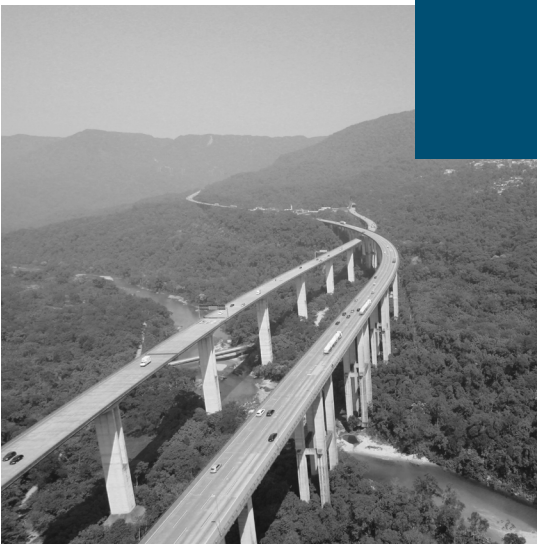


Elementos clave y buenas prácticas para una gestión fiscal responsable  
en **infraestructura económica y social** a lo largo de todo el ciclo de  
vida de proyectos en América Latina y el Caribe

# SOSTENIBILIDAD FISCAL DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS



**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Domínguez, Enrique.

Sostenibilidad fiscal de las asociaciones público-privadas: elementos clave y buenas prácticas para una gestión fiscal responsable en infraestructura económica y social a lo largo de todo el ciclo de vida de proyectos en América Latina y el Caribe / Enrique Domínguez, Ancor Suárez-Alemán.

p. cm. — (Monografía del BID; 1087)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Infrastructure (Economics)-Latin America-Finance. 2. Infrastructure (Economics) Caribbean Area-Finance. 3. Public-private sector cooperation-Latin America. 4. Public-private sector cooperation-Caribbean Area. 5. Fiscal policy-Latin America. 6. Fiscal policy-Caribbean Area. I. Suárez-Alemán, Ancor. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Vicepresidencia de Países. III. Título. IV. Serie. IDB-MG-1087

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Enrique Domínguez

Ancor Suárez Alemán

Diseño y diagramación: Valeria Bernal Carvajal

Copyright © 2023 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) (<https://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.



# CONTENIDO

ANTES DE EMPEZAR.....	5
MOTIVACIÓN .....	6
DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA: OBRA PÚBLICA TRADICIONAL, ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS, Y SUS HUELLAS EN LAS CUENTAS DEL ESTADO.....	6
LA SOSTENIBILIDAD FISCAL COMO CLAVE PARA UN GASTO PÚBLICO RESPONSABLE.....	10
 MARCO ANALÍTICO FISCAL DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS.....	 12
EL REGISTRO Y LA CONTABILIDAD DE LOS COMPROMISOS FISCALES DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS .....	13
ENFOQUES METODOLÓGICOS PARA EL CÁLCULO DEL IMPACTO FISCAL .....	16
ESQUEMAS DE RIESGOS Y RECOMPENSAS - ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS .....	20
ESQUEMAS DE DOMINIO O CONTROL DEL ACTIVO: CONTABILIDAD DE LAS APP BAJO LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO .....	25
LA NECESIDAD DE CONSENSUAR BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS CLAVES PARA GARANTIZAR Y FORTALECER LA SOSTENIBILIDAD FISCAL DESDE LA PREPARACIÓN Y A LO LARGO DE TODO EL CICLO DE VIDA DE LOS ACTIVOS .....	31
 MÁS ALLÁ DEL IMPACTO FISCAL: ELEMENTOS CLAVE PARA ANALIZAR LA SOSTENIBILIDAD FISCAL DE LAS APP .....	 35
DIMENSIÓN DE PREPARACIÓN/ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS (FACTIBILIDAD FISCAL) .....	36
DIMENSIÓN DE REGISTRO Y CONTABILIDAD (IMPACTO FISCAL).....	42
DIMENSIÓN DE SERVICIOS – CICLO DE VIDA DE LOS ACTIVOS (ASEQUIBILIDAD FISCAL) .....	44
DIMENSIÓN DE GOBERNANZA DEL SECTOR PÚBLICO (RESPONSABILIDAD FISCAL) .....	51
 DECÁLOGO DE ELEMENTOS CLAVE Y BUENAS PRÁCTICAS PARA UNA GESTIÓN FISCAL RESPONSABLE DE LAS APP A LO LARGO DE TODO EL CICLO DE VIDA DE PROYECTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....	 59
 REFERENCIAS .....	 61
 ANEXO A. MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN CONTABILIDAD Y REGISTRO DE PASIVOS.....	 65
AUSTRALIA .....	65
CANADÁ.....	65
JAPÓN.....	66
REINO UNIDO .....	67
REPÚBLICA DE COREA.....	68
 ANEXO B. MARCO FISCAL DE LAS APP EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....	 70
CASOS DE ESTUDIO .....	73
BARBADOS.....	73
COSTA RICA .....	74
ECUADOR.....	75
JAMAICA.....	76
SURINAM .....	77

## **TABLAS**

**Tabla 1.** Reconocimiento de los pasivos.

**Tabla 2.** Reconocimiento de las contingencias.

**Tabla 3.** Comparación: Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) vs. Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

**Tabla 4.** Estándar internacional aplicado para registrar y contabilizar pasivos: Casos específicos por región.

**Tabla 5.** Riesgos comúnmente observados en el desarrollo de APP y tratamiento fiscal.

**Tabla 6.** Principales estrategias para limitar la exposición fiscal de las APP.

**Tabla 7.** Acuerdos Bilaterales: FMI y países en ALC.

## **GRÁFICAS**

**Gráfica 1.** Eficiencia de la inversión en infraestructura por región, 2000 y 2016.

## **FIGURAS**

**Figura 1.** Modalidades de contratación.

**Figura 2.** Conceptualización de las metodologías para el registro y contabilidad de pasivos.

**Figura 3.** Marco conceptual para un tratamiento integral de la Sostenibilidad Fiscal de las APP.

**Figura 4.** Arreglo fiscal – institucional.

## **CUADROS**

**Cuadro 1.** Tratamiento fiscal de las APP en Australia y Reino Unido.

**Cuadro 2.** Registro y contabilidad de pasivos: El caso de México y la consideración de servicios.

**Cuadro 3.** El rol de los contratos y su correcto desarrollo.

## **ACRÓNIMOS Y SIGLAS**

**APP** Asociación Pública Privada.

**BAD** Banco Asiático de Desarrollo.

**BM** Banco Mundial.

**EUROSTAT** Oficina de Estadísticas de la Unión Europea.

**MEFP** Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas.

**NICSP** Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

**FMI** Fondo Monetario Internacional.

**OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**PIB** Producto Interno Bruto.

## ANTES DE EMPEZAR\*

El documento presenta un marco fiscal desarrollado a partir de cuatro dimensiones (factibilidad, impacto, asequibilidad y responsabilidad) que buscan favorecer la sostenibilidad de los proyectos de Asociaciones Público-Privadas durante toda su vida útil. La propuesta plantea un enfoque integral que se fundamenta sobre elementos claves y mejores prácticas identificadas en el contexto regional e internacional para garantizar un ejercicio fiscal responsable. Lejos de plantear un esquema fijo, cerrado y/o determinado, busca construir un espacio abierto y dinámico, que ayude a evaluar y mejorar el aprendizaje fiscal en la región. De este modo, el objetivo es presentar cuatro dimensiones que fortalezcan los procesos de planificación fiscal en torno a la infraestructura a desarrollar, favoreciendo mecanismos para preparar proyectos, asignar recursos y garantizar, a través de una continua supervisión y mantenimiento, la disponibilidad y calidad de los servicios. El presente documento debe ser entendido como un conjunto de elementos técnicos y estrategias que ayuden a usar eficiente y responsablemente los recursos públicos, generando confianza en el sector privado, y siendo lo suficientemente flexible para adaptarse a distintos contextos y situaciones.

---

\*Agradecemos a Gastón Astesiano; líder de la Ventanilla Única de Asociaciones Público-Privadas del BID por la supervisión, y a Denis Leduc y Pilar Castrosín por los comentarios a versiones anteriores de este documento.

# MOTIVACIÓN

## DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA: OBRA PÚBLICA TRADICIONAL, ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS, Y SUS HUELLAS EN LAS CUENTAS DEL ESTADO

El desarrollo de infraestructura y la provisión de sus servicios asociados es una actividad costosa y no exenta de riesgos. Basta con estimar la dotación de activos de una economía<sup>1</sup> u observar las tendencias de inversión en infraestructura<sup>2</sup> en épocas de bonanza económica para saber que hablamos de una actividad con alto impacto sobre la capacidad económica de un país. Dicha inversión genera una serie de compromisos por parte del Estado (y bajo cualquier modalidad contractual) que pueden ser tanto firmes (los gastos conocidos comprometidos, con total certeza) como contingentes (aquellos que dependen de que tenga lugar algún evento o eventualidad, y que pueden ocurrir con cierta probabilidad). Por ejemplo, pensemos en una carretera. El Estado no solo asume (a través de diversas formas contractuales) los compromisos asociados a la inversión necesaria para el desarrollo de ésta, sino que a medio y largo plazo debería ser consciente de los recursos que deberá destinar para un adecuado mantenimiento de este activo. Además, deberá hacer frente a las numerosas contingencias que puedan manifestarse, desde mayores costos o retrasos en su construcción, hasta eventuales compromisos con potenciales operadores si la demanda no es la esperada y se establece algún tipo de garantía, por ejemplo. En definitiva, y siempre siguiendo una visión de prestación de servicio, el Estado deberá ser consciente de que los compromisos no sólo suponen los recursos necesarios para la inversión inicial, sino además aquellos que garanticen que la prestación del servicio sea el adecuado (mantenimiento), y todo tipo de gasto en que pueda incurrir con cierto grado de probabilidad si se manifiestan determinadas contingencias que afecten costos o compromisos contractuales. No considerar los costos asociados durante todo el ciclo de vida del activo puede suponer un despilfarro de recursos públicos al desperdiciar activos que pueden tener una vida útil mucho mayor si son correctamente conservados.

La naturaleza riesgosa de estos proyectos no puede desalentar de su desarrollo, ya que el impacto de no invertir suficiente en infraestructura es inasumible para una economía. Los costos estimados de no ampliar los stocks de capital en los sectores de infraestructura son grandes y aumentan a lo largo del tiempo. *No añadir capital nuevo a los stocks existentes cuesta a los países de la región, en promedio, cerca de un punto porcentual de crecimiento del PIB el primer año – cifra que podría aumentar hasta 15 puntos porcentuales de crecimiento perdido*

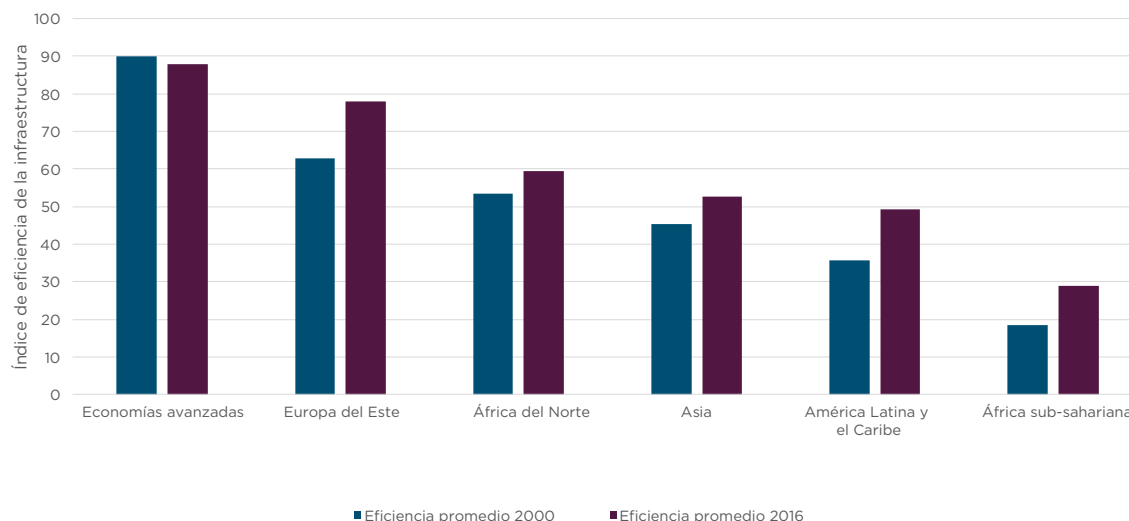
1. IMF Data-Investment and Capital Stock Dataset (2022), y Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T. and Perelman, S., 2019. Benchmarking economic infrastructure efficiency: How does the Latin America and Caribbean region compare? Utilities Policy, 58, pp.1-15

2. Infralatam.

*si la política persiste a lo largo de 10 años (Macroreporte BID, 2019). Del mismo modo, no invertir en infraestructura es regresivo. En promedio, los hogares en los dos quintiles más pobres de la distribución del ingreso pierden 11 puntos porcentuales de ingreso real a lo largo de un período de 10 años.<sup>3</sup> Como recoge el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020), el aumento de la inversión pública en las economías avanzadas y de mercados emergentes podría ayudar a reactivar la actividad económica del colapso económico mundial más agudo y profundo de la historia contemporánea. También podría crear millones de puestos de trabajo directamente a corto plazo y millones más de forma indirecta durante un período más largo. Aumentar la inversión pública en un 1% del PIB podría fortalecer la confianza en la recuperación e impulsar el PIB en un 2,7%, la inversión privada en un 10% y el empleo en un 1,2% si las inversiones son de alta calidad y si la carga de la deuda pública y privada existente no debilita la respuesta del sector privado al estímulo.*

Sin embargo, esta misma naturaleza sí debe alentar a ejercer la máxima responsabilidad en el buen manejo del gasto público para todo desarrollo de infraestructura, independiente de su modalidad contractual. De hecho, la evidencia muestra cómo la inversión pública tradicional en América Latina y el Caribe, además de insuficiente a la hora de cubrir las necesidades de infraestructura de la región, ha sido ineficiente en términos del mejor uso posible de los recursos. Mediante un análisis de fronteras que relaciona el stock de infraestructura (infraestructura existente ponderada por la calidad de los servicios ofrecidos) con el stock de inversión en el sector en la región (histórico de recursos empleados al desarrollo de dicha infraestructura y sus servicios asociados), Suárez-Alemán, Serebrisky, y Perelman (2019) recientemente muestran cómo la región no hace un uso eficiente de los recursos empleados para desarrollar infraestructura en comparación con otras economías del mundo. El trabajo encuentra que la región, en promedio, alcanza niveles de eficiencia del 50 por ciento, esto es, que la mitad de los recursos públicos empleados en infraestructura se malgastan. Si bien la región ha mejorado ligeramente en términos de eficiencia en las últimas décadas (Gráfica 1), estos niveles contrastan fuertemente con los de economías avanzadas, que consiguen hacer un uso eficiente del 90 por ciento de los recursos que destinan al desarrollo y mantenimiento de infraestructura, así como contrastan igualmente con otras regiones como Asia, Europa del Este, o el Norte de África, con un desempeño mejor.

3. Como recogen Serebrisky, Suárez-Alemán, Margot y Ramírez (2015), el análisis teórico sobre la contribución de la infraestructura a la productividad y el crecimiento tiene sus inicios en Arrow y Kurz (1970), los primeros en incluir el capital público como aporte a la función de producción agregada de la economía. La investigación empírica comenzó más tarde con Aschauer (1998). *Infraestructure Canada* (2007) proporciona una revisión completa de la literatura -teórica y empírica- al respecto del impacto de la infraestructura sobre la productividad y el crecimiento; mientras que Lanau (2017) y BID (2019) ofrecen cifras actualizadas de la relación e impacto para América Latina y el Caribe.

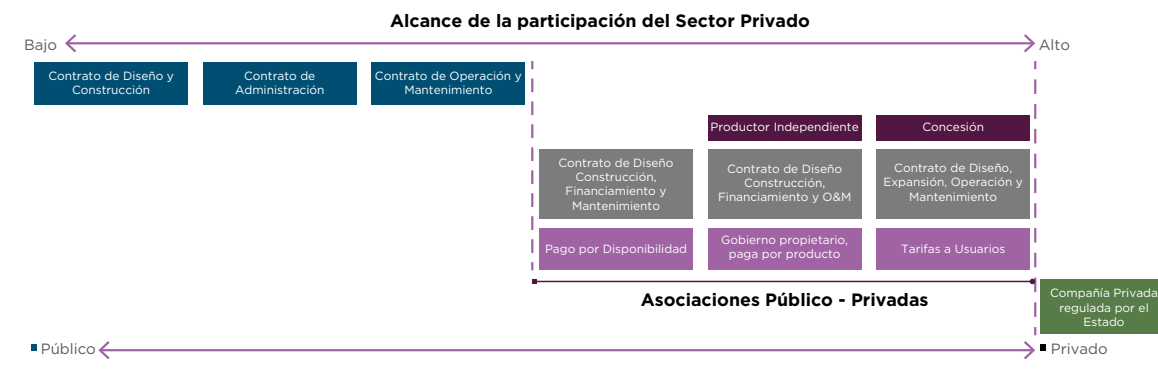
**Gráfica 1. Eficiencia de la inversión en infraestructura por región, 2000 y 2016**

Fuente: Suárez-Alemán, Serebrisky, y Perelman (2019).

De acuerdo con la Guía de Certificación para Asociaciones Público-Privadas (APP) desarrollada por la Banca Multilateral de Desarrollo,<sup>4</sup> las APP se definen como un *contrato de largo plazo entre una parte pública y una parte privada para el desarrollo y/o gestión de un activo o un servicio público, en el que el agente privado soporta riesgo significativo y responsabilidad significativa en la gestión durante la vida del contrato, y la remuneración está ligada significativamente al desempeño y/o la demanda o uso del activo o servicio*. Correctamente preparadas y estructuradas, las APP tienen un rol crucial en el cierre de brechas a través de ganancias de eficiencia e innovación.

Resulta importante destacar que las APP constituyen una alternativa adicional al desarrollo de infraestructura pública, complementando la Obra Pública Tradicional (OPT), donde el Estado se encarga de desarrollar, operar y/o mantener la infraestructura y provisión de sus servicios, asociados normalmente a partir de contratos independientes con entidades públicas o privadas. La importancia de señalar este hecho se centra en la necesidad de resaltar que la relación entre los sectores públicos y privados para el desarrollo de infraestructura no se manifiesta exclusivamente en las APP: de algún modo u otro, a través de contratos integrales o independientes, que agrupen más o menos fases del desarrollo de activos y prestación de servicios, que se fundamenten o no sobre indicadores de desempeño, o que tengan un reparto de riesgos determinado; en la gran mayoría de las ocasiones es necesario articular una relación contractual entre ambos, y las condiciones serán diferentes entre modalidades contractuales (OPT o APP). A continuación, la Figura 1 muestra el conjunto de distintas modalidades de contratación.

4. Banca Multilateral de Desarrollo (2017) *PPP Certification Guide* 3.0. <https://www.github.org/resources/publications/public-private-partnerships-reference-guide/>. Esta guía constituye una fuente de referencia en APP a nivel internacional, y ha sido desarrollada y promovida por los principales Bancos Multilaterales de Desarrollo.

**Figura 1. Modalidades de contratación**

Fuente: Elaborado por los Autores con base en la Guía de Certificación para Asociaciones Público-Privadas (APP) desarrollada por la Banca Multilateral de Desarrollo.

Por poner un ejemplo concreto, en promedio el desarrollo de obra pública en la región presenta un 48% de sobrecostos – presentes en tres de cada cuatro proyectos de infraestructura pública, cifra que se reduce considerablemente cuando participa la banca multilateral de desarrollo mejorando los procesos de planificación y preparación de los proyectos–, promedio muy superior al mundial, situado en el 28%, y que muestra cómo, si bien la ineficiencia en el desarrollo de obra pública no es algo específico de la región, sí hay mucho margen de mejora. A ello se unen los retrasos en el desarrollo de la obra, que inmovilizan capital físico y financiero – hecho que puede llegar a suponer alrededor de un 10% del costo total del proyecto –, y el costo asociado al inadecuado mantenimiento de la obra pública tradicional, ante la falta de previsión de recursos, e incentivos.

El impacto fiscal de un desarrollo ineficiente de la infraestructura es claro. De este modo, las estimaciones conservadoras muestran cómo las ineficiencias de la inversión pública en infraestructura supondrían más del 1% del PIB regional. Y a ello habría que sumar el consecuente (e infravalorado) impacto en términos de pasivos contingentes de contrataciones públicas – dadas las cifras de inversión pública en infraestructura en la región (2.2% PIB, en promedio en la última década), un ejercicio rápido<sup>5</sup> situaría dichos pasivos contingentes en cuantías superiores a un 1% del PIB de la región, cifra que incluso no considera el incremento por mantenimiento adicional imprevisto y rehabilitación de activos en los presupuestos públicos. Toda vez que, la participación privada en infraestructura en la región se ha situado por debajo del 1% del PIB, a los mencionados pasivos contingentes generados por la obra pública tradicional, habría que sumar aquellos generados hasta la fecha por las APP, no pasarían de un 0.3% del PIB, si tomamos por ejemplo la experiencia chilena. Por poner estos números en perspectiva, así como el potencial de desarrollo en la región de una mejor planificación de la infraestructura y manejo fiscal, la brecha de infraestructura de la región ha sido recientemente estimada en 3.12% del PIB para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (BID, 2021).

5. <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/desarrollando-infraestructura-la-evidencia-como-herramienta-clave-para-el-uso-eficiente-de-los-recursos-publicos/>

El presente documento se concentra en reflejar las mejores prácticas y elementos claves para garantizar la sostenibilidad fiscal de las APP. Sin embargo, todo lo mencionado aboga por la necesidad de establecer un idéntico y riguroso marco analítico fiscal compartido para todo el conjunto de la infraestructura, independientemente de la modalidad contractual bajo la que se desarrolla, para poder abordar los impactos negativos que generan los pasivos contingentes en el desarrollo de obra pública tradicional.

## LA SOSTENIBILIDAD FISCAL COMO CLAVE PARA UN GASTO PÚBLICO RESPONSABLE

La pandemia tras la propagación de la COVID-19 ha supuesto la [peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial](#), con una contracción en 2020 superior al 5% del PIB y preocupantes previsiones para los años venideros. Son tiempos de crisis para la región con una magnitud y potencial impacto mayor que las vividas en las últimas décadas. Antes de la pandemia, la región había hecho un importante esfuerzo en inversión en infraestructura, aunque insuficiente e insostenible (además de ineficiente, como se mostró anteriormente). Cálculos del [BID \(2021\)](#) muestran cómo la región debe incrementar más de un 70% la inversión, de 1,8% del PIB al 3,12%, para cerrar las brechas y cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La insuficiencia e ineficiencia de la inversión en infraestructura pública en la región se encuentra ahora ante un escenario crítico, acompañado de una mayor incertidumbre, coste de oportunidad de los recursos públicos más alto (mayores necesidades corrientes), y una mayor debilidad fiscal debido a la crisis generada por la COVID-19, que acentúa las debilidades estructurales del sector.

El corto y medio plazo a partir de la crisis sanitaria generada por la pandemia ha provocado la necesidad de cubrir fuertes demandas por gasto corriente en áreas de salud, asistencia a grupos vulnerables y fortalecimiento de la red de protección económica. Ello necesariamente ha profundizado la crisis económica, toda vez que el coste de oportunidad de dichos recursos se materializa a través de la reducción de los niveles de inversión. El espacio fiscal se encuentra fuertemente limitado: el paquete fiscal medio para hacer frente a la crisis fue del 8,5% del PIB y los déficits fiscales aumentaron un 5,3% del PIB en promedio en 2020 ([cifras macroreporte BID 2021](#)), apuntando a un [claro deterioro de las cuentas fiscales](#) – en gran medida consecuencia de un mal manejo de las políticas fiscales antes, durante y después de la Gran Recesión de la pasada década. En términos generales, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado periodos de recuperación más lentos en comparación con el resto del mundo ante choques de magnitud similar, [con diferencias por país](#).

El complejo escenario macroeconómico y fiscal que enfrenta la región obliga a prestar especial atención a la sostenibilidad fiscal de los proyectos de infraestructura que se realizan. Si bien es clave seguir invirtiendo en sectores de infraestructura económica y social vitales para el desarrollo económico, es importante que esto sea hecho siguiendo los máximos estándares de rigurosidad en cuanto al manejo

fiscal, y con una perspectiva integral a lo largo del ciclo de vida del activo que vaya más allá de los análisis tradicionales de impacto fiscal “*ex ante*”, enlazando las etapas de preparación de proyectos con su riguroso seguimiento, monitoreo y supervisión – como se presentará más adelante.

La combinación de altas necesidades de inversión en infraestructura para potenciar la recuperación y crecimiento económico postpandemia, y escasos recursos públicos para atenderlos, presenta como potencial solución apostar por proyectos con participación privada que garanticen la mayor eficiencia en el uso de los recursos (generando valor por dinero) y la sostenibilidad de éstos. En este sentido, las Asociaciones Público-Privadas (APP) pueden resultar una buena manera para lograrlo. Para ello, resulta fundamental fortalecer la capacidad institucional y de estado de derecho en el análisis de proyectos, transparentando los costos reales sobre las cuentas públicas de las inversiones que realizan los países. En particular, es clave que los proyectos a desarrollar para la recuperación y crecimiento económico aseguren su sostenibilidad fiscal dado el complejo contexto regional, resultando fundamental el desarrollo de herramientas que permitan analizar la sostenibilidad fiscal de los proyectos considerando todo su ciclo de vida.

Construyendo a partir de los principales estándares internacionales para el buen manejo fiscal de las APP (Fondo Monetario Internacional, Eurostat, Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público) el presente documento muestra una ruta metodológica que permita explorar de forma integral la dimensión fiscal de los proyectos a lo largo de todo el ciclo de vida de éstos, desde una perspectiva dinámica y atendiendo a diferentes subdimensiones que se mencionarán más adelante. El objetivo principal pasa por reforzar la dimensión fiscal del análisis de proyectos a través de un marco dinámico multidimensional, bajo una óptica fiscal agregada y funcional, que, por un lado, considere el impacto que genera el activo en términos de liquidez, espacio fiscal y capacidad de endeudamiento y, por otro lado, el servicio y los costos que éste conlleva durante todo su ciclo de vida.

En este proceso, se busca determinar la sostenibilidad fiscal de los proyectos, entendida como un enfoque integral durante la preparación de proyectos y vigencias de los contratos, donde se estimen los costos fiscales y se garantice el cumplimiento de las obligaciones firmes y contingentes en cada etapa del proyecto (diseño, construcción, modernización, rehabilitación, operación y mantenimiento O&M). Para llevar a cabo lo anterior, se desarrolla un marco metodológico que se construye a partir de cuatro dimensiones interrelacionadas:

1. Dimensión de Preparación/Estructuración de proyectos (Factibilidad fiscal).
2. Dimensión de Registro y contabilidad (Impacto fiscal).
3. Dimensión de Servicios – ciclo de vida de los activos (Asequibilidad fiscal).
4. Dimensión de Gobernanza del Sector Público (Responsabilidad fiscal).

El propósito ulterior es garantizar finanzas públicas sanas que permitan la contabilidad, el registro y fondeo de las obligaciones fiscales durante la vigencia de los contratos, bajo un marco legal e institucional que aseguren la presupuestación, la supervisión y el monitoreo y, con base en ello, la provisión nacional de infraestructura sea eficaz y eficiente, mejorando la toma de decisiones informada.

Una gestión fiscal oportuna y eficiente pasa por asegurar procesos de planificación, ejecución y monitoreo de aquellos elementos que pudiesen comprometer el espacio fiscal durante todo el ciclo de vida de los proyectos. Y, a través de dichos procedimientos, identificar riesgos, estimar y presupuestar compromisos adquiridos y planear estrategias que favorezcan la sostenibilidad de los activos. Si bien existen herramientas para monitorear la capacidad fiscal a nivel macroeconómico<sup>6</sup> (indicadores de desempeño, límites y/o reglas fiscales, transparencia en los balances financieros, entre otros), el objetivo del presente documento es ofrecer una propuesta integral que las complemente; esto es, además de considerar el impacto fiscal agregado de los proyectos, valorar otras dimensiones de igual importancia que son necesarias para el buen desempeño de los proyectos bajo esquemas APP.

El trabajo presenta una ruta para fortalecer las buenas prácticas en gestión fiscal, ponderando la importancia de componentes clave en la ejecución de contratos vía APP como la correcta preparación de proyectos, la aplicación del marco normativo, un eficiente y eficaz arreglo institucional, el adecuado registro, contabilidad y reporte de los compromisos adquiridos por el gobierno, así como los medios para garantizar los pagos por el o los servicios que ofrecerá el activo en condiciones de calidad (adecuadamente mantenidos).

## MARCO ANALÍTICO FISCAL DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

En la definición de APP destacan la relación de largo plazo y la transferencia de riesgos como elementos clave. Estos dos conceptos se encuentran íntimamente relacionados con el equilibrio fiscal, toda vez que las APP crean obligaciones fiscales a solventar en el tiempo y, de no clasificarlas, contabilizarlas, registrarlas y supervisarlas<sup>7</sup> correctamente, será difícil garantizar los recursos intertemporales adecuados por parte del gobierno.

6. Con el objetivo de mejorar la gestión de riesgos macro fiscales, en 2022 [se lanzó](#) la plataforma BID “*Fiscal Sustainability For Latin America and the Caribbean*” (FISLAC), cuyo objetivo principal es dotar de estrategias fiscales resilientes, fortalecer la capacidad institucional y mitigar impactos sociales, utilizando como base las reglas fiscales y el análisis de riesgos. Dicha herramienta pretende contribuir a garantizar la sostenibilidad fiscal agregada en la región.

7. La clasificación de las obligaciones fiscales define el enfoque metodológico a utilizar para su tratamiento en el balance del gobierno. La contabilización refiere a su identificación y estimación en los estados financieros consolidados del gobierno; el registro a su cuantificación a través de las estadísticas de las finanzas públicas, ofreciendo una visión macroeconómica; y, la supervisión, al seguimiento de éstas durante todo el ciclo de vida del proyecto.

Para evaluar correctamente los impactos fiscales de las APP, resulta necesario elaborar un marco de referencia basado en estándares internacionales de estadísticas de las finanzas públicas y contabilidad financiera. Para conceptualizar el origen y tratamiento de las implicaciones fiscales es necesario establecer un punto de referencia en torno a la estimación de los montos a erogar y los riesgos a asignar (retenidos y transferidos); por un lado, el registro y contabilización de los pasivos firmes y contingentes, tomando en consideración las reglas fiscales y los ajustes en el balance público; por otro lado, la viabilidad financiera de los proyectos y la capacidad del gobierno para fondarlos; en los dos casos, resulta necesario considerar los ingresos y establecer el perfil de gastos en el proceso de presupuestación.

## EL REGISTRO Y LA CONTABILIDAD DE LOS COMPROMISOS FISCALES DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

En la contratación de obra pública y servicios a través de APP, se identifica, principalmente, el efecto agregado en las finanzas públicas de las inversiones en capital (CAPEX) a ejecutar; esto es, se valida el espacio fiscal para realizar los pagos durante el ciclo de vida de los proyectos,<sup>8</sup> el cual, por lo general, está delimitado por reglas o límites fiscales previamente establecidos dentro del marco regulatorio del programa APP; así, en esta labor de sostenibilidad, los países podrán establecer diferentes tipos de normas (Irwin, T. *et al.* 2018) y/o estrategias para controlar los costos y la exposición al riesgo:

1. Procesos estilizados para jerarquizar, adoptar y presupuestar proyectos;
2. Desarrollo de un marco institucional para asignar riesgos y realizar pagos;
3. Lineamientos para llevar a cabo la rendición de cuentas;
4. Reglas que validen la capacidad fiscal de los gobiernos:
  - a. Regla Fiscal que limita el tamaño del programa de Asociaciones Público-Privadas (pagos como porcentaje de los ingresos o del PIB).
  - b. Límites a los compromisos a adquirir durante el año fiscal.
  - c. Adopción de nuevas normas contables y límites presupuestales.
5. Evaluaciones de los límites e impactos fiscales de los proyectos en el gasto público.
6. Análisis de sostenibilidad de la Deuda.

Dichas normas revelan un mecanismo para evaluar el impacto fiscal del activo a desarrollar, donde será indispensable estimar los costos fiscales y determinar si éstos deben contabilizarse y registrarse en o fuera del balance general del gobierno; esto ayudará a cuantificar los compromisos ya sea en el nivel de gasto o deuda y, a partir de ello, estimar si hay suficiente liquidez y capacidad de endeudamiento en el plazo medio para fondarlo. Estas reglas sirven para llevar un control de la capacidad de los gobiernos para implementar APP y complementan una visión

8. Se refiere a la estimación de proyecciones de flujos de ingresos y gastos evaluando su implicación en las finanzas públicas del Estado.

integral para favorecer la sostenibilidad de los proyectos bajo este esquema; en ese sentido, sería una buena práctica contar con ellas.

De inicio, es importante entender algunos conceptos; por un lado, diferenciar entre fondeo y financiamiento de un proyecto:<sup>9</sup>

1. **Fondeo:** Los pagos por inversión y costos de operación a través ya sea de tarifas a usuarios y/o pagos prestablecidos por el gobierno, básicamente, financiados a través de impuestos.
2. **Financiamiento:** El esfuerzo por asegurar los recursos para las etapas de diseño, construcción e, incluso, primeras etapas de operación. Tanto el sector público como el privado pueden acudir a diferentes entidades para disponer de los recursos por adelantado – bancos comerciales, banca nacional o multilateral de desarrollo, o mercado de capitales.

Si bien el financiamiento del proyecto es parte fundamental para la viabilidad y consecución de una obra de infraestructura, la parte que determina en primer término la incidencia fiscal (efecto en el déficit y deuda pública) es el fondeo; adicionalmente, la asignación de riesgos<sup>10</sup> (quién administra y gestiona qué riesgos) y la propiedad<sup>11</sup> del activo, ya sea, por la entidad del gobierno o el socio privado (esto es, quién resulta dueño del activo). Al identificar las fuentes de fondeo y la capacidad de financiamiento, asignar los riesgos y establecer la propiedad del activo, es factible desarrollar un marco metodológico para contabilizar y registrar tanto activos como pasivos (firmes y contingentes) y, por lo tanto, evaluar el impacto fiscal de los proyectos.

La contabilidad y el registro de los pasivos firmes y contingentes es heterogénea y varía entre países; por lo general, está en función de la información y forma de registro en las cuentas nacionales o sistemas de información; como lo menciona el Departamento de Estadísticas del FMI (2009), en su *Fact Sheet, Government Finance Statistics* (GFS), en el ciclo fiscal, hay tres conjuntos de cuentas que utilizan información en distintas etapas: 1) Presupuestación; 2) Registro contable; y 3) Registro estadístico. Como objetivo, se debiera buscar consistencia en cada una de ellas y cuantificar el impacto en los agregados fiscales de deuda y déficit público.

9. Definición tomada del PPP *Fiscal Risk Assessment Model* (PFRAM) diseñado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Abril 2016). Adicionalmente, es importante mencionar que este tipo de esquema se aplica comúnmente en contratos APP, donde el sector público retiene la propiedad legal del activo (derecho a obtener los beneficios por bienes, servicios, activos financieros y pasivos) y, la parte privada, ofrece el financiamiento y obtiene la propiedad económica (derecho a obtener los beneficios por el uso del bien en virtud de los riesgos asociados al activo).

10. Los riesgos fiscales se definen como aquellos hechos que hacen que los costos o ingresos fiscales se desvíen de sus expectativas o proyecciones (FMI 2016); básicamente, los riesgos se presentan al materializarse eventos inciertos y/o cambios en variables de difícil predicción.

11. Según el Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (FMI 2014) pág. 50-51, la propiedad de los activos se clasifica en:

- Legal: derecho a recibir los beneficios asociados a bienes, servicios, activos financieros y pasivos; y/o
- Económica: derecho a recibir los beneficios por uso del bien, servicio y activo financiero, en virtud de asumir los riesgos asociados al activo.

Las buenas prácticas sugieren que las APP se registren y queden incluidas en el presupuesto del gobierno central (o subnacional si corresponde), implicando que existe competencia por fondos para desarrollar los mejores proyectos de infraestructura (aquellos que crean valor por dinero), independientemente de la estructura de contratos a aplicar; esto es, si se llevó a cabo algún proyecto vía un esquema APP, idealmente, las implicaciones presupuestales deben ser similares a aquellos desarrollados vía Obra Pública Tradicional (OPT). En la sección 2.2, se describirán los enfoques metodológicos para contabilizar y registrar los pasivos firmes y contingentes, señalando sus implicaciones en el Balance General de los gobiernos.

En la práctica, países como Australia y el Reino Unido proveen fondeo en función del proyecto y no con base en el esquema de contratación (ambos países conciben a las APP como un método de contratación para la infraestructura pública y no como inversiones independientes del ciclo de inversión pública);<sup>12</sup> sin embargo, esto no es la regla generalizada en el resto del mundo. Si bien en el Anexo A, *Mejores prácticas internacionales en contabilidad y registro de pasivos*, se describe el detalle del tratamiento fiscal de las APP en distintos países pioneros (Australia, Canadá, Japón, Reino Unido y República de Corea) en el uso de este tipo de esquema contractual, el Cuadro 1 muestra una breve descripción para dos de ellos.

### Cuadro 1. Tratamiento fiscal de las APP en Australia y Reino Unido

#### Australia

El gobierno muestra, a través de su legislación, el compromiso para contabilizar, registrar y reportar los pasivos fiscales adquiridos.

- **Contabilidad:** el Consejo Australiano de Normas Contables expide un marco extendido integral de Información Financiera que se alinea con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), las cuales son congruentes con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP); en ese caso, el gobierno reporta en su balance general, todos los activos físicos y financieros, los pasivos que generan dichos activos y la deuda convencional.
- **Registro:** Para el registro de sus estadísticas públicas, define el Sistema Australiano de las Estadísticas de las Finanzas Públicas, el cual se aplica a la medición de las transacciones financieras del Gobierno y su impacto en distintos sectores económicos; en el sistema, se provee información detallada de ingresos, gastos, flujo de efectivo, activos y pasivos desde el ámbito federal, estatal y local.

#### Reino Unido

- **Contabilidad:** A partir de 2015, alinea sus normas de información financiera con las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS por sus siglas en inglés) y la NICSP número 1 (Estado de Resultados Financiero), donde éstas:

12. Lo anterior responde a una previa etapa de planificación, la cual garantiza que, independientemente del tipo de contrato, todos los proyectos compitan por recursos; en ese sentido, si el proyecto es autorizado, entonces logrará el fondeo.

- Aplican a los estados financieros que buscan demostrar la posición financiera en pérdidas/utilidades (o ingresos/gastos) en un periodo determinado.
- Deben ser utilizadas por entidades de beneficio público y compañías.
- Tienen que converger con toda ley complementaria.
- **Registro:** En 2019, inicia un proceso gradual para complementar su marco fiscal de Estadísticas de las Finanzas Públicas,<sup>13</sup> basado en el Sistema de Cuentas Nacionales Europeo 2010 (*ESA2010* por sus siglas en inglés) con elementos del MEFP 2014 (FMI) para ofrecer a los usuarios una perspectiva más amplia respecto a los activos y pasivos del gobierno.

Existen presupuestos de gobiernos centrales que consideran los compromisos fiscales que el Estado tiene ante un Privado, observándose en la práctica lo siguiente:

- **Pago firme del gobierno:** Si el fondeo es a través de una obligación cierta del gobierno (pagos recurrentes se registrarán como gastos presupuestales), el flujo de efectivo, junto con el registro del pasivo, aplicará sólo cuando el proyecto se encuentre en la etapa de operación, una vez que el activo se encuentra construido y operando; lo anterior, dado que el privado es responsable de la construcción del activo a través de su propio esfuerzo de financiamiento (estructuración financiera: deuda y capital de riesgo);
- **Tarifas:** Si la provisión del activo se fondea vía cobro a los usuarios, dado que no hay desembolso de parte del gobierno (no hay flujos de efectivo bajo dicha modalidad), los pasivos no se registrarán, sólo en caso de considerar posibles eventualidades, entonces se reportarían como pasivos contingentes.

En ambos casos, para dar un correcto seguimiento y cumplimiento a las obligaciones de los gobiernos sin comprometer la transparencia y disciplina fiscal, resulta conveniente describir el marco metodológico de contabilidad y registro propuesto a nivel internacional; por ello, resulta indispensable que los países adopten reglas propias o las ajusten según las buenas prácticas internacionales, para llevar a cabo la contabilidad y el registro de sus pasivos, y definan cómo determinar la propiedad de los activos.

## ENFOQUES METODOLÓGICOS PARA EL CÁLCULO DEL IMPACTO FISCAL

Para conciliar los enfoques metodológicos y ofrecer elementos suficientes para determinar la propiedad de los activos, resulta indispensable diferenciar entre contabilidad y registro de compromisos; básicamente, la contabilidad financiera

13. El Sector Público reconoce tres subsectores: Gobierno Central, Gobiernos Locales y Entidades Públicas.

de activos y pasivos refiere a su identificación, análisis y estimación en los estados financieros consolidados del gobierno; lo más común es que cada país establezca sus propias normas contables, de hecho, países como Australia, Canadá y el Reino Unido presentan sistemas avanzados y desarrollados (o, en su caso, que busquen alinearse con las NIIF y/o las NICSP).<sup>14</sup>

El registro de obligaciones fiscales implica su cuantificación en el marco de las estadísticas de las finanzas públicas, con base en las cuentas nacionales, ofreciendo una visión macroeconómica y favoreciendo la evaluación del impacto de los activos a desarrollar; por ello, los estándares establecidos por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (2014) o Eurostat y las NICSP no son excluyentes y, más bien, pueden ser complementarios y facilitar el correcto registro y contabilidad de pasivos (firmes y contingentes).

A nivel internacional, las metodologías aceptadas que definen la propiedad del activo y, por tanto, el tratamiento de los compromisos en el balance del gobierno, son: 1) Aquella aplicada al registro de los compromisos fiscales con base en las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) de los países y 2) Aquella que los contabiliza financieramente; ambas no son excluyentes y, procuran en mayor o menor medida ser congruentes.

1. **Los riesgos y recompensas (Registro de las EFP):** según las especificaciones del contrato, los activos son registrados en el balance de la parte que retiene la mayoría de los riesgos y obtiene los retornos asociados en función de su propiedad (legal o económica); y,
2. **El dominio o control<sup>15</sup> del activo (Contabilidad financiera):** si la entidad pública es aquella quien ejerce el control del activo, entonces asumirá la mayor parte de los riesgos.

Bajo la primera metodología, hay dos planteamientos que ayudan a asignar los riesgos y, por tanto, registrar los compromisos fiscales, uno para Europa y, otro, prácticamente para el resto del mundo (al utilizar las estadísticas de las finanzas públicas, es factible estimar la incidencia fiscal en el balance y deuda del gobierno). El primero se desarrolla bajo el método publicado por la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea, Eurostat; ésta es clara al establecer que, si el riesgo de construcción y el de demanda o disponibilidad se transfieren al socio privado, entonces los pasivos por concepto de Asociaciones Público-Privadas no deben considerarse en el balance del gobierno y, por lo tanto, no contabilizan como deuda pública.<sup>16</sup> El segundo obedece al Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), actualizado y publicado en 2014; éste plantea un mecanismo para la declaración de datos fiscales (preparación de la balanza de pagos y las estadísticas monetarias financieras) y se alinea con el

14. Japón y la República de Corea del Sur también presentan sistemas contables avanzados y propios.

15. Por control se entiende la acción de proceder (tipo de servicios a otorgar, a quién otorgarlos y a qué precio, NICSP 32) según las condiciones contractuales establecidas durante el ciclo de vida del proyecto.

16. De ser así, esquemas de pago por disponibilidad o en función de la demanda (peaje sombra, garantías por ingresos mínimos, entre otros) no necesariamente se considerarían como deuda pública.

Sistema de Cuentas Nacionales de 2008 de Naciones Unidas. En ambos casos, se pondera la importancia de los riesgos y recompensas; sin embargo, sólo el primero establece criterios específicos para asignarlos.<sup>17</sup>

La segunda metodología favorece la contabilidad financiera de las obligaciones públicas; ésta hace referencia a las NICSP, las cuales toman como base el dominio o control del activo para definir en qué balance debe registrarse inicialmente (entidad pública o privada) y, de ese modo, establece un marco institucional para definir un registro contable-financiero, el cual deberá guardar correspondencia entre las partes (socio público y privado).<sup>18</sup> En caso de registrarse en el Balance General del Estado, las obligaciones se contabilizarán como deuda.

La contabilidad ayuda a que los gobiernos y/o entidades evolucionen favorablemente en términos de su desempeño financiero y, el registro, a que las finanzas públicas sean sostenibles en términos de liquidez y deuda, dando estabilidad a la política fiscal; si bien ambos conceptos persiguen fines distintos, comparten un objetivo común, establecer una forma de evaluar los activos y pasivos (firmes y contingentes) que enfrentan los gobiernos, para con ello, optimizar la asignación de recursos presupuestales.

En este contexto (estadísticas y contabilidad), los países pueden presentar dos métodos de cálculo para contabilizar y registrar los compromisos; 1) la base devengada; y 2) la base de flujo de caja; la primera reconoce los activos, pasivos, patrimonio, ingresos y gastos en el periodo (año) en que hayan ocurrido aquellos hechos que determinaron su derecho a recibirlos o en aquel donde el servicio haya sido ejecutado, sin importar el momento en el que se realizan los cobros o gastos; la segunda, los reconoce en el momento de cobro o pago (FMI, Eurostat y NICSP aplican la base devengada).<sup>19</sup>

17. El Manual de las Finanzas Públicas del FMI 2014 (págs. 363 - 364) es claro al establecer que, aunque no es posible dictar reglas que puedan aplicarse a todo tipo de APP para asignar riesgos y recompensas, existen factores que pueden guiar la decisión. Aquel con la propiedad económica debe considerar los riesgos asociados con la adquisición y el uso del activo.

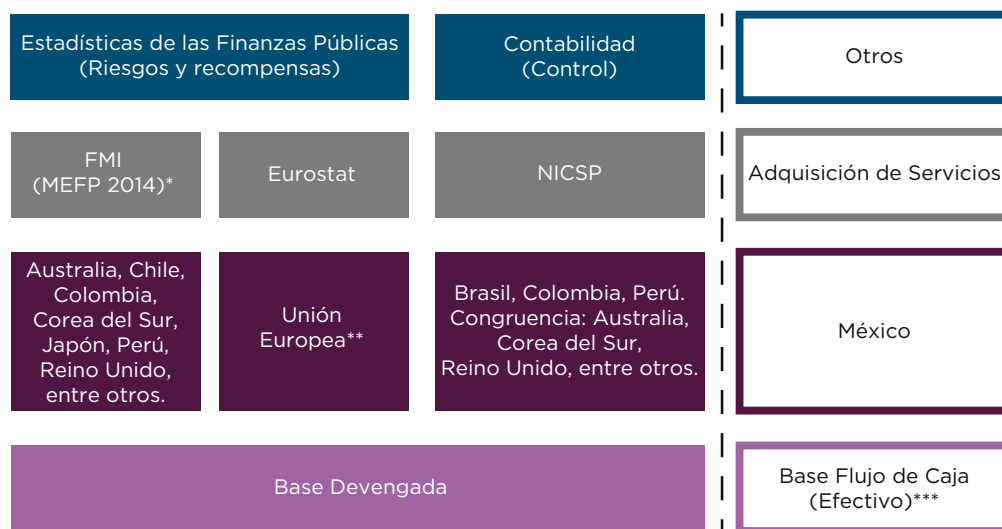
- Adquisición:
  - Grado en que el gobierno controla el diseño, la calidad, tamaño y mantenimiento de los activos.
  - Riesgo de construcción: considera sobrecostos, incumplimiento de las especificaciones o códigos de construcción y riesgos que impliquen pagos a terceros (ambientales, entre otros).
- Explotación:
  - Riesgo de oferta, de demanda, de valor residual y obsolescencia y por disponibilidad.

Para definir la propiedad del activo, el MEPF permite el uso de la Regla de Eurostat y de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

18. Congruencia con las Normas Internacionales de Información Financiera; de hecho, la NICSP 32 se adapta a la NIIF 12: Acuerdos por Servicios de Concesión (*Service Concession Arrangements*).

19. Definición del MEFP 2014 (pág. 54 y 55): [https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM\\_2014\\_SPA.pdf](https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf)

- Base devengada: Los flujos se registran en el momento en que un valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue, lo cual permite una mejor estimación del impacto macroeconómico de la política fiscal.
- Base flujo de caja: los flujos se registran cuando se recibe o desembolsa efectivo. Este registro no considera los flujos no monetarios, por lo que no se registran por completo todas las actividades económicas y flujos de recursos.

**Figura 2. Conceptualización de las metodologías para el registro y contabilidad de pasivos**

\* El enfoque de Riesgos y recompensas establecido en el Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (2014) del FMI, para establecer la propiedad del activo, permite utilizar las Reglas aplicadas por Eurostat y/o presentadas en las NICSP 32.

\*\* Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Islandia, Latvia, Lichtechnstein, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Suecia y Suiza.

\*\*\* Según la Federación Internacional de Contadores (IFAC por sus siglas en inglés), algunos países que utilizan la base de flujo de caja son Angola, Bulgaria, India, Nicaragua, Pakistán, entre otros.

<https://www.ifac.org/knowledge-gateway/supporting-international-standards/discussion/international-public-sector-financial-accountability-index>.

Fuente: Elaborado por los Autores.

Las NICSP utilizan la contabilidad de base devengada, por lo que, cualquier enfoque de estadísticas de las finanzas públicas (registro de activos) que también la aplique, encontrará un punto de convergencia con mayor facilidad (tanto el Manual de EFP del FMI como Eurostat aplican la base devengada);<sup>20</sup> de no ser el caso, se requerirá mayor esfuerzo, coordinación y tiempo.

## **Cuadro 2. Registro y contabilidad de pasivos: El caso de México y la consideración de servicios**

En el contexto de un marco fiscal consolidado, según los “estándares internacionales” establecidos por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI, el caso de México difiere particularmente en la contabilidad y registro de pasivos.<sup>21</sup> La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señala que los compromisos de pago derivados de los proyectos APP no constituyen deuda, en virtud de que

20. Esto no implica necesariamente que ambas metodologías generan la misma cuantificación de obligaciones fiscales.

21. Como se mostrará más adelante (Tabla 4), a diferencia de México, países de la región (Brasil, Colombia, Chile y Perú) han iniciado la transición hacia un marco fiscal consolidado con el Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI y las Normas Internacionales de Información Financiera (las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público son consistentes con ellas). En ese sentido, ellos utilizan la base devengada y tienen (o trabajan en) un marco para contabilizar y registrar sus compromisos fiscales.

son servicios que están sujetos a deducciones y penalizaciones de acuerdo con el desempeño, calidad y suministro por parte del sector privado.

- El registro de los gastos por servicios, según el Clasificador por objeto del Gasto (COG),<sup>22</sup> corresponde al Capítulo 3000 *Servicios Generales*, Subcapítulo 3300 *Otros Gastos* y Subpartida 333904 *Asignaciones derivadas de proyectos de Asociación Público-Privada*.

- En la clasificación por servicios, los gastos federales se consideran como gasto corriente y no gasto en inversión; por lo anterior, la contabilidad financiera de las APP se llevará a cabo según el presupuesto autorizado por ejercicio fiscal en base de flujo de caja.

En ese caso, según lo publicado en el artículo 41, numeral II, inciso f, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH),<sup>23</sup> el Decreto de Presupuesto deberá incluir las provisiones de gasto que correspondan a gastos corrientes obligatorios.

Finalmente, la convergencia entre las NICSP y cualquier enfoque de estadísticas de las finanzas públicas será indispensable para alcanzar la armonía contable, la congruencia estadística (macroeconómica) y para hacer frente a las obligaciones firmes y contingentes con mayor claridad; sin embargo, se debe ser cuidadoso, ya que por su naturaleza, ambas metodologías pudieran tener resultados diferentes; en este caso, si es posible identificar las diferencias y lograr un punto de acuerdo, entonces, se obtendrán elementos necesarios para presupuestar recursos suficientes por ejercicio fiscal e, idealmente, realizar proyecciones e implementar consideraciones de mediano y largo plazo para garantizar el fondeo de los proyectos.

## **ESQUEMAS DE RIESGOS Y RECOMPENSAS - ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

Bajo este planteamiento, resulta necesario identificar qué riesgos retiene el gobierno y cuáles se transfieren al privado y, si el primero es aquel que retiene la mayoría del riesgo, entonces se le podrá atribuir la propiedad del activo y, viceversa (este enfoque es aquel aplicado por el Reino Unido y Australia); al aceptar los riesgos y tener el dominio del activo, el gobierno goza de los beneficios generados por éste (propiedad económica); sin embargo, también tiene la obligación de registrar el activo en su balance de resultados y considerar las implicaciones fiscales (pagos por pasivos relacionados con la construcción, operación, entre otros), así como identificar un pasivo que corresponda al valor del activo.<sup>24</sup>

Como se mencionó en la sección anterior, internacionalmente, destacan dos enfoques de estadísticas confiables para el registro de compromisos fiscales en contratos de Asociaciones Público-Privadas y que se vinculan directamente con las Estadísticas de las Finanzas Públicas: 1) Manual de Estadísticas de las Finanzas

22. Clasificador por Objeto del Gasto: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/Clasificador\\_por\\_Objeto\\_del\\_Gasto\\_para\\_la\\_Administracion\\_Publica\\_Federal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/Clasificador_por_Objeto_del_Gasto_para_la_Administracion_Publica_Federal.pdf).

23. Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>.

24. [https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM\\_2014\\_SPA.pdf](https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf), págs. 50 y 51 y págs. 363 – 365. Si resulta complejo llevar a cabo la diferenciación y asignación de riesgos y recompensas, se permite utilizar las Reglas desarrolladas por Eurostat e, incluso, aquellas presentadas en las NICSP 32.

Públicas (FMI 2014);<sup>25</sup> y 2) Manual del Déficit Público y la Deuda de la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (2002).<sup>26</sup> En ambos casos, el alcance garantiza una adecuada medición del impacto fiscal en el balance del gobierno y la deuda, lo que permitirá entender si los países cuentan con espacio fiscal suficiente para desarrollar proyectos APP.

## **A. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)**

El Fondo Monetario Internacional actualiza y publica, en 2014, el “Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas” (MEFP 2014, *GFSM* por sus siglas en inglés) para establecer los estándares internacionales para evaluar las estadísticas del Sector Público.<sup>27</sup>

El manual recomienda que, si el Gobierno retiene la mayoría del riesgo<sup>28</sup> e ingresos o beneficios del proyecto, a través del contrato APP, entonces, dicho activo debe registrarse como público; lo anterior implica que, cada una de las transacciones tendrán un impacto directo en las finanzas del gobierno, registradas en el balance general; si la parte privada retiene la mayoría de los riesgos e ingresos, entonces la propiedad del activo será privada; de ser así, el activo quedará por fuera del balance de la entidad pública. A pesar de ello, pueden existir compromisos para el Estado, donde, si bien no hay un efecto directo en la deuda, los pagos al privado se registrarán como adquisición de servicios (gasto); en este caso, el activo sólo tendrá un impacto en las finanzas públicas al momento de transferirse al Estado y/o finalizar el contrato de APP.<sup>29</sup>

La forma de registro que contempla el manual es integral; por un lado, establece que los flujos económicos y saldos (activos y pasivos) se consideren en base devengada; y, por otro lado, que los datos, también se reporten en base de flujo de caja (la última, para valorar la liquidez de los gobiernos).<sup>30</sup> Al final de cada periodo, el balance del gobierno presentará las posiciones de saldos (activos y pasivos) y el patrimonio (neto y financiero); adicionalmente, en el caso de pasivos contingentes explícitos, éstos deberán

25. [https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM\\_2014\\_SPA.pdf](https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf).

26. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b9d16e56-12c9-4f69-a56b-bcd56a028251/language-es>.

27. El MEFP 2014 se encuentra armonizado con la metodología de las Naciones Unidas “Sistema de Cuentas Nacionales” del 2008.

28. Una parte fundamental en su registro obedece a la correcta clasificación de riesgos entre el sector público y el privado; los riesgos deberían ser transferidos o retenidos según quien posea la mejor habilidad para administrarlos y, en su caso, mitigarlos. En ese sentido, los riesgos asociados a las APP deben evaluarse, cuantificarse y reportarse.

“Mayoría del riesgo”: si bien es complejo encontrar una definición específica, según el MEFP 2014, se podría considerar como el grado en que el gobierno controla el diseño, la calidad, tamaño y mantenimiento de los activos.

29. MEFP 2014: pág. 364.

30. MEFP 2014: pág xxi.

explicitarse/revelarse en los reportes fiscales;<sup>31</sup> complementariamente, el MEFP señala que, una vez reconocida la propiedad del activo, se registra un pasivo<sup>32</sup> y, como lo hacen algunos países, se podría considerar como una modalidad de préstamo/arrendamiento (los pagos se dividen en el reembolso del préstamo e intereses).<sup>33</sup>

La estructura del marco analítico de las EFP<sup>34</sup> se construye a partir de cuatro estados financieros: 1) Estado de operaciones (evalúa cambios en las posiciones de saldos); 2) Estado de otros flujos económicos (variaciones en los saldos de activos, pasivos y patrimonio neto que no tienen su origen en transacciones); 3) El Balance (saldos de activos, pasivos y patrimonio neto); y 4) Estados de usos y fuentes de efectivo (variación neta en los flujos de efectivo de transacciones).

En este marco, las EFP reconocen al:<sup>35</sup>

- a. **Activo:**<sup>36</sup> Recursos sobre los cuales se ejercen derechos de propiedad y de los cuales sus propietarios podrían obtener beneficios económicos (consecuencia de ser propietario económico).
- b. **Pasivo:**<sup>37</sup> Cuando la unidad o deudor (entidad pública) está obligada, en circunstancias específicas, a proveer fondos (en efectivo o instrumento financiero) u otros recursos a otra unidad o acreedor (contratista).<sup>38</sup>
- c. **Pasivo Contingente:** Obligaciones que no surgen a menos que un evento o eventos específicos y discretos ocurran en el futuro.
  - **Explícitos:**<sup>39</sup> Reconocen obligaciones (garantías de préstamos/deuda o derechos por indemnizaciones, procesos judiciales o incumplimiento de pago de capital) especificadas en la ley o en los contratos que surgen si se cumplen ciertas condiciones;
  - **Implícitos:**<sup>40</sup> Adquieren compromisos (conflictos contractuales, prestaciones sociales o implicaciones por riesgos transferidos) no especificados por ley o en los contratos.

31. Reportarlos permite complementar el enfoque de riesgos y fortalecer la documentación presupuestaria del proyecto. Si se aplica este mecanismo y se reporta periódica y transparentemente, se daría un paso a evitar el mal uso de las APP y avanzar en la ejecución de proyectos que generen valor por dinero.

32. El MEFP 2014 (pág. 213) reconoce como pasivos: Derechos Especiales de Giro (DEG), Dinero legal y depósitos, Títulos de deuda, Préstamos, Participaciones de capital y en fondos de inversión, Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas, Derivados financieros y opciones de compra por parte de empleados y/u otras cuentas por pagar.

33. MEFP 2014 pág. 365.

34. MEFP 2014: pág. 75.

35. MEFP 2014: pág. 83 y 84.

36. Los activos pueden ser no financieros (activos fijos, existencias, objetos de valor y activos no producidos) y financieros (según la residencia de la contraparte y por tipo de instrumento).

37. El MEFP 2014 reconoce a los pasivos como financieros.

38. Incluye al “*Peaje Sombra*” dado que la entidad pública se compromete a pagar por cada usuario del servicio público; sería un compromiso firme (su valor ex - ante se desconoce) y, muy probablemente, se consideraría en el balance general del gobierno.

39. Garantías por una sola vez, Garantías de préstamos y otros instrumentos de deuda (deuda con garantía pública), MEFP 2014 pág. 235.

40. Obligaciones netas por prestaciones de seguridad social futuras.

Es importante mencionar que, si bien el MEFP 2014 no desarrolla un mecanismo específico de cómo determinar la propiedad del activo, sí señala que es muy probable que los factores que determinan la asignación de riesgos varíen de una APP a otra, donde no es posible enunciar reglas que apliquen satisfactoriamente a toda situación y que las disposiciones de cada una de ellas deben evaluarse para decidir qué parte ostenta la propiedad económica;<sup>41</sup> lo anterior es muy relevante debido a que, en función de ella, la entidad pública deberá o no registrar la adquisición del activo e identificar el correspondiente pasivo. En ese sentido, los enfoques complementarios de la Eurostat/NICSP 32 resultan convenientes.

## B. EUROSTAT

En febrero de 2004, en la publicación “*Una nueva decisión de la Eurostat sobre déficit y deuda - Tratamiento de las Asociaciones Público Privadas*”<sup>42</sup> se dieron a conocer los criterios estadísticos para registrar los contratos de largo plazo de las APP, donde, principalmente, el “sector público” es el comprador de los servicios provistos por el socio privado; en ella, se establecen los elementos fundamentales a considerar para evaluar si existe impacto en el déficit público y, probablemente, deuda.

En 2016, a partir de dicha publicación, en el Manual sobre el déficit y la deuda del gobierno (MGDD 2016 por sus siglas en inglés)<sup>43</sup> se incluyó un capítulo detallado sobre el uso de dichos criterios; además, éste se alinea con el Sistema de Cuentas Europeas (ESA2010 por sus siglas en inglés).<sup>44</sup>

En los criterios emitidos por la Eurostat, al igual que el MEFP 2014, un tema fundamental reside en cómo registrar los compromisos que derivan de los activos a ejecutar: ¿deberán éstos o no registrarse en el balance fiscal del gobierno y, por tanto, reservarse recursos en el presupuesto nacional para su cumplimiento?

Para resolver dicha cuestión, Eurostat opta por el enfoque de riesgos y, adicionalmente, a lo que propone el MEFP 2014, la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea define una regla para determinar el alcance fiscal.<sup>45</sup> Lo anterior, se lleva a cabo bajo el siguiente esquema:

41. MEFP 2014: pág. 364, recuadro A4.4.

42. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/Treatment+of+PPPs.pdf/af9e90e2-bf50-4c77-a1a0-e042a617c04e>.

43. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b9d16e56-12c9-4f69-a56b-bcd56a028251/language-es>.

44. La concordancia con el ESA2010 es muy importante ya que éste establece las bases para generar las estadísticas económicas y registrar las transacciones en Europa; es de uso obligatorio para todos los países miembros y, a partir de septiembre de 2014, es el marco de referencia.

El Sistema de Cuentas Europeas busca garantizar la comparabilidad de las estadísticas sobre déficit y deuda de los países miembros de la Unión Europea (su origen data del denominado “*Procedimiento de Déficit Excesivo*” definido en el Tratado de Maastricht, en vigor desde 1994).

45. La norma definida por la Eurostat está en línea con el ESA95; la más reciente, Eurostat 2019 contempla a la ESA2010.

*Los activos de una Asociación Pública-Privada no deben considerarse en el balance fiscal del gobierno si:*

- 1. El socio o parte privada asume el riesgo de construcción; y,*
- 2. El socio o parte privada asume, al menos, el riesgo de disponibilidad o el de demanda.*

Dado que, el privado adquiere el riesgo de construcción y disponibilidad, generalmente, los activos están fuera del balance del gobierno; en el caso de la provisión de servicios, es probable que la entidad gubernamental sí retenga el riesgo de demanda, por lo que, la inversión en APP se registra como deuda pública en el balance fiscal de los gobiernos (al reconocer el activo, también debe reconocer el pasivo).

Bajo la norma del Eurostat,<sup>46</sup> se observa cómo el análisis de riesgos es un elemento clave para contabilizar correctamente el impacto de una APP en el déficit del gobierno; esto es, cómo se retienen o transfieren los riesgos de construcción, disponibilidad y demanda.<sup>47</sup> Principalmente, dicha norma busca establecer lineamientos para un correcto registro de compromisos y, de ese modo, evaluar su impacto en el balance general del gobierno.

Idealmente, lo que se busca, es evaluar, cuantificar y reportar los costos fiscales y riesgos asociados con los proyectos, siendo la transparencia un mecanismo fundamental para fomentar el uso adecuado de los esquemas de contratación de APP. Bajo el enfoque de riesgos y recompensas, las estadísticas de las finanzas públicas ayudan a entender las implicaciones fiscales a través del registro de los activos en las cuentas del sector público y, por consiguiente, sus efectos en la economía agregada. Bajo esta perspectiva es posible identificar el impacto agregado del o los proyectos APP y evaluar su fondeo; como se mencionó anteriormente, es importante señalar que las estadísticas fiscales son diferentes a la presupuestación y registro contable de las APP; sin embargo, se busca que sean

46. En la práctica, se espera que los riesgos (construcción, disponibilidad y demanda) sean contabilizados, evaluados, asignados (retenidos y/o transferidos) y registrados en los contratos; adicionalmente, debe analizarse la factibilidad de entregar garantías, subsidios o provisiones del gobierno al activo.

#### **Riesgos**

- 1. Construcción:** Eventos de sobre plazos en la entrega del activo para uso y servicios, sobrecostos, deficiencias técnicas y falta de cumplimiento de estándares específicos; si, a pesar del incumplimiento por parte del privado, el Gobierno solventa los pasivos firmes, es una clara señal de que el Gobierno retiene el riesgo de construcción y, por tanto, presenta dominio sobre el activo.
- 2. Disponibilidad:** Si el privado no es capaz de cumplir con aquello estipulado en el contrato, entregar los volúmenes acordados y cumplir con estándares de calidad y/o seguridad en la provisión del servicio. El Gobierno, al no haber retenido dicho riesgo, tendrá la capacidad de reducir significativamente los pagos; la aplicación de las penas debe ser automática y tener un efecto significativo en los ingresos y ganancias del socio privado.
- 3. Demanda:** Cubre la variabilidad en la demanda (mayor o menor según lo estipulado en el contrato) independientemente del comportamiento (administración) del socio privado; el riesgo sólo cubre cambios en demanda y éstos no deben ser consecuencia de una inadecuada o baja calidad en la cantidad y calidad de la provisión de servicios; más bien, los cambios en demanda deben originarse a partir de los ciclos económicos, nuevas tendencias de mercado, competencia directa u obsolescencia tecnológica. Si el Gobierno retiene dicho riesgo, tendrá que garantizar un nivel dado de pago al socio privado independientemente del nivel de demanda.

47. En términos fiscales, ayudaría mucho expandir el alcance y considerar temas como renegociaciones contractuales en función del desempeño y/o calidad de los servicios.

complementarias, para que, en conjunto, dicha integración permita tener finanzas públicas sanas.

Si bien existe el enfoque de riesgos, a partir del cual se busca preservar las finanzas públicas de los gobiernos, presupuestar pagos de mediano y largo plazo es una tarea compleja (pasivos firmes y contingentes ante la presencia de algún evento inesperado); pareciera que, para determinar el impacto fiscal, es de suma importancia asignar y administrar correctamente los riesgos y, con base en ello, determinar el efecto en la deuda, las obligaciones de los gobiernos y evaluar la capacidad de fondeo.

El enfoque de riesgos analiza el registro e impacto fiscal de las APP; adicionalmente, resulta conveniente su contabilidad; de ese modo, es importante complementar dicho enfoque con los estándares establecidos en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, (*IPSAS* por sus siglas en inglés) y dar seguimiento a las obligaciones que adquiere el gobierno.

## **ESQUEMAS DE DOMINIO O CONTROL DEL ACTIVO: CONTABILIDAD DE LAS APP BAJO LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO**

La práctica internacional, a través de las “Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público” y, específicamente, a través de la NICSP 32 “Acuerdos por Servicios de Concesión: La Entidad Concedente” (*IPSAS 32 “Service Concession Agreements: The Grantor”*)<sup>48</sup> y NICSP 19 “Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes” (*IPSAS 19 Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*)<sup>49</sup> establecen las prácticas a seguir para registrar contratos de Asociaciones Público - Privadas, donde se exige que los proyectos se registren y presenten en los estados financieros de los gobiernos, independientemente del tipo de fondeo de los compromisos (pago directo del Estado y/o los usuarios del activo).

El tipo de fondeo o esquema de contratación no deberían ser considerados como condiciones suficientes para elegir un proyecto y, mucho menos, prácticas orientadas a evitar su contabilidad en el Balance General del Gobierno; más bien, como buena práctica, los proyectos deben ser favorecidos si estuvieron sujetos a un proceso de priorización competitivo, donde demostraron generar valor por dinero, y registrarse en el Balance, si el Estado conserva su propiedad.

La aplicación de los estándares internacionales, a través de las NICSP 19 y 32, tiene un impacto muy significativo en las cuentas nacionales de los países que deciden aplicarlas; lo anterior, debido a que se obliga a que los contratos de APP queden reflejados en los estados financieros del gobierno (estado de operaciones, estado de resultados y balance general).

En este caso, la propiedad del activo resulta decisiva; bajo la NICSP 32, el Gobierno es dueño del proyecto si:

1. Regula el tipo de servicios que el privado se compromete a otorgar, define a quién otorgarlos y a qué precio;

48. [https://www.ifac.org/system/files/publications/files/B8%20IPSAS\\_32.pdf](https://www.ifac.org/system/files/publications/files/B8%20IPSAS_32.pdf).

49. <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/nicsp-19-provisiones-pa.pdf>.

2. Si, al final del contrato con el privado, resulta el propietario del activo y/o del valor residual.

De esa forma y al tener la propiedad del activo, podrá reconocer el pasivo, contabilizarlo en el balance general del gobierno y, por el servicio otorgado, compensar al operador de la siguiente forma:

1. Pago directo (pasivos firmes).
2. La cesión de derechos al ente privado que lo opera, como:
  - a. El derecho a recibir ingresos de un tercero por los servicios recibidos (Tarifas);
  - b. El derecho a obtener usufructo por la operación de un activo.

Si el gobierno tiene la propiedad del proyecto bajo la modalidad de APP, el activo debe registrarse en los estados financieros, incluidos los estados de resultados; si es dueño y no se aplica la NICSP 32, entonces el activo y sus correspondientes pasivos no forzosamente tendrían que registrarse; en cualquier otro caso o, donde la propiedad del activo pertenezca expresamente al privado, entonces el Estado no debiera ser el responsable.<sup>50</sup>

**Una de las principales ventajas de aplicar la normativa NICSP 32, es que los proyectos bajo la modalidad de APP son tratados prácticamente como aquellos de Obra Pública Tradicional (la APP competirá por recursos y se elegirá con base en el valor por dinero que genere, en lugar de como un mecanismo que permita excluirlo de las cuentas nacionales y/o el balance fiscal); en ese sentido, se captura el tipo de servicio, el tipo de usuarios y la modalidad de pago y, dado que se registran en la hoja de balance, se contabilizarán los gastos e ingresos del activo, así como sus correspondientes pasivos.**

## **RECONOCIMIENTO Y MEDICIÓN DE LOS PASIVOS**

Una vez reconocido el activo y su correspondiente pasivo, existen dos casos para contabilizarlos:<sup>51</sup>

- a. **Pasivo Financiero:** La entidad gubernamental reconoce un **pasivo** y se obliga a realizar pagos en efectivo o a entregar un activo financiero al operador como compensación por los activos de prestación de servicios públicos (i.e. construcción, desarrollo, adquisición o modernización); el operador reconoce ingresos por la construcción, desarrollo, adquisición, modernización y los servicios de operación que provee.
- b. **Pasivo No Financiero (Concesión de un derecho al operador):** La entidad gubernamental podría compensar al operador a través de los siguientes medios:
  - a. El contratista cobra directamente al usuario por el servicio público;
  - b. El sector público paga al contratista por cada usuario del servicio público.
  - c. El operador usa un activo de la entidad pública para la prestación de servicios privados (otro activo generador de ingresos).

50. En este caso, es recomendable considerar mecanismos de mitigación de riesgos, debido a que los pasivos contingentes podrían materializarse.

51. NICSP 32: pág. 1461 – 1463.

**Tabla 1. Reconocimiento de los pasivos**

MODELO	DESCRIPCIÓN	OBLIGACIÓN	COMENTARIOS
Pasivos Financieros*	<p>Si la entidad gubernamental que otorga los derechos se obliga, a través de un contrato vinculante a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un pago (efectivo o a través de otro activo) con el operador para la construcción, desarrollo, adquisición o modernización de un servicio, forzosamente, ésta debe registrar dichos pasivos junto con sus pasivos financieros.<sup>52</sup></li> <li>• Proveer una compensación al operador por el costo del activo de concesión de servicios y por la provisión del servicio en forma de unas series predeterminadas de pagos;<sup>53</sup> la parte que corresponde al activo se reconoce como pasivo y no así los servicios y la carga financiera.<sup>54</sup></li> <li>• Hacer cualquier pago al operador por adelantado por el activo de concesión del servicio reconocido;<sup>54</sup> en este caso, el ente cedente contabilizará dichos pagos como pagos anticipados.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Montos específicos o determinados;</li> <li>2. Pago compensatorio en caso de que los ingresos por terceros no cumplan lo estipulado en el contrato.</li> </ol>	<p>El Estado debe registrar los pagos al operador como un gasto o pasivo y, en el caso que se puedan separar entre lo correspondiente al activo y los servicios, debe hacerse y/o, en el mejor de los casos, estimarse.</p> <p>Por ejemplo, en el caso de Perú, existe implícitamente la separación entre el registro de pagos: 1) Por el activo, denominado Remuneración por Inversión (RPI), y 2) Por el servicio, denominado Remuneración por Operación y Mantenimiento (RPMO).</p>
Cesión de Derechos al Operador*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La entidad gubernamental compensa al operador por el activo en concesión y la provisión de servicios al ceder derechos para obtener ingresos a través de un tercero por el periodo de la concesión; el Estado obtiene los beneficios asociados a la concesión a cambio de la cesión de derechos para administrar el activo por el periodo estipulado en el contrato; el ingreso no se reconoce inmediatamente; se registra un pasivo por la porción de ingresos próximos a obtener y, conforme se obtiene el ingreso, el pasivo va disminuyendo.</li> <li>• La entidad gubernamental compensa al operador por el activo y la provisión de servicios al ceder un activo del cual obtener ingresos, diferente al activo en concesión; se reconoce el ingreso, el pasivo y éste disminuye conforme se materializa el ingreso.</li> </ul> <p>En algunos casos, podría haber un precio/peaje/tarifa sombra pagada por el gobierno (construcción, desarrollo, adquisición, modernización e incluso operación); entonces, en casos donde el Estado sólo cede derechos por la provisión del servicio y no por el activo <i>per-se</i>, la contabilidad deberá ser <i>ad-hoc</i>.</p>	<p>Cesión de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derechos para obtener ingresos;</li> <li>2. Activo diferente al de la concesión.</li> </ol>	<p>En este sentido, independientemente de si el gobierno paga directamente por la construcción, desarrollo, adquisición y/o modernización o cede los derechos para que el socio privado goce del usufructo de un tercero, en ambos casos, será necesario registrar por separado y obtener los pasivos totales.</p> <p>•Para este esquema, la NICSP 32 establece reglas claras y generales para la revelación de la información financiera de los contratos.</p> <p><b>Aplicación</b> Peaje Sombra</p> <p>•El monto por pagar depende del tráfico o la demanda (monto no es específico y determinable), por lo que el pasivo es distinto de un pasivo financiero.</p> <p>•Se reconoce un pasivo contingente (a diferencia del MEFP 2014 dado que éste reconoce un pasivo financiero de valor incierto que, probablemente, debería registrarse en el balance).</p>

\* Si se compensa al operador por el activo tanto con pagos predeterminados como por cesión de derechos para recibir de un tercero ingreso, ya sea del activo en concesión u otro activo, será necesario contabilizarlo por separado al registrar los pasivos.

- Pasivo financiero por el activo (pagos predeterminados, pasivo firme); y
- Pasivo relacionado a los ingresos.

Cada porción del pasivo debe reconocerse inicialmente como el "fair value" de la consideración pagada o pagable.

Fuente: Elaborado por los autores con información de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, NICSP 32.

52. El texto se presenta según la NICSP 32, pág. 1726.

53. La carga financiera se determina en función del costo de capital del operador por la provisión del servicio; si no es factible su estimación, se utiliza la tasa implícita por endeudamiento de la entidad gubernamental, entre otros casos (o alguna otra tasa que sea específica a los términos del contrato).

Si no es factible, se determina en función a la tasa de adquirir un activo similar; dicha estimación debe revisarse según:

- El valor presente de los pagos;
- El "fair value" del activo;
- El valor residual

En casos donde el ente cedente aporte financiamiento (préstamos para construir, desarrollar, adquirir o modernizar el activo y/o garantías), lo recomendable, para calcular la carga financiera (tasa de interés por préstamo), sería la tasa de endeudamiento de la entidad gubernamental.

54. El texto se presenta según la NICSP 32, pág. 1726.

## OTROS PASIVOS Y COMPROMISOS<sup>55</sup>

Los contratos de concesiones por servicios podrían conllevar diferentes formas de pasivos:

- Garantías financieras (garantías, seguros o indemnizaciones relacionadas a la deuda incurrida por el operador para financiar la construcción, desarrollo, adquisición o rehabilitación del activo en concesión);
- Garantías de desempeño (garantizar un mínimo de flujo de ingresos y compensar por menores ingresos a los estimados).<sup>56</sup>

## PASIVOS CONTINGENTES Y ACTIVOS CONTINGENTES

Las “Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público”, a través del NICSP 19 “Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes” (*IPSAS 19 Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*), establecen las prácticas a seguir para registrar los activos y/o pasivos contingentes. Así, se contemplan las siguientes definiciones:<sup>57</sup>

- a. **Activo contingente:** con base en eventos pasados, un activo cuya existencia se confirmará sólo por la probabilidad de ocurrencia de uno o más eventos futuros inciertos fuera del control de la entidad.
- b. **Pasivo contingente:**
  - I. Una posible obligación que se materializa por eventos pasados y que su existencia se confirma por la probabilidad de ocurrencia de uno o más eventos futuros inciertos fuera del control de la entidad;
  - II. Una obligación presente que se materializa a consecuencia de eventos pasados, pero no se reconoce porque:
    - i. No es probable que se requiera un desembolso de recursos para compensar beneficios económicos o provisión de servicios; o
    - ii. El monto de la obligación no se puede estimar con suficiente confiabilidad.

Para su registro, es importante reconocer que los estados financieros sólo reconocen posiciones presentes; no es posible considerar posiciones futuras, por lo tanto, no se reconocen provisiones para costos que pudieran ser atribuibles por actividades en el futuro (sólo se reconocen aquellas que se materializan en la fecha que considera el reporte).

Para que un pasivo sea reconocido, aparte de existir una obligación, debe existir una probabilidad de salida de recursos para compensar beneficios económicos o provisión potencial de servicios para cumplir con ésta. Para NICSP 19, una salida

55. IPSAS 32: pág. 1477.

56. En caso de que las garantías autorizadas por la entidad gubernamental cumplan con la definición de “contrato por garantía financiera” o “contrato de seguro”, los estándares de contabilidad internacional también las consideran; en el primer caso, NICSP 28, 29 y 30 y, en el segundo, NICSP 28 AG3-AG9.

57. NICSP 19: págs. 553 – 554.

de recursos o un evento son probables si el evento es más verosímil de ocurrir que no, esto es, la probabilidad de ocurrencia ( $P_O$ ) es mayor a la probabilidad de no ocurrencia ( $P_{NO}$ ).<sup>58</sup>

**Tabla 2. Reconocimiento de las contingencias**

TIPO DE CONTINGENCIA	PROBABILIDAD	DESCRIPCIÓN	OBLIGACIÓN	COMENTARIOS
Pasivo*	$P_O > P_{NO}$	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una presente obligación que probablemente requiera la salida o flujo de recursos: Se reconoce la provisión y se requiere darla a conocer (se divulga).</li> <li>• Hay una posible obligación o presente obligación que pueda, pero probablemente no, requerir una salida de recursos: No se reconoce la provisión, pero sí se da a conocer (se divulga).</li> <li>• Hay una posible obligación u obligación presente donde la verosimilitud de una salida/flujo de recursos es remota: No se reconoce la provisión y no se da a conocer (no se divulga).</li> </ul>	La obligación se paga si y sólo si la $P_O > P_{NO}$ ; en ese caso, ésta se debe dar a conocer (divulgar).	<p>En el caso de que la entidad gubernamental comparta conjuntamente la responsabilidad con el socio privado y éstos incurran en la obligación, si deberá tratarse como un pasivo contingente. En este caso y, de existir una estimación confiable, si se reconoce la compensación por beneficios económicos y/o provisión de un servicio en los estados financieros sólo en el periodo en el que <math>P_O &gt; P_{NO}</math>.</p> <p>Si un pasivo no puede ser reconocido porque no se puede medir confiablemente, pero sí se requiere se divulgue.</p> <p>Para pasivos contingentes, se solicita dar a conocer lo siguiente: 1) Estimación del efecto financiero; 2) Valoración de las incertidumbres relacionadas con la estimación o el calendario de las salidas de recursos; y, 3) Posibles reembolsos.</p>
Activo	$P_O > P_{NO}$	<p>Los activos contingentes sólo se reconocen en los estados financieros si <math>P_O &gt; P_{NO}</math> (porque es probable que nunca se materialicen); en ese caso, se recibe el flujo de ingreso por beneficios económicos o provisión de servicios.</p> <p>Básicamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El flujo de beneficios económicos o provisión de servicios es potencialmente cierto: Entonces. El activo no es contingente.</li> <li>• El flujo de beneficios económicos o provisión de servicios potenciales es probable, pero incierto: No se reconoce el activo, pero se divulga.</li> <li>• El flujo de beneficios económicos o provisión de servicios potenciales no es probable: El activo no se reconoce ni divulga.</li> </ul>	El Activo se paga si y sólo si la $P_O > P_{NO}$	

\*Las provisiones deben revisarse en cada período de reporte del estado de resultados y, en su caso, ajustarse para presentar la mejor estimación a la fecha; si ya no es probable que ocurra un evento que demande la salida de recursos para pagar beneficios económicos o la provisión de un servicio, la provisión debe ajustarse a la baja.

• Es conveniente diferenciar entre pasivos contingentes y provisiones; mientras que los primeros son obligaciones posibles, las últimas, son obligaciones presentes y firmes, con  $P_O > P_{NO}$ , y que podrían estimarse correctamente.

Fuente: Elaborado por los autores con información de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, NICSP 19.

La contabilidad y registro de los pasivos contingentes resulta clave para garantizar un marco fiscal dinámico donde el objetivo sea lograr finanzas públicas sanas; la materialización de un evento contingente pudiera alterar significativamente los compromisos que enfrentan los gobiernos, con un impacto directo en el stock de capital contratado y en la factibilidad para fondarlos (menor liquidez y mayor

58. Usualmente, se generan a partir de eventos no planeados o inesperados, fuera del control de la entidad, y, potencialmente, generan un flujo positivo de beneficios económicos y/o servicios.

59. El monto reconocido como provisión debe ser el mejor estimado correspondiente al gasto para solventar la presente obligación en la fecha de reporte y debe calcularse en Valor Presente Neto (VPN); en este caso, deben considerarse los riesgos y estimarse, de alguna forma, la incertidumbre (una forma de valorarla es a través del valor esperado y se realiza antes de impuestos).

- Siempre que haya evidencia de que un evento futuro o cambios en la legislación pueden materializarse, ésta debe registrarse para lograr solventar la obligación.

endeudamiento). Por ello, para concebir estabilidad fiscal, es indispensable estimarlos, revelarlos, darles seguimiento y crear mecanismos capaces de administrarlos y, en su caso, mitigarlos.

**Tabla 3. Comparación: Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) vs. Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)<sup>60</sup>**

CONCEPTO EN COMPARACIÓN	EFP	NICSP
Objetivo	1. Analizar y evaluar los resultados de las decisiones de política fiscal; 2. Determinar el impacto en la economía; y 3. Comparar el desempeño a nivel nacional e internacional.	1. Evaluar los resultados y la posición financieros; 2. Exigir a los responsables que rindan cuentas; y 3. Suministrar a los usuarios de los estados financieros con propósitos generales información para la toma de decisiones.
Reconocimiento del Activo	En base devengada se reconocen los eventos económicos en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue. Podría ser que las EFP no reconozcan las exposiciones a garantías explícitas por una sola vez y las provisiones para deudas dudosas (para indemnizaciones bajo sistemas de garantías estandarizadas sí las reconocen); en este caso, se sugiere divulgarlas como partidas informativas.	En eventos pasados con probables flujos de salida reconocidos, se reconocen los pasivos, incluidas las provisiones, en el momento en que el evento económico pasado ha tenido lugar, el monto puede estimarse de manera fiable y los flujos de salida futuros son probables.  Nota: Las NICSP sí reconocen provisiones.
Valoración/Medición	Se utilizan los precios de mercado corrientes para todos los flujos y saldos de activos y pasivos.	Se utiliza el valor razonable, el costo histórico u otras bases para la medición de activos y pasivos.

Fuente: Elaborado por los autores con información del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014, FMI.

Finalmente, una vez revisados los esquemas, se presentan casos, por región, que muestran el uso o transición gradual para aplicar estándares internacionales en el registro y contabilidad de pasivos.

**Tabla 4. Estándar internacional aplicado para registrar y contabilizar pasivos: Casos específicos por región**

REGIÓN	PAÍS	ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS*	CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO**
América Latina y el Caribe	Brasil	En el 2000 se aprueba la Ley de Responsabilidad Fiscal que regula la deuda pública, déficit presupuestal, excepciones impositivas y límites fiscales (así como transparencia en cuentas públicas). <a href="#">Ir al sitio.</a>	El Consejo de Contabilidad Federal y la Comisión de Seguros y Valores solicitan el uso de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y congruencia con las NICSP.  A partir de 2008 se inició el uso gradual de las NICSP.
	Colombia	A partir de 2012, se desarrolló la metodología y los lineamientos para la adopción de estándares internacionales en materia de las Finanzas Públicas; el primer referente es el MEFP 2014 del FMI. <a href="#">Ir al sitio.</a>	En 2013, la Contaduría General de la Nación publicó la “Estrategia de Convergencia de la Regulación Contable Pública” hacia las NIIF y las NICSP. <a href="#">Ir al sitio.</a>
	Chile	El Anuario de las Estadísticas de las Finanzas Públicas se adapta al Manual del FMI; adicionalmente, presentan un Informe de Pasivos Contingentes. <a href="#">Ir al sitio.</a>	Desde 2013, la Superintendencia de Valores y Seguros solicita el uso de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y congruencia con las NICSP 1 (Estados Financieros).
	Perú	Para las Estadísticas de Finanzas Públicas del Gobierno Central se encuentra en proceso la adecuación gradual al MEFP 2014. <a href="#">Ir al sitio.</a>	Desde 2006, la Superintendencia de Valores y Seguros solicita el uso de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y congruencia con las NICSP 1 (Estados Financieros) y 8 (Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones y Errores). <a href="#">Ir al sitio.</a>
América del Norte	Canadá	A partir de 2001 se aplica un marco en base devengada, comparable nacional e internacionalmente, para registrar las Estadísticas de las Finanzas del Gobierno de Canadá ( <i>Canadian Government Finance Statistics</i> ). <a href="#">Ir al sitio.</a>	Desde 2015, el Consejo Canadiense de Normas Contables solicita el uso de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) en congruencia con NICSP 1; sin embargo, en casos relacionados con EE. UU. se pueden aplicar los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA). <a href="#">Ir al sitio.</a>

60. MEFP 2014: pág. 383, recuadro A6.1.

**Tabla 4. Estándar internacional aplicado para registrar y contabilizar pasivos: Casos específicos por región**

Europa	Reino Unido	En 2019, implementa un proceso gradual para complementar su marco fiscal de Estadísticas de las Finanzas Públicas (basado en el Sistema de Cuentas Nacionales Europeo 2010) con elementos del MEFP 2014 del FMI. <a href="#">Ir al sitio.</a>	A partir de 2015, aplica las Normas de Información Financiera del Reino Unido (NIF 102) que comparten similitudes con las NIIF y las NICSP. <a href="#">Ir al sitio.</a>
	Unión Europea	El marco fiscal se basa en la concordancia con el ESA2010, donde se establecen las bases para generar las estadísticas económicas y registrar las transacciones en Europa; es de uso obligatorio para todos los países miembros y, a partir de septiembre de 2014, es el marco de referencia. <a href="#">Ir al sitio.</a>	En 2002 la Unión Europea adopta las NIIF (efectivo a 2005).  En 2015, se establece el uso de las Normas Europeas de Contabilidad del Sector Público (NECSP), estándares en base devengada muy similares a las NICSP. <a href="#">Ir al sitio.</a> <a href="#">Ir al sitio.</a>
Asia	República de Corea	Aplica el MEFP 2014 para el Gobierno Central y Gobiernos Locales. <a href="#">Ir al sitio.</a>	Aplica su Norma de Contabilidad Nacional que se alinea con las NIIF y NICSP 1. <a href="#">Ir al sitio.</a>
	Japón	El Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas está estandarizado al Sistema de Cuentas Nacionales de la ONU 2008; éste está armonizado con el MEFP 2014. <a href="#">Ir al sitio.</a>	Se aceptan cuatro estándares o normas de contabilidad: 1) Los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados de Japón; 2) Las Normas Internacionales Modificadas de Japón; 3) Las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF); y, 4) Los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados de los Estados Unidos. <a href="#">Ir al sitio.</a>
Oceanía	Australia	Utilizan el Sistema Australiano de Estadísticas de las Finanzas Públicas, alineado con el Sistema de Cuentas Nacionales de la ONU 2008 y el MEFP 2014 (desde 2017). <a href="#">Ir al sitio.</a>	Se usan las Normas de Contabilidad Australiana alineadas con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) desde 2005. <a href="#">Ir al sitio.</a>

\* En general, el encargado de llevar el registro de las Estadísticas de las Finanzas Públicas es el Área o Unidad de Planeación al interior del Ministerio de Hacienda.

\*\* En general, el encargado de llevar el registro de la Contabilidad es el Área o Unidad de Contabilidad Pública al interior del Ministerio de Hacienda.

Fuente: Elaborado por los Autores (se señalan las referencias).

## LA NECESIDAD DE CONSENSUAR BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS CLAVES PARA GARANTIZAR Y FORTALECER LA SOSTENIBILIDAD FISCAL DESDE LA PREPARACIÓN Y A LO LARGO DE TODO EL CICLO DE VIDA DE LOS ACTIVOS

La sección anterior detalla los principales estándares internacionales para el registro y contabilidad de los pasivos con el fin de evaluar el impacto fiscal de los proyectos APP; éstos son relevantes debido a que establecen lineamientos que ayudan a ordenar y dar seguimiento a las cuentas fiscales de los gobiernos en torno a las siguientes cuestiones:

1. Emitir criterios fiscales para la preparación de proyectos y la toma de decisiones;
2. Administrar el uso de APP y proteger sus cuentas públicas (límites fiscales sobre ingresos corrientes, agregados de obligaciones firmes y contingentes o porcentajes de gasto);<sup>61</sup>
3. Determinar si sus compromisos fiscales deben o no considerarse como deuda pública;
4. Registrar contablemente sus pasivos (criterio de base devengada vs. base de flujo de efectivo);
5. Cuantificar presupuestalmente el total de las obligaciones del gobierno (i.e. a través del cálculo de su valor presente neto); y,
6. Hacer frente a pasivos firmes y contingentes a través de fondos de contingencias y/o liquidez.

61. Impacto Fiscal en APP en América Latina y el Caribe (Documento de Discusión PPP Americas 2021).

Sin embargo, esto supone la aplicación de una determinada lógica – que como se ha visto puede variar ligeramente, pero cuyo principio fundamental pasa por asegurar el registro tanto de los pasivos firmes como aquellos que son contingentes a que se manifieste alguna eventualidad, y donde el Estado es responsable del mismo.

Si bien esto es necesario, un ejercicio sólido e integral de responsabilidad fiscal por parte de los Gobiernos debería considerar todas las dimensiones fiscales a lo largo de toda la vida del proyecto. Lo anterior tiene una relación inevitable con cómo se percibe la infraestructura, el rol que tiene el Estado en ella y su utilidad para la sociedad. De este modo, en los últimos años ha proliferado una visión de la infraestructura que muta de estructuras a servicios ([BID, 2020](#)). Esto es, los activos de infraestructura no son un fin en sí mismo, sino un medio para la provisión de servicios de infraestructura que son en último término lo que disfruta la ciudadanía y lo que tiene un impacto definitivo sobre la calidad de vida de éstos y la competitividad de las economías. Bajo esta visión, las APP presentan una ventaja de partida toda vez que, correctamente preparadas, deben basar y medir su desempeño a partir de indicadores de servicio, y no de los insumos que se utilizan para lograr tal calidad.

Siguiendo este argumento, una visión integral de la sostenibilidad fiscal de las APP – y por extensión del conjunto de la infraestructura independientemente de la modalidad contractual – debe considerar dimensiones que van mucho más allá de la contabilización de pasivos firmes y contingentes generados por los compromisos adquiridos y los riesgos soportados. Esta visión integral, teniendo como foco la prestación de servicios de calidad, debe considerar otras dimensiones que afectan a la carga fiscal que debe soportar un Estado para asegurarse que los servicios prestados son los adecuados a lo largo de toda la vida de los contratos.

El caso del mantenimiento adecuado de la infraestructura, o mejor dicho las consecuencias de un mantenimiento inadecuado sobre las arcas públicas, es un ejemplo claro de lo anterior. Considérese un proyecto que se observó por la lupa más rigurosa de impacto fiscal y cuyos compromisos fueron reflejados correctamente siguiendo las mejores prácticas anteriormente revisadas. Si durante la preparación y estructuración del proyecto no se consideró adecuadamente el mantenimiento apropiado que necesita el activo para ofrecer servicios de calidad – algo que por definición en contratos APP debería estar normalmente internalizado por el enfoque en servicios mencionado –, el Estado puede haber pasado por alto unas enormes necesidades de recursos posteriores para rehabilitar activos que fueron pobremente mantenidos.<sup>62</sup> La necesidad de generar una visión del ciclo de vida de los activos, así como de estructurar los proyectos con la máxima responsabilidad fiscal son claves para asegurar un desarrollo fiscalmente sostenible.

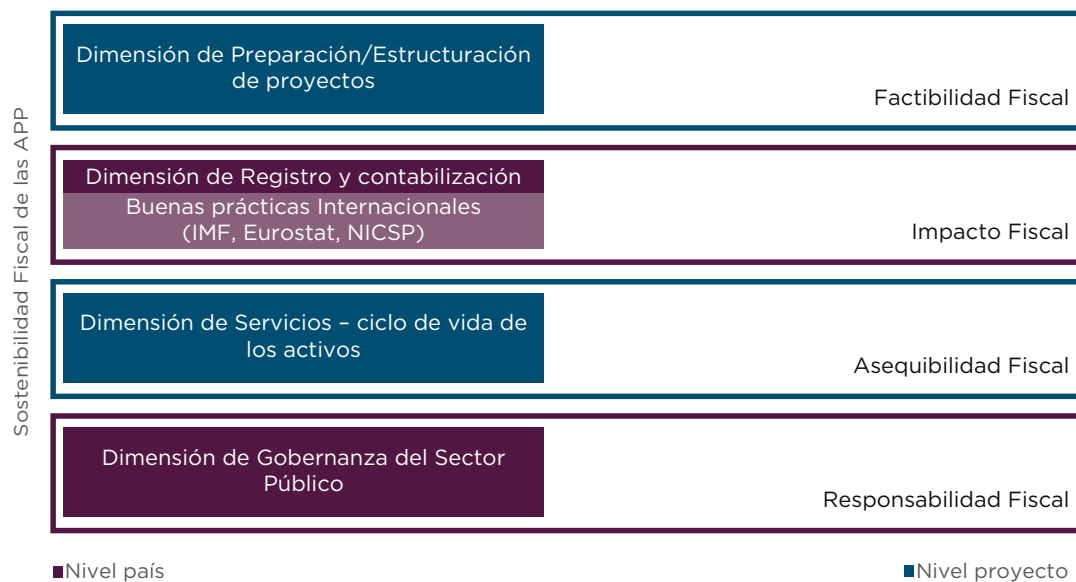
62. Por citar un ejemplo, entre 1992 y 2005 [Perú gastó siete veces más en rehabilitar carreteras desatendidas](#) que lo que hubiera costado su mantenimiento rutinario de ser previsto e internalizado en contrato con el sector privado. Sin embargo en [Brasil](#), por ejemplo, donde se desarrollaron numerosos contratos por prestación de servicios de operación, rehabilitación y mantenimiento con el privado, el costo unitario de las obras de rehabilitación de contratos por prestación de servicios ha sido entre un [25 y un 35 por ciento más bajo que los costos de rehabilitación tradicionales](#) firmados en el mismo período, y los costos unitarios de mantenimiento han sido un [34 por ciento más bajos que los costos unitarios de mantenimiento convencionales](#), con el factor añadido de que esta modalidad permite generar compromisos contractuales más transparentes para el efectivo adecuado mantenimiento de las carreteras.

Del mismo modo, además de necesitar una visión enfocada en la prestación del servicio que vaya desde el diseño inicial hasta el fin de los contratos y futuras etapas o “vidas” del activo, un correcto ejercicio de responsabilidad fiscal debería de analizar la capacidad institucional para asegurar una correcta gobernanza – arreglo normativo, institucional, y de procedimientos para la planificación de la infraestructura y ejecución de fondos públicos. Conocer esta capacidad del Estado es igualmente clave para saber en qué medida se podrá ejercer un desarrollo y seguimiento fiscalmente responsable de los proyectos.

En línea con los puntos anteriores, se encuentra la capacidad de coordinar la supervisión y monitoreo del comportamiento fiscal de los proyectos desde etapas tempranas y durante la ejecución de los contratos/prestación de los servicios. Esto no sólo implica conocer la capacidad institucional al respecto, sino garantizar desde etapas tempranas de la preparación de proyectos la generación y acuerdo entre las diferentes partes al respecto de indicadores que permitan conocer el desempeño de los proyectos y por tanto asegurar su correcta fiscalización. Éstos además deben estar coordinados con la información necesaria (y su presentación) para la realización de evaluaciones *ex-post* de los proyectos.<sup>63</sup>

Con todo ello, y con el propósito de robustecer el análisis de sostenibilidad fiscal de los proyectos más allá de su análisis tradicional de impacto fiscal, a continuación, se proponen dimensiones de análisis adicionales que profundizan en estas líneas mencionadas. La Figura 3 resume el marco conceptual propuesto:

**Figura 3. Marco conceptual para un tratamiento integral de la Sostenibilidad Fiscal de las APP**



Fuente: Autores.

63. No menos importante, se encuentra la capacidad de los mercados financieros (tanto locales como la capacidad de acceder a mercados internacionales), con el fin de analizar la capacidad de endeudamiento y la posibilidad para acceder a capital por parte de los inversionistas privados, algo que ameritaría un análisis paralelo desde la óptica fiscal.

De este modo, un proyecto es sostenible fiscalmente si garantiza su factibilidad fiscal en la preparación y estructuración de proyectos (mejores prácticas en identificación y asignación de riesgos), se refleja adecuadamente su impacto fiscal en las arcas públicas (desarrollo de activo, compromisos firmes y contingentes), se considera su asequibilidad a lo largo de todo el horizonte temporal de la prestación del servicio, y se cuenta con una gobernanza clara que vele por el correcto comportamiento fiscal del proyecto (monitoreo, seguimiento, supervisión, evaluación, fiscalización).

# MÁS ALLÁ DEL IMPACTO FISCAL: ELEMENTOS CLAVE PARA ANALIZAR LA SOSTENIBILIDAD FISCAL DE LAS APP

En la búsqueda de finanzas públicas sanas, estabilidad en el nivel de endeudamiento de los gobiernos y sostenibilidad de los proyectos durante su ciclo de vida, la aplicación de un marco analítico fiscal integral busca construir a partir de los análisis de impacto fiscal existentes, y dotarlo de una perspectiva dinámica que abarque todo el ciclo de vida del proyecto, desde su concepción y durante toda la prestación del servicio, para fortalecer la planeación presupuestaria y el buen manejo fiscal.

En ese marco, será importante establecer la posición fiscal de los gobiernos y, a partir de ella, reconocer su capacidad de contratación, endeudamiento y seguimiento de proyectos con esquemas APP; en esta propuesta, más allá del enfoque clásico y comúnmente utilizado del impacto fiscal, se busca elaborar un tratamiento de la sostenibilidad fiscal de las APP a partir de cuatro dimensiones; esto es, generar una visión integral que, además de considerar la dimensión de contabilidad y registro de pasivos firmes y contingentes (impacto fiscal), se conforme a partir de las siguientes dimensiones: 1) Dimensión de Preparación/ Estructuración de proyectos (Factibilidad fiscal); 2) Dimensión de Registro y contabilidad (Impacto fiscal); 3) Dimensión de servicios - ciclo de vida de los activos (Asequibilidad fiscal); y 4) Dimensión de Gobernanza del Sector Público (Responsabilidad fiscal).

El marco fiscal propuesto es dinámico y valora distintas aristas en el ciclo de vida de los proyectos; permite una evaluación de los elementos mínimos necesarios para que, a nivel país, una APP sea sostenible (impacto fiscal) y, destaca, a nivel proyecto, su preparación, operación y monitoreo; lo anterior, para garantizar que el activo ofrezca un servicio eficiente durante la vigencia del contrato y permita la toma de decisiones informada, con una supervisión y monitoreo continuo de los proyectos.

A continuación, se trata cada una de las dimensiones, reconociendo el valor de aquella relacionada con el registro y contabilidad de los pasivos, pero complementando su funcionalidad a partir de las dimensiones adicionales. Para cada caso, se detallan un conjunto de preguntas preliminares que permitan valorar la capacidad del país/proyecto de ser fiscalmente sostenible. La propuesta no busca definir valoraciones, priorizar entre dimensiones o asignar distintas ponderaciones. La propuesta busca, siguiendo las buenas prácticas, identificar distintos elementos que deben considerarse al momento de valorar cada dimensión dentro de un marco analítico fiscal integral y dinámico, enfatizando

en lo comúnmente utilizado (impacto fiscal), pero destacando igualmente la importancia del mecanismo presupuestal y la capacidad institucional y sectorial para caracterizar a los proyectos desde un enfoque de “Sostenibilidad Fiscal”.

## **DIMENSIÓN DE PREPARACIÓN/ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS (FACTIBILIDAD FISCAL)**

El análisis, asignación y mitigación de riesgos es parte fundamental de la etapa de preparación y estructuración de un proyecto APP. En ella, además de los compromisos firmes, la identificación temprana de las fuentes de riesgo y su reflejo fiscal será fundamental para informar sobre decisiones de inversión y evitar canalizar recursos a proyectos que no generen valor por dinero y por tanto no representen el mejor uso alternativo de los recursos públicos.

Dentro de la valoración de los riesgos, para cuantificar su efecto en los costos del proyecto, se utiliza el modelo financiero; éste permitirá reconocer cuantitativamente si éste será bancable o no e identificar los pasivos de la siguiente forma:

- A.** Pasivos Firmes: Su valor anual y el valor presente neto del flujo de pagos;
- B.** Pasivos Contingentes: Valor esperado (o mediana) de la materialización de los riesgos en los costos del proyecto (valuación de la probabilidad de ocurrencia e impacto bajo un análisis de escenarios probabilísticos).

El proceso de estructuración conlleva la construcción del modelo económico – financiero; éste permite evaluar la viabilidad del proyecto y matizar el alcance de las ventajas y/o beneficios tanto para la entidad pública, como para el socio privado; la primera, debe identificar los distintos compromisos que podrían comprometer recursos públicos; el segundo, buscará la creación de valor, cubrir sus costos y obtener beneficios.

### **ESTRUCTURA TÍPICA DEL MODELO**

De forma muy simplificada, el modelo económico – financiero podría entenderse como la síntesis de la siguiente información: 1) Ingresos; 2) Inversión (CAPEX); 3) Costos de operación y mantenimiento (OPEX); 4) Costos de financiamiento; 5) Gastos administrativos; 6) Depreciación y amortización (desgaste por uso del activo); 7) Sistema tarifario específico; 8) Flujo de caja;<sup>64</sup> y 9) Costo del capital promedio ponderado (tasa de descuento).

Para hacer bancable el proyecto, el modelo deberá optimizar la relación entre inversiones y rendimientos, proponiendo una tasa de retorno objetivo, en función

64. Se refiere a los fondos resultantes del proyecto; el flujo típico presenta dos periodos: 1) Fase de construcción: Se caracteriza por las altas inversiones requeridas para el desarrollo de la infraestructura, con fuertes salidas de efectivo; 2) Fase de operación: Etapa en la que se proveen los servicios, se obtienen los ingresos y se aplican los gastos operativos.

de plazos y costos, así como ofrecer una ventana que dimensione los compromisos fiscales (en función de los riesgos retenidos) que adquiere la entidad pública, al evaluar la factibilidad y viabilidad del proyecto durante todo su ciclo de vida.<sup>65</sup> Si esto se logra, entonces, el proyecto encontrará el interés de los privados y podrá garantizar con mayor eficiencia y eficacia los fondos necesarios (accionistas, bancos públicos y/o privados y mercado de capitales) para su ejecución.

En este contexto, para evaluar el alcance del modelo desde un marco fiscal integral, sería importante considerar la asignación de riesgos y el cumplimiento de los estándares de calidad del proyecto, para con ello, optimizar las obligaciones fiscales de la entidad pública y el cumplimiento en la provisión del activo o servicios en el tiempo; así, el modelo debe ser dinámico, ajustando nuevas condiciones económicas, políticas y regulatorias.<sup>66</sup>

Finalmente, el modelo económico - financiero también debe ser capaz de evaluar, a través de pruebas de estrés, distintos escenarios y/o sensibilidades; éstas podrían incluir los efectos de variaciones en diferentes aspectos del proyecto, como movimientos ascendentes o descendentes en el nivel de la demanda y el aumento o disminución de los costos operativos y/o de las inversiones; dicho análisis, favorecerá la toma de decisiones de los socios (público y privado), dado que se evaluarán posibles cambios en la remuneración y/o ajustes tarifarios de los proyectos, así como el efecto en las finanzas públicas de los gobiernos.

Una vez estimado el modelo económico - financiero y verificada la rentabilidad del proyecto, se tendrán los elementos necesarios para elaborar el contrato, definir las cláusulas que denoten los compromisos y obligaciones de cada parte (asignación de riesgos) y aplicar las reglas para contabilizar y registrar los pasivos que genera, evidenciando si éstos deben o no cuantificarse en el balance general del gobierno y contabilizar como deuda; de ser el caso, la entidad pública será responsable de presupuestar los pasivos firmes reconocidos y, junto con el presupuesto, reportar las obligaciones contingentes. El objetivo es estructurar proyectos APP que técnicamente sean factibles, económica y comercialmente viables, fiscalmente responsables, que generen Valor por Dinero y que exista un proceso ordenado y transparente para su presupuestación y seguimiento.

65. Una vez realizadas las estimaciones, es importante considerar métricas que nos ayuden a determinar la rentabilidad de los proyectos; entre ellas, las más usadas son:

- a. Valor Presente Neto (VPN): Permite calcular si hay un aumento o pérdida de valor adicional generado por el proyecto al descontar, a una tasa específica, los flujos de efectivo y proporcionar el valor actual.

$$VAN = \sum_{i=1}^n \frac{FC_i}{(1 + Td)^i}$$

Donde,

$FC_i$  = Flujo de Caja en el periodo  $i$ .

$Td$  = Tasa de descuento.

Si  $VAN > 0$ , el proyecto es rentable;

Si  $VAN < 0$ , el proyecto no es rentable; y

Si  $VAN = 0$ , se es indiferente al proyecto.

- b. Tasa Interna de Retorno (TIR): La tasa de descuento que hace que el VAN de un flujo de caja sea cero.

$$0 = \sum_{i=1}^n \frac{FC_i}{(1 + TIR)^i}$$

66. Para los proyectos, independientemente del sector y/o tamaño, el modelo debe ser revisado y actualizado según existan cambios en sus respectivos alcances.

## RIESGOS

En la dimensión fiscal que se analiza, el riesgo se considera como una variación impredecible en el valor del proyecto debido a la realización de un factor de riesgo subyacente a éste (WB 2017); por lo tanto, debe existir un esfuerzo por estimarlo y asignarlo eficientemente y, con ello, generar valor por dinero durante la vigencia del contrato. Los principios para asignar óptimamente los riesgos se basan en (Guía de Referencia APP 3.0, 2020):

1. Revisar la verosimilitud de que ocurra.
2. Controlar el impacto del riesgo en los resultados del proyecto.
3. Absorber el riesgo al menor costo.

Todo proyecto, desde su etapa de estructuración, debe identificar cuál de las partes (entidad pública o socio privado) está mejor capacitada para administrar cada riesgo; por lo general, éstos dependen del contexto del proyecto<sup>67</sup> y se asignan a la parte contractual que mejor los pueda gestionar, quien tenga más información y cuente con mejores mecanismos de mitigación; por ejemplo, bajo esta conceptualización, el socio privado, encargado de la construcción y operación, al ser el experto en ambos casos, debería retener dichos riesgos.

- Si este fuese el caso y, con base en el enfoque que se utilice para contabilizar y registrar los posibles pasivos, por ejemplo, el de las Estadísticas de las Finanzas Públicas bajo la reglamentación del Eurostat, entonces, en el balance general, sólo se registrarían los pagos por disponibilidad, mientras que los pasivos contingentes, sólo se reportarían junto con el paquete presupuestal.

El reconocimiento, valoración y estimación y asignación de los riesgos, desde la estructuración de los proyectos (modelo financiero, comparador público privado y valor por dinero), dará lugar a un portafolio fiscalmente responsable y orientará el mejor esquema de contratación.

Si bien los riesgos están en función de características y circunstancias específicas a los proyectos (tipo, sector económico, posición macro, entre otras), aquellos comúnmente observados son los siguientes:

**Tabla 5. Riesgos comúnmente observados en el desarrollo de APP y tratamiento fiscal**

TIPO DE RIESGO	DESCRIPCIÓN	RETENIDO/TRANSFERIDO	BALANCE GENERAL SEGÚN EL MEFP 2014 (FMI)
Demanda	Cuantifica las posibles desviaciones del flujo de ingresos (tarifas y/o peajes) de las estimaciones del modelo financiero y del estudio de demanda del proyecto.	Generalmente, transferido.  Una parte del riesgo podría ser retenido si la entidad pública decide emitir una "Garantía" por Ingresos Mínimos.	<b>Transferido</b> Fuera del Balance del Gobierno/ No genera Deuda. <b>Retenido</b> Fuera del Balance del Gobierno / Pasivo Contingente / No genera Deuda / Reportado periódicamente en el Balance del Gobierno y en el Presupuesto Federal.
	El socio privado podría solicitar a la entidad pública un mecanismo de compensación (Ingreso Mínimo Garantizado)		
Predial/Expropiaciones*	Mide la desviación que se presenta en el costo y tiempo estimado de adquisición predial del proyecto (permisos, derechos de vía, entre otros).	Retenido.	En el Balance del Gobierno / Pasivo Firme / Genera Deuda. <sup>68</sup>

67. Condiciones físicas o geológicas del terreno, la complejidad técnica y sus soluciones de ingeniería, la relación con las comunidades y/o localidades y las condiciones socioeconómicas.

**Tabla 5. Riesgos comúnmente observados en el desarrollo de APP y tratamiento fiscal**

<b>Diseño/Construcción</b>	<p>Estima los posibles sobrecostos y sobre plazos que pudieran presentarse debido a deficiencias en el diseño de la infraestructura a proveer.</p> <p>Incluye costos no presupuestados por incorrecta estructuración del proyecto y pueden estar relacionados a otro tipo de riesgos como el geológico o predial.</p>	Transferido.	Fuera del Balance del Gobierno/ No genera Deuda.
<b>Operación</b>	<p>En caso de existir interrupción en la provisión del servicio o disponibilidad del activo; asimismo, en la falta de cumplimiento de los estándares de calidad en la operación y el mantenimiento.</p> <p>Se observa por variaciones no contempladas en el precio de los insumos o en el costo de la mano de obra a cargo de la operación.</p>	Transferido.	Fuera del Balance del Gobierno/ No genera Deuda.
<b>Político</b>	Por retraso en la renovación de permisos, incumplimiento del contrato o, incluso, expropiación.	Retenido.	Fuera del Balance del Gobierno / Pasivo Contingente / No genera Deuda / Reportado periódicamente en el Balance del Gobierno y en el Presupuesto Federal.
<b>Normativo</b>	Cambios regulatorios en el régimen tributario, cambiario y/o de utilidades de los proyectos.	Retenido.	Fuera del Balance del Gobierno / Pasivo Contingente / No genera Deuda / Reportado periódicamente en el Balance del Gobierno y en el Presupuesto Federal.
<b>Económico o Financiero</b>	Por cambios en tasas de interés, tipo de cambio o inflación los resultados del proyecto se vean afectados.	<p>Generalmente, transferido.</p> <p>Una parte del riesgo podría ser retenido si la entidad pública decide emitir una "Garantía" por Tipo de Cambio.</p>	<p><b>Transferido</b> Fuera del Balance del Gobierno/ No genera Deuda.</p> <p><b>Retenido</b> Fuera del Balance del Gobierno / Pasivo Contingente / No genera Deuda / Reportado periódicamente en el Balance del Gobierno y en el Presupuesto Federal.</p>
<b>Force Majeure</b>	Eventos externos (desastres naturales, guerras o disturbios civiles), fuera del control de la entidad pública y del socio privado afectan los resultados del proyecto.	Compartido.	<p><b>Transferido</b> Fuera del Balance del Gobierno/ No genera Deuda.</p> <p><b>Retenido</b> Fuera del Balance del Gobierno / Pasivo Contingente / No genera Deuda / Reportado periódicamente en el Balance del Gobierno y en el Presupuesto Federal.</p>

\* Este caso pudiera generar un pasivo contingente si, contractualmente, el gobierno emite una garantía para asegurarlo. El pasivo contingente no se registra en el Balance, pero, como buena práctica, éste sí debe ser reportado periódicamente.

Fuente: Elaborado por los autores con información de la Guía de Referencia APP, V3 y el MEFP 2014 del FMI.

Por lo tanto, un proyecto fiscalmente factible no asigna todos los riesgos al privado, sino que valora qué parte los puede estimar, administrar y mitigar de la mejor forma y, con base en ello, los asigna, reconociendo que habrá costos y riesgos que no puedan ser transferidos o considerados completamente en los contratos.

### Cuadro 3. El rol de los contratos y su correcto desarrollo

Bajo un marco fiscal dinámico y responsable, la entidad pública completará exitosamente la elaboración de un proyecto APP solo si la estructuración contractual identifica correctamente la asignación de riesgos, el esquema de pagos al socio privado y los estándares de calidad del activo y/o servicios a proveer.

El contrato regula la relación de largo plazo (20 a 30 años, en promedio) entre el

68. El pasivo se podría concebir como un sobrecosto en los permisos o derechos de vía. Suponemos que, originalmente, había un costo estimado a pagar; sin embargo, por eventos inesperados (oposición social, entre otros), se extienden los plazos y se generan sobrecostos. Éstos impactarían el déficit fiscal que, eventualmente, se convertiría en deuda.

socio privado y la entidad pública, establece los derechos y obligaciones, asigna los riesgos y provee los mecanismos para actualizarlo o modificarlo, dotando de plena certidumbre a las partes. El contrato de APP es el mecanismo por el cual se acuerdan formalmente las obligaciones y derechos de cada una de las partes (socio privado y gobierno), se reconocen los compromisos fiscales y se garantiza la provisión de un activo y/o servicio; asimismo, se deben establecer explícitamente los riesgos a retener y transferir,<sup>69</sup> así como definir las reglas a aplicar en caso de algún inconveniente (materialización de un evento de riesgo) durante la ejecución del proyecto.

En un contexto de transparencia y rendición de cuentas, si los gobiernos apoyan una gobernanza institucional y normativa que ayude a constituir contratos consistentes con las obligaciones y derechos de las partes y fortalecen procedimientos para monitorear y dar seguimiento a los proyectos, entonces se estará en mejores condiciones para valorar acertadamente los riesgos y costos y, por lo tanto, favorecer finanzas públicas sanas.

Un contrato APP correctamente constituido debería generar los incentivos para que el socio privado adopte un enfoque costo eficiente durante todo el ciclo de vida del proyecto y, a partir de ello, garantice el mejor servicio;<sup>70</sup> si el contratista observa una provisión de este tipo y los contratos son flexibles ante cambios en las circunstancias, terminación anticipada y/o renegociación, entonces, el gobierno enfrentaría menores costos en su portafolio de proyectos y, a partir de ello, menores restricciones fiscales.

Para dotar de claridad y certidumbre a la relación contractual, la Banca Multilateral de Desarrollo Internacional (2017)<sup>71</sup> recomienda las siguientes características:

1. Requerimientos de calidad en el servicio: se determina la calidad y cantidad de los activos y/o servicios, junto con un plan de monitoreo y rendición de cuentas;
2. Estructura de pago: se define cómo se compensará a la parte privada (tarifas, pago por disponibilidad, recompensas y/o penalidades);
3. Mecanismos de ajuste: se proponen alternativas para revisar tarifas y/o cambios en la calidad de los servicios;
4. Resolución de disputas: se diseñan los procedimientos institucionales a seguir para resolver las disputas a través de la corte, paneles de expertos o intermediación internacional.

69. Una de las ventajas que presentan las APP, sobre los mecanismos de provisión tradicionales, es que su esquema permite que los riesgos se compartan entre el gobierno y el socio privado.

70. La entidad pública debe comprometerse durante todo el periodo con el fondeo del proyecto y el socio privado ser completamente responsable del financiamiento y la provisión del servicio bajo los estándares de calidad previamente acordados.

71. Banco Africano de Desarrollo (AFDB, por sus siglas en inglés), Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD por sus siglas en inglés), Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), Banco Islámico de Desarrollo (IsDB, por sus siglas en inglés), el Grupo del Banco Mundial (WBG por sus siglas en inglés), Banco Europeo de Inversiones (EIB, por sus siglas en inglés), Asociación Global de Ayuda basada en Resultados (GPOBA por sus siglas en inglés), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (ESCAP, por sus siglas en inglés) y la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE, por sus siglas en inglés). <https://www.github.org/resources/publications/public-private-partnerships-reference-guide/>

5. Terminación: se indica el periodo de vigencia del contrato, estableciendo procesos de transferencia, así como circunstancias e implicaciones de una temprana terminación.

Dicha estandarización coadyuvaría a asignar óptimamente los riesgos, reducir los costos y tiempos de ejecución, así como controlar la exposición a eventos inciertos que pudiesen comprometer el espacio fiscal.

## **EVALUACIÓN POR DIMENSIÓN**

La evaluación de cada dimensión plantea una serie de preguntas cuyo objetivo es elaborar una propuesta inicial de su alcance, identificando el mínimo indispensable (y deseable) para garantizar un ejercicio fiscal responsable. En ningún momento, el levantamiento de preguntas planea ser una directriz fija, cerrada y/o determinante (definir un valor, número de referencia o umbral), más bien, busca construir un espacio abierto para evaluar distintos contextos según las características de los países en la región.

## **EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA FACTIBILIDAD FISCAL (DIMENSIÓN 1)**

Las preguntas que se plantean para la Dimensión 1 señalan características del proyecto, evalúan quién lo promueve, si forma parte de un ejercicio de planificación riguroso, si es viable social y económicamente, los equipos presentan la capacidad para estructurarlo y si el sector cuenta con suficiente experiencia para desarrollarlo (datos históricos y valoración de riesgos) y contratarlo.

**¿El proyecto forma parte del Plan Nacional, Regional, Sectorial y/o Institucional de Infraestructura del Gobierno?**

**¿El beneficio del proyecto es a nivel local, regional o nacional?**

**¿Quién es el Promotor del Proyecto?**

**¿El Promotor cuenta con experiencia en el sector y la estructuración de proyectos APP?**

**¿Cómo se considera el activo a desarrollar (*Brownfield* o *Greenfield*)?**

### **Brownfield**

**¿El proyecto cuenta con alguna estimación o proyección de demanda?**

**¿Cuál ha sido la experiencia del Promotor en Recaudación de Tarifas y/o Apoyos Gubernamentales requeridos para hacer viable el proyecto?**

**Greenfield**

**¿Qué tipo de experiencia sectorial o por tipo de proyecto presenta el Promotor?**

**¿Qué tipo de APP busca emplear el proyecto?**

**¿El proyecto requiere Fondeo adicional para que el modelo de negocio sea viable financieramente?**

## **DIMENSIÓN DE REGISTRO Y CONTABILIDAD (IMPACTO FISCAL)**

El análisis de la exposición al riesgo, su identificación y valoración serán elementos necesarios si se busca garantizar finanzas públicas sanas y mitigar algún evento contingente que se materialice y pueda afectar la factibilidad fiscal de los proyectos; por ello, las implicaciones financieras para el sector público deben cuantificarse, contabilizarse, registrarse y reportarse.

En el capítulo dos, se describió extensamente el análisis tradicional del impacto en las finanzas públicas, orientado tradicionalmente a identificar los mecanismos agregados para evaluar y/o limitar el espacio fiscal disponible que conllevan las inversiones en capital (CAPEX), a través de reglas fiscales, así como a desarrollar las metodologías que ayudan en la contabilización y registro de los pasivos (firmes y contingentes).

Desde la dimensión de registro y contabilidad, se busca garantizar la liquidez, capacidad de endeudamiento y el espacio fiscal para desarrollar proyectos APP; para ello, se pueden utilizar los enfoques metodológicos revisados en la sección dos, donde se reconoce la relevancia de las reglas fiscales y la aplicación de normas estandarizadas (MEFP 2014, Eurostat y NICSP), tanto para evaluar el impacto fiscal, como para contabilizar y registrar las obligaciones adquiridas, respectivamente.

Resulta importante valorar la relación entre tener finanzas públicas sanas junto con la capacidad de implementar obra pública a través de Asociaciones Público-Privadas; por lo tanto, llevar un control del impacto fiscal de las APP a nivel agregado, cobra mucha relevancia; es clave garantizar el espacio fiscal, a través de reglas fiscales, su evaluación en el gasto público y la sostenibilidad de la deuda, para fondear los pasivos firmes y reportar aquellos pasivos contingentes que podrían materializarse durante el ciclo de vida del proyecto.

En la región, se identifican diversas formas de contener los impactos fiscales; en todos los casos, se busca establecer límites a los compromisos generados por los proyectos bajo el esquema de APP tanto en el corto, como en el largo plazo usando el gasto corriente, los ingresos fiscales, proyecciones de inversión y/o PIB.

**Tabla 6. Principales estrategias para limitar la exposición fiscal de las APP**

NO.	TIPOS DE LÍMITES
1	Inversión total en APP como porcentaje del gasto corriente y/o ingresos fiscales; la valoración puede ser por ejercicio fiscal o con base en proyecciones (por lo general, se usan proyecciones de cinco años).
2	El valor presente de la sumatoria de compromisos firmes y contingentes deberían ser menores a inversiones efectivas históricas, proyecciones en planes de inversión y/o un valor fijo del PIB.
3	Los compromisos anuales (firmes y contingentes) generados por los proyectos APP no podrán exceder un porcentaje fijo del PIB del año inmediato anterior.

Fuente: Elaborado con información del Documento “Impacto fiscal en APP en América Latina y el Caribe” PPP Américas 2021 (No. IDB - DP - 909).

Las metodologías expuestas en la sección dos, enfoques de riesgos y recompensas (MEFP y Eurostat) y del control del activo (NICSP) permiten alinear internacionalmente los procesos de contabilidad y registro de los pasivos y valorar si deben o no considerarse en el balance general del gobierno; ambas coinciden en que los pasivos contingentes deben estimarse y reportarse junto con los presupuestos anuales y que, el análisis de sostenibilidad de la deuda es un requisito fundamental para garantizar la estabilidad macroeconómica y la posición fiscal de los países.

A través del cálculo de las obligaciones fiscales, se reconocerán cambios en el balance del gobierno y si éstos afectan sus requerimientos de deuda (necesidad de salir al mercado a emitir títulos o solicitar préstamos);<sup>72</sup> así, en la búsqueda para garantizar el espacio fiscal, resulta fundamental considerar la estimación, contabilización, registro y divulgación de los pasivos firmes y contingentes.

## **EVALUACIÓN PRELIMINAR DEL IMPACTO FISCAL (DIMENSIÓN 2)**

La Dimensión 2 valora el uso de metodologías estandarizadas para contabilizar y registrar los pasivos firmes y contingentes (dimensión clásica, comúnmente utilizada) que permitirán una evaluación financiera y estadística de las finanzas públicas, lo cual impulsará una congruente planeación presupuestal y un eficiente tratamiento fiscal de los proyectos.

Las preguntas señaladas para la Dimensión 2 destacan la importancia de elementos tales como la liquidez, la capacidad de endeudamiento, la existencia de Reglas Fiscales y la estandarización del procedimiento para contabilizar y registrar los compromisos adquiridos.<sup>73</sup>

72. Si fuera el caso, la posición fiscal de los gobiernos se vería comprometida, aumentando el costo del capital, riesgo país y, por lo tanto, complicando el proceso de contratación de APP.

73. Es importante señalar que la discusión alrededor de la definición de umbrales para el balance primario, o el nivel de deuda o déficit es una actividad compleja que debe entenderse en la cual el presente documento no profundiza. De este modo, es importante recalcar que más allá de la definición discrecional de determinados umbrales, el presente documento aboga por una perspectiva integral del concepto de responsabilidad fiscal que vaya más allá de su establecimiento.

¿A cuánto asciende el Balance Primario como % del PIB?

¿A cuánto asciende la Deuda Pública como porcentaje del PIB?

¿El país cuenta con alguna metodología oficial y estandarizada para contabilizar y registrar los compromisos fiscales?

¿Cuál es el alcance de la metodología para contabilizar y registrar los compromisos fiscales?

De ser el caso, ¿La metodología para contabilizar los compromisos fiscales se encuentra alineada con alguna norma y/o estándar internacional?

¿Cuál? (Se establece la metodología)

De ser el caso, ¿La metodología para registrar los compromisos fiscales se encuentra alineada con alguna norma y/o estándar internacional?

¿Cuál? (Se establece la metodología)

¿El país presenta reglas o límites fiscales a nivel agregado (Nacional) y/o sectorial (Entidad Pública Contratante) que restrinjan el Costo Fiscal que deriva del portafolio de proyectos APP del país (nuevos y vigentes)?

¿La metodología para estimar la Regla Fiscal permite verificar la capacidad del gobierno para afrontar los compromisos fiscales a nivel agregado (Nacional) y/o sectorial (Entidad Pública Contratante) durante el ciclo de vida de los proyectos?

¿La Regla Fiscal es capaz de cuantificar la relación entre ingresos fiscales y gastos (nacionales y subnacionales), determinando el monto anual y acumulado (en valor presente) de los pasivos firmes y contingentes?

Si se aplica la metodología de la Regla Fiscal al proyecto ¿existe espacio fiscal disponible para llevarlo a cabo?

## **DIMENSIÓN DE SERVICIOS – CICLO DE VIDA DE LOS ACTIVOS (ASEQUIBILIDAD FISCAL)**

El objetivo de esta dimensión es reconocer la funcionalidad del activo durante todo su ciclo de vida; mostrar cómo los gobiernos deben poner especial atención a los compromisos fiscales que genera cada proyecto, desde su etapa de diseño hasta su transferencia, y dentro de un marco fiscal integral que permita la toma

de decisiones informada y favorezca una relación contractual óptima de largo plazo, donde los costos de operación y mantenimiento sean cuantificados y presupuestados.

Para promover proyectos fiscalmente responsables, debe mirarse más allá de la etapa de construcción. Ello conlleva poner un foco especial sobre las etapas de operación y mantenimiento, donde radica la provisión de los servicios del activo. Las obligaciones fiscales deben reconocerse y monitorearse durante toda la vigencia del contrato APP, bajo una administración responsable y transparente, donde la coordinación entre distintos actores e instituciones sea un trabajo integral. Por ello, esta dimensión expande la relativa a la preparación del proyecto, y se fortalece a partir de su monitoreo y supervisión.

En este proceso, un proyecto fiscalmente asequible deberá prever y asegurar su fondeo; en este contexto, la etapa donde se ofrece el servicio cobra significativa relevancia, por lo que, asegurar los recursos durante la operación y mantenimiento, así como monitorear el cumplimiento de los estándares de calidad contractualmente establecidos, serán condiciones necesarias para la creación de valor a través de una APP. De este modo, la dimensión de asequibilidad fiscal cobra relevancia y permite evaluar el proyecto desde una perspectiva integral de mediano y largo plazo, donde se valoren los servicios que provee, enfatizando su presupuestación y supervisión.

## **MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA: PREVENCIÓN DEL DETERIORO**

Una vez estructurado el proyecto, deben aplicarse los mecanismos para garantizar su capacidad fiscal; esto es, definir una estrategia presupuestal más allá del corto plazo, donde se favorezca un adecuado mantenimiento y una eficiente provisión del servicio contratado (en cantidad y calidad), fortaleciendo así, una gestión integral durante todo el ciclo de vida de los activos.

En este contexto, la dimensión de servicios, en el ciclo de vida de los activos, atiende uno de los desafíos más complejos en el desarrollo de infraestructura, prevenir su deterioro y cumplir con los estándares contractuales en la etapa de operación y mantenimiento de los proyectos; esto es, alinear los incentivos de los sectores público y privado, para que, en tiempo, la infraestructura ofrezca un servicio de calidad y existan recursos suficientes para su fondeo.

Lo anterior representa un reto, dado que, por un lado, la parte pública debe contar con un proceso normado y estandarizado para la provisión y ejercicio del gasto (presupuestación o estrategia de pago plurianual) y, por otro lado, la parte privada tiene que proporcionar resultados medibles y verificables en cuanto a calidad, cantidad y plazos; adicionalmente, deben existir indicadores de desempeño y la capacidad de la autoridad pública para monitorearlos, supervisarlos e, incluso, sancionarlos.

Por lo tanto, para que una APP reúna condiciones que le permitan ser exitosa, debería aplicarse un sistema que, además de proveer activos competitivos y

costo eficientes, éstos ofrezcan servicios de calidad para el usuario final; asegurar los recursos durante la etapa de operación y para el mantenimiento, que sean contabilizados y registrados bajo estándares internacionales, favoreciendo finanzas públicas sanas.

Durante la etapa de mantenimiento, una asignación eficiente del gasto ayudará a que los proyectos presenten una mejor gestión administrativa y de riesgos, con lo cual, las capacidades técnicas y operativas se verán fortalecidas; de lo contrario, un mantenimiento inadecuado o insuficiente aumentará los costos y, por lo tanto, disminuirá sus beneficios totales; esto es, si el activo goza de un mantenimiento periódico y está sujeto a tareas de rehabilitación, los activos se conservarán, se alargará su vida útil y se generarán externalidades positivas.

Para ofrecer un marco de referencia, en países con ingresos bajos y medios (WB 2021), los costos<sup>74</sup> anuales que llega a generar la falta de mantenimiento en infraestructura en distintos sectores se encuentran en el orden de:

- 1) Energía: 82,000 MM USD por pérdidas en ventas y 32,000 MM USD por disminución en la tasa de utilización (interrupciones del servicio);
- 2) Agua y Saneamiento: 6,000 MM USD por limitaciones en la provisión del servicio.
- 3) Transporte: 107,000 MM USD por interrupciones en la oferta del servicio.

El objetivo de la Dimensión 3 es asegurar la provisión continua de servicios de forma eficiente; en ese sentido, si no existen los recursos y el compromiso para llevar a cabo las actividades de mantenimiento, la operación oportuna del activo y la provisión de los servicios se vería comprometida; el adecuado mantenimiento coadyuva a que la infraestructura obtenga el mayor retorno sobre la inversión, sea confiable e, incluso, en casos específicos, resiliente.

La falta de mantenimiento pudiera generar externalidades negativas más allá del activo contratado; por ejemplo, una planta de tratamiento de agua que carece del óptimo mantenimiento en su infraestructura, eventualmente, será menos eficiente en el aprovechamiento de energía; esto generará una mayor demanda por electricidad y, por lo tanto, mayores costos de operación, mayor número de emisiones de carbono, menor retorno a la inversión y disminución en la vida útil del proyecto. En contraste, un óptimo mantenimiento, evitaría la creciente necesidad por reconstruir o renovar totalmente los activos y disminuiría la demanda por insumos, el consumo de energía y el deterioro ambiental (WB 2021).

Lo anterior tiene implicaciones fiscales importantes; independientemente del tipo de contratación, obra pública o APP, el gasto del gobierno será muy distinto si debe construir activos para proveer el mismo servicio una y otra vez. Según evidencia encontrada por Kornejew, M., *et. al.* (2019), lo relevante en la provisión de servicios es la calidad de los activos y no necesariamente su cantidad; a partir de una función de producción que considera la calidad del transporte en países de

74. Sin considerar aquellos costos generados por pérdida en competitividad y atracción de nuevas inversiones.

la OCDE,<sup>75</sup> ellos estiman la tasa marginal de sustitución entre mantenimiento e inversión y encuentran que, para el 73% de la muestra, ésta es mayor a 1 y, para el 30%, mayor a 1.5, por lo que se podría reasignar el gasto en inversión y mantener la calidad del activo y los servicios.

El hallazgo es significativo porque revela un *trade-off* entre el gasto en mantenimiento y su relación directa con el gasto en inversión; ante este escenario, los gobiernos podrían generar ahorros fiscales si diseñan un plan de mantenimiento e inversión conjunto, obteniendo economías de escala en su gasto público. Según estimaciones del BID, si los países de América Latina y el Caribe desean cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sustentable 2030, éstos tendrán que realizar inversiones en mantenimiento del orden del 1.28% del PIB regional,<sup>76</sup> por lo que la planeación y el trabajo conjunto con el sector privado serán clave.

En específico, algunos elementos claves que deben estar presentes para garantizar un óptimo mantenimiento del proyecto son:

- 1) Una eficiente estructuración del activo, donde el contrato se establezca claramente el rol de los interesados durante todo su ciclo de vida (diseño, construcción, rehabilitación/equipamiento, operación, mantenimiento y conservación). De ser este el caso, se lograría alinear los incentivos de la empresa privada para que la construcción de la infraestructura ofrezca la más alta calidad, disminuya la necesidad de rehabilitación, mantenimiento y/o conservación y se incremente la vida útil del proyecto, favoreciendo el margen de rentabilidad (menores costos);
- 2) Un esquema tarifario óptimo (de ser el caso), que permita contar con los recursos suficientes para garantizar los estándares de calidad y éstos, a su vez, favorezcan el uso del activo y su proyección de demanda;
- 3) (Si procede) Pagos por disponibilidad (de ser el caso) en la etapa de operación y mantenimiento, con lo cual, el concesionario proveerá servicios con base en los estándares de calidad contractualmente establecidos; y,
- 4) Capacidad para sancionar en caso de incumplimiento; esto es, crear los incentivos adecuados para que el socio privado cumpla con sus obligaciones durante todo el ciclo de vida del contrato, incluso, cuando esté por concluir.

Establecer un enfoque fiscalmente responsable conlleva por tanto ejercer un gasto intertemporalmente eficiente, donde la entidad contratante, además de tener que diseñar eficientemente los mecanismos de planeación, contratación y ejecución, tiene que elaborar las capacidades de supervisión y monitoreo necesarias para verificar y validar que el socio privado cumpla con sus obligaciones contractuales que tengan como objetivo ulterior un estado óptimo del activo que permita la prestación de servicios de calidad; y donde el monitoreo y la supervisión serán elementos clave en el desarrollo y cumplimiento del contrato de la APP.

75. El modelo controla por calidad de la gobernanza, PIB, datos demográficos y brecha del producto.

76. Respecto al PIB regional (71,177,564.1 MM USD): Electricidad 0.25%, Transporte 0.6%, Agua y Saneamiento 0.17% y Telecomunicaciones 0.26%.

## **SUPERVISIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS COMPROMISOS FISCALES DE LOS PROYECTOS CON FOCO EN EL MANTENIMIENTO**

Para favorecer la asequibilidad fiscal, esta dimensión demanda que el gobierno cuente con la capacidad para supervisarlos, transparentar su desempeño y pagar oportunamente por los servicios ofrecidos (compromisos fiscales).

El continuo seguimiento del portafolio de proyectos permitirá evaluar cualquier desviación contractual en materia de riesgos, realización de eventos contingentes y/o ajustes en las variables que afectan el desempeño financiero, por lo que, la dinámica de dicho proceso evitará comprometer las finanzas públicas y asegurar niveles estables de endeudamiento.

En este contexto, los gobiernos se beneficiarían de seguir normas estandarizadas para contabilizar y registrar las obligaciones fiscales (Dimensión 2), establecer un mecanismo periódico para reportar la estimación de las posiciones contingentes y sus ajustes, así como determinar si los compromisos adquiridos deben considerarse dentro o fuera del balance (como mencionado en el capítulo 2).

Si los gobiernos tienen un esquema estandarizado para contabilizar y registrar las obligaciones adquiridas del portafolio de proyectos, a partir del cual, para cada ejercicio fiscal, calculan, valoran y presupuestan los pasivos firmes y, adicionalmente, cumpliendo con las recomendaciones internacionales, estiman y reportan los pasivos contingentes (junto con sus posibles efectos en el balance fiscal), éstos podrán construir un perfil fiscal dinámico a partir del cual darán seguimiento a cada proyecto.

Dicho perfil facilitará el seguimiento continuo y detallado e, incluso, la consideración y presupuestación de instrumentos de mitigación de riesgos; de ser el caso, los gobiernos, al aplicar un monitoreo continuo y estructurado, con provisiones salariales, estarán en mejores condiciones para evitar desequilibrios en los perfiles de deuda y, por lo tanto, fortalecer las finanzas públicas desde una visión y acción por proyecto.

## **EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA ASEQUIBILIDAD FISCAL (DIMENSIÓN 3)**

Las preguntas de esta dimensión definen la relación del proyecto con aquellos componentes presupuestales que garantizan su viabilidad en la etapa de provisión de servicios; adicionalmente, señalan si existe la capacidad para monitorear su calidad y, en caso de incumplimiento, sancionarla.

### **¿El país cuenta con un proceso normado y estandarizado para la provisión y ejercicio del gasto?**

Si existe un procedimiento estandarizado, integral, claro y transparente establecido en la norma para la provisión y ejercicio del gasto (procedimiento

presupuestal), se dará certidumbre a la parte privada en cuanto a los mecanismos, capacidad y compromiso de pago del sector público durante el ciclo del proyecto.

### **¿Existe una política de planeación orientada a la conservación y/o mantenimiento de la infraestructura en distintos sectores?**

Para evitar enormes necesidades de recursos para rehabilitar o reconstruir activos que fueron pobremente mantenidos, se requiere una planeación que considere una provisión suficiente dentro del proceso de presupuestación en cada ejercicio fiscal, según las necesidades de cada sector (como se mencionó anteriormente, entre 1992 y 2005 [Perú gastó siete veces más en rehabilitar carreteras desatendidas](#) que lo que hubiera costado su mantenimiento rutinario de ser previsto e internalizado en contrato con el sector privado).

### **Si existe la política de planeación, ¿se refleja ésta en el procedimiento presupuestal?**

Una política de planeación integral necesita la contraparte presupuestal para garantizar la sostenibilidad de los proyectos.

### **¿El procedimiento presupuestal establece explícitamente la forma de evaluar, autorizar, modificar y presupuestar proyectos APP? (Por ejercicio fiscal)**

Si existe un procedimiento claro y transparente para evaluar, autorizar, modificar y presupuestar proyectos APP, se dotará de certidumbre a la parte privada en cuanto a la capacidad y compromiso de pago del sector público.

### **¿El proceso fiscal para analizar y dar seguimiento a una APP solicita presentar las proyecciones de ingresos, el monto de inversión (CAPEX) y las proyecciones de costos de operación y mantenimiento?<sup>77</sup>**

Los proyectos APP suponen periodos de contratación de al menos 20 años; por lo tanto, contar con el monto de inversión (CAPEX), las proyecciones de ingresos (en función de la demanda) y las proyecciones de costos de operación y mantenimiento permitirán evaluar el desempeño del proyecto (y del portafolio de proyectos) y estimar si existe o no espacio presupuestal durante su ciclo de vida. El seguimiento ayudará a modificar alcances y reajustar mecanismos de mitigación de riesgos; lo anterior, impactará positivamente en la presupuestación del proyecto durante la vigencia del contrato y, por lo tanto, favorecerá la asequibilidad fiscal del proyecto.

### **Dentro del marco metodológico presupuestal,**

### **¿se provee de mecanismos de diferenciación entre OPT y APP que permitan aplicar la mejor estrategia de contratación?**

El proceso presupuestario es fundamental en proyectos APP, de manera que se garanticen los recursos necesarios y no se ponga en riesgo la sostenibilidad fiscal. Según Funke *et. al.* (2013), el proceso presupuestario

77. No se busca incluir dichos conceptos en el presupuesto.

para las APP debe incluir los siguientes principios: 1) La selección de proyectos debe seguir las prioridades de las políticas públicas así como estar guiada por un análisis costo beneficio; 2) Las decisiones de gasto deben ser consistentes con la sostenibilidad fiscal en el largo plazo; y 3) La elección entre APP y financiamiento público tradicional debe estar basada en el valor por dinero; por lo tanto, la elección de un proyecto debería ser independiente del mecanismo de implementación, excepto cuando dicho mecanismo afecte el valor por dinero.

**¿La planeación presupuestal establece las directrices para analizar los compromisos fiscales (pasivos firmes y contingentes) de mediano plazo y asignar recursos por concepto de Rehabilitación, Operación y Mantenimiento?**

La planeación presupuestal es el procedimiento a través del cual los recursos se orientan de forma estratégica y operativa para lograr objetivos de corto, mediano y largo plazo, teniendo la flexibilidad para considerar cambios de alcance y reasignaciones presupuestales; en ese sentido, un proyecto será fiscalmente asequible si forma parte de los objetivos y metas presupuestales de un país, garantizando recursos en el corto, mediano y largo plazo para hacer frente a sus pasivos firmes y contingentes durante la etapa de construcción, operación y mantenimiento.

**¿El proceso presupuestal es lo suficientemente flexible para reasignar fondos y/o acceder a líneas de crédito para mitigar la materialización de contingencias?**

Los riesgos deben ser asignados a la parte contractual que presente las mejores condiciones para gestionarlos (administración y mitigación); en ese sentido, parte de la gestión depende directamente de la posibilidad de acceder y aplicar herramientas de mitigación de riesgos; entre ellas, los fondos contingentes o líneas de crédito presentan alternativas para cubrir eventos de riesgo y mantener la ejecución del proyecto. Si el proceso presupuestal permite contar con este tipo de herramientas, se favorecerá la asequibilidad fiscal de los proyectos.

**¿Existen mecanismos estandarizados para definir indicadores de desempeño que ayuden a evaluar la calidad de la infraestructura según el sector a desarrollar?**

Los indicadores de desempeño resultan una herramienta fundamental para evaluar si el privado ofrece el servicio y cumple con los estándares de calidad previamente establecidos en el contrato.

**¿Las Entidades Públicas Contratantes cuentan con la capacidad de monitoreo y supervisión de la gestión administrativa y de riesgos del proyecto y/o portafolio de proyectos contratados?**

Contar con la capacidad de monitoreo y supervisión, por parte de las Entidades Públicas Contratantes, es fundamental para garantizar que el privado construya y ofrezca servicios de calidad (cumplimiento de sus obligaciones contractuales).

**Normativamente, ¿las Entidades Públicas Contratantes tienen las capacidades legales para sancionar a los privados en caso de incumplimiento contractual (calidad en la provisión de los servicios)?**

Para garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales, el Estado deberá contar con mecanismos de sanción oportunos y eficientes.

## **DIMENSIÓN DE GOBERNANZA DEL SECTOR PÚBLICO (RESPONSABILIDAD FISCAL)**

Fomentar la dimensión de la gobernanza del sector público resulta una labor fundamental; ésta se entiende como el arreglo de instituciones públicas, normas,<sup>78</sup> procesos y procedimientos que rigen las decisiones de los gobiernos en cuanto a planeación, asignación de fondos y la ejecución de proyectos públicos, incluyendo a las APP (Fouad, M., 2021); de este modo, se reconoce la responsabilidad de la entidad pública, por lo que, su acción o inacción limitará o favorecerá la exposición a determinados riesgos fiscales.

A nivel país, fortalecer su gobernanza favorece la mejora del marco de implementación de esquemas APP, orientando la estructuración de mejores proyectos, estableciendo un marco normativo de referencia y fomentando una presupuestación eficiente de las obligaciones adquiridas, influyendo positivamente en las finanzas públicas de la región.

Así, para definir el rol de los gobiernos en la ejecución de Asociaciones Público-Privadas, es necesario el desarrollo e implementación de leyes o normas que establezcan los procedimientos para llevarlas a cabo, especificando, en un contrato, la asignación de riesgos, obligaciones y responsabilidades de cada una de las partes; fomentar un arreglo regulatorio e institucional contribuirá a que los gobiernos enfrenten menores costos y, de esa forma, eviten desequilibrios en los niveles de endeudamiento que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, mejorando las condiciones macroeconómicas de corto y mediano plazo.

En la relación contractual de largo plazo de las APP, una sólida gobernanza en infraestructura favorecerá el desarrollo de proyectos comercialmente rentables, una administración responsable de los riesgos, transparencia al reportar la información y el fortalecimiento de la posición fiscal de los países en la región.<sup>79</sup>

78. Un marco regulatorio donde se establezcan las reglas o lineamientos para seleccionar proyectos APP, garantizar procesos competitivos de licitación, favorecer contratos integrales y administrar riesgos fiscales durante la vida de los proyectos.

79. En este arreglo normativo e institucional que favorece la transparencia en la información, sería recomendable reportar:

1) Los flujos de pagos del gobierno (identificando explícitamente los pasivos); 2) Costos totales de los proyectos y compromisos de pago multianuales; y 3) El monto de garantías soberanas emitidas por los gobiernos en favor de las APP y la verosimilitud de que se materialicen.

Bajo dicho esquema, se recomienda utilizar un marco unificado, donde las APP formen parte del sistema integrado de inversión pública y el capital privado sea canalizado hacia proyectos responsables fiscalmente, que generen valor por dinero, se aproveche la capacidad de gestión del sector privado y se alcance una mayor calidad en la provisión de los servicios (BID, 2021).<sup>80</sup>

Para lograr lo anterior, es necesario contar con un arreglo institucional fiscal eficiente, que responda a las necesidades de cada parte involucrada (actores Públicos y No Públicos), en línea con el marco APP y bajo la normativa vigente; esto es, que cada uno de los interesados en la provisión del activo, servicio, monitoreo, supervisión y rendición de cuentas actúe bajo lineamientos específicos y desempeñe una labor óptima durante la vigencia del contrato (y, también, posterior a su conclusión); el objetivo es que, a través de una participación eficaz y eficiente, se provea un servicio continuo y de calidad, previendo en todo momento, la responsabilidad fiscal de los proyectos.

### **Responsabilidad Fiscal**

La Gobernanza del sector público se entiende como un proceso vivo, que demanda la colaboración de cada una de las partes interesadas, donde se descubran sus acciones y se trabaje interdisciplinariamente para cumplir con las metas y objetivos fiscales bajo reglas determinadas; básicamente, hacer que cada uno de los participantes contribuyan a mejores proyectos y servicios, donde se genere valor, se garanticen los recursos para la operación y el mantenimiento y se asegure la sostenibilidad de los proyectos en el tiempo bajo una continua supervisión (estructura que se complementa con las dimensiones 1, 2 y 3).

Por ello, las implicaciones fiscales deben valorarse conscientemente y la capacidad institucional debe orientarse al uso adecuado de los recursos públicos, evitando el desperdicio, sobrecostos, sobre plazos y/o reacomodo intertemporal (desequilibrio en tasas impositivas); asimismo, dado que los contribuyentes son los dueños de los ingresos fiscales, debe haber instituciones que faciliten un monitoreo explícito y continuo, que ayude a transparentar la toma de decisiones y la rendición de cuentas según el desempeño de cada activo y/o proyecto autorizado.

Para fortalecer dichas acciones, deben existir canales institucionales y normativos que integren el marco APP con los mecanismos de selección y priorización de la inversión pública, así como con los procedimientos de planeación, provisión y sostenibilidad fiscal; esto es, concebir a las APP como una alternativa para proveer servicios de calidad, pero en un marco de competencia de recursos públicos, priorización de proyectos, generación de valor y reconociendo los costos que conllevan en el corto, mediano y largo plazo.

De ser el caso, se facilitará la administración pública financiera, reconociendo los compromisos fiscales (firmes y contingentes), evaluando los riesgos y eligiendo

80. <https://publications.iadb.org/es/planificacion-y-priorizacion-en-el-desarrollo-de-infraestructura-y-el-rol-de-las-asociaciones>

aquellos mecanismos que permitan presupuestarlos, reportarlos y supervisarlos; así, existirán los medios para dar seguimiento, evaluar los costos y beneficios, valorar la efectividad de la APP y favorecer la rendición de cuentas.

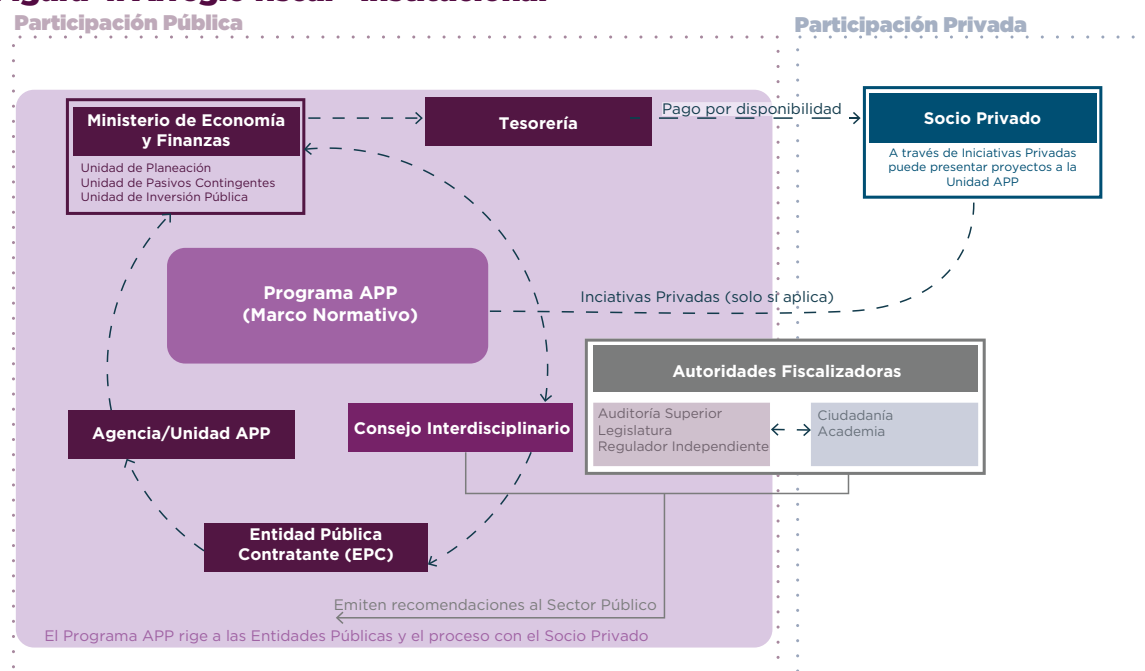
En esta tarea, resulta de gran ayuda identificar a cada uno de los participantes/ interesados en el proceso de provisión de obra pública y su labor para contribuir a un entorno fiscal que garantice finanzas públicas sanas; la Figura 4 denota la relación interdisciplinaria y multisectorial con énfasis en la labor fiscal de cada uno de ellos (directa e indirecta), según las mejores prácticas internacionales.

La descripción esquemática parte del marco APP como eje central debido a que, a partir de su creación, un país decide utilizar a las APP como vehículo de provisión de infraestructura y servicios; en él se establecen los responsables para llevar a cabo las políticas y procedimientos institucionales (con base en la norma) para evaluar, seleccionar, priorizar, presupuestar, licitar, proveer, monitorear y supervisar los proyectos.

Bajo este marco se da certeza a todas las partes involucradas sobre el uso de las APP en la agenda del gobierno (Plan Nacional de Desarrollo); es la estrategia a través de la cual se alinean los incentivos con la parte privada, se da integridad al proceso y se fortalece la transparencia y la rendición de cuentas pública. Una vez determinado el marco APP, se pueden diferenciar dos tipos de participantes:

1. Públicos;
2. No Públicos.

**Figura 4. Arreglo fiscal - institucional**



Fuente: Elaborado por los autores.

Desde el lado público, en el proceso de presentación, revisión y aprobación de una APP hay tres participantes clave con injerencia directa en las cuentas fiscales: 1) Entidad Pública Contratante; 2) Agencia/Unidad APP; y 3) Ministerio de Finanzas.<sup>81</sup>

- La Entidad Pública Contratante (EPC) será la encargada de presentar el proyecto; es responsable de los estudios de pre-factibilidad y factibilidad, de la valoración de riesgos y de demostrar si el proyecto genera valor; dentro del marco fiscal propuesto, su participación es muy relevante dado que es la dueña del proyecto y es quien lo prepara/estructura (Dimensión 1). En la medida que el proyecto sea mejor estructurado, los riesgos serán mejor valorados y, por lo tanto, los compromisos fiscales mejor estimados; asimismo, al demostrar que genera valor, se garantiza el uso de los recursos públicos bajo un esquema de contratación eficiente.
- La Agencia/Unidad APP tendrá a su cargo la coordinación integral del proceso; recibe las propuestas o iniciativas tanto de la EPC como de los privados (si aplicara), revisa si la preparación del proyecto es congruente con el marco APP y si éste es el mejor método de provisión y, de ser el caso, junto con la EPC, se encarga de preparar los documentos necesarios para la licitación, administrar dicho proceso y seleccionar al concesionario. La Agencia será responsable de que la APP sea rentable, obtenga recursos en un proceso competitivo y elija a un proveedor capaz de llevar a cabo un cierre financiero exitoso.
- El Ministerio de Finanzas (MEF) será la parte encargada de evaluar los alcances fiscales del proyecto y autorizar la asignación de recursos en cada periodo fiscal y, de existir los mecanismos presupuestales, en cada etapa del ciclo de vida del proyecto (presupuestación plurianual), garantizando su operación y mantenimiento (Dimensión 3); adicionalmente, será responsable de aprobar cualquier modificación contractual con implicaciones fiscales; el objetivo del MEF es prevenir cualquier desbalance en las Finanzas Públicas y asegurar que el o el portafolio de proyectos sea viable y asequible fiscalmente.
- La evaluación, priorización y autorización que lleva a cabo el MEF en el proyecto o portafolio de proyectos demuestra el compromiso del gobierno con su contraparte privada, da certeza a la ejecución del contrato, reduce el costo de financiamiento privado y evalúa los riesgos y costos fiscales estimados por la EPC y aprobados por la Agencia APP; asimismo, registra y contabiliza los compromisos fiscales (pasivos) firmes y contingentes (Dimensión 2) y establece las bases para darlos a conocer públicamente.

Los proyectos de inversión pública deben evaluados y aprobados bajo procesos que garanticen su rentabilidad social; en ese sentido, si se alcanzan las metas mencionadas anteriormente y se logra la participación de los interesados, el esquema aportará elementos que, además de validar la rentabilidad, orientarán el uso óptimo de los recursos fiscales.

81. Al respecto, se referencia el siguiente trabajo de la Red APP (Rebollo, A. *et.al.* 2021, BID): “Las unidades APP centrales en América Latina y el Caribe y su relación óptima con otras instituciones del gobierno”; se reconoce que pueden existir varios esquemas de gobernanza para las APP. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-unidades-APP-centrales-en-America-Latina-y-Caribe-y-su-relacion-optima-con-otras-instituciones-del-gobierno.pdf>

En el presente documento se adopta un enfoque teórico que podría adaptarse a las diferentes realidades regionales.

Adicionalmente, para fortalecer la labor de estos tres actores, podrían existir entidades y/o autoridades que favorezcan el cumplimiento del marco APP; por ejemplo, al interior del Ministerio de Finanzas, una Autoridad de Planeación o Unidad de Inversión Pública que evalúe específicamente las capacidades técnicas y económicas del proyecto y/o una Unidad cuya principal obligación sea el cálculo de los pasivos firmes y contingentes inmediatos y durante la vigencia del contrato; asimismo, fuera del MEF, un Consejo interdisciplinario<sup>82</sup> que priorice y decida los proyectos a ejecutar.

Como parte de los participantes públicos, se encuentran también las Tesorerías (distintos niveles de gobierno), cuya labor es realizar los pagos y desembolsos de la forma menos costosa para el Estado; esto es, planear cada desembolso con el fin último de prevenir algún desequilibrio fiscal; por ejemplo, en el caso de la materialización de algún evento contingente, prever el pago en el siguiente ejercicio fiscal, lo cual evitaría afectaciones en el balance general del gobierno en el corto plazo (mayor tiempo para planear y asignar debidamente los recursos comprometidos).

Finalmente, se encuentran las autoridades fiscalizadoras cuya injerencia fiscal es indirecta; su labor en el ciclo fiscal es de gran relevancia porque verifican que los recursos públicos se gasten eficientemente y tienen la capacidad de llevar a cabo auditorías y/o convocarlas: 1) Contraloría o Auditoría Superior; 2) Legislatura y 3) Regulador independiente.

- La Contraloría o Auditoría Superior se encarga de auditar los reportes financieros y el balance general del gobierno (en cualquiera de sus niveles); revisa el desempeño del proyecto y verifica que exista valor por dinero; además, es un aliado de la Legislatura y el público en general, dado que su labor facilita el escrutinio y revisión del proyecto o portafolio de proyectos. Su esfuerzo contribuye al uso eficaz de los recursos públicos, permitiendo en todos los niveles del gobierno la rendición de cuentas.
- En algunos países, la Legislatura, aparte de aprobar el marco APP, participa activamente en el proceso de validación fiscal; entre sus principales tareas, se encuentra definir los límites fiscales para el programa APP (fija el techo para las obligaciones gubernamentales durante el ejercicio fiscal), aprobar proyectos y/o sus asignaciones presupuestales, revisar el desempeño del portafolio de activos, dictar las normas para que el marco APP funcione

82. El Consejo interdisciplinario podría estar formado por representantes de varios ministerios, expertos en la materia e, incluso, por miembros de la sociedad civil y, en función de cada regulación, emitir recomendaciones vinculantes o no vinculantes. Por poner un ejemplo, en el caso de Chile, a partir de 2010 se crea el Consejo de Concesiones, cuya labor es de carácter consultivo (su opinión equivale a recomendaciones), y está encargado de informar, entre otras materias, sobre los planes propuestos en infraestructura concesionada a desarrollar, así como sobre los proyectos y modalidades de régimen concesional (en particular en el caso de Iniciativas Privadas). Se integra por:

1. Consejero de libre designación y remoción conjunta por parte de los Ministerios de Obra Pública y de Hacienda, quien lo preside.
2. Dos consejeros (Académicos en Economía y Ciencias Jurídicas) designados por el ministro de Hacienda.
3. Dos consejeros (Académicos en Ingeniería y Arquitectura) designados por el ministro de Obras Públicas.
4. El ministro de Obras Públicas.

y se cumpla correctamente, así como solicitar/comisionar a la Auditoría Superior para que audite cada proceso del programa APP.

- El Regulador independiente ayuda a que los servicios provistos se ofrezcan según tarifas acordadas y/o se limite el poder de mercado que pudieran presentarse en estructuras de mercado monopólicas (monopolio natural).

El trabajo conjunto de la Contraloría, la Legislatura y el Regulador independiente apuntalan el proceso de monitoreo y supervisión del ejercicio de los recursos públicos; dan seguimiento a la labor de la EPC y del socio privado, cuestionan y auditan y transparentan la información. Adicionalmente, junto con su apoyo, la participación de las entidades no públicas, ciudadanos y academia, fortalecen la rendición de cuentas del ejecutivo y favorecen la participación y transparencia del Programa APP.

En el Marco Fiscal Propuesto (Dimensiones), los entes no públicos y órganos fiscalizadores públicos presentan una posición preponderante que ayudará a que las APP sean responsables fiscalmente; la supervisión y monitoreo, junto con la transparencia y rendición de cuentas garantizarán el compromiso para preparar proyectos de calidad, que generen valor y sean parte de un proceso competitivo tanto en la licitación como en la elección del concesionario.

Como lo describe la Dimensión 3, tanto el servicio que se provee como la presupuestación de mediano y largo plazo para la operación y el mantenimiento de los proyectos son elementos necesarios para su asequibilidad; en ese sentido, si las entidades u órganos fiscalizadores vigilan el cumplimiento de los estándares de calidad acordados contractualmente y dan a conocer públicamente los resultados, estarán aportando componentes fundamentales para lograr que éstos, además, sean fiscalmente responsables.

La identificación de cada interesado, la participación y comunicación en cada etapa del proyecto, así como la coordinación entre ellos (Públicos y No Públicos) contribuirán a que se opere eficientemente, se identifiquen cuestiones críticas, se desarrollen estrategias en caso de eventos contingentes, se compruebe la ventaja del esquema de provisión (valor que genera), se asegura la participación de los ciudadanos y se administren los riesgos de tal forma que, durante la vigencia del contrato se asegure el alcance fiscal (asequibilidad y responsabilidad) del proyecto o portafolio de proyectos.

## **EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL (DIMENSIÓN 4)**

Esta dimensión muestra la relevancia de contar con el arreglo y capacidades institucionales (Público y No Público) para garantizar que los proyectos sean fiscalmente sostenibles desde su diseño y hasta su transferencia al Estado (al finalizar la vigencia del contrato); asimismo, identificar la responsabilidad fiscal de cada una de las partes interesadas y cómo éstas contribuyen a que el proyecto y/o portafolio de proyectos generen valor.

**¿El país cuenta con canales institucionales y normativos que integren el marco APP con los mecanismos de selección y priorización de la inversión pública, así como la planeación, provisión y sostenibilidad fiscal?**

Contar con canales adecuados para fortalecer la gobernanza favorece la mejora del marco de implementación de esquemas APP, orientando la estructuración de mejores proyectos, estableciendo un marco normativo de referencia y fomentando una presupuestación eficiente de las obligaciones adquiridas, influyendo positivamente en las finanzas públicas de la región.

**En la provisión de APP, ¿el gobierno es capaz de reconocer el arreglo fiscal institucional y las partes interesadas que lo integran?**

El adecuado arreglo institucional favorecerá la coordinación interinstitucional y multisectorial, fortaleciendo el desarrollo de APP.

**¿Las APP forman parte de un proceso integrado de inversión pública donde los proyectos compiten por recursos públicos independientemente de su esquema contractual?**

El esquema contractual no debería determinar el tipo de proyecto a desarrollar; más bien, aquellos proyectos que generen Valor por Dinero son los que deberían ser seleccionados para asignarles recursos.

**¿El país cuenta con alguna Agencia o Unidad APP que coordine el proceso para estructurar, presupuestar y dar seguimiento a los proyectos y/o portafolio de proyectos APP?**

La Agencia o Unidad APP resulta conveniente, ya que facilita la ejecución, la coordinación integral entre interesados (instituciones o entidades gubernamentales y sector privado) y propicia la generación de conocimiento, favoreciendo las buenas prácticas para el desarrollo de proyectos.

**En el país, ¿existe la figura de Consejo Interdisciplinario u Órgano Multidisciplinario cuya labor sea priorizar proyectos y decidir cuáles deben llevarse a cabo?**

La Figura del Consejo, siendo consultiva, podría ayudar a identificar aceptación o rechazo en ciertos proyectos, evaluar su alcance (normativo, técnico y económico financiero) y orientar a la toma de decisiones informada para lograr mejores proyectos.

**¿El gobierno reconoce la importancia de las Autoridades Fiscalizadoras y las apoya según el tipo de información que solicitan?**

Las Autoridades Fiscalizadoras tienen la facultad y capacidades para auditar los reportes financieros y el balance general del gobierno (en cualquiera de sus niveles); revisar el desempeño del proyecto y verificar que exista valor por dinero; además, es un aliado de la Legislatura y el público en general, dado que su labor facilita el escrutinio y revisión del proyecto o portafolio de proyectos. Su esfuerzo contribuye al uso eficaz de los recursos públicos, permitiendo en todos los niveles del gobierno la rendición de cuentas.

**¿El Poder Legislativo participa en la decisión de contratación de proyectos APP? ¿Cuál es su alcance?**

La Legislatura, aparte de aprobar el marco APP, participa activamente en el proceso de validación fiscal.

**¿El país cuenta con Órganos Reguladores independientes capaces de monitorear y supervisar el desempeño de los proyectos y/o portafolio de proyectos APP, valorