OBEI

OBSERVATORIO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL

LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS
¿INTERÉS GENERAL VERSUS INTERES PARTICULAR?[1]

Francisco Ruíz Díaz

Mayo, 2014

[1] "Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank www.idrc.ca/thinktank".

Las Alianzas Público Privadas
¿Interés general versus Interés Particular?

Introducción

El secreto mejor guardado por los economistas es la ignorancia sobre la verdadera causa del crecimiento de los países. El afán por descubrir ¿por qué algunas naciones son más ricas que otras? fue la interrogante que dio origen en 1776 a la economía. Sin embargo, pasaron 238 años y los economistas siguen sin resolver el misterio. A lo suma sabemos que el 50% del crecimiento está explicado por aumentos del capital físico y capital humano (Hall y Jones 1999 y Klenow, Rodríguez – Clare, 1997), pero aún queda por explicar un restante 50%[2].

Tampoco hemos logrado ponernos de acuerdo sobre el rol del Estado en los asuntos económicos. Por un lado los economistas del ala liberal sostienen que el rol del Estado debe ser marginal en los asuntos económicos; mientras que los defensores del intervencionismo (economía mixta, según Samuelson) alegan que el Estado debe velar por el interés general e ingresar al ruedo económico "disfrazado" de Estado capitalista. Interés general *versus* individualismo ¿Un dilema sin solución? ¿Un dogma?

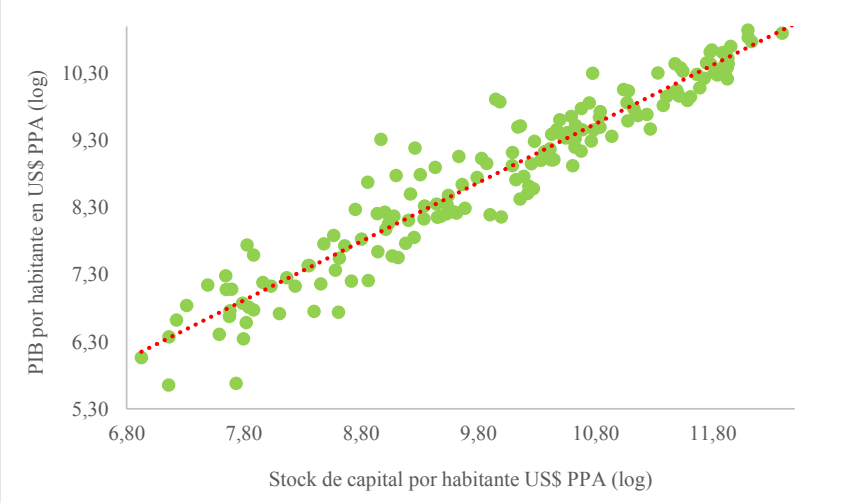
Sin embargo, en los setenta surgió una herramienta que sintetiza el deseo de maximizar el nivel de utilidad social (el interés general) junto con el de máximo nivel de ganancias privadas (interés individual). Esto se conoce como Asociación Público-Privada (APP), y el objetivo del presente trabajo es describir cómo se logró esta convergencia de interés entre el sector público y el privado.

Una breve reseña de la convergencia entre el interés público y privado

Los economistas liberales (clásicos) del Siglo XVIII con Adam Smith a la cabeza sostenían que la economía de un país crece sostenidamente con aumentos del stock de capital. A mayor nivel de capital por trabajador, mayor productividad y mayor ingreso. El siguiente gráfico confirma esto:

[2] Existe evidencia que las instituciones de un país explicaría el resto (Acemoglu, Jhonson y Robinson, 2012), pero la discusión en este campo es aún controversial.

Gráfico 1 Relación entre el PIB y el stock de capital



Fuente: Elaboración propia con datos de Feenstra, Inklaar y Timmer (2013), datos de 167 países.

Los clásicos pensaban que una vez iniciado este ciclo el crecimiento económico se reproducía de manera continua. Pero entonces, si sabemos que el capital es la fuente de la riqueza ¿quién es el que debe invertir a fin de asegurar la prosperidad de una nación? ¿El Estado? ¿El sector privado? Para los liberales, el Estado no debe inmiscuirse en los asuntos económicos (incluyendo la inversión), el rol del gobierno, según Smith, debe centrarse en cuatro tareas específicas:

- Seguridad interna.
- Defensa contra la agresión de terceros.
- Justicia
- Obras que no sean de interés privado.

