



San Marcos

#1 EN EDUCACIÓN
VIRTUAL

Contextualización estandarizada de las APP

AUTOR: Walter Ledezma Roja
JUNIO: 2022



San Marcos

www.usanmarcos.ac.cr

San José, Costa Rica

Contextualización estandarizada de las APP

Walter Ledezma Roja – Contextualización estandarizada de las APP

Editorial: Universidad San Marcos. San José, Costa Rica. 2022

Total de páginas: 23

Tamaño de hoja: 8.5" x 11".



El contenido de esta obra se ofrece bajo una licencia **Atribución no comercial sin derivados de cc**. El contenido de esta obra puede considerarse bajo esta licencia a menos que se notifique de manera diferente

Contextualización estandarizada de las APP

Autores: Walter Ledezma Rojas.

Junio,2022

¿Cuál es el origen de las APP?

Resumen

Existe necesidad de recursos para desarrollar bienes y servicios a través de infraestructuras, tanto económicas como sociales, las cuales son fundamentales para el desarrollo económico de LATAM. Las infraestructuras generan altos retornos sociales y mejoran el bienestar; mientras que una infraestructura inadecuada es un obstáculo para el crecimiento y la mejora de la calidad de vida, especialmente en los países en desarrollo; la reducción de la pobreza y la desigualdad, la creación de empleo y la sostenibilidad ambiental son parte de los elementos claves que deben ser impulsados y mejorados en la región, de ahí la importancia de la cooperación entre los diferentes agentes, en las cuales las APP aparecen como uno de los mejores tipos de colaboración.

Palabras clave:

colaboración, proyectos, ciclo de vida, Asociación Público-Privada, APP, desarrollo económico, infraestructura, activos, servicios, contratos, viabilidad.

¿Cuáles conceptos iniciales de las APP son claves para conocer?

What initial concepts of PPPs are key to know?

Summary

As we have seen, there is a need for resources to develop goods and services through infrastructures, both economic and social, which are essential for the economic development of LATAM. Infrastructures generate high social returns and improve well-being, while inadequate infrastructure is an obstacle for growth and improvement of the quality of life, especially in developing countries; the reduction of poverty and inequality, the creation of employment and environmental sustainability are part of the key elements that must be promoted and improved in the region, hence the importance of cooperation between the different agents, where PPPs appear as one of the best types of collaboration.

Keywords:

collaboration, projects, life cycle, Public Private Partnership, PPP, economic development, infrastructure, assets, services, contracts, feasibility.

Los autores Pascual Berrone, Xavier Fageda, Carmina Llumà, Joan Enric Ricart, Miquel Rodríguez, Jordi Salvador, Francesc Trillas, Corporación Andina de Fomento en la Guía Para Gobiernos Regionales y Locales-CAF (2018), brindan los siguientes elementos claves y estandarizados para reforzar conceptos, motivos y aplicaciones de la APP.

Ciclo de vida de un proyecto APP

Los proyectos de inversión pública son la génesis de los proyectos APP, estos presentan un ciclo de vida que acompaña una APP, desde su planificación hasta la transferencia de los activos, una vez finalizado el contrato.

1°. Fase. Planificación Estratégica / Sectorial

- Actividad: define las grandes líneas de actuación.
- Actor o responsable: el gobierno.

2°. Fase. Estudio Informativo de Identificación o Prefactibilidad

- Actividad: esboza el proyecto constructivo.
- Actor o responsable: el gobierno.

3°. Fase de estudios de Viabilidad (Análisis de Costo Beneficio o valor por el Dinero)

- Actividad: valoración del impacto del posible proyecto.
- Actor o responsable: el gobierno u organismo externo.

4°. Fase de Proyecto Ejecutivo, Factibilidad

- Actividad: detalle para ejecutar la infraestructura.
- Actor o responsable: el gobierno o ente privado.

5°. Fase de Selección del Modelo

- Actividad: ¿público, APP, externalización, etc.?
- Actor o responsable: el gobierno

6°. Fase Estructura de Contrato (legal, técnica, económico-financiera)

- Actividad: define la gobernanza, el sistema de pago y la transferencia de riesgos.
- Actor o responsable: el gobierno

7°(1). Fase de Licitación y Adjudicación

- Actividad: adjudicación del proyecto.
- Actor o responsable: el gobierno.

7°(2). Constitución de los Comités del proyecto

- Actor o responsable: el gobierno.

8°. Cierre Financiero, Diseño Finales, Ejecución de las Obras

- Actor o responsable: privado.

9°. Explotación/Operación

- Actor o responsable: privado.

10°. Transferencia

- Actividad: retorno de los activos al sector público.
- Actor o responsable: privado.

Seguimiento de la obra y explotación por parte de los comités del proyecto

Gobierno, operador privado, experto y asesoría especializada.

¿Qué es una APP?

Existen varias definiciones de una APP y la mayoría coinciden en su vínculo a los contratos, así como al empaquetamiento de tareas o *bundling*.

En Costa Rica también coincide con la mayoría de las definiciones y aclara que es contrato de un proyecto de APP, para lo cual se cita:

Contratos de colaboración público-privada en Costa Rica

Artículo 2- Definición y objeto. Son contratos de colaboración público-privada aquellos en que la Administración encarga a un tercero, el

cual será una persona jurídica privada, la realización de alguna de las siguientes prestaciones:

a) En el caso de infraestructura nueva: La construcción, ampliación, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.

Esto incluye la participación del colaborador en las distintas fases, incluyendo el diseño, según se establezca en el cartel y contrato respectivos.

b) En el caso de infraestructura existente: La modernización de obras, equipos, sistemas y productos o bienes complejos existentes, lo que incluye tanto su mejora, reparación, ampliación, la construcción de obras complementarias, la operación, mantenimiento, explotación o su gestión que permitan la competitividad, productividad y nivel de servicio adecuados para los intereses públicos. Esto incluye la participación del colaborador en las distintas fases, incluyendo el diseño, según se establezca en el cartel y en el contrato respectivos.

(...)

Definición de Proyectos APP en Costa Rica

- Decreto N° 41042-H Procedimiento para la Determinación de Riesgos Fiscales y de Contingencias Fiscales en Proyectos de Asociaciones Público Privadas

Artículo 7.-Proyectos de Asociación Público Privada. Son aquellos proyectos de asociación público privada que derivan en una relación

contractual de largo plazo entre una parte pública y otra privada para proveer un activo o un servicio público, en el que el agente privado asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión y la remuneración se vinculan al desempeño.

¿Qué no es una APP?

No es una externalización de servicios, porque en esta, el contrato solo afecta a una tarea y, en general, sin transferencia de riesgo y sin financiamiento.

No es una privatización, porque en una la venta de una empresa pública al sector privado implica que este se encargue tanto de la provisión como de la producción. Y el sector público solo intervine mediante regulaciones legales.

Modalidades de APP

Podemos diferenciar entre las siguientes modalidades de APP, en función de las tareas que asume el sector privado en un único contrato, dado que, obviamente, no todas las APP implican que este sector se haga cargo de todas ellas:

- Diseño y construcción (DB, en sus siglas en inglés)
- Diseño, construcción, financiación y operación (DBFO)
- Construcción, operación y transferencia (BOT)
- Diseño, construcción, financiación y mantenimiento (DBFM)
- Concesiones.

En todo caso, la **diferencia** existente entre las **concesiones** y los esquemas que incorporan el diseño, la financiación, la construcción y la operación (**DFBO**) es que, en el caso de las primeras, la financiación a largo plazo proviene de tasas pagadas por los usuarios (autosostenibles); mientras que, en el caso de los DFBO, pueden proceder además también de tasas abonadas por los contribuyentes (aportes del sector público).

Sociedades vehículo (SPV siglas en inglés)

Cabe señalar que un elemento distintivo de los contratos asociados a una APP es que la participación del sector privado suele articularse por medio de un tipo de entidades específicas conocidas como «sociedades vehículo» (*special purpose vehicle* [SPV]), en terminología anglosajona, en el que pueden participar socios industriales, financieros y constructoras, y, en algunos casos, la propia autoridad pública.

Las SPV permiten a los operadores privados limitar los riesgos que asumen a los recursos invertidos en la medida en que implican la segregación de todos los activos y pasivos vinculados al proyecto respecto de las respectivas empresas matrices.

Creación de valor

Tal cómo se apuntó al principio, las APP pueden ayudar a superar algunos de los desafíos que está viviendo la sociedad. Este concepto, APP para ayudar a la sociedad, no siempre ha estado presente en el desarrollo de

este tipo de asociaciones, pero desde hace un tiempo se va generalizando el hecho de que las APP que no creen valor pueden no ser adecuadas.

De hecho, si solo se valoran las ganancias financieras del proyecto y no se busca el impacto positivo hacia la sociedad, esta puede rechazar estos tipos de proyectos, tal como está ocurriendo en algunas sociedades.

Cabe destacar que, cuando se hace referencia a crear valor, se está hablando de generar un valor más allá del financiero, uno para la sociedad en general y los usuarios en particular y, por lo tanto, para el sector público de forma indirecta.

Desde las Naciones Unidas (concretamente, desde UNECE, *United Nations Economic Commission for Europe*) se está apostando por redefinir las APP como «*People-first PPPs*», o el equivalente en castellano «APP para las personas».

UNECE apunta que las APP para las personas deben establecer claramente que la gente debe ser la prioridad y el principal beneficiario. Su foco debe dirigirse a mejorar la calidad de vida de las comunidades, en particular a combatir la pobreza y crear empleos locales y sostenibles. Los proyectos deben luchar contra el hambre y promover el bienestar, impulsar la igualdad de género, aumentar el acceso al agua, la energía, el transporte y la educación para todos; promover la cohesión social y la justicia; y rechazar toda forma de discriminación basada en la raza, etnia, credo y cultura.

De hecho, establece que las «APP para las personas» serán consideradas, así si cumplen los criterios descritos que se muestra a continuación:

- Que aumenten el acceso a los servicios esenciales a las personas, especialmente a las vulnerables social y económicamente.
- Que promuevan la equidad y la justicia social y hagan que los servicios sean accesibles y carezcan de restricciones por motivo alguno.
- Que aumenten la eficiencia, que mejoren de la productividad de los activos y generen ahorros que puedan ser utilizados por los Gobiernos para erradicar la pobreza.
- Que sean efectivas, es decir, que los proyectos funcionen y se lleven a cabo.
- Que sean sostenibles, reduzcan las emisiones de CO₂ y fomenten el crecimiento sostenible.
- Que sean replicables, para que puedan ser ampliadas y logren el impacto transformacional de la Agenda 2030.

Más allá de este concepto, en términos generales, las APP deben crear valor a los diferentes agentes que participan en su desarrollo. Así, en las circunstancias adecuadas, las APP permiten recaudar capitales adicionales para nuevos proyectos y facilitan programas de inversiones más ambiciosos. Por tanto, al margen de consideraciones de eficiencia, las APP pueden aumentar la eficacia en el desarrollo de proyectos de infraestructuras.

Para conocer el valor del proyecto, existen diferentes metodologías, como el análisis coste-beneficio (ACB) y el «*value for money*» («valor del dinero»). El ACB es un sistema utilizado para estimar los beneficios y los costes asociados a la construcción de una infraestructura, más allá de beneficios y costes monetarios.

Los beneficios se definen como incrementos en el bienestar de las personas y los costes como reducciones en este. Para ser llevado a cabo un proyecto, según esta metodología, sus beneficios sociales deben ser mayores que sus costes sociales, en el caso de sociales se refiere a la sociedad como la suma de individuos.

Por su parte, el *value for money* es una técnica, según la cual una APP ofrece un valor monetario si resulta en una ganancia positiva para la sociedad mayor que la que se hubiera obtenido si se hubieran utilizado otros procedimientos de provisión opcionales al elegido.

Cuando usar una APP: argumentos para valorar el uso de las APP

Más allá de generar un valor a la ciudadanía y a las partes participantes del proyecto -conceptos que se pueden pedir a cualquier proyecto público-, las APP son instrumentos que aportan un valor mayor que debe ser tenido en cuenta. A continuación, se describen seis argumentos, los cuales justifican la elección de las APP desde el punto de vista de que generan un valor superior al que obtienen los agentes que participan en estas.

Argumento 1. Las APP pueden mejorar la selección de proyectos, al ser necesario un retorno positivo de la inversión. En efecto, el sector privado ofrece una prueba de mercado al proyecto, en especial para las APP, para las cuales se requieren inversiones y en las que se transfiere el riesgo comercial. Se puede argumentar, por tanto, que el sector privado puede ayudar a filtrar proyectos que no son socialmente eficientes.

Argumento 2. La integración o empaquetamiento de varias tareas en un solo contrato es otra fuente de eficiencia. Los métodos clásicos de contratación pública no ofrecen incentivos a los contratistas para considerar el efecto de sus acciones sobre las otras tareas que realizan. Por el contrario, la integración de tareas incentiva la minimización de costes para el conjunto de estas. Por ejemplo, si la empresa responsable del diseño del proyecto no es responsable de su mantenimiento, carece de incentivo alguno para proporcionar el mejor diseño, con el fin de garantizar un mantenimiento eficiente. Asimismo, la agrupación de tareas en un solo contrato reduce los costes de coordinación con los contratistas.

Argumento 3. Las APP pueden ayudar a mejorar la rendición de cuentas. Los pagos del Gobierno pueden estar condicionados a que la parte privada proporcione los productos (bienes o servicios) especificados en la calidad, cantidad y plazo requeridos. Si los requisitos de rendimiento no se cumplen, los pagos al sector privado pueden reducirse. Es posible también alinear los incentivos del sector privado con los intereses de la autoridad contratante a lo largo de toda la vida del proyecto, mediante la vinculación de los ingresos del operador privado a un conjunto de indicadores de desempeño

previamente acordados y, también si se exige a este último invertir capital significativo a largo plazo.

Argumento 4. La transferencia de riesgo de la Administración Pública a operadores privados es otra posible fuente de eficiencia. Por ejemplo, si una entidad privada soporta los costes de construcción, tomará medidas para ser eficiente en la etapa de construcción; además, se supone que tiene más capacidad que el sector público para mantener tales costes bajo control. Los principales beneficios se derivan, por tanto, de las capacidades del sector privado para gestionar y controlar los riesgos cuando cuenta con los incentivos adecuados.

Argumento 5. Las APP transfieren conocimientos técnicos a las administraciones públicas. Esto es particularmente relevante en los países en desarrollo; pues es probable que empresas privadas tengan experiencia internacional y acceso a las últimas tecnologías o a procedimientos que, de otra manera, no existirían en el país.

Argumento 6. La introducción de las APP en sectores en los que el sector público es el principal productor, permite comparar los respectivos resultados del sector privado y el público. La presencia de iniciativas privadas en la misma jurisdicción que suministra similares productos puede servir como punto de referencia para los gestores públicos. Además, las APP permiten la introducción de competencia vía contractual que puede tener efectos positivos en la relación calidad-precio del proyecto y fomentaría la innovación por parte de los participantes en el proceso de adjudicación.

A pesar de estos argumentos, también es cierto que las APP pueden no ser el mejor instrumento para algunos proyectos. Así, es posible mencionar como limitaciones o problemas potenciales de las APP: la pérdida del control político del proyecto, unos mayores costes de capital y transacción, la dificultad para lograr una correcta distribución de riesgos y definir estándares de calidad adecuados, el hecho de que los contratos para proyectos a largo plazo casi siempre son incompletos y la contratación requiere un procedimiento más largo y costoso. Por tanto, la elección de una APP no siempre será la mejor opción para desarrollar un proyecto público.

En el siguiente apartado tratamos de determinar cuándo es adecuado usar una APP y en qué casos es mejor utilizar otros instrumentos.

Selección del proveedor del proyecto: ¿público, privado, APP o externalización?

Si bien no existe una fórmula única que permita determinar si un proyecto debe llevarse a cabo mediante provisión pública o privada, desde un punto de vista general, relacionado con las ventajas y las desventajas de transferir la gestión de un servicio público al sector privado, hay diferentes teorías que aportan argumentos para precisar en qué casos puede ser conveniente delegar tareas por parte de la Administración Pública al sector privado (Bel, Fageda y Warner, 2010).

A continuación, se muestran diversos argumentos, considerados los más relevantes, enfocados a facilitar la decisión de seleccionar una APP frente a otros modelos.

Magnitud de la inversión y duración del proyecto

Una característica común de los contratos de APP es la relación positiva que prevalece entre la magnitud de la inversión a realizar por parte del operador privado y la duración de los contratos. Los **contratos que no implican ninguna inversión significativa** pueden realizarse para periodos muy cortos, lo cual permitirá organizar frecuentes licitaciones con el consiguiente beneficio en términos de generación de competencia, si bien, por otra parte, el beneficio del empaquetamiento de tareas que aporta una APP no tendría lugar.

En contraste con lo anterior, **los contratos que implican elevadas inversiones son de larga duración** y no es posible, a largo plazo, la generación de competencia mediante licitaciones repetidas. Sin embargo, con estos, es posible obtener más beneficios de una correcta asignación de riesgos y la integración de tareas; por lo tanto, **se recomienda analizar el posible uso de las APP** para estos casos.

Usar una APP si hay garantía de calidad del producto

La teoría de los derechos de propiedad plantea que la externalización puede inducir a un ahorro de costes en desmedro de un empeoramiento en la calidad en la prestación del bien o servicio.

Detrás de esta teoría está la idea de que los derechos de propiedad, en el caso de una empresa pública, los ostenta el ciudadano, de forma que el

gestor público no se apropia de las ganancias derivadas de una reducción de los costes de producir el bien o servicio.

En cambio, una reducción de la calidad sí puede tener consecuencias negativas para el gestor público en términos de quejas de los ciudadanos e, incluso, consecuencias electorales.

En el caso de una empresa privada, los derechos de propiedad los tiene el propietario/accionista; por lo tanto, este podrá apropiarse de las ganancias derivadas de una reducción de costes. En cambio, la mejora de la calidad no tiene necesariamente consecuencias para la cuenta de resultados de la compañía, en especial cuando el servicio se presta en régimen de monopolio.

Por lo tanto, esta teoría plantea que el uso de una APP solo es recomendable cuando hay **una supervisión estricta de la calidad en la prestación del servicio por parte de la empresa pública.**

Valorar la diferencia de costes entre las distintas opciones

La teoría de los costes de transacción plantea, a diferencia de las otras teorías, que la privatización puede conllevar un aumento, en vez de una reducción de costes respecto de la producción interna. Por lo tanto, la producción interna implica que no hay costes de transacción, pues estos se asocian directamente al contrato firmado con una empresa externa. Dichos costes serán más elevados en aquellos servicios que requieren una elevada

inversión con costes específicos o hundidos y cuanto más difícil sea la medición de los resultados obtenidos por la empresa.

Según esta teoría, **la transferencia al sector privado solo es recomendable cuando los costes de transacción derivados de los contratos son bajos.** En el caso de las **APP**, habitualmente asociadas a elevadas inversiones con costes hundidos, es de esperar que **los costes de transacción** sean significativos; por ello, **deben contrapesarse** tales costes **con las potenciales ganancias de eficiencia.**

Transferencia de riesgo y empaquetamiento de tareas

Dos posibles ganancias de eficiencia claras con las APP que hacen referencia a la posible **transferencia del riesgo** desde el sector público hacia las empresas privadas y a las **sinergias de la producción** conjunta de diferentes tareas asociadas a un único contrato.

Los dos argumentos anteriores adquieren relevancia cuando el contrato va ligado a una elevada inversión y la duración de este es por muchos años. De ahí que, mientras los argumentos planteados anteriormente son aplicables a las APP y otras formas de privatización como la externalización de servicios, los beneficios asociados a la transferencia del riesgo y la integración de tareas se refieren, de manera fundamental, a las APP.

El error de no contabilización de una APP como gasto público

En la práctica, uno de los motivos por los cuales las administraciones públicas utilizan las APP es porque los recursos invertidos en el proyecto no contabilizan como gasto público, en un principio, sí hay transferencia de riesgo al sector privado.

El problema radica en que, si la transferencia de riesgo es solo formal y hay fallos en el proyecto, el sector público puede acabar asumiendo una parte importante del coste, el cual sí acaba contabilizándose como gasto público. De hecho, los ahorros financieros *per se* (si no van acompañados de mejoras en costes o calidad) no son una buena razón para la contratación privada; pues el financiamiento inicial por parte del sector privado, en caso de que se produzca, tiene lugar bajo la expectativa de un rendimiento futuro que el operador privado exige en el contrato (idealmente) al sector público.

Este compromiso debería constar en el pasivo de las administraciones públicas, pero las normas contables del sector público no siempre lo exigen, sin que ello implique que no se tengan en cuenta por la restricción presupuestaria inter temporal del Gobierno, tal como advierten Engel et al. xiv.

No tener en cuenta el aspecto anterior descrito u ocultarlo, en forma de compromisos fuera de balance a la opinión pública, es motivo de crisis en estos proyectos y de rechazo por parte de dicha opinión, no muy distinta al ocultamiento de riesgos fuera de balance en el sector bancario que llevó a la última crisis financiera global. Creer en este motivo o «vender» esta razón financiera para elegir una APP, puede generar una opacidad de

obligaciones que termine traduciéndose en la impopularidad de este tipo de fórmulas.

Disponer de fuentes de financiación opcionales a los presupuestos públicos

El mecanismo financiero de una APP permite que el sector público no tenga que asumir al inicio de la obra el coste de la inversión, aunque, tal como se ha visto anteriormente, sí que debe computarse en las cuentas públicas.

En todo caso, el hecho de no tener que asumir el coste de la inversión implica que, para el Gobierno, no es necesario buscar una financiación para el proyecto. Esta realidad, en un escenario como el actual, tras la crisis económica mundial de principios de siglo, puede ser beneficiosa para los gobiernos locales y regionales que se hayan visto perjudicados por dicha crisis y tengan problemas para acceder a los mercados financieros. Sin embargo, el sector privado solicitará garantías de pago que los gobiernos locales y regionales difíciles de conseguir.

Como lo permiten ver los autores en los textos anteriores, existen elementos positivos y negativos en el uso de las APP, de los cuales para efecto de impulsar su relevancia, se resumen en los siguientes:

Resumen de elementos positivos de usar APPS:

1. Un privado tiene mayores estímulos para **ser más eficientes** porque puede introducir incentivos monetarios.
2. **Atracción de talento y tecnología** y transferencia al sector público.

3. Puede **mejorar la selección de proyectos** al ser necesario que las APP tengan un retorno de inversión positivo.
4. El empaquetamiento aprovecha las **economías de escala**.
5. **Mejora la rendición de cuentas** del privado.
6. Permite **comparar resultados** con otros proyectos no realizados con APP.
7. Usar agentes privados introducen **competencia** en los proyectos e incentiva menores **costos al sector público**.

Resumen de elementos negativos para usar APPS:

1. **Pérdida de control político** del proyecto.
2. Mayores **costes de capitales**.
3. Mayores **costes de transacción**.
4. Riesgos de **inadecuada distribución del riesgo**.
5. Riesgo de **reducción de los estándares de calidad** del producto o servicio.
6. Uso de la APP como simple **instrumento de ingeniería contable**.

Instrumentos metodológicos

Existen instrumentos metodológicos que ayudan a sustentar y analizar la idea del proyecto bajo el esquema APP; por ejemplo: los criterios de elegibilidad establecidos a través del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Conclusión

Las Asociaciones Público-Privadas no son un instrumento nuevo. Durante generaciones, el sector público y el privado han trabajado juntos, con el fin de materializar proyectos vitales para el desarrollo de las infraestructuras y los servicios públicos, tales como: carreteras, redes de transmisión, ferrocarriles, prisiones, escuelas, hospitales y sistemas de tratamiento de agua, entre otros.

En la actualidad, la dimensión y el alcance de los desafíos a los que se enfrenta la población Latinoamérica, también la población mundial, en especial en los entornos urbanos, reclaman unos esfuerzos conjuntos del sector público y los operadores privados; por lo tanto, los conceptos y el uso de las APP deben ser ajustados a generar valor a la población.

Referencias bibliográficas

Pascual Berrone Xavier Fageda Carmina Llumà Joan Enric Ricart Miquel Rodríguez Jordi Salvador Francesc Trillas, Corporación Andina de Fomento -CAF- (2018). Asociación Público-Privada en América Latina: Guía Para Gobiernos Regionales y Locales.

**iSOMOS MÁS
QUE UNA U!**

www.usanmarcos.ac.cr

San José, Costa Rica.