



TERCER ENCUENTRO TÉCNICO SOBRE LA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

La Regulación y Supervisión de APPs: enfoques internacionales sobre la independencia del regulador, qué y cómo regular servicios.

Lincoln Flor Rojas

BID/PIAPPEM

20, 21 y 22 de enero de 2010

Mérida, Yucatán.





Independencia del regulador y gobernabilidad institucional de las APPs

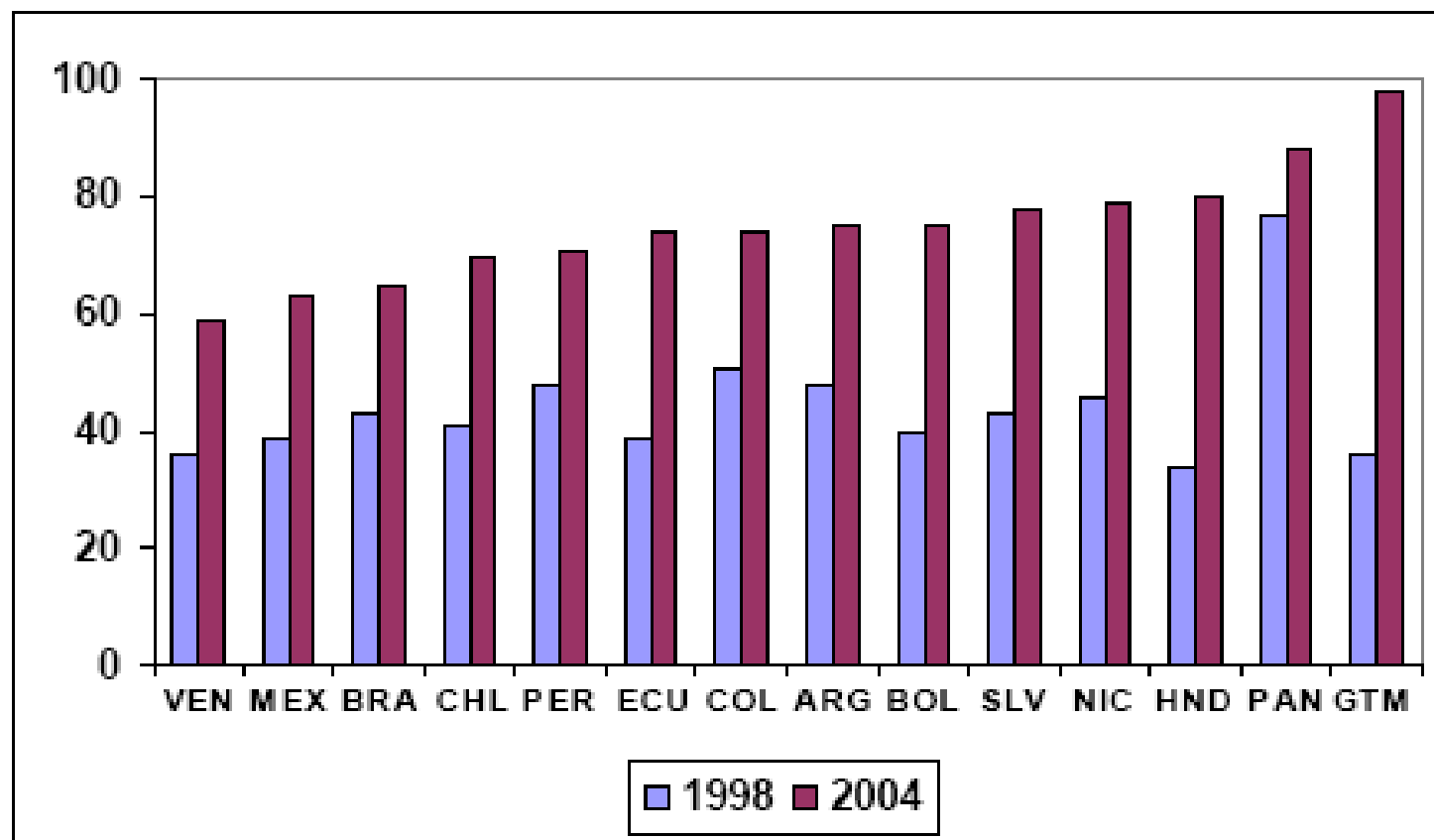


Agenda previa al proceso de APPs

- Marco legal que garantice seguridad jurídica de los contratos de concesión.
- Alinear incentivos de intermediarios (bancos de inversión, etc.) con los del Gobierno.
- Reestructuración del sector (si es necesaria).
- **Marco institucional. Contar con un regulador independiente del poder político, con mecanismos de rendición de cuentas, multiplicidad de instancias y obligaciones de transparencia.**
- Contar con “comparador público-privado” para concesiones cofinanciadas



Población cuestiona privatizaciones y concesiones



Resultados, según BM

Positivos

- Alta inversión privada
- Liberación de recursos públicos
- Ganancias en eficiencia, servicio, cobertura y productividad
- Obras/proyectos realizados

Negativos

- Alto nivel de conflictos
- Excesivas renegociaciones
- Altos costos al gobierno expost
- Reducida captura de los beneficios por los usuarios
- **Perdida de credibilidad y legitimidad del modelo**

•EN RESUMEN: SE PUDO
Y SE PUEDE HACER
MEJOR





Marco Institucional

- En los últimos 20 años se han realizado un gran número de concesiones de servicios públicos (APPs) en la región. Sin embargo, se debe recordar que algunos servicios públicos nacieron como empresas privadas. Perú: teléfonos (1888) y ferrocarriles (1870).
- Marco institucional difiere de cada país. En algunos países las concesiones y regulación económica está en manos de una dependencia de los ministerios (Chile, México, etc.), mientras en otros, la regulación esta a cargo de una agencia autónoma (Perú, El Salvador, Argentina etc.).
- En el caso de los países que tengan una agencia de regulación, esta puede tener un carácter sectorial, mientras otras pueden abarcar varios sectores.



¿Quién hace que: roles en el Estado?

Reparto de tareas entre regulador y gobierno

	Gobierno	Regulador	Otros organismos
Marco legal y política sectorial	*		
Planificación	*		
Privatización	*		
Concesiones, concursos y adjudicación	*		
Impuestos y subvenciones	*		
Tarifación		*	
Control y sanciones		*	
Regulación técnica		*	
Normas de calidad		*	*
Regulación medioambiental		1	*
Seguridad		1	*
Salud		1	*
Política antimonopolio		2	*

1/ Necesidad de coordinación por su impacto en costos

2/ Necesidad de coordinación por sus implicaciones en el funcionamiento de la industria

(por ejemplo, autorización de fusiones)

Fuente: Estache, De Rus. Privatización y Regulación de Infraestructuras de Transportes.

Ed. Alafomega, Mexico DF 2003.



MARCO INSTITUCIONAL DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EN AMERICA LATINA

PAIS	Infraestructura	Autoridad Competente	Grado de Autonomía	Número de Concesiones
COLOMBIA ^{1/}	Carreteras	Comisión de Regulación Económica (CNRT)	Dependiente del Ministerio de Transporte	22
	Puertos	Comisión de Regulación Económica (CNRT)	Dependiente del Ministerio de Transporte	1
	Vías Férreas y Ferrocarriles	Comisión de Regulación Económica (CNRT)	Dependiente del Ministerio de Transporte	2
	Aeropuertos	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)	Adscrito al Ministerio de Transporte	Uno en proyecto
COSTA RICA ^{2/}	Carreteras	Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	Adscritas al Ministerio de	2
	Aeropuertos	Dirección general de Aviación Civil (DGAC)	Obras Públicas y Transporte (MOPT)	1 proyecto sujeto a aprobación
	Puertos	Dirección de Obras portuarias y Fluviales	Dependiente del MOPT	0
ARGENTINA ^{3/}	Carreteras	Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)	Dependiente Minis. Plan Fed, Inv y SS PP	22
	Aeropuertos	Organismo Regulador del Sistema Nacioal de Aeropuertos	Adscrita al Ministerio de Economía	33
	Vías Férreas y Ferrocarriles	Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)	Dependiente Minis. Plan Fed, Inv y SS PP	6
BOLIVIA ^{4/}	Carreteras	Ministerio de Obras Públicas	Ministerio de Obras Públicas	0
	Aeropuertos	Superintendencia de Transporte	Sistema de Regulación sectorial (SIRESE)	3
	Vías Férreas y Ferrocarriles	Superintendencia de Transporte	Sistema de Regulación sectorial (SIRESE)	2
CHILE ^{5/}	Carreteras	Dirección de Vialidad	Dependiente del	25
	Aeropuertos	Dirección de Aeropuertos	Ministerio de	8
	Puertos	Dirección de Obras portuarias	Obras Públicas	4
	Vías Férreas y Ferrocarriles	Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE)	Relacionada al Ministerio Transporte	1

1/. Fuente: www.mintransporte.gov.co, www.inco.gov.co, www.aerocvil.gov.co.

2/. Fuente: www.mopt.go.cr/planificacion/puertos, www.mopt.go.cr/cnv, mopt.go.cr/aviacion

3/. Fuente: www.orsna.gov.ar, www.cnrt.gov.ar

4/. Fuente: www.sirese.gov.bo, www.suptrans.gov.bo

5/. Fuente: www.concesioneschile.cl, www.dop.cl, www.moptt.cl/mop/dap, www.vialidad.cl





Características deseables de una agencia de regulación de infraestructura

- Independencia y autonomía
- Imparcialidad
- Rendición de Cuentas
- Transparencia
- Predictibilidad
- Suficiencia técnica





Mecanismos para la autonomía

- Designación de los comisionados: Caso Perú
 - Designados por 5 años. No coincide con cambios de gobierno.
 - Requisitos mínimos: maestría a fin al sector regulados, 5 años de experiencia gerencial o en sector regulado.
 - Concurso público: se seleccionan dos por cargo y el gobierno elige uno.
 - Reduce discrecionalidad del gobierno.
 - 5 años, falta renovación anual (mantiene la memoria institucional).
 - No es perfecto:



Mecanismos de la autonomía

- Remoción de comisionados: falta grave
 - Comportamiento irregular: Caso OSIPTEL 2009 (corrupción con empresa regulada).
 - “Demora injustificada” en plazos.
 - Presión de la empresas reguladas.
- Persecución política.
- No son removidos por pérdida de confianza.



Independencia: estructura del Regulador

- Comisionados son a título individual o por la sociedad civil (universidades, colegios profesionales, etc).
- No participan las empresas reguladas y/o los usuarios o consumidores: juez y parte y resta independencia o los obligará a negociar, con menor objetividad.



Mecanismos adicionales

- Autonomía constitucional (similar al Banco Central). Falta.
- Presupuesto directo: un% de las ventas de la empresas reguladas.
- Salarios comparables con sector regulado.
- Concurso de selección y línea de carrera.
- Decisiones colegiadas.



Transparencia

- Publicación de agendas, actas de sesiones, proyectos de normas, propuestas tarifarias, informes relevantes, etc.
- Procesos de selección bajo una comisión que publica sus avances.
- Toda información es pública a menos que se haya calificado como reservada o confidencial.
- Mecanismos de participación para los usuarios.



Predictibilidad

- Lineamientos de actuación.
- Precedentes de aplicación obligatoria.
- Consistencia en las decisiones.
- Ante situaciones similares, similares decisiones.
- Lecciones aprendidas.



Generar masa crítica

- Rol del sector académico en la formación de especialistas.
- Investigación en servicios públicos.
- Debate académico.
- Cultura regulatoria.





Porqué y cómo regular?





Mecanismos de regulación

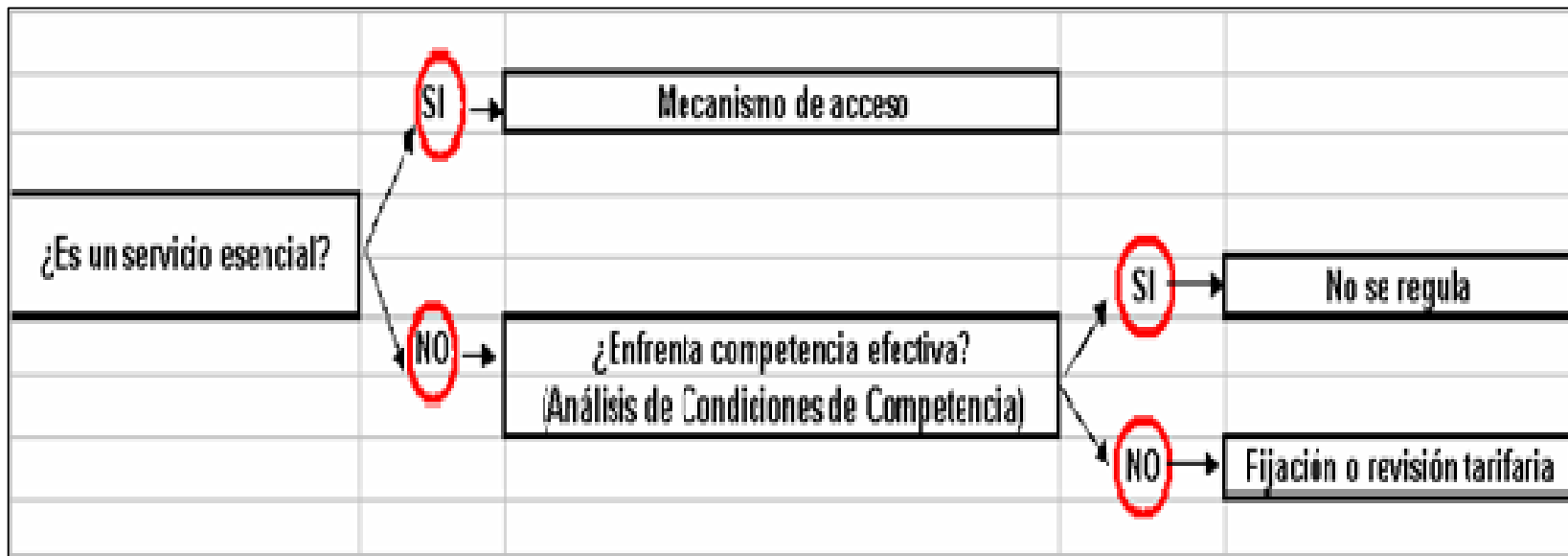
- A veces es necesario intervenir en el mercado para inducir a los agentes comportamientos generadores de eficiencias (la decisión privada sería condicionada como si actuaran las fuerzas del mercado).
- Formas de intervención:
 - Promover competencia, introducir competencia, etc.: separación vertical (FFCC y sector eléctrico) y horizontal (dos operadores en los puertos)
 - Regulación contractual
 - Régimen de acceso y de competencia
 - Tarifas: fijación y revisión





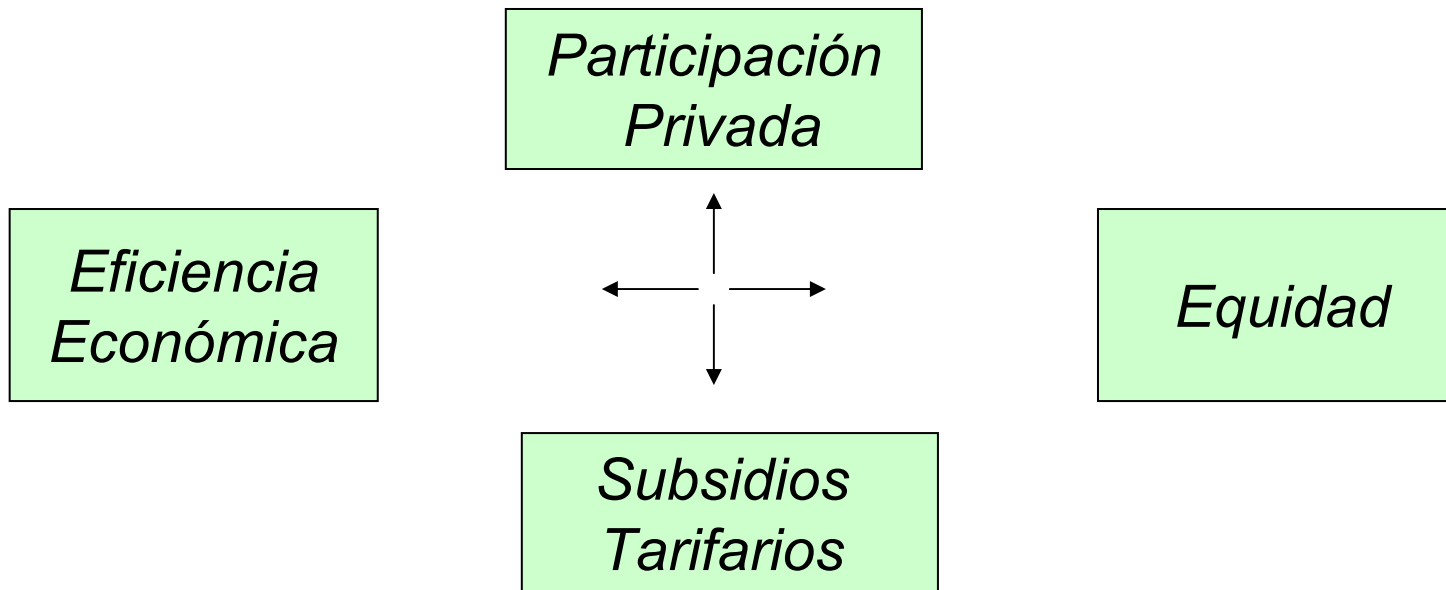
Mecanismos de regulación

- Por acceso (open access)
- Tarifas tope (price-cap) o tasa de retorno*
- Para seleccionar el mecanismo aplicable se usa el siguiente procedimiento.



Regulación tarifaria:

- Tarifas: Variable para lograr objetivos privados y públicos.
- Carácter excepcional de la regulación tarifaria.
- Asimetría de información.
- Repercusiones en la cadena y costos logísticos.
- Políticas tarifarias.



Principios tarifarios

- *Sostenibilidad de la oferta*, debe cubrir costos económicos, recuperación de inversiones y ganancia ajustada por riesgo.
- *Eficiencia*: asignativa (mejor asignación de recursos) y productiva (mínimo costo de producción).
- *Equidad*, acceso de mayor cantidad de usuarios al servicio público.

Conflictos: trade-off

- Eficiencia asignativa vs. sostenibilidad
- Eficiencia asignativa vs. equidad
- Eficiencia asignativa vs. eficiencia productiva.



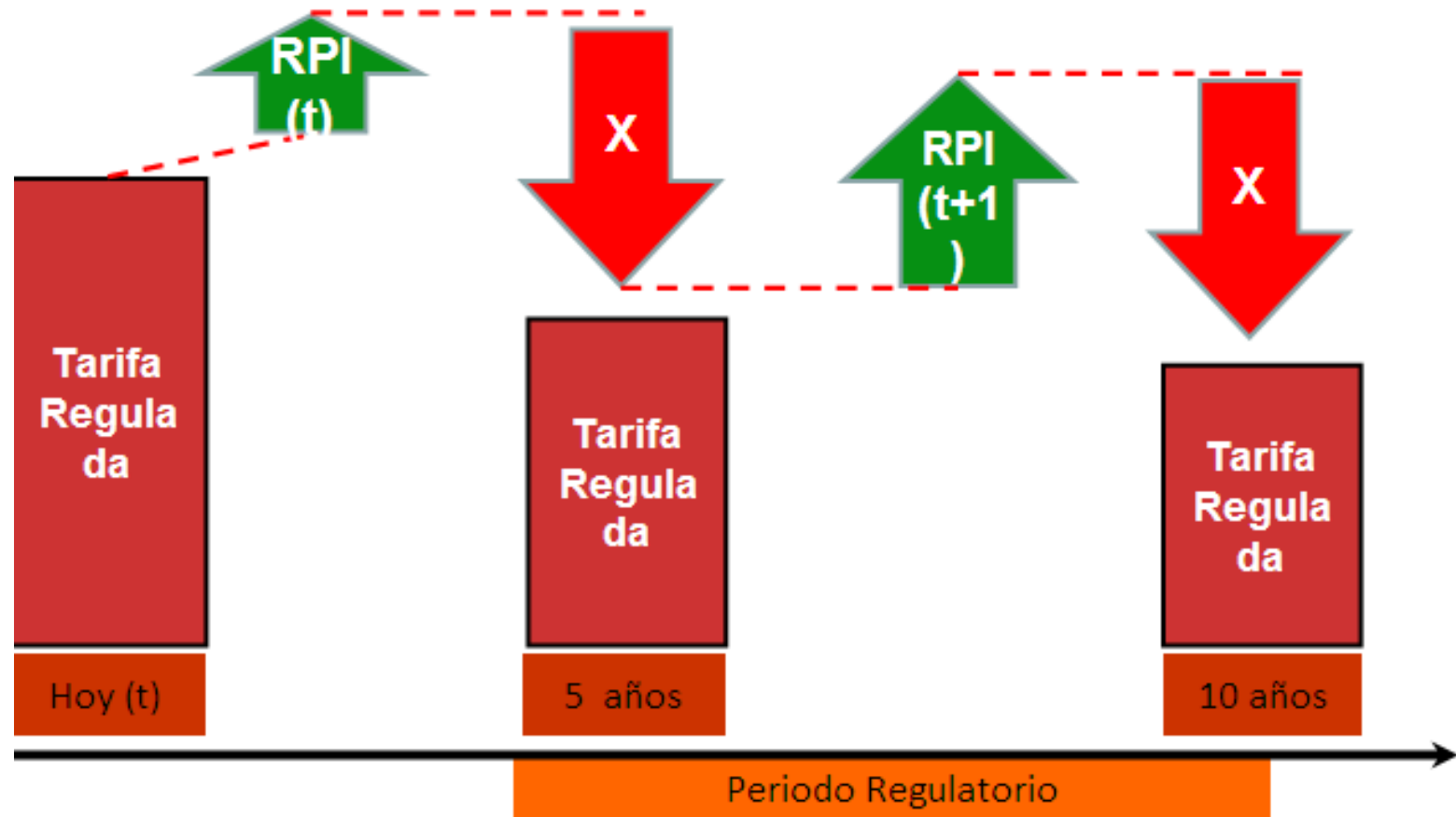
Fijación y reajuste de tarifas

- Esquemas de incentivos versus esquemas de costos. Deben evitarse “revisiones extraordinarias”, o especificarse claramente las circunstancias en las que dichas regulaciones tendrán lugar.

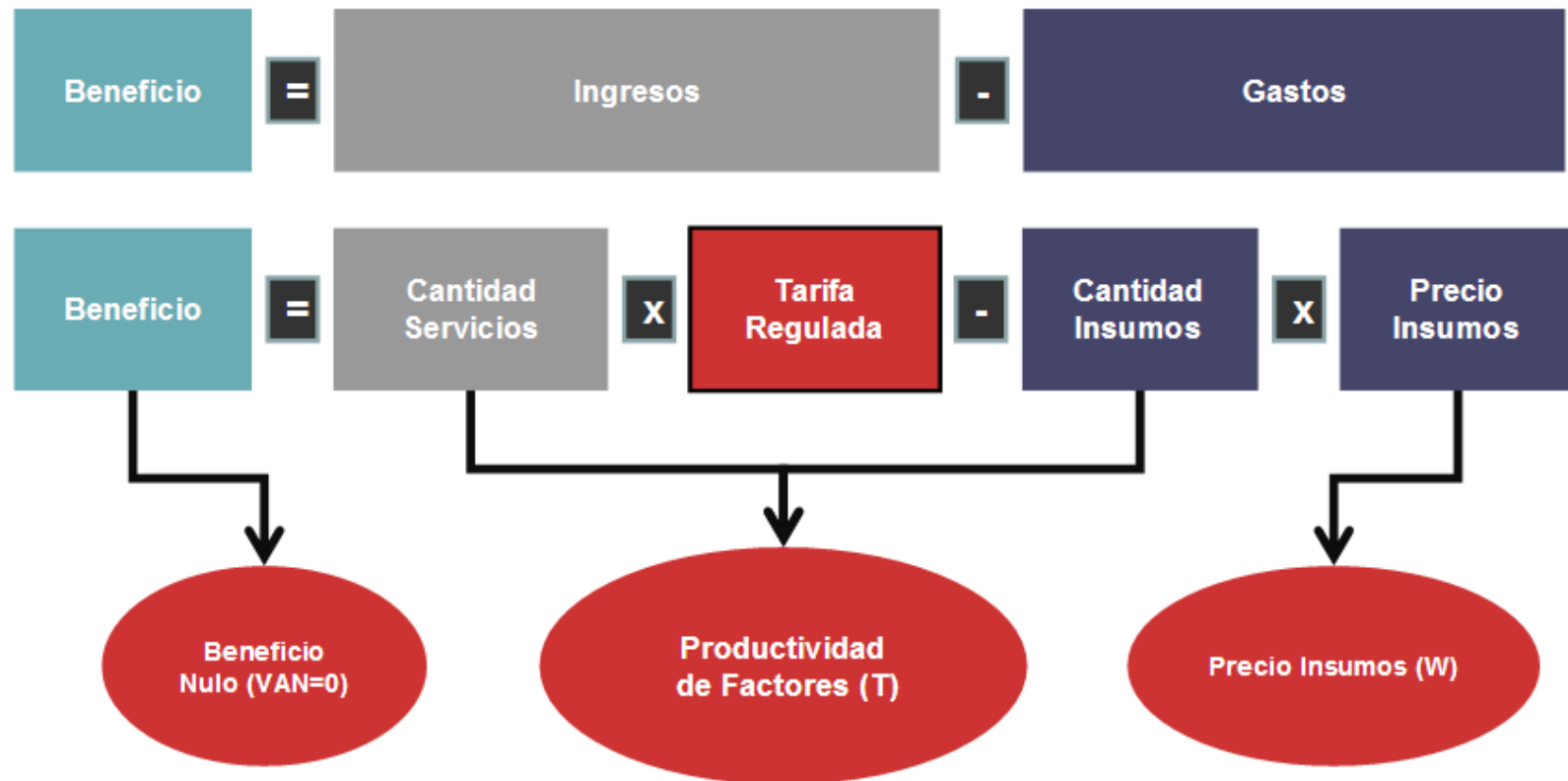
	Incentivos	Regulación por costos
Incentivos para la innovación e inversión en eficiencia productiva	Fuertes	Débiles
Grado de exposición de la empresa al riesgo de variaciones en los precios de los insumos	Mayor	Menor
Revisión tarifaria	Exógenamente predeterminada	Endógena a la variación de los costos
Complejidad y requerimiento de información	Menor	Mayor
¿Énfasis en eficiencia productiva o asignativa?	Eficiencia productiva	Eficiencia asignativa



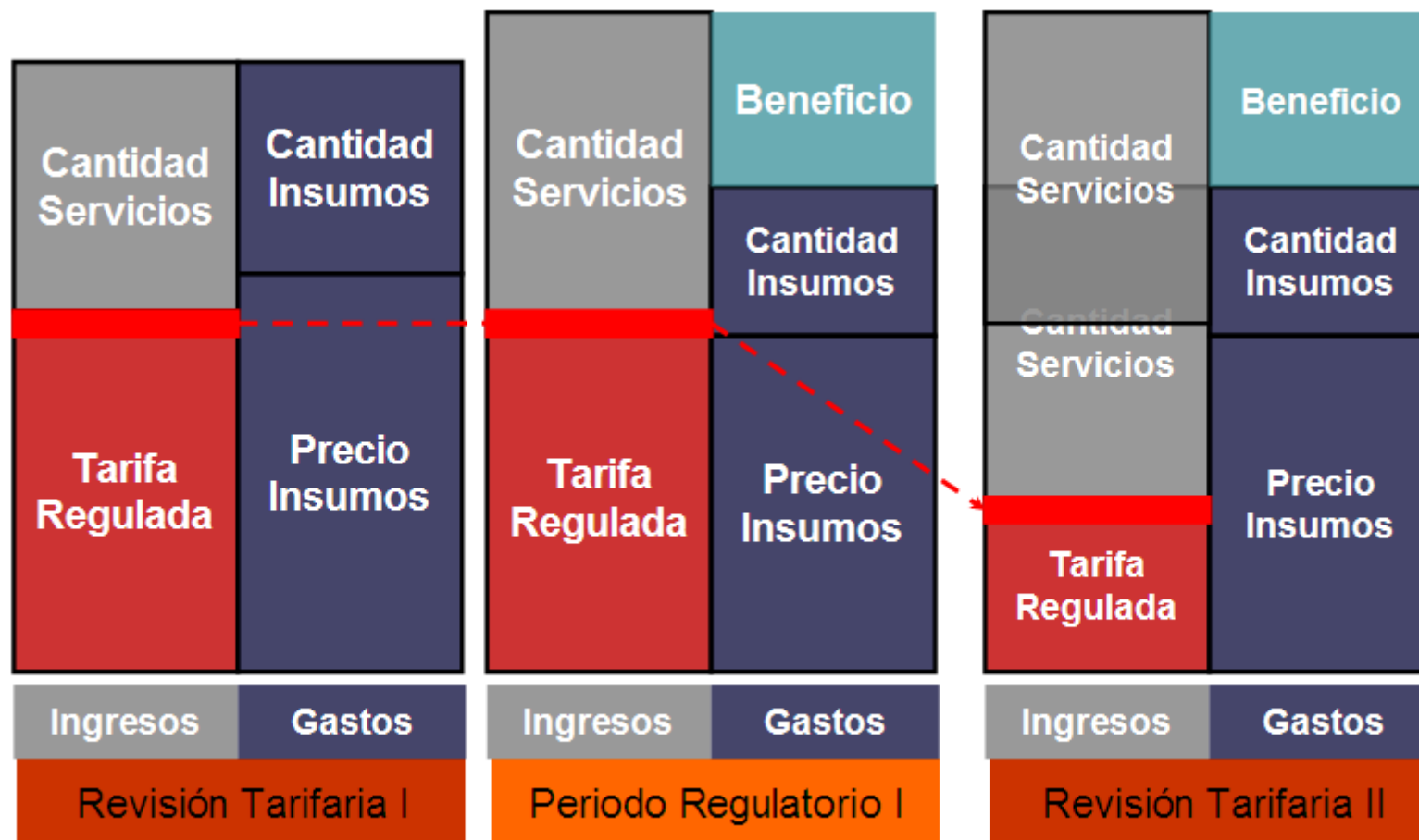
Regulación por incentivo (precios tope): *RPI-X (inflación-productividad)* permite reajustes anuales en la tarifa durante el periodo regulatorio: se extrae las sobreganancias ($VAN=0$)



El objetivo es que las empresas con poder de mercado tengan beneficio cero después de haber remunerado a sus factores trabajadores, a sus proveedores y a los inversionistas



La regulación da incentivos al aumento de la productividad y traslada ese beneficio a los usuarios





Mecanismos de acceso

- Acceso exclusivo : “concesión maestra” o integración vertical sin acceso. En puertos es razonable
- Acceso de terceros a uso de infraestructura (interconexión)

Telecomunicaciones, Aeropuertos, Ferrocarriles y Transmisión.





Reflexiones

- Por mucho tiempo las empresas han sido reguladas en base a sus costos.
- Precio igual al costo medio o valor actual de los flujos de caja en el período de concesión.
 - Por ejemplo, Tasa de retorno o precios tope, competencia por el mercado.
- El regulador requiere que la empresa informe de sus costos:
 - La empresa tiene más y mejor información que el regulador y no tiene incentivos a revelarla
- Dos problemas de información asimétrica
 - Acción oculta o “Moral Hazard”
 - Información oculta o “Adverse Selection”



Reflexiones

- El regulador enfrenta 2 problemas sobre la información de la empresa:
 - Ineficiencia: costos mayores a los que se podrían obtener si la empresa fuese eficiente
 - **Mentira: costos no guardan relación con la realidad**
- La regulación por precios tope ataca el problema de ineficiencia (de manera parcial).
 - Al fijar el precio por un período de tiempo independientemente de la evolución futura de los costos, la empresa tiene incentivos a bajarlos.
 - **Se traslada el riesgo de los costos: es posible?**
 - **Es aplicable en empresas públicas?**
- ¿Qué hacer con la mentira?: ...regulación por comparación.





Muchas gracias

Lincoln Flor

lflor@pucp.edu.pe