La inversión no es tarea del Estado. Pero entonces ¿quién coordinaría planes de inversión anti-cíclicos cuando cayera la producción? Sostenían que no era necesario coordinar medidas para resolver problemas de este tipo dado que el mercado desarrolla mecanismos de auto-regulación. Las recesiones podían ocurrir, pero no serían frecuentes ni tampoco podrían durar mucho tiempo.

Cuando la producción se resiente, las empresas bajarán sus precios para evitar acumular inventarios, con lo cual las ventas aumentarán nuevamente. Pero ¿cómo podría una empresa bajar los precios sin quebrar? A la par de la reducción de precios, la empresa debe reducir sus costos de producción. Para ello tendrá que despedir trabajadores, pero los obreros preferirán tener un ingreso más bajo antes que quedar desempleados. Si los precios y los salarios se reducen en la misma proporción, los trabajadores no pierden pues el poder adquisitivo de sus ingresos (Salarios/Precios) permanece inalterado. Si los trabajadores prefieren quedar desempleados antes que aceptar la reducción de sus salarios, entonces el desempleo era voluntario.

En este contexto de libertad de mercados, la regla de oro de la empresa privada será producir la máxima cantidad al menor costo (eficiencia) :

$$Maximizar \underbrace{\pi}_{Ganancias} = \underbrace{P \cdot Y}_{Ingresos} - \left(\underbrace{w \cdot L + r \cdot K}_{Costos} \right)$$

En 1929 se produjo el crack de la bolsa de valores. Al año siguiente la producción de EEUU había caído 9%, la inversión se redujo en 55% y el desempleó afectó a 4,2 millones de personas. Los economistas estaban desconcertados. Para 1933 el desempleo superaba las 13 millones de personas (27% de la población activa), la oferta no creaba su propia demanda y los depósitos de las fábricas estaban llenas de mercaderías que no podían venderse. Las empresas intentaron deshacerse de sus productos reduciendo los precios pero tampoco esto no daba resultado. La demanda era insuficiente para vaciar los mercados: ¡La auto-regulación había fallado!

El 31 de diciembre de 1933, el economista británico Jhon Maynard Keynes publicó una carta abierta en el *New York Times* en la cual recomendaba al Presidente Roosvelt aumentar la inversión pública a fin de resolver el problema de la crisis. Keynes argumentaba que cuando las personas dejan de gastar sus ingresos y las empresas dejan de contratar trabajadores, la recuperación solo puede provenir desde la expansión de la inversión pública. Roosvelt implementó un programa de inversión pública que logró la expansión del empleo y la recuperación de la producción, medidas conocidas como *New Deal*. La doctrina liberal fue desterrada del mundo político y académico, y en su lugar se impuso el keynesianismo. En 1936 Keynes publicó su obra llamada *Teoría General y el dinero* donde sostenía la siguiente fórmula:

$$PIB = C_{privado} + C_{público} + I_{privada} + I_{pública} + X - M$$

$$\uparrow I_{pública} \Rightarrow \uparrow K_{público} \Rightarrow \uparrow PIB$$

C: es Consumo, I es Inversión, X es exportación y M es importación, K es infraestructura pública.

A consideración de los keynesianos, Keynes salvó al capitalismo y a la democracia. El individualismo y la ausencia de planes económicos no conducen al máximo bienestar social. Es por ello que el Estado debe participar en la economía como "Estado capitalista", velando así por el interés general.

Mientras todo esto ocurría, nuevos economistas liberales como Friedrich *von* Hayek y Milton Friedman se resistían a la idea del intervencionismo estatal y consideraban que el keynesianismo había otorgado a los políticos la excusa perfecta para concentrar mayor poder, al estilo de las antiguas monarquías absolutistas de Europa. Pronto estos economistas tendrían su oportunidad de revancha.

En 1973, como consecuencia de la guerra entre Israel, Siria y Egipto, los países productores de petróleo decidieron recortar la producción y aplicaron un embargo a los países de occidente que habían apoyado a Israel. En este contexto, los keynesianos

seguían aplicando las recetas de expansión de la inversión pero esto solo agravaba el problema. Para 1975 la producción en Estados Unidos había caído 0,2%, la inflación se disparó al 12% y el desempleo trepó al 9%. Se había desarrollado un nuevo fenómeno conocido como estanflación (estancamiento con inflación).

En medio del desconcierto keynesiano, surge el profesor Milton Friedman de la universidad de Chicago y propone volver a las raíces clásicas. Según él, la crisis debía atacarse como un problema de costos y no como un problema de demanda. El liberalismo económico, transformado al neoliberalismo, volvió a conquistar el espacio perdido desde 1933. Para 1979 el desempleo se redujo a 6% y el PIB crecía a una tasa promedio de 5% (1973-1979). La economía se había recuperado rápidamente y las políticas liberales pasaron al frente.

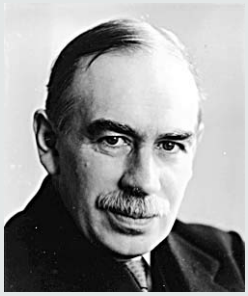
Sin embargo, con la crisis financiera internacional del año 2008, las ideas keynesianas volvieron con mucha fuerza y se impusieron como política de recuperación en Estados Unidos, América Latina y el Caribe y en los países de la Unión Europea.

El esquema APP ¿Es una síntesis clásica keynesiana?

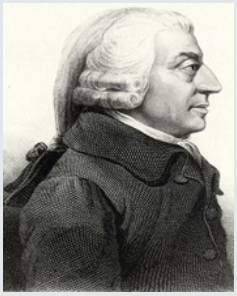
Los esquemas APP constituyen un mecanismo para el desarrollo de infraestructura y la provisión de los servicios públicos, en el cual tanto el sector público como el sector privado buscan espacios de integración para maximizar ganancias aprovechando lo que cada quien sabe hacer mejor.

El sector público tiene ciertas ventajas que le otorgan la constitución y las leyes, lo cual le permite contar con una mejor capacidad de manejo de algunos aspectos de la actividad económica privada (por ejemplo una negociación de franja de dominio para la construcción de una ruta). Por su parte, la empresa privada tiene ciertas ventajas relacionadas con su objetivo natural de maximización de utilidades.

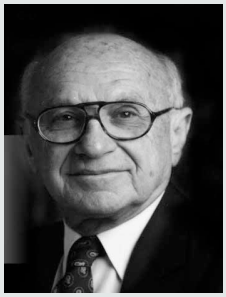
Esto implica que la situación actual *podría* contemplar casos que mantienen el nivel de bienestar en condiciones sub-óptimas debido a que los sectores público y privado están actuando de manera aislada y no están aprovechando las sinergias. En esos casos, las APP pueden ser una importante herramienta para pasar de una situación sub-optima como la siguiente:



Vs



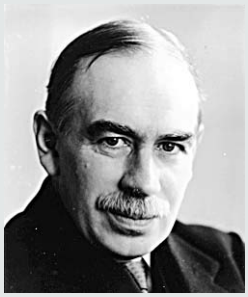
+



Keynes — Smith — Friedman

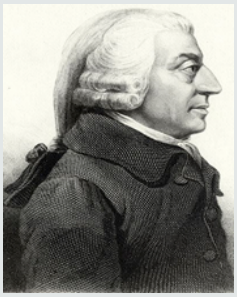
$Maxim. interés\ general$ *Vs* $Maxim.\ \pi = P \cdot Y - (w \cdot L + r \cdot K)$

A una situación óptima, como esta:



Keynes

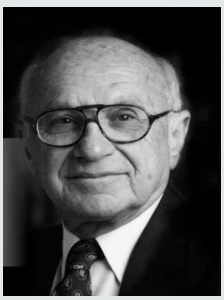
$Maxim. interés\ general$ +



+

Smith

$Maxim.\ \pi = P \cdot Y - (w \cdot L + r \cdot K)$



+

Friedman

Para entender mejor cómo es que se puede lograr esta unión de intereses en un contexto de maximización aún mayor del interés general, se presenta a continuación un cuadro en el que se comparan las diferentes etapas de realización de la inversión pública bajo el esquema tradicional y bajo el esquema APP. Las fases donde se observa mayores diferencias entre ambos esquemas es en la etapa de financiamiento, de operación y mantenimiento.

Cuadro 1 Comparación esquema tradicional de inversión pública *versus* APP

Fases	Etapas	Esquema Tradicional	APP
Pre-inversión	Idea/Iniciativa	Público	Público ó Privado
	Perfil	Público ó Privado	Público ó Privado
	Pre-factibilidad	Público ó Privado	Público ó Privado
	Factibilidad	Público ó Privado	Público ó Privado
	Diseño	Público ó Privado	Público ó Privado
Inversión	Financiamiento	Público	*Privado*
	Estructuración	Público	Público
	Licitación	Público	Público
	Preparación de Contrato	Público	Público
	Construcción	Privado	Privado
Post-inversión	*Operación*	*Público*	*Privado*
	Mantenimiento	*Público*	*Privado*
	Estudios de impacto *ex post*	Público ó Privado	Público ó privado

Fuente: Elaboración propia.

Financiamiento. Bajo el esquema de inversión pública tradicional, las obras se financian con recursos del presupuesto de gastos que pueden obtenerse de las siguientes alternativas: recaudaciones impositivas, créditos de los organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Andina de Fomento) y emisión de bonos soberanos del Tesoro (colocación local e internacional). En los proyectos APP el financiamiento generalmente queda en

manos de las empresas adjudicada para la construcción de obras. Estas pueden buscar recursos a nivel local, siempre y cuando existan condiciones de bancabilidad, casos en los que ciertos inversores institucionales como los fondos de pensión juegan un papel importante. También pueden buscar recursos en los mercados internacionales. En este caso la metodología Project Finance es un mecanismo adecuado pues, a diferencia del sistema financiero tradicional, bajo el método Project finance, las empresas adjudicadas para la operación de las obras pueden incorporar como garantía los flujos de caja del proyecto, incluyendo los compromisos de garantías aportados por el Estado.

Operación y mantenimiento. Corresponden a la fase en que la infraestructura pública ya comienza a producir los servicios. Bajo el esquema tradicional la explotación de servicios y el mantenimiento queda a cargo del sector público quien puede decidir si cobra o no algún tipo de tarifa por el uso de los servicios públicos que ofrece la nueva obra de infraestructura (por ejemplo, un peaje en el caso de obras viales). En los esquemas APP la operación y mantenimiento queda a cargo de la empresa privada y la manera en como la explota debe estar estipulado en el contrato.

Ahora bien, la realización de cada una de las etapas del Cuadro 1 conlleva ciertos tipos de riesgos que en el caso del sistema de inversión pública tradicional el ciento por ciento actualmente los asume el Estado.

Cuando estos riesgos se concretan, generan costos adicionales al proyecto. Entonces surge la siguiente pregunta: ¿Cómo lograr que estos riesgos sean mínimos? Los esquemas APP buscan que la distribución de riesgos sea la “óptima”.

Es una herramienta en donde cada una de las partes bajo asociación (Estado y Privado) asuma los riesgos según la destreza que tengan para gestionarlos. Por ejemplo, los riesgos de financiamiento y atraso del calendario de obras es un riesgo común presente en casi todos los proyectos, en esos casos el sector privado puede minimizarlos si tienen mayor control sobre el financiamiento. En los casos de riesgos de negociación para la liberación de las franjas de dominio, el Estado es quien tiene condiciones naturales para gestionarlos.

Bajo este criterio, el Estado realizar la siguiente asignación de los riesgos de un proyecto de inversión:

- Retenerlos: el Estado asume los costos si aparece el riesgo.
- Compartirlos: si ocurre el evento, el Estado y el Privado comparten los costos.
- Transferirlos: el Estado transfiere los costos de la realización de riesgos al Privado.

Algunos de los riesgos más comunes en los proyectos de inversión están vinculados con:

Riesgo de construcción. Cuando existe la posibilidad de que los costos de construcción de las obras de infraestructura sean superiores a los costos estimados originalmente.

Esto podría deberse por los mayores volúmenes de obra o bien por los mayores precios (atrasos en el cronograma de ejecución). Este riesgo es generalmente asignado a la empresa privada encargada de la construcción.
Riesgo de operación. Cuando existe la posibilidad de que los costos de operación y mantenimiento sean mayores a los estimados. Este riesgo generalmente lo asume la empresa privada, pero para administrarlos adecuadamente en los contratos de operación se negocian previamente los precios a ser fijados.

Riesgo de financiamiento. Puede ocurrir que la empresa privada tome deuda a costos más elevados que los esperados. Este riesgo es asignado generalmente a la empresa privada, y esta lo administra adecuadamente tomando deuda a tasa de interés fija, o mediante el uso de instrumentos financieros que le permitan trasladar el riesgo a los bancos.

Riesgo de ingresos operativos (demanda y precios). Existe la posibilidad que los ingresos generados por el servicio sean menores a los estimados. Este riesgo es muy importante ya que una vez que se activen no es posible que la empresa privada los traslade a terceros. En algunos casos, el Estado los asume a través de los contratos *take or pay*.

Otros riesgos. Los de fuerza mayor, políticos y sociales, que pueden afectar el desempeño del proyecto. Generalmente estos riesgos son compartidos entre las partes, dependiendo de su magnitud y capacidad de gestión de las partes.

¿Cuál es el fundamento para que una obra se haga a través de los esquemas APP? Suelen citarse típicamente dos:

Restricciones financieras. Esta es una "condición necesaria, pero no suficiente". De hecho, entre los principios de la Ley 5.102 esto no es una condición.
Eficiencia. En algunos casos una asociación entre el sector público y privado puede desarrollar servicios a costos más bajos que los del Estado. Esta es una condición necesaria y suficiente para decidir *ex ante* que una inversión en infraestructura pública se realice a través de APP.

El criterio de asignación de los riesgos entre las partes es que estos se asignan a la parte que tiene mayor capacidad para asumirlos y administrarlos, de manera que la ejecución del proyecto sea la más eficiente posible. Si estos riesgos son asignados de manera correcta y luego se los gestiona exitosamente en todas las fases, el bienestar de la sociedad aumenta con el uso de las APP.

Por lo tanto, puede concluirse que las APP son un instrumento al servicio del bienestar social:

$$\underbrace{Maximizar\ el\ interés\ general}_{Estado} + \underbrace{Minimizar\ costo}_{Privado\,(eficiencia)} \Leftrightarrow APP$$

Pero ¿cómo se puede medir si el proyecto APP agrega o no valor social? Bajo los esquemas APP, además del análisis económico y social convencional, debe

necesariamente estimarse un indicador de eficiencia que sirve para establecer la viabilidad o no del proyecto. Un concepto internacional en el juzgamiento de los proyectos APP es el Valor por Dinero (VpD). Este mecanismo compara el costo de realizar la inversión pública bajo la modalidad tradicional (incluyendo los riesgos) y el costo de realizar el proyecto bajo el esquema APP (incluyendo los riesgos transferidos). La metodología fue desarrollada por el Tesoro inglés en 1999, y se usa en casi todos los países del mundo.

La Ley N° 5102/2013 "De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de Bienes y Servicios a Cargo del Estado", Artículo 2° sobre Principios y definiciones, el análisis de ejecución de proyectos bajo la modalidad de la financiación público-privada debe satisfacer, entre otros, los principios de "Rentabilidad social" y "Eficiencia Económica". En dichas circunstancias, el resultado del VpD puede conducir a dos posibles escenarios de toma de decisión:

- $Costo\ bajo\ el\ esquema\ tradicional > Costo\ bajo\ el\ esquema\ APP \Rightarrow VpD > 0.$ La sociedad gana si el Gobierno ejecuta el proyecto bajo la modalidad APP.

- $Costo\ bajo\ esquema\ tradicional \leq Costo\ bajo\ esquema\ APP \Rightarrow VpD \leq 0.$ Ejecutar el proyecto bajo la modalidad APP es socialmente costoso. APP no agrega valor social ni bienestar.

A continuación se ofrece un ejemplo de cuando el proyecto bajo el esquema APP genera un impacto positivo sobre el bienestar y cuando afecta negativamente el bienestar. En el Caso 1 la inversión en infraestructura a través de APP genera ganancias sociales; de hecho, hacer el proyecto vía APP resultaría, ex ante, 5,6% menos que hacerlo por el esquema de inversión pública tradicional. En el caso 2, es lo contrario. Ex ante, los datos revelan que usar APP podría resultar más costoso (9%).

En el caso de Inglaterra, la utilización del VpD como criterio de uso de las APP, le ha permitido al Estado desarrollar infraestructura y servicios públicos con costo 17% menor en comparación con la provisión pública de estos mismos servicios; más del 60% de ese ahorro se debía al hecho de haber transferido riesgos al sector privado.

Cuadro 2 Ejemplo de una evaluación usando Valor por Dinero

Caso 1: Cuando APP puede mejorar el bienestar social			
Por esquema tradicional (en $)		Por esquema APP (en $)	
Costo Base del Proyecto	740	Costo de Administración de Contrato PPP	120
Costo del Riesgo Retenido	400	Costo de Riesgo Retenido	400
Costo del Riesgo Transferido	520	Pagos al Contratista	990
Ingreso de Tercera Fuentes	-220	Ganancia por Competitividad	-150
Costo PPR	***1.440***	***Costo PPR***	***1.360***
VpD (en $)	***80***	***VpD (en %)***	***5,6***
Caso 2: Cuando APP puede empeorar el bienestar social			
Por esquema tradicional (en $)		Por esquema APP (en $)	
Costo Base del Proyecto	740	Costo de Administración de Contrato PPP	120
Costo del Riesgo Retenido	400	Costo de Riesgo Retenido	400
Costo del Riesgo Transferido	520	Pagos al Contratista	1200
Ingreso de Tercera Fuentes	-220	Ganancia por Competitividad	-150
Costo PPR	***1.440***	***Costo PPR***	***1.570***
VpD (en $)	***-130***	***VpD (en %)***	***-9,0***

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, suele escucharse mucho también ciertos argumentos del porque no debe usarse los esquemas de APP. El argumento típico es que las APP representará la privatización de los bienes del Estado. Otros por el contrario atribuyen el concepto APP a cualquier tipo de asociación del Estado con el Privado, como ser por ejemplo la explotación de negocios en instituciones públicas (el arrendamiento de algunos espacios en las instituciones públicas).

Para ayudar evitar confusión sobre lo que es APP, en el 2004 la Unión Europea publicó un Libro Verde en el que define APP cuatro criterios que deben cumplir de manera simultánea los proyectos APP. El quinto es un elemento adicional que creí necesario incorporar para dejar en claro que APP no es privatización, un error común en la opinión pública.

Cuadro 3 Criterios para definir un Proyecto APP

	Criterios	Ley N° 5074/13	Concesiones	Privatización	APP
1	¿La relación Público-Privado es delargo plazo?		X		X
2	¿Participa el sector Privado en el financiamiento de la infraestructura?	X	X	X	X
3	¿Participa el sector Privado en la operación y mantenimiento de la infraestrcutura?		X	X	X
4	¿Se distribuyen riesgos entre los sectores Público y Privado?				X
5	La infraestructura resultante ¿Queda en propiedad pública?	X	X		X

Fuente: Elaboración propia, según definición del Libro Verde de la Comisión Europea (2004)

Consideraciones Finales

Las APP constituyen una de las herramientas más sofisticadas que se ha desarrollado en las últimas décadas. El éxito de las mismas requiere de una burocracia moderna, transparente y preparada.

Para desarrollar los proyectos más básicos se requiere contar con economistas, administradores o estadísticos expertos en identificación y valoración de riesgos, equipos multidisciplinarios con experiencias en formulación y evaluación de proyectos económicos y sociales que no necesariamente tendrán que ser los que lo formulen y evalúen sino que por lo menos estén en condiciones de controlar y acompañar los trabajos de expertos contratados; se requiere además de especialistas con conocimiento en finanzas internacionales, microeconomistas con capacidad de identificar y diseñar mecanismos y señalizaciones en casos de selección adversa y riesgo moral de contratos, y también es necesario contar con abogados que tengan conocimientos en negociación de contratos.

Las APP en su esencia elemental no fueron concebidas como una herramienta orientada a financiar la inversión pública. Las mismas fueron diseñadas e implementadas con la finalidad de producir obras de infraestructura pública (y servicios) a un costo más bajo (eficiencia). Esta “magia” de producir infraestructura pública a menores costos se logra cuando el Estado y el Privado acuerdan dividirse la gestión de riesgos de una manera “optima”.

Existen experiencias de otros países donde cálculos incorrectos o negociaciones mal planteadas condujeron a la estructuración de proyectos ineficientes que terminaron costando mucho más de lo que hubiese costado si la obra se hubiese desarrollado mediante el sistema tradicional de inversión pública. Es por ello que se debe poner un énfasis muy especial en todas las etapas de preparación del proyecto y la estructuración de los contratos.

En ese sentido es que el concepto de Valor por Dinero cobra relevancia especial. Es la luz roja que advierte si un proyecto producirá pérdidas o ganancias para la sociedad en su conjunto.

Finalmente, las APP marcan un hito en la historia de la economía dado que representa la síntesis de dos pensamientos antagónicos puesta a prueba en el terreno de la política económica: el liberalismo económico se pone de acuerdo con el intervencionismo keynesiano ¡Todo un triunfo de la economía!