecto, gracias a las sinergias entre construcción y mantenimiento (FMI, 2014).

El marco regulatorio e institucional de una APP tiene tres componentes fundamentales. Por un lado, a un nivel más *macro*, viene regulado por las leyes marco de APP o de concesiones del país que establecen las tipologías de posibles proyectos APP, el

procedimiento para la formulación, implementación, monitoreo y resolución de controversias de una APP (ciclo de proyecto de APP), y las responsabilidades y funciones de las distintas unidades involucradas en cada fase del ciclo de proyecto, entre otros elementos. A un nivel *mezzo*, la regulación se implementa a través de organizaciones que llevan a cabo las distintas funciones de las que se compone el ciclo de proyecto de APP. Como se verá más adelante, las organizaciones (ministerios, direcciones generales, gobiernos subnacionales u otras unidades que participan en el proceso de APP) responsables de llevar a cabo las distintas funciones que componen el ciclo de proyecto de APP varían según el país. Finalmente, a nivel *micro* la regulación de las APP se plasma en el contrato entre el concesionario y el Estado, y en la propia estructura contractual que rige la APP (contrato de préstamo, de construcción, de servicio, de financiamiento, de aseguramiento y otros). Este trabajo se centra fundamentalmente en los niveles *macro* y *mezzo*, y no entra en el detalle de la estructura contractual. Conviene señalar que existen interacciones importantes entre todos los niveles. Por ejemplo, un proyecto de APP no se agota una vez realizada la relación contractual, sino que también requiere de la intervención del regulador o supervisor del contrato en diversas materias, como pueden ser el control de las tarifas, la revisión de los niveles de servicio o la renegociación del contrato, aspectos que pueden ser regulados dentro o fuera del contrato.

Desde un punto de vista normativo, se entiende que un adecuado marco regulatorio e institucional de las APP debe procurar la promoción y el desarrollo de proyectos de APP con una adecuada asignación del riesgo. Es decir, que cada riesgo se retenga por la parte del contrato que tiene mayor capacidad de control del mismo y, si el riesgo es exógeno, por la parte que tiene mayor capacidad para absorberlo (Irwin, 2007). Desde una aproximación negativa, la gobernanza de APP tiene que estar encaminada a evitar dos tipos fundamentales de errores. Por un lado, el error de que no se hayan financiado como APP proyectos que deberían haberse financiado de esa forma, por ejemplo, debido a escasas capacidades técnicas de promoción o estructuración por parte del gobierno. Por otro lado, que se hayan llevado a cabo como APP proyectos que no se deberían haber realizado o que deberían haberse hecho con financiación tradicional, debido a una falta de capacidad de análisis de las contingencias fiscales o a un exceso de presiones de tipo político (generando, por ejemplo, los denominados “elefantes blancos”, que son proyectos con valor económico y social negativo). Finalmente, desde una definición positiva, se puede decir que la gobernanza de APP debe promover y desarrollar APP eficientes; es decir, que sea menos costoso un proyecto que conjuga distintas fases en un mismo vehículo que uno que las realiza por separado.

Este trabajo se estructura en tres partes. En primer lugar, se describe el ciclo de proyecto de un proyecto de APP de manera simplificada y se analizan los distintos modelos de gobernanza que los países de ALC han desarrollado para apoyar al ciclo de proyecto de APP a partir de sus principales actores públicos (unidades de APP, ministerios de Finanzas, ministerios o unidades contratantes, y la Banca Pública o de Desarrollo). En este apartado

se describe el papel que juegan las distintas organizaciones en cada uno de los modelos de la región y se identifican dos grandes modelos de gobernanza de las APP. Por un lado, un modelo más jerárquico en el que las unidades de APP (UAPP) tienen un papel preponderante en todo el ciclo de proyecto y que es más propio de países con formas de Estado unitario (por ejemplo, Chile o Perú) o de países pequeños (por ejemplo, de Centroamérica). Por otro lado, un modelo más descentralizado, en el que la promoción y estructuración de los proyectos se realiza a través de un conjunto más amplio de instancias gubernamentales, y en el que los bancos y corporaciones de desarrollo tienen un papel más importante (por ejemplo, los casos de Brasil, Colombia o México). Estos últimos suelen ser los casos de países más grandes con formas de gobierno federales y donde los estados y municipios tienen mayor capacidad para desarrollar APP de forma autónoma.

Por otra parte, se destacan algunas tendencias comunes, en especial la creciente importancia que tiene el análisis de riesgos llevado a cabo por los ministerios de Finanzas y que cumple una función central en el ciclo de proyecto, así como la relevancia cada vez mayor que cobran las instituciones de seguimiento y control. En segundo lugar, se analiza la forma en que la gobernanza de las APP influye en los incentivos de los distintos actores. En este sentido se destaca cómo la distribución de funciones entre actores puede contribuir a lograr dicho objetivo, evitando ineficiencias de tipo fiscal o económico (por ejemplo, los elefantes blancos). Finalmente, se destacan algunos principios importantes para la buena gobernanza de las APP, entre los que sobresalen la definición clara de las funciones de los distintos actores, la adecuada rendición de cuentas de cada uno de los actores, un efectivo equilibrio de intereses mediante pesos y contrapesos para el manejo de los conflictos de interés y el desarrollo de fuertes capacidades técnicas.

Este trabajo contribuye al análisis comparado de la gobernanza de las APP. En este sentido complementa los estudios de tipo más cuantitativo como los realizados por la *Economist Intelligence Unit* (Infrascope, 2014), que no alcanzan a valorar el proceso, sus actores y la interacción entre los mismos, así como estudios de tipo más normativo como el de la OCDE (2012), que se basan en los principios generales que deben guiar el marco de las APP. Asimismo, este trabajo tiene una visión completa del proceso y el conjunto de sus actores, a diferencia de otros trabajos que se han basado únicamente en las UAPP dedicadas (OCDE, 2010). Por otra parte, este es el primer trabajo comparado sobre la estructura de la gobernanza que se basa en ALC. Así pues, se considera que puede ser un aporte importante a la comprensión de las modalidades de estructuras de gobierno de las APP y la forma en que se pueden fortalecer para mejorar el funcionamiento de las APP en la región.

2. La organización funcional del ciclo de proyecto de APP

A nivel conceptual y de manera simplificada se pueden distinguir tres fases fundamentales del ciclo de vida de un proyecto APP (gráfico 1). En cada una de estas fases del ciclo de proyecto, se realizan determinadas funciones del proceso de formulación e implementación de una APP. A su vez, estas funciones pueden ser desarrolladas por distintos organismos o

unidades; a continuación se describen de manera muy básica las funciones y las organizaciones/unidades que las desempeñan.

Gráfico 1. Fases y funciones en el ciclo de una APP



Fuente: Elaboración propia.

En una **fase inicial** se realiza la identificación y el análisis y evaluación del proyecto. El punto central de esta fase es la decisión de si conviene o no realizar un determinado proyecto a través de una APP, y, si fuera necesario, de priorizar entre distintos proyectos de APP potenciales. Distintos pasos llevan a esta decisión. Primero se procede a la identificación preliminar del proyecto, lo cual requiere de un cribado inicial de potenciales proyectos y de un análisis de pre-factibilidad que determina su viabilidad técnica y económica. Mediante este análisis se decide qué proyectos merecen estudiarse en mayor profundidad en términos de su interés público y coherencia con la estrategia o plan de desarrollo de infraestructuras económicas y sociales del país. Este proceso de identificación lo suelen realizar las unidades contratantes, que son principalmente los ministerios – especialmente los de Transporte y Obras Públicas–, aunque cada vez más lo realizan otros ministerios que desean financiar sus proyectos de obra civil y servicios mediante APP (prisiones, estadios deportivos y culturales, u otros). A su vez, en algunos países, los bancos públicos han realizado funciones de promoción de proyectos de APP, mientras que en otros, se han creado agencias de promoción de proyectos de APP con la tarea de identificar proyectos y potenciales interesados en los mismos (los casos de Colombia y Uruguay, por ejemplo).

Una vez determinado el interés y la factibilidad técnica y legal de un determinado proyecto de APP, se procede a un estudio más detallado. En concreto, existen tres niveles de estudio altamente relacionados entre sí y fundamentales:

1. Análisis de Valor por Dinero (VpD): cuantifica la ganancia para el sector público que proviene de llevar a cabo un proyecto de infraestructura y servicios a través de una APP.¹ El

¹ De manera sencilla, podemos definir el VpD como la diferencia entre: i) el valor presente del costo total neto de un proyecto público ajustado por riesgo y por ingresos de terceras fuentes, y ii) el costo total del proyecto de APP, determinado por el valor presente del flujo de pagos que pagará la administración pública al contratista, los costos de administración del contrato APP, los costos de los riesgos retenidos del proyecto y las ganancias en eficiencias.

análisis VpD se realiza bajo distintas opciones de riesgos retenidos y transferidos por parte del sector público, procurando poner de manifiesto qué opciones presentan un mayor VpD para el sector público. Asimismo, el análisis VpD se complementa con criterios de índole cualitativa a fin de que los encargados de las decisiones de política prioricen entre distintas alternativas. Este análisis puede quedar en manos de las UAPP, que son organismos especializados dentro de las agencias gubernamentales que brindan respaldo al desarrollo de las APP. La validación final de este trabajo se realiza muchas veces en los ministerios de Hacienda. Como se analizará más adelante, las UAPP pueden tener distintas funciones en el ciclo de proyecto y estar ubicadas en distintas dependencias de la administración pública.

2. **Análisis Costo-beneficio Socioeconómico (ACB):** acompaña el análisis VpD y sirve para determinar el interés público; es decir, el aporte económico-social al país más allá de la conveniencia de realizarlo de forma pública o mediante una APP. Este análisis es clave para evitar proyectos con utilidad social negativa con altos costos de construcción y mantenimiento que, aunque generen un impacto económico positivo a corto plazo, suponen una pesada carga para la sociedad en el mediano y largo plazo. Este análisis puede quedar en manos tanto de los ministerios como de las UAPP.

3. **Análisis de Contingencias Fiscales:** analiza cuáles pueden ser las valoraciones de las contingencias fiscales de las APP. Este análisis es clave para determinar la valoración fiscal de los riesgos retenidos y transferidos de un determinado proyecto y, por tanto, del VpD final. Asimismo, también se analiza el cumplimiento con los límites a los gastos en APP que pudieran existir, que derivan de las leyes de responsabilidad fiscal o de la propia regulación de APP. Este análisis también resulta clave para determinar el costo y el uso óptimo por parte del gobierno de determinados instrumentos públicos de mitigación de riesgos y, muy especialmente, de las garantías. Se realiza tradicionalmente en los ministerios de Hacienda y, más recientemente, algunos países han creado direcciones generales o unidades especializadas para la medición de las contingencias fiscales de los proyectos de APP.

En una **segunda fase**, se procede a la estructuración y contratación del proyecto. En esta fase se produce la estructuración final de riesgos, la cual es una decisión informada por el análisis VpD pero, en última instancia, liderada normalmente por la unidad contratante. El análisis VpD es clave porque decide respecto de la conveniencia de realizar el proyecto como APP y, de ser así, qué riesgos finalmente retienen y cuáles transfieren. Sin embargo, en esta decisión influye mucho el poder de “veto” que tengan otras instancias (especialmente, el ministerio de Hacienda) en la aprobación de la estructura final del contrato de APP. Es lógico suponer que la decisión de qué riesgos se deben retener y cuáles se deben transferir afecta al análisis de VpD, el cual se debe reactualizar para garantizar que, según la última asignación de riesgos, siga siendo más eficiente realizar el proyecto mediante una APP que mediante una contratación pública tradicional (CPT). Una vez que se han asignado los riesgos, se procede a la elaboración del contrato y a la licitación del mismo. Las organizaciones más involucradas y que guían este proceso son los

ministerios de línea como unidades contratantes, sus respectivos departamentos legales y las direcciones de contratación pública. Sin embargo, las UAPP y las direcciones o unidades de riesgos fiscales también cumplen un rol en este proceso. Las UAPP informan y asisten técnicamente durante el proceso, aunque no suelen tener un papel decisorio en la contratación. Asimismo, las unidades de riesgos también informan este proceso en términos del carácter óptimo de sus implicancias fiscales; a su vez, en algunos países se debe contar con la autorización previa de la unidad de riesgos para poder proceder a la contratación (Uruguay, Honduras y otros).

Finalmente, en la **tercera fase** se procede a la gestión del contrato. Esta fase es importante porque requiere de funciones muy específicas como la auditoría de los contratos y, especialmente, el monitoreo de los indicadores de calidad y desempeño a menudo estipulados, así como la tarea de lidiar con las eventuales renegociaciones. En cuanto al respaldo organizativo, los principales responsables en esta fase son los ministerios de línea con apoyo de sus respectivos equipos técnicos, las unidades de riesgos y las UAPP. Por otra parte, la reciente experiencia de Honduras muestra la creación de una superintendencia ad hoc para el monitoreo de los contratos de APP.

Resulta evidente que este ciclo de proyecto se ha simplificado significativamente a efectos de ilustrar su organización funcional, es decir, qué unidades u organizaciones están involucradas en cada fase del ciclo. En especial, se ha simplificado en gran medida el tiempo y la necesidad de la preparación técnica del proyecto, que es altamente intensiva en ingeniería y que queda en manos del ministerio competente, aunque también puede tercerizarse. La tercerización puede incluso recaer en una empresa, como es el caso de la Estructuradora Brasileira de Proyectos. Pese a la simplificación, es posible observar que se trata de un proceso altamente complejo en cuanto a requisitos de coordinación entre unidades con capacidades técnicas distintas y distribuidas en diversas organizaciones de la administración pública. A continuación se muestran los diferentes arreglos institucionales que los países de la región han adoptado para regular y organizar la formulación e implementación de las APP.

3. Los modelos de gobernanza de las APP

Existen varios modelos para estructurar el apoyo institucional a los ciclos de las APP. Como se ha comentado, estos modelos tienen diversos niveles institucionales. En un primer nivel, se encuentra el marco legal fundamental de las APP, mientras que en un segundo nivel se encuentran las unidades u organizaciones que implementan las APP. Estas unidades, según el país, pueden tener funciones más o menos amplias, y dependencias jerárquicas diferentes. Hay que tener en cuenta que este documento se centra fundamentalmente en los modelos de gobernanza a nivel nacional, dejando al margen gran parte de los actores que operan a nivel subnacional.

3.1 El marco regulatorio de las APP en ALC

Al marco institucional de las APP lo establece, en primera instancia, la regulación marco de APP que, en muchos países, se implementa mediante una ley de APP o de concesiones. A través de las leyes de APP, el Estado le otorga al sector privado la capacidad de proveer y financiar infraestructura pública; de esta forma, se pone fin al monopolio público, y se establecen los principios, el procedimiento y las organizaciones responsables de la implementación. Aunque no en todos los países es necesaria una ley para otorgar al sector privado la capacidad de invertir en obra y servicios tradicionalmente suministrados por el Estado, como se puede observar en el cuadro 1, se trata de la práctica más habitual en los países de ALC, especialmente en aquellos que han hecho un mayor uso de las APP. Cuestiones de credibilidad, claridad y transparencia, entre otras, aconsejan dotar a las APP de un marco regulatorio explícito, especialmente cuando se procura hacer un uso amplio de este tipo de alianzas.

Los principios que deben seguir las regulaciones marco deben adaptarse a la cultura legal y administrativa de cada país, y recoger buenas prácticas, como las comprendidas en los análisis de la UNCITRAL o la OCDE, entre las que destacan: i) la transparencia del proceso; ii) la sostenibilidad financiera, fiscal y medioambiental de los proyectos; iii) la equidad en el proceso y el fomento de la competencia, y iv) la consistencia legal del conjunto de los sectores regulados en los que se aplica el marco de APP. A nivel de la intervención explícita del sector público, los marcos normativos también deben recoger la capacidad del sector público de apoyar a las APP mediante su participación en la financiación de manera directa (pagos por disponibilidad) u otros instrumentos financieros (por ejemplo, las garantías), así como a través de otras entidades del sector público (por ejemplo, los bancos de desarrollo o los fondos de garantía). Este reconocimiento de la capacidad de intervención del sector público es importante porque es la base del análisis de los riesgos y compromisos que debe asumir el sector público, así como de la adecuada cuantificación, registro, contabilización y reporte (FMI, 2005). Como se indicará a continuación también es la base del nacimiento de unidades o direcciones directamente responsable del análisis y la contabilización de dichos riesgos, con responsabilidad clave en el proceso.

A nivel de procedimiento, a un nivel macro, destaca el hecho de que en algunos países es necesario que el Poder Legislativo apruebe los proyectos APP que requieren una participación del gobierno a través de financiación o de garantías soberanas. Este es el caso de la mayoría de los proyectos de APP, aunque también existen proyectos de APP que son plenamente autofinanciables (denominados concesiones en algunas jurisdicciones), por ejemplo, en varios países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Honduras). La participación del Poder Legislativo, por un lado, proporciona mayor credibilidad al proyecto, ya que implica un mayor grado de consenso político y, por tanto, podría entenderse que reduce el riesgo de cambios regulatorios futuros, y también que existe un mayor conocimiento y compromiso con las garantías o compromisos plurianuales asumidos por el sector público. Sin embargo, por otro lado, también puede entenderse que la asamblea le resta flexibilidad a un proceso que ya es de por sí muy largo, e introduce incertidumbre respecto del resultado final, lo que puede restar interés de parte de

potenciales inversores. Además, la negociación en la asamblea puede implicar cambios al final del proceso de estructuración de una APP y sumarle al proceso incertidumbre y riesgos adicionales que inhiban la participación. Finalmente, los compromisos que asume el gobierno en una APP requieren la aprobación anual del Poder Legislativo en cualquier caso; a su vez, los países también controlan los riesgos fiscales explícitos e implícitos para las APP mediante otros mecanismos que parecen superiores al control ex post a cargo del legislativo, tales como las limitaciones al gasto anual y acumulado por las APP y el análisis de contingencias fiscales. Es por lo anterior que, como se comenta más adelante, los ministerios de Hacienda son un actor con poder de veto sobre el proceso de APP.

Cuadro 1. Resumen sobre legislación/institucionalidad de las APP

País	Ley/Política de APP	Requisito de aprobación de la Asamblea Legislativa para APP	UAPP
Argentina	Sí	NO	NO (Actualmente en formación)
Bolivia	NO	-----*	NO
Brasil	Sí	NO	Sí (Comité Gestor de APP)
Chile	Sí (Ley de Concesiones)	NO	Sí (Unidad de Coordinación de Concesiones de Obras Públicas)
Colombia	Sí	NO	NO
Costa Rica	Sí (Ley de Concesiones)	NO	Sí
Ecuador	Sí	NO (aprobación del Comité de APP)	Sí (Comité Interinstitucional APP)
El Salvador	Sí	Sí	Sí (PROESA)
Guatemala	Sí	Sí	Sí (ANADIE)
Haití	NO (Ley en desarrollo)	-----	Sí (Unité Centrale de Gestion des Partenariats Public-Privé)
Honduras	Sí	Sí	Sí (COALIANZA) UCF (MEF)
Jamaica	Sí (Política de APP)	NO (aprobación del Consejo de Ministros y MOFP)	Sí (Unidad de APP y Privatizaciones, BDJ)
México	Sí	NO (Unidad de Inversiones de SHCP y Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación)	NO
Nicaragua	Sí	NO	NO
Panamá	NO	-----	NO
Paraguay	Sí	NO (Aprobación del Poder Ejecutivo)	Sí
Perú	Sí	NO (Aprobación de: Organismo Promotor de la Inversión Privada, AC y MEF)	Sí (PROINVERSIÓN)
Rep. Dominicana	NO	Sí	NO
Trinidad y Tobago	Sí (Política de APP)	NO (Aprobación del Comité Ministerial)	Sí
Uruguay	Sí	NO	Sí (CND) Unidad de APP, MEF
Venezuela	NO	-----	NO

Fuente: Elaboración propia.

* Dado que no hay Ley/Política de APP, no hay Ley/Política donde se especifique que los proyectos de APP requieren aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. La excepción de la muestra es República Dominicana (Infrascope, 2014).

3.2 Los actores en el proceso de APP

Las principales organizaciones de la administración pública encargadas de llevar a cabo la formulación, la implementación y el seguimiento de las APP son tres: i) los ministerios que lideran la planificación y la contratación de la obra (unidades contratantes); ii) las UAPP, especialmente las dedicadas a promover y brindar apoyo a la estructuración de un contrato de APP, y iii) los ministerios de Finanzas o Hacienda a través de su papel en el análisis de los riesgos del proyecto, y especialmente en la medición del cumplimiento de los límites fiscales y de las contingencias fiscales. A su vez, también existe un conjunto amplio de otras instituciones que juegan un papel cada vez más importante como son los bancos de desarrollo y las corporaciones o fondos de garantía o financiamiento para APP, que son instrumentos que facilitan la financiación y la promoción de proyectos, un aspecto cada vez más central a la hora de promover una APP. Además, los organismos reguladores sectoriales tienen una función relevante en el seguimiento y, a veces, en la estructuración y preparación de los contratos. A continuación analizamos, desde una perspectiva comparada, el papel que juega cada uno de los actores en el proceso de APP en la región.

Los ministerios son normalmente las unidades contratantes que desean llevar a cabo la APP para cumplir con sus planes de inversión y metas de políticas. Normalmente, los ministerios o unidades contratantes suelen limitarse a aquellos que tienen más relación con las infraestructuras a ser contratadas, como los de Obras Públicas y Transporte, y, más recientemente, los de Educación, Interior, u otros. Es en los ministerios donde existe el conocimiento técnico para llevar a cabo el proyecto a nivel de ingeniería y conocimiento de la política pública. Sin embargo, muchos carecen de las capacidades para implementar la estructuración financiera y legal que requiere una APP. Por este motivo se crean estructuras de apoyo.

Por otro lado, las UAPP se han creado en muchos países con el objetivo de brindar apoyo al conjunto del proceso de APP y, especialmente, a las unidades contratantes. Muchos países han incorporado UAPP en su modelo de gobernanza. Por ejemplo, de los 29 países de la OCDE, 17 cuentan con una UAPP. En el caso de ALC, de los 21 países analizados, 13 disponen de una UAPP (cuadro 1). Las UAPP surgen por diferentes motivos, entre los que destacan el fortalecimiento de las capacidades técnicas para promover y gestionar las APP y el aprovechamiento de las economías de escala y alcance en materia de conocimiento y gestión de proyectos de APP.

Como se muestra en el cuadro 2, las UAPP de la Región dependen del ministerio de Finanzas, del ministerio de Obras Públicas y Transporte, del Banco Público de Desarrollo, o se configuran como una unidad independiente adscrita a Presidencia. El alcance de las funciones de las UAPP varía significativamente según el país. Entre las funciones que pueden desempeñar se encuentran: i) la promoción de las APP, a través del fomento de su uso por parte de las diversas unidades contratantes y la atracción de potenciales inversores; ii) la dirección política y técnica, a través de la definición de los procesos y manuales de gestión y el apoyo técnico a los procesos en términos de medición de su valor económico y adecuada estructuración de riesgos; iii) la formulación técnica del proyecto de

APP del país; iv) el control y la aprobación final de un proyecto de APP en cuanto revisor de la documentación y los estudios técnicos que respaldan la decisión de financiar un proyecto vía APP; v) la estructuración contractual y financiera del proyecto, y vi) el seguimiento y monitoreo del contrato. Como se explica en el punto siguiente, la confluencia de más o menos de estas funciones en una institución plantea incentivos distintos para la adecuada selección y ejecución de los proyectos.

Las unidades de riesgos en los ministerios llevan a cabo la evaluación de los riesgos fiscales explícitos e implícitos de la estructuración del proyecto. Esta función ha ido ganando importancia a medida que el volumen de APP ha ido en aumento y la acumulación de riesgos explícitos e implícitos ha sido mayor. La emergencia de las unidades de riesgos de APP también ha estado ligada a una creciente preocupación por la medición de los pasivos contingentes en su conjunto, es decir, más allá de aquellos estrictamente relacionados con las APP, tales como costos de litigios, de garantías gubernamentales, de desastres naturales o de crisis financieras. Aunque la configuración institucional de estas unidades destinadas a medir y evaluar riesgos es heterogénea, tal como se indica a continuación, estas unidades han pasado a jugar un papel estratégico en la configuración de las APP en los países de la región.

Como se puede observar en el cuadro 3, estas unidades recaen en el ministerio de Finanzas o Hacienda pero se ubican en diferentes espacios dentro de la estructura orgánica del ministerio, pudiendo algunas veces integrarse con la Dirección General de Crédito Público o la Dirección de Inversiones Públicas, o conformándose como una Dirección General de Riesgos ad hoc. En este último caso (por ejemplo, Panamá), esto se debe normalmente a que consideran un conjunto más amplio de riesgos contingentes explícitos o implícitos. Lo mismo sucede cuando la unidad que analiza los riesgos de las APP se sitúa bajo la Dirección General de Crédito Público. Esto conlleva ciertas economías de escala en la identificación, medición, gestión y monitoreo de los riesgos contingentes derivadas de sus similitudes en cuanto a la metodología de medición, el seguimiento y el reporte. A su vez, también existen ventajas en dejar el análisis de riesgos de las contingencias de APP en manos de la Dirección General de Inversión Pública, las cuales están relacionadas principalmente con el aprovechamiento de las capacidades de análisis económico de proyectos de inversión que se posee en dichas direcciones, así como con su vinculación potencial con el sistema nacional de inversión pública (SNIP).

Además, las funciones de las unidades de riesgo pueden ser variadas y alcanzar unas fases u otras del ciclo de proyecto de APP. En algunos casos, la unidad de riesgos alcanza casi todas las fases del proyecto (por ejemplo, en Perú, Jamaica y Uruguay), incluida la supervisión y el monitoreo de los contratos de APP, mientras que en otros tiene una acción más concreta y determinada en la validación técnica en la fase de estructuración de riesgos (por ejemplo, en Costa Rica).

Cuadro 2. Las UAPP en América Latina y el Caribe

País	Nombre de la unidad	Dependencia	Planificación	Promoción	Formulación (técnico y económica)	Autorización vinculante (gatekeeping)	Evaluación de riesgos fiscales	Estructuración de contratos	Monitoreo del contrato
Brasil	Programa de Parceria de Investimentos - PPI	Presidencia de la República	Sí	NO	NO	Sí	NO	NO	NO
	Comité Gestor de APP/Unidad de APP	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; con participación de Hacienda y Presidencia	NO	NO	NO	Sí	NO	NO	NO
Chile	Consejo de Concesiones	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Sí	NO	NO	Sí	NO	NO	NO
	Unidad de Coordinación de Concesiones de Obras Públicas	Dirección General de Obras Públicas. Ministerio de Obras Públicas y Transportes	NO	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Unidad de APP	Departamento Nacional de Planeación – Presidencia de la República	Sí	NO	NO	Sí	NO	NO	NO
Costa Rica	Consejo Nacional de Concesiones	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	NO	NO	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Comité Interinstitucional de APP	Presidencia de la República	Sí	Sí	NO	NO	NO	NO	NO
El Salvador	Organismo Promotor de Exportaciones e Importaciones de El Salvador (PROESA)	Presidencia de la República	Sí	Sí	NO	Sí	NO	NO	NO
Guatemala	Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de	Presidencia de la República	Sí	Sí	Sí	Sí	NO	Sí	Sí

	Infraestructura Económica (ANADIE)								
Honduras	Comisión para la Promoción de las APP	Presidencia de la República	Sí	Sí	Sí	Sí	NO	Sí	Sí
Jamaica	Unidad de APP	Banco de Desarrollo de Jamaica		Sí	Sí	NO	NO	Sí	Sí
Uruguay	Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)	Empresa Pública		Sí	Sí	NO	NO	NO	NO
País	Nombre de la unidad	Dependencia	Planificación	Promoción	Formulación (técnico y económica)	Autorización vinculante (gatekeeping)	Evaluación de riesgos fiscales	Estructuración de contratos	Monitoreo del contrato
Trinidad y Tobago	Unidad de APP	Ministerio de Finanzas		Sí	Sí	NO	NO	NO	NO
Perú	Proinversión	Entidad independiente adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas		NO	Sí	Sí	Sí	Sí	NO
Paraguay	Unidad de Proyectos de APP	Secretaría Técnica de Planificación – Ministerio de Obras Públicas y Transportes		Sí	Sí	Sí	NO	NO	NO
México	FONADIN	Banobras. Banco Público de Desarrollo	NO	Sí	Sí	NO	NO	NO	NO

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. Participación de las unidades de riesgos en cada fase del proyecto

País	Nombre de la unidad	Dependencia	Apoyo técnico	Autorización (gatekeeping)	Estructuración de contratos	Monitoreo de contingencias fiscales del contrato
Brasil		Ministerio de Hacienda	NO	SÍ	NO	NO
Chile	Unidad de Pasivos Contingentes y de Concesiones	Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda	NO	SÍ	SÍ	NO
Colombia	Subdirección de Riesgos	Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Costa Rica	Unidad de APP	Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda	SÍ	NO	NO	SÍ
El Salvador	Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP)	Ministerio de Hacienda	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Guatemala	Dirección de Evaluación Fiscal	Ministerio de Hacienda	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Honduras	Unidad de Contingencias Fiscales	Secretaría de Finanzas	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Jamaica	Departamento de APP	División de Empresas Públicas del Ministerio de Finanzas y Planificación	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Uruguay	Unidad de Proyectos de APP	Ministerio de Finanzas	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Perú	Departamento de APP	Dirección del Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Ministerio de Hacienda	NO	SÍ	SÍ	SÍ *
Paraguay	Unidad de APP	Dirección General de Inversión Pública en el Ministerio de Hacienda	NO	SÍ	SÍ	NO
México	Unidad de Inversiones	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SÍ	SÍ	NO	NO

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Liderazgo de los actores en cada fase del ciclo de proyecto de APP

País	Planificación	Promoción	Formulación de proyectos	Análisis de riesgos	Estructuración	Elaboración del contrato	Aprobación y adjudicación	Monitoreo del contrato
Brasil	UAPP (Presidencia)	UC	UC	UR	UC	UC	UC	UC
Chile	UAPP	UC	UAPP	UR	UAPP	UAPP	UAPP/UR	UAPP
Colombia	UAPP	UC	UC	UR	UC	UC	UC	UC/UR
Costa Rica	UC	UC/UAPP	UC	UR	UC/UAPP*	UC/UAPP*	UC/UAPP*	UC/UAPP
El Salvador	UC/UAPP	UAPP	UC/UAPP	UR	UC/UAPP	UC/UAPP	UC/UAPP	UC/SSAPP
Guatemala	UC/UAPP	UAPP	UC/UAPP	UR	UC/UAPP*	UC/UAPP*	UC/UAPP*	UC/UAPP
Honduras	UC/UAPP	UC/UAPP	UC/UAPP	UR	UAPP	UAPP	UAPP	SSAPP
Jamaica	UC	BD-UAPP	UC/BD-UAPP	UR	BD-UAPP	BD-UAPP	MEF	AC
Uruguay	UC/UAPP/UR	UAPP	UC/UR	UR	UC/UAPP*	UC/UAPP*	UC/UAPP*	AC/UR
Perú	UC	UC	UC/UAPP	UR	UC/UAPP	UC/UAPP	UC/UAPP	UC
Paraguay	UC	UC	UAPP	UR	UC	UC/UAPP	UC/UAPP	UC
México	UC	BD	BD/UC	UR	UC	UC	UC	UC

Fuente: Elaboración propia.

Notas: UC= Unidad contratante. UAPP= Unidad de APP especialmente dedicada. UR= Unidad de riesgos del ministerio de Hacienda. SSAPP= Superintendencia de seguimiento de APP. BD-UAPP= UAPP en un banco de desarrollo. MEF= Ministerio de Economía y Finanzas. *Por convenio la UC puede delegar o contratar a la UAPP.

3.3 Modelos de gobernanza de las APP: modelos centralizados y descentralizados

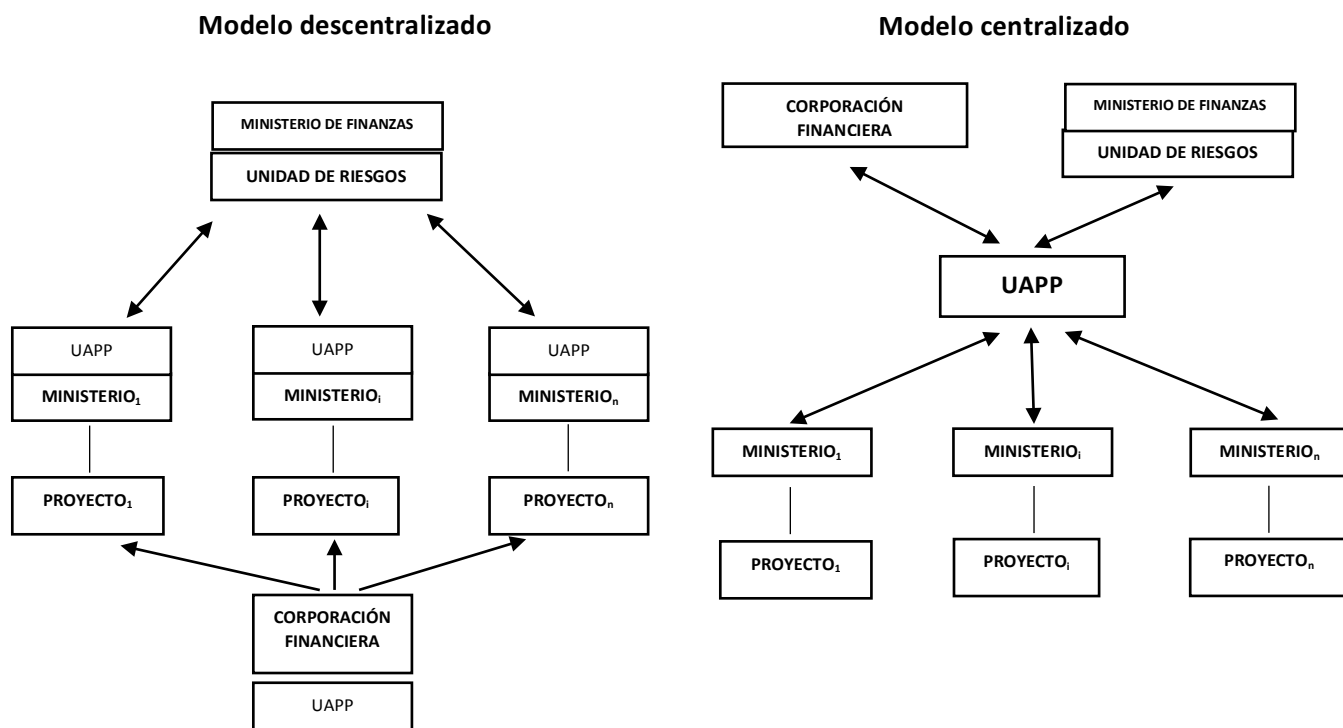
Respecto de la gobernanza de las APP y, especialmente, en cuanto a la configuración de la relación entre las UAPP, los ministerios como unidades contratantes, el ministerio de Hacienda y los bancos de desarrollo es posible distinguir dos modelos más o menos estilizados (gráfico 2). Por un lado, están los modelos más centralizados, con el ejemplo paradigmático de Chile, donde el ministerio de Transportes posee las competencias principales sobre concesiones y APP en toda la etapa del ciclo, excepto en lo que respecta a las cuestiones de tipo fiscal, que son vistas por la Unidad de Pasivos Contingentes y de Concesiones del Ministerio de Finanzas. Bajo este modelo, la UAPP en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (denominada, en el caso de Chile, Unidad de Coordinación de Concesiones de Obras Públicas) valida y estructura cualquier proyecto de APP que se promueva. Más cercanos a este modelo también operan países que han optado por UAPP de tipo más autónomas e independientes, normalmente adscritas a la Presidencia. Este modelo aprovecha especialmente las economías de escala en el apoyo técnico al ciclo de proyecto de APP y, especialmente, en la fase de formulación y posterior estructuración del proyecto, ya que bajo este enfoque las Unidades Contratantes de los distintos ministerios canalizan sus proyectos a través de una misma UAPP. Esta UAPP retiene la capacidad técnica para estructurar el proyecto, analizar las distintas alternativas de gestión de riesgos, y garantizar el mejor VpD en las iniciativas desarrolladas. Los casos en los que la UAPP se encuentra en los ministerios de Obras Públicas, como en Chile, también se pueden explicar, lógicamente, por la gran importancia que tienen en un principio y en volumen las APP en el sector transporte, así como por la inercia institucional que puede acompañar a este tipo de organizaciones. Las ventajas de este modelo se encuentran en la mayor especialización funcional en la estructuración de proyectos y las economías de escala, mientras que las desventajas tienen que ver con los menores incentivos que el resto de los ministerios podría tener para promover proyectos o los sesgos de tener una UAPP ubicada en el ministerio de Transporte. Por este último motivo, en muchos países, las UAPP con fuertes competencias en la promoción y estructuración de proyectos se ubican a nivel de Presidencia, dando apoyo al conjunto de unidades contratantes.

Por otro lado, existen modelos más descentralizados en los que las unidades contratantes son las protagonistas del proceso y no cuentan con el apoyo de una UAPP dedicada ya que o no existe como tal o actúa más bien como ente de planificación y de guía técnica y, en menor medida, de apoyo a la gestión y elaboración del proyecto. Este es el caso de países como Brasil, Colombia o México, que han optado por modelos más abiertos, en los que la autoridad contratante es la principal encargada de promover una APP y realizar su estructuración, sin recibir apoyo técnico específico de una unidad centralizada creada a tal fin. Por tanto, es posible que la estructuración quede en manos de un conjunto amplio de ministerios (y gobiernos subnacionales) que pueden decidir crear una unidad o dirección dedicada a las APP en su mismo ministerio o externalizar la mayor parte de estas funciones. En estos casos, la unidad de riesgos en el ministerio de Hacienda suele cobrar una mayor importancia y tener más presencia en las distintas fases del ciclo de las APP

(por ejemplo, el caso de Uruguay). En este modelo, también cobra especial relevancia el hecho de que la supervisión y el análisis de las contingencias sea sustancialmente robusto (a menudo acompañado por limitaciones fiscales estrictas al presupuesto anual y acumulado en APP). La mayor relevancia que tienen las unidades de riesgos se explica en parte por la menor especialización en cuanto a la estructuración de APP de cada una de las unidades contratantes y la mayor cooperación técnica que dichas unidades contratantes dispersas pueden requerir en materia de análisis económico y social de los proyectos. Quizás por este motivo se observe con mayor frecuencia en los países que no tienen una UAPP ad hoc o centralizada la creación de unidades de promoción y estructuración de proyectos en los bancos públicos de desarrollo (por ejemplo, el caso de la unidad de APP en el Banco de Desarrollo de Jamaica) o la creación de fondos o corporaciones con el mandato de promover y estructurar las APP, tales como el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) en México, la Corporación Nacional de Desarrollo (CND) en Uruguay o la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) en Colombia. Sin embargo, en los modelos más descentralizados también existe mayor flexibilidad e iniciativa por parte de las unidades contratantes para promover y estructurar proyectos, así como para garantizar su adecuación a los planes de inversión de cada ministerio. Asimismo, es en los ministerios donde reside la capacidad de análisis de las características más técnicas del proyecto, de las que se derivan parámetros fundamentales para analizar el VpD de una APP, tales como las sinergias que existen entre la fase de construcción y de operación de una APP.

A un nivel más macroinstitucional, los sistemas de gobierno de las APP más descentralizados se dan especialmente en sistemas políticos de tipo federales o más descentralizados en los que los gobiernos subnacionales tienen más competencias y responsabilidades (casos de Brasil, Colombia o México). En estos sistemas es más necesaria la flexibilidad y la autonomía de las unidades contratantes, mientras que los costos de coordinación de múltiples propuestas pueden ser especialmente grandes. Sin embargo, en los modelos más centralizados, que normalmente se utilizan en países más pequeños como los centroamericanos, una UAPP central que promueva y estructure proyectos de manera centralizada es más viable en términos de aprovechamiento de las ventajas de especialización sin afrontar costos de coordinación demasiado elevados. Así pues, cada sistema de gobernanza de las APP tiene una lógica interna y se corresponde a un nivel macroinstitucional determinado. La evaluación de la bondad del gobierno de una APP estará dada en gran medida por su capacidad de promover proyectos APP sin comprometer la calidad, lo cual, como se explica a continuación, depende mayormente de la capacidad para alinear los incentivos de cada uno de los actores involucrados.

Gráfico 2. Modelos de gobernanza de APP



Fuente: Elaboración propia.

4. Incentivos y restricciones en los modelos de gobernanza de las APP

Los modelos de gobernanza de las APP están formados por un conjunto de reglas y procedimientos que establecen los incentivos y las restricciones que guían las decisiones y estrategias de los distintos actores que intervienen en el ciclo de una APP. Estos actores son las organizaciones definidas en el marco legal con la capacidad de decidir en el proceso o ciclo de una APP, principalmente las UAPP, las unidades de riesgos en los ministerios de Finanzas, y las unidades contratantes. Los incentivos y las restricciones que enfrenten dichos actores afectarán a la capacidad del país de promover proyectos APP, a la decisión misma de llevar a cabo una inversión mediante una APP o una CPT, así como a la capacidad de gestión del ciclo de proyecto de APP. En consecuencia, tanto la cantidad como la calidad de las APP pueden verse afectadas por dichos incentivos.

Desde un punto de vista normativo, se entiende que la gobernanza de las APP funciona cuando es capaz de promover APP que generan un valor social y un VpD positivos. Para ello es importante evitar dos tipos de errores fundamentales. Por un lado, llevar a cabo una APP cuando no debería llevarse a cabo (error de tipo 1). Este tipo de error da lugar a: i) ineficiencias sociales que surgen de proyectos denominados “elefantes blancos”, es decir, aquellos que no deberían haberse efectivizado nunca, ni siquiera como CPT, ya que tienen un valor social neto negativo, y ii) ineficiencias fiscales que surgen de APP que deberían

llevarse a cabo mediante CPT ya que generan un VpD negativo (lo que representa una peor opción que la CPT). Lógicamente, los elefantes blancos también se pueden producir cuando se realizan inversiones a través de CPT que no se deberían haber realizado de ninguna manera.

Por otro lado, existen esquemas de incentivos que podrían dar lugar a que no se realice una APP que sí debería realizarse (error de tipo 2). Este tipo de error puede generar ineficiencias sociales cuando no se llevan a cabo proyectos que tienen un costo-beneficio social positivo, o ineficiencias de tipo fiscal cuando los proyectos deberían haberse llevado a cabo a través de APP pero se llevaron a cabo a través de CPT, desaprovechando así las eficiencias productivas y, por tanto, generando un menor VpD. Estos dos tipos de errores se describen de manera sintética en el cuadro 5.

La diferencia entre las ineficiencias de tipo fiscal que se producen cuando una APP se debería haber realizado a través de una CPT o viceversa guarda estrecha relación con el análisis de transferencia de riesgos que se realiza mediante el análisis VpD y, específicamente, con la estimación y gestión de dichos riesgos. En condiciones de elevada competencia en la licitación, el VpD de una APP se considera positivo cuando el riesgo efectivamente transferido (es decir, una vez valoradas y descontadas adecuadamente las garantías públicas implícitas y explícitas) y las eficiencias generadas por el sector privado superan los costos de administración y supervisión del contrato. Por tanto, un cálculo excesivamente optimista del riesgo transferido podría dar lugar a que se lleve a cabo una APP cuando en realidad debería haberse llevado a cabo una CPT. En sentido contrario, el hecho de no tener en cuenta las eficiencias generadas por el sector privado o de exagerar las contingencias fiscales de un contrato de APP podría llevar a pasar por alto las ventajas de una APP, propiciando la obra pública tradicional cuando en realidad debería realizarse una APP. Es por ello que resulta clave la adecuada coordinación institucional entre las unidades encargadas del análisis VpD de una APP y el análisis de los riesgos efectivamente transferidos y sus contingencias fiscales. Los incentivos a la promoción de APP para financiar o cofinanciar con dinero privado parte de los servicios públicos tienen que equilibrarse correctamente con los del cálculo correcto de los riesgos. Por este motivo, es importante incorporar desde el principio un adecuado análisis de riesgos a fin de determinar si la realización de una obra mediante una APP es conveniente o no. Como se indicará a continuación, el diseño institucional no es neutro respecto de los incentivos que le confiere a cada uno de los actores.

Cuadro 5. Matriz de posibilidades de ineficiencias en la decisión de llevar a cabo una APP

		¿Se ha realizado la inversión pública?		
		No se ha realizado	Se ha realizado mediante CPT	Se ha realizado mediante APP
¿Debería realizarse la inversión pública?	No debería realizarse	Incentivos adecuados	Elefantes blancos (NPV<0)	Elefantes blancos (NPV<0)
	Debería realizarse vía CPT	Ineficiencia social (Costo-oportunidad)	Incentivos adecuados	Ineficiencia fiscal (VpD<0)
	Debería realizarse vía APP	Ineficiencia Social (Costo-oportunidad)	Ineficiencia fiscal (VpD<0)	Incentivos adecuados

Fuente: Elaboración propia.

¿En cuáles casos los incentivos inherentes a la gobernanza de las APP distorsionan la política pública? Para contestar esta pregunta conviene en primer lugar examinar cómo la gobernanza de las APP determina los incentivos de los distintos actores que la conforman, teniendo en cuenta elementos más amplios del contexto macro-institucional (como, por ejemplo, el funcionamiento de la administración pública, el sistema judicial u otros) y del micro-institucional (el diseño organizativo y las funciones de cada uno de los actores). A continuación se abordan estos aspectos.

4.1 Incentivos y actores de la gobernanza de las APP

Dada la heterogeneidad en los tipos de gobernanza de las APP, es útil concentrarse en los actores fundamentales analizados anteriormente. En primer lugar, se estudian los incentivos derivados del diseño institucional de una agencia o unidad específica destinada a las APP (UAPP). En segundo lugar, se presentan los incentivos de una unidad de riesgos, entendiendo como tal una organización dependiente del ministerio de Finanzas o Hacienda dedicada a analizar a las APP desde el punto de vista de la evaluación, medición y gestión de contingencias fiscales. Finalmente, se considera la opción de que existan unidades especializadas para la fase de seguimiento y gestión de los contratos. Es importante tener en cuenta que hay casos en los que no existe ninguno de los actores anteriormente mencionados. En el caso de ALC, estas son situaciones en las que casi no se han llevado a cabo APP y, por tanto, son poco relevantes a los efectos del presente análisis.

a. Estructura organizativa e incentivos de las UAPP

En primer lugar, la mera existencia de una UAPP introduce un cambio, en comparación con una gobernanza de APP que no cuenta con dicha unidad, lo que puede entenderse como un incentivo a promover o atender en mayor medida a las inversiones a través de APP. Esto no significa que en los países donde no hay UAPP no se hayan realizado APP, ya que en la OCDE hay varios países (por ejemplo, España o Francia) que no cuentan con una unidad dedicada de APP, y las APP se gestionan a través de cada uno de los ministerios, las empresas públicas o las unidades responsables dentro de los gobiernos subnacionales. La existencia de la UAPP puede incentivar una mayor realización de las APP por el mero hecho de que su creación supone la intención de promover o estructurar la demanda de APP a través de una unidad especializada. En principio, estos incentivos no son malos o buenos *per se*, y pueden ser adecuados de cara a fomentar una modalidad nueva de contratación cuando esta aporta mayor valor añadido. El funcionamiento de la UAPP es lo que realmente importa y vendrá marcado en gran medida por su estructura organizativa.

Entre los elementos del diseño organizativo de una UAPP que podrían generar incentivos hacia las APP se encuentran los relacionados con el alcance de sus funciones, el nivel de autonomía, su dependencia jerárquica y su forma de financiación. Estas características organizativas pueden estar relacionadas entre sí, ya que en los casos en los que la UAPP no tiene autonomía organizativa tampoco suele tener financiación propia o funciones muy amplias.

En primer lugar, el alcance de las funciones de la UAPP puede generar conflictos de interés en tanto existen funciones que pueden conllevar incentivos contrapuestos. Entre estas funciones se pueden señalar las siguientes:

- i) *Funciones de promoción y de evaluación.* Si una misma UAPP realiza las funciones de promoción, formulación y evaluación de proyectos, es posible que tenga el incentivo de evaluar positivamente los proyectos que ha promovido la misma agencia. Esto sería así sobre todo en aquellos casos en los que la financiación de la misma agencia dependa de los proyectos efectivamente promovidos. En este sentido, la función de validación del análisis VpD de una APP debería aislarse de los incentivos a la promoción y formulación del proyecto, y responder a criterios y procedimientos lo más técnicos posible. Desde este punto de vista, las unidades de riesgos también tienen un papel fundamental al validar las transferencias de riesgos realizadas en los análisis VpD que se han computado adecuadamente, es decir, que se han tenido en cuenta de forma correcta los pasivos contingentes retenidos por el gobierno.
- ii) *Funciones de estructuración y de seguimiento del contrato.* Si la UAPP está a cargo de la gestión del contrato (por ejemplo, el seguimiento de indicadores de calidad de servicio o la atención de las eventuales renegociaciones), y de la estructuración de la APP (que define, entre otros, los indicadores de calidad de servicio y los riesgos asumidos por el concesionario), existe la posibilidad de que sea menos cuidadosa

con el diseño del contrato, y de que oculte errores que hayan ocurrido en la fase anterior de gestión del contrato. Por este motivo, el seguimiento de los contratos recae cada vez más en entidades separadas creadas *ah hoc* (por ejemplo, las superintendencias para el seguimiento de los contratos en Honduras o El Salvador) o se los delega a los organismos reguladores sectoriales (México y Perú, entre otros). Asimismo, también se observa una mayor participación de las contralorías públicas, aunque estas suelen intervenir más bien *ex post* al seguimiento realizado por otra entidad.

- iii) *Funciones de financiación y de promoción o estructuración.* Cuando una UAPP incorpora a su mandato la financiación de una APP, sus incentivos a realizar APP pueden ser mayores. El hecho de que la UAPP obtenga ingresos (ya sea a través de los intereses del financiamiento ofrecido o de “comisiones de éxito” por los proyectos promovidos o realizados) puede sesgar sus decisiones hacia la realización de proyectos APP que podrían ser más eficientes desde el punto de vista fiscal mediante la contratación pública.

Así pues, existen potenciales conflictos de interés entre las funciones que puede realizar una UAPP. De alguna manera, estos conflictos contrarrestan los beneficios derivados de las economías de escala que podrían generarse al aglutinar un gran número de funciones en una misma UAPP. Lógicamente, estos incentivos tendrán más poder cuanto más autónoma sea la agencia en sus decisiones y en ofrecer sus servicios. Sin embargo, los incentivos y la autonomía se ven a su vez contrarrestados por los múltiples actores con poder de veto que pueden intervenir en el ciclo de proyectos de una APP. En este sentido, el papel de las unidades de riesgos es muy relevante en el proceso. Cuantas más organizaciones con poder de veto o control de aprobación existan, más difícil y lenta será seguramente la aprobación, pero existirán más garantías de que se han tenido en cuenta diversos intereses y puntos de vista. Por lo tanto, el funcionamiento de los incentivos debe analizarse una vez que se haya comprendido el funcionamiento conjunto de los incentivos y las restricciones que enfrentan los distintos actores de la gobernanza de las APP.

Finalmente, la dependencia jerárquica de la UAPP de un ministerio sectorial puede proporcionar a la UAPP una mejor coordinación con el plan o la acción de gobierno en la formulación de las inversiones públicas, así como con el conocimiento técnico del personal del mismo ministerio. La dependencia orgánica suele ser de un ministerio de Transportes y Obras Públicas (por ejemplo, en Chile), un ministerio de Finanzas (en Uruguay o Perú), la Presidencia (en Guatemala) o un banco de desarrollo (en Jamaica)². Cuando las UAPP aglomeran múltiples funciones (desde la promoción hasta la estructuración, la contratación

²Varios factores pueden explicar estas diferencias, entre las que puede destacar el hecho de que las primeras UAPP se establecieron en la órbita de los ministerios que primero impulsaron las APP, tanto en sus países como en América Latina, por ejemplo, en Chile y Colombia. En estos países, la necesidad de una colaboración estrecha para impulsar primero un mecanismo de contratación y financiación novedoso y posteriormente la inercia institucional puede explicar en gran parte la dependencia jerárquica. En cambio, en otros países donde la gobernanza de las APP ha tenido lugar incluso antes del desarrollo de los mismos, las UAPP han sido, en general, de tipo autónomo o dependen jerárquicamente del ministerio de Finanzas.

y el seguimiento) entre las que podrían existir conflictos de interés, es importante encontrar un equilibrio en el proceso. En estos casos es recomendable que exista una mayor coordinación con el ministerio de Finanzas en diversas instancias del ciclo de proyecto a fin de garantizar que los potenciales conflictos de interés que surgen durante el mismo no contravienen los principios del VpD del proyecto ni la eficiencia fiscal.

b. Estructura organizativa e incentivos de las unidades de riesgos

En la aprobación de las APP, el análisis de las contingencias fiscales ha ido cobrando cada vez más relevancia, en parte debido a la preocupación por el uso inadecuado e ineficiente de la figura de las APP, así como por la aparición de “elefantes blancos”, que como ya se señaló, son obras de infraestructura que pese a tener un valor socio-económico negativo se han llevado a cabo generando importantes ineficiencias sociales y fiscales. Este es el caso, por ejemplo, de Gran Bretaña, cuya agencia de APP pasó de ser una agencia independiente con elevada presencia del sector privado a una unidad vinculada al ministerio de Finanzas. Como ya se indicó, esta vinculación jerárquica incrementa la relevancia del análisis fiscal en el proceso, pero también tiene otros costos, por ejemplo en términos de visión estratégica de los proyectos de infraestructura. Las causas de estas ineficiencias pueden ser múltiples y abarcan desde deficiencias del análisis VpD hasta negligencias más amplias en el propio análisis costo-beneficio del proyecto de infraestructura.

La participación de los ministerios de Finanzas se puede producir en distintas fases del proceso de formulación de una APP. Aunque tradicionalmente los ministerios de Finanzas no intervienen en la promoción de los proyectos ni en las evaluaciones de pre-factibilidad iniciales, su papel se torna más relevante en las fases siguientes, especialmente en la aprobación de la formulación del proyecto y la estructuración final de la APP. Además, a veces tienen un papel en las mesas o juntas de contratación (por ejemplo, en Uruguay). De más está decir que cuanto mayor es la relevancia y calidad del análisis fiscal en la aprobación de un proyecto de APP, más se reducen las posibilidades de incurrir en ineficiencias fiscales, tales como las que derivan de la realización de proyectos APP que deberían haber sido realizados como contrataciones públicas puesto que, una vez consideradas las contingencias fiscales, el VpD resultó negativo. Finalmente, el papel de las unidades de riesgos también es cada vez más relevante en las fases de monitoreo y seguimiento de las APP.

c. Estructura organizativa e incentivos de las instancias de monitoreo y seguimiento de las APP

Una parte conocida del riesgo de las APP se encuentra en la fase de ejecución, en la que aparecen problemas ligados al equilibrio financiero del proyecto. El más común e importante tiene que ver con las renegociaciones. Por ejemplo, Guasch (2004) analiza los contratos de concesión en América Latina y muestra que más del 30% de los contratos de concesión son renegociados (55% en el sector transportes y 75% en el sector agua y saneamiento). Aunque la mayoría de estas renegociaciones se resuelven con un aumento de las tarifas (62%), también se utilizan otras modalidades, como la prolongación del contrato, la reducción de las inversiones, el aumento de la contribución del Estado, y otras. Sin

embargo, cuando los ingresos son mayores que los esperados, el privado normalmente se apropia de los beneficios. De esta manera, las renegociaciones otorgan a la concesión un aspecto de opción de venta en la que el concesionario tiene pérdidas limitadas pero beneficios ilimitados.

La supervisión de los contratos de APP puede estar a cargo de diversas agencias, entre las que se encuentran el ministerio o unidad contratante, la misma UAPP, el mismo regulador sectorial (por ejemplo, concesiones en materia de telecomunicaciones o de energía), una agencia creada ad hoc (por ejemplo, el caso de Honduras), o la contraloría general. Asimismo, en caso de controversias, también puede intervenir una junta arbitral y/o el Poder Judicial. Todo ello queda regulado en el contrato, que sirve para estipular el objetivo a supervisar, los mecanismos para hacerlo y las autoridades responsables.

El papel de las autoridades dependerá también del alcance de la regulación que se realiza en el contrato. Existen contratos de APP que preestablecen los niveles de tarifas, de calidad del servicio o de obligaciones de interconexión, mientras que otros delegan tal función a la autoridad competente (ya sea el regulador sectorial o el ministerio respectivo). Estos últimos son contratos más flexibles que requieren de procesos de regulación transparente y de instituciones sólidas que gocen de la confianza del sector privado, mientras que los primeros son más rígidos y menos sometidos a la discrecionalidad del regulador. Asimismo, el tipo de contrato depende de dos variables. Por un lado, el contexto macro-institucional y la credibilidad y capacidad técnica de las instituciones del país permiten realizar contratos más flexibles. Por otro lado, el tipo de proyecto también influye en el tipo de contrato y, así, en las funciones de supervisión de los organismos responsables.

Las tipologías de contrato y su regulación están relacionadas con las características de los proyectos, por ejemplo, la incertidumbre o el riesgo de demanda, la escala o el tamaño del proyecto, la complejidad tecnológica, o las fuentes de financiamiento (porcentaje de cofinanciación del proyecto). Por ejemplo, varios autores sostienen que los contratos con plazo variable son más adecuados cuando existe gran incertidumbre sobre la demanda, generalmente más allá del control de la empresa; sin embargo, es muy probable que si la concesión dura lo suficiente, el proyecto sea rentable aun con demanda baja.³ A su vez, en el caso de Perú, Ruiz Díaz (2015) encuentra que los proyectos con mayor riesgo de demanda, menor estabilidad tecnológica y menor financiación pública muestran mayor tendencia a regularse mediante contratos de tipo más flexible.

Independientemente del tipo de regulación recogida en el contrato, el seguimiento es importante para asegurar los niveles de calidad de mantenimiento y atender a eventuales renegociaciones. Como ya se explicó, las tareas de fiscalización podrían entrar en conflictos de interés con las funciones de promoción y evaluación, por lo que deberían tener una separación orgánica y funcional de las anteriores. Sin embargo, como existen

³En estos casos, el regulador fija las tarifas del usuario (por ejemplo, peaje) y la tasa de descuento, y las empresas licitan por el valor presente de los ingresos (VPI) por las tasas de uso que quieren recaudar de los usuarios. El contrato es concedido a la menor oferta y dura hasta que la empresa recauda ingresos en valor presente (VPI) de los usuarios ofertado.

características técnicas de los contratos cuyo conocimiento se puede encontrar en las unidades contratantes o ministerios, resulta conveniente que exista una adecuada coordinación entre ambos. Estas tareas de fiscalización pueden, por tanto, quedar en manos de organismos creados ad hoc (por ejemplo, el caso de Honduras) o bien de agencias de supervisión de tipo sectorial que no hayan intervenido en la contratación. Entre las tareas a realizar se encontrarían la supervisión de la calidad de la construcción y de la operación, y el mantenimiento con respecto a lo estipulado, así como las sanciones ante eventuales incumplimientos del contrato en todas sus etapas. Esta agencia también debería estar sometida a elevados niveles de transparencia, tal como se indica más adelante.

Más allá del seguimiento del contrato, el monitoreo también implica atender a las eventuales renegociaciones. Cabe señalar que además existen incentivos de índole más estratégica que deberán renegociarse tanto por parte del sector público como del privado. Por un lado, el sector público podría tener intereses en conceder proyectos a costo más bajo y así traspasar el aumento del costo (mediante eventuales renegociaciones) a administraciones futuras. Por el otro, el sector privado puede estar interesado en realizar ofertas bajas (de tipo temerario) que le permitan ser más competitivo y ganar un contrato con la intención de renegociar posteriormente. En consecuencia, en la medida en que es posible que ambas partes tengan intereses convergentes en renegociar más adelante, esto podría representar un equilibrio de interés para ambas. Para evitar que la renegociación sea fruto de este equilibrio y responda en mayor medida a eventos exógenos desconocidos por los actores implicados, es importante introducir un análisis adecuado de los riesgos y las contingencias fiscales (véase apartado anterior), así como un proceso de adjudicación competitivo y transparente con criterios de asignación bien definidos.⁴

Desde el momento en que la renegociación podría introducir ineficiencias económicas y fiscales, es conveniente que el ciclo de las APP procure que se lleve a cabo de la manera menos costosa y bajo mecanismos previsibles y transparentes. Desde un punto de vista normativo, sería esperable que la renegociación no aumente el valor presente neto del proyecto, es decir no altere el análisis del costo-beneficio realizado. Esto implica que el eventual resultado de la renegociación debe someterse al mismo análisis que el proyecto sin las modificaciones contractuales. En este sentido, corresponde que, a fin de garantizar este principio, en estos casos el organismo encargado de realizar el análisis costo-beneficio del proyecto también intervenga y valide el sentido de la renegociación.

5. Conclusiones, tendencias y buenas prácticas

Como se comentó anteriormente, la gobernanza de las APP tiene que destinarse a promover las APP como instrumento de mejora del alcance y la eficiencia de las inversiones públicas a través de la conjugación de las fases de diseño, financiación, construcción y operación y mantenimiento de una infraestructura. Aunque la gobernanza observada en los países de la región guarda relación con características institucionales más amplias y,

⁴Por ejemplo, Engel *et al.* (2015) proponen un proceso de selección competitivo que tienda a tener una única variable de licitación en vez de una fórmula ponderada. A esta variable única de licitación se llegaría una vez pasada una primera selección sobre la base de criterios técnicos que fijarían los niveles de calidad que se consideren adecuados.

especialmente, con su nivel de descentralización política y fiscal, es posible identificar cinco tendencias fundamentales más o menos consolidadas en los países, como son: i) la especialización funcional de las organizaciones en el ciclo de las APP; ii) la consolidación de las UAPP como ejes centrales de apoyo técnico a la formulación y estructuración del proyecto, pero con funciones muy distintas en función del país; iii) la importancia creciente de las unidades de medición de contingencias fiscales relacionadas con las APP; iv) el papel de los bancos de desarrollo y otras corporaciones en el proceso de APP, como promotores y financiadores, y v) el surgimiento de organismos especializados en el seguimiento de las APP.

Estas tendencias obedecen a cuatro retos fundamentales que enfrenta la gobernanza de las APP, a saber: i) promover proyectos de APP como fórmula para mejorar el esfuerzo del sector público en infraestructura; ii) evitar que desde diferentes partes de la administración se adquieran compromisos firmes en cuanto a costos y plazos de entrega sin un análisis técnico y de riesgos sobre el plan de inversión; iii) desarrollar mecanismos efectivos para priorizar los proyectos de acuerdo con su importancia estratégica para el país, y iv) obtener información apropiada sobre los proyectos para realizar un seguimiento y una evaluación adecuadas de los mismos, resolviendo los conflictos económicos y de interés que pudieran surgir durante la ejecución. Estos retos son en gran medida comunes a la gobernanza de las APP también en los países desarrollados, como por ejemplo en Gran Bretaña, donde la ubicación y las funciones de la UAPP (*Infrastructure UK*) ha ido cambiando en los últimos años como resultado de nuevos retos.⁵

A fin de enfrentar estos desafíos es necesario desarrollar un mecanismo de gobernanza que combine una mayor especialización (para realizar las diversas y múltiples tareas técnicas que conlleva una APP) con el aprovechamiento de las economías de escala (para lograr poner en ejecución un programa ambicioso de desarrollo de infraestructura). Como ya se señaló, existen diversos modelos posibles en cuanto a la gobernanza del ciclo de proyecto de APP. Estos modelos no operan en un vacío institucional sino que en gran medida responden al contexto institucional del país en el que se implementan. De todas formas, es posible identificar algunos principios adecuados para la buena gobernanza de las APP.

Adaptación de la gobernanza al contexto macro-institucional de cada país. El esquema de gobernanza tiene que adaptarse al contexto macro-institucional del país, reflejado en su nivel de descentralización, en la calidad de su administración pública, la existencia de organismos reguladores eficaces y de una banca de desarrollo profesionalizada y bien capitalizada, y en la independencia y eficacia de su Poder Judicial. En función de estos determinantes tendrá más sentido un esquema u otro de gobernanza. Por ejemplo, en estados federales más grandes la gobernanza de las APP tiende a ser más descentralizada para así respetar la mayor capacidad y autonomía que tienen los gobiernos

⁵ Véanse, por ejemplo, los cambios recientes en la dependencia jerárquica y las funciones de *Infrastructure UK*, a raíz del análisis de la *National Audit Office (NAO)* que señala los retos de control de los compromisos a largo plazo, la priorización de proyectos y su seguimiento (*The Guardian*, 2016).

subnacionales. Al mismo tiempo, en un contexto de institucionalidad más débil, los contratos de APP tienden a ser menos flexibles y más rígidos.

Separación y claridad en la asignación de funciones clave. Asignar funciones clave en las distintas organizaciones es esencial para lograr una mejor gestión de los conflictos de interés y para facilitar la transparencia y la rendición de cuentas del proceso. Entre estas funciones destacan: i) la promoción de los proyectos de APP y la búsqueda de inversores interesados; ii) la preparación técnica del proyecto y su estructuración como una APP; iii) el análisis costo-beneficio, el análisis VpD y de riesgos contingentes, que confirmen que el proyecto debe llevarse a cabo mediante una APP; iv) la redacción contractual, la licitación y la adjudicación del proyecto, y v) el monitoreo y seguimiento del proyecto. Cada una de estas fases debería contar con una organización responsable, aunque haya personas clave (por ejemplo, un equipo legal o de riesgos) que acompañen el conjunto del proyecto.

Autonomía funcional. El criterio de las organizaciones responsables de cada función debería ser válido en cada fase del proceso y ejercerse con independencia y siguiendo manuales técnicos rigurosos. Otra cuestión es si cada una de las funciones debería estar a cargo de una misma unidad que brinde el servicio a todos los proyectos a nivel de país o de distintas organizaciones. Esto dependerá en gran medida de las características de la función a realizar. En principio, resulta natural que las funciones más específicas al tipo de proyecto y su sector (formulación técnica, estructuración contractual y seguimiento) queden en manos de diversas unidades contratantes según el ámbito de actuación, mientras que el análisis de los riesgos fiscales y las contingencias y el análisis VpD se realicen en una misma unidad. Esto obedece a que el análisis de riesgos y contingencias fiscales y el análisis VpD requieren de la aplicación de una metodología común de análisis para el conjunto de proyectos, así como un mayor aislamiento técnico del conjunto de intereses políticos, administrativos y empresariales.

Frenos y contrapesos durante el ciclo de proyecto. Los potenciales conflictos de interés en las distintas fases del proceso hacen necesarias varias instancias de control que impidan que una misma organización avance en el proceso sin el visto bueno de otras instancias que tienen responsabilidad sobre otras cuestiones. La tensión entre promover la mayor cantidad de proyectos posibles y la de realizarlos de la mejor manera (priorizando los estratégicos) y garantizar que solo se llevan a cabo aquellos que generen un VpD positivo requiere de la interacción de múltiples organizaciones con capacidad de veto real en distintas instancias del proceso. En especial, destaca la interacción entre los ministerios de Finanzas y los ministerios sectoriales, ambos actores estratégicos de un proceso en el que tienen capacidad de veto en diversas instancias. Seguramente, los frenos y contrapesos son más fáciles de gestionar cuanto más claros sean los procedimientos internos y las metodologías sobre los que cada organismo responsable basa sus decisiones.

Visión centralizada sobre temas estratégicos. La gobernanza de las APP debe disponer de una visión y un control centralizado que le permita priorizar adecuadamente las infraestructuras sobre la base de criterios objetivos y económicos e informar sobre el conjunto de riesgos y obligaciones contingentes que toma el gobierno nacional y

subnacional al garantizar los proyectos implícita y explícitamente. Esta visión estratégica debe encontrarse en el nivel central y anclarse institucionalmente cerca del nivel presidencial para las cuestiones de priorización de inversiones y del ministerio de Finanzas para los temas de riesgo y reporte. Asimismo, el seguimiento de las APP debe tener una visión general y estratégica del conjunto de los proyectos en ejecución.

Participación y coordinación del conjunto de las partes involucradas. La participación ordenada y formalizada de todos los actores es crucial para recabar la máxima información relevante en todas las fases del proyecto y reducir las asimetrías informativas entre el sector privado y el sector público, así como entre las organizaciones del sector público entre sí. La coordinación entre distintas instancias también es clave para lograr aprovechar el conocimiento que ofrecen diferentes partes de la organización en cada una de las fases del ciclo de proyecto. En este sentido, aunque pertenezcan a organizaciones distintas, es fundamental que las personas que hayan participado en la estructuración del proyecto también lo hagan en el seguimiento, puesto que contarán con conocimientos y antecedentes que podrían resultar necesarios.

Transparencia y rendición de cuentas a través de un adecuado reporte de los proyectos y sus contingencias. La transparencia en cada una de las fases del proceso es fundamental para garantizar un proceso abierto y competitivo que genere confianza ante los potenciales inversores internacionales. La publicidad de los procesos y de los proyectos así como de sus características (incluidas las contingencias) se realiza a través de distintos medios (bases de datos, contratos, reportes de contingencias, sanciones, modificaciones contractuales, entre otros) que deben hacerse accesibles a través de un sitio web bien planteado y que garantice la integridad en el manejo público. La transparencia es el primer paso para que cada una de las partes responsables rinda cuentas de sus responsabilidades tanto hacia las partes externas (sector privado y ciudadanía) como al interior de la administración pública.

Integración de las unidades de riesgos en los equipos de monitoreo y evaluación. Las funciones de monitoreo y evaluación deben estar claramente asignadas a un organismo competente y con capacidad técnica para realizar la función. Los proyectos de APP deben monitorearse y evaluarse en función de su rentabilidad económica y social para garantizar que las eventuales renegociaciones no afecten al VpD que se planteó al inicio del proyecto. En este sentido, las unidades de riesgos deberían poder participar en el monitoreo del contrato de manera proactiva, garantizando que el valor presente neto del proyecto no se altere por efectos de cambios en el reparto de los riesgos.

Bibliografía

- Calderón, C. y L. Servén. 2010. "Infrastructure in Latin America." Policy Research Working Paper 5317. Washington, DC: Banco Mundial.
- Engel, E., R. Fischer, A. Galetovic y G. Rus. 2015. "Colaboración Público-Privada en infraestructuras: Reforma del sistema concesional español de autopistas de peaje". Fedea Policy Papers. 2015/11.
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic. 2013. "The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships." *Journal of the European Economic Association*, 11: 83-111.
- FMI. 2005. "Government Guarantees and Fiscal Risk." Preparado por el Departamento de Asuntos Fiscales y aprobado por Teresa Ter-Minassian. 1 de abril de 2005. Washington, DC: FMI.
- FMI. 2014. "Public Private Partnerships." Departamento de Asuntos Fiscales. Washington, DC: FMI.
- FMI. 2007. "Issues Paper on Public-Private Partnerships and Fiscal Risks." Departamento de Asuntos Fiscales. Washington, DC: FMI.
- Guasch, J. L. 2004. "Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right." WBI Development Studies. Washington, D.C.: The World Bank.
- Irwin, T. 2007. "Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects." Washington, D.C.: The World Bank.
- OCDE. 2010. "Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures." Paris: OCDE.
- OCDE. 2012. "Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships." Paris: OCDE.
- Ruiz Díaz, G. 2015. "Regulación económica de industrias de redes: ¿contractual o administrativa?" Documento de Trabajo No. 401. Departamento de Economía de la Universidad Católica de Perú.
- Serebrisky, T., A. Suárez-Alemán, D. Margot, M. C. Ramírez. 2015. "Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿cómo, cuánto y quién?" Washington, DC: BID.
- The Guardian. 2016. "Why the UK is failing on infrastructure, the cornerstone of Tory policy?" 6 de enero. Disponible en: <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2016/jan/06/uk-infrastructure-and-projects-authority-public-sector>.
- UNCITRAL. 2001. "Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects Prepared by the United Nations Commission on International Trade Law." New York: United Nations.
- United Nations Economic Commission for Europe. 2008. *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-private Partnerships*. New York: United Nations Publications.

Anexo: Valor Por Dinero (VpD) e ineficiencia fiscal

Siendo:

CB = Costo base

RT = Riesgo transferible

RR = Riesgo retenido

IT = Ingresos por terceros

AC = Costos de administración del contrato

PC = Pagos al contratista

GC = Ganancia por competitividad

Entonces:

$$\text{Valor por Dinero (VpD)} = \sum_{t=0}^n \frac{(CB_t - IT_t + RR_t + RT_t)}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{(PC_t + AC_t + RR_t - GC_t)}{(1+r)^t}$$

Asumiendo:

CB - IT = PC

Entonces, para $Vpd > 0$

RT + GC > AC

Así pues, para que el VpD sea positivo el riesgo transferido y la ganancia en competitividad tienen que ser suficientemente altos y los costos de administración lo más bajos posible. Los factores que reduzcan los riesgos transferidos o las ganancias de competitividad o que incrementen los costos de administración del contrato juegan en contra del VpD. Por tanto, una mala medición de los mismos podría llevar a tomar decisiones ineficientes desde el punto de vista del suministro de infraestructura pública.