

---

*Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*, Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic. Colección de Lecturas: 105, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 2014.

---

Las asociaciones público-privadas (APP) son una figura cada vez más común en la administración pública. Sin embargo, existen muchas ideas incorrectas sobre su significado e implicaciones. Este libro aclara muchas de estas ideas explicando las lecciones aprendidas por los autores en los últimos años, tanto en el ejercicio de la investigación académica como en su práctica profesional brindando asesoría a diversos gobiernos.

La obra inicia definiendo en forma precisa a la APP y el tipo de proyectos en discusión. La APP es un contrato mediante el cual un gobierno encarga a un privado el financiamiento, la construcción, la operación y el mantenimiento de una obra de infraestructura pública. Pasado un tiempo, la obra pasa a manos de un organismo del gobierno que en adelante se encargará de su mantenimiento y operación. El tipo de obras a las que se refiere el libro principalmente son puentes, carreteras, escuelas, hospitales o puertos.

Se explica que la APP es una alternativa intermedia entre la provisión pública o privada de los servicios. En principio, las obras de infraestructura y los servicios que ellas brindan pueden proveerse bajo cualquiera de estos dos esquemas. En la provisión pública, un organismo del gobierno contrata a un particular para construir la obra y la financia con impuestos o deuda. La operación y el mantenimiento de la misma estarán después a cargo de un organismo gubernamental que puede subcontratar a otros particulares para ello o hacerlo con personal propio. En este esquema, los usuarios pueden pagar los costos del servicio en forma directa mediante tarifas o, alternativamente, estos costos pueden recaer en los contribuyentes. En contraste, en el esquema de provisión privada un particular se encarga de financiar, construir y mantener la obra. Una vez que la obra brinda servicio, ese particular puede cobrar tarifas a los usuarios para recuperar los costos de la misma, operarla y darle mantenimiento.

Dado que el objetivo del libro es proporcionar una guía para los encargados de la toma de decisiones, los autores intentan explicar las ventajas y desventajas que tienen las APP frente a la provisión pública o privada alejados de los sesgos ideológicos que usualmente acompañan estas discusiones. Para ello, hacen una revisión amplia tanto de trabajos teóricos y empíricos de corte académico como de las experiencias que existen en varios países con distinto

grado de desarrollo. En términos simples, el libro tiene dos objetivos particulares: 1) intenta clasificar proyectos y condiciones de desarrollo de los países para las cuales es mejor la provisión pública, la APP o la provisión privada, respectivamente; 2) emite recomendaciones sobre la elaboración de los contratos entre el gobierno y la empresa que conforman una APP, así como la correcta forma de tratarlas en las finanzas públicas.

Después de la introducción, los autores presentan una revisión de la experiencia que han tenido diversos países con las APP; entre ellos, los países latinoamericanos siguientes: Argentina, Chile, Colombia y México. Aquí, los autores evalúan en forma crítica las APP específicas de cada país, tratando de enfatizar los problemas que han tenido cada uno en su implementación.

El capítulo siguiente se encuentra dedicado a las APP para proyectos carreteros. Dadas sus características, los autores consideran que estos son los proyectos más adecuados para las APP. Aquí, los autores explican desventajas de la provisión puramente privada o pública de las carreteras como las siguientes. Por ejemplo, los autores señalan que las carreteras son monopolios naturales y, por lo tanto, generan incentivos para que un agente privado cobre precios elevados por su servicio. Dadas sus características, no se puede esperar que aflore la competencia en carreteras. Por otra parte, señalan que los gobiernos tienen pocos incentivos para dar mantenimiento a los activos que se deterioran lentamente como las carreteras. Es más rentable políticamente hacer una obra nueva o una notoria reparación que dar mantenimiento a una obra para evitar su deterioro.

El libro incluye un capítulo sobre el financiamiento privado de las APP. Aquí los autores destacan que usualmente la tasa de interés que pagan las APP se encuentra por encima de la tasa que pagan los gobiernos por sus deudas. Sin embargo, los autores explican que esta diferencia es justificada, entre otras cosas, por la prima de riesgo que asumen los inversionistas. El endeudamiento público no incluye esta prima porque los riesgos del proyecto se trasladan a los contribuyentes. En cualquier caso, los autores sostienen que el financiamiento no es un elemento importante para decidir entre una APP o las alternativas.

El capítulo siguiente enfatiza la importancia de contabilizar correctamente las APP en las finanzas públicas. Uno de los argumentos erróneos para recurrir a las APP es que liberan recursos del presupuesto gubernamental. Dado lo novedoso de las APP, existen lagunas sobre la forma en que se clasifican los activos y erogaciones correspondientes a las APP en el sector público. Esta situación ha sido aprovechada por algunos gobiernos para gastar por encima de los límites presupuestales o endeudarse sin reconocerlo. En este sentido, los autores afir-

man que las APP no son fiscalmente muy distintas de la provisión pública y, por lo tanto, deben incluirse en el balance del sector público.

Los dos capítulos siguientes están relacionados con las renegotiaciones y la gobernanza de la APP. Dado que las APP son contratos de largo plazo, es deseable y entendible que existan renegotiaciones. Sin embargo, los autores señalan que estas son muy frecuentes en la práctica y, además, se presentan muy poco tiempo después de la firma de los contratos. En este sentido, los autores incluyen algunas propuestas para corregir este tipo de problemas en el capítulo sobre la gobernanza de las APP.

En el último capítulo encontramos las conclusiones. Las APP son adecuadas en los países que tienen un nivel mínimo de desarrollo económico e institucional, cuando la calidad del servicio puede ser medida y monitoreada con relativa facilidad y la privatización no es deseable o viable políticamente. Por ello, los autores recomiendan usar este esquema para proyectos portuarios o carreteros, pero no para hospitales o escuelas.

Más que emitir recomendaciones, el libro aporta un análisis riguroso e integral de los incentivos que enfrentan los agentes económicos, ya sean empresarios o políticos, para proveer servicios públicos de calidad y de bajos costos. Por ello, el libro constituye no solamente una guía para quienes toman decisiones en la administración pública, sino una referencia para los estudiosos sobre estos temas en el ámbito de las finanzas públicas y privadas, el desarrollo económico, la organización industrial y la economía política.

*Daniel Flores*

Universidad Autónoma de Nuevo León.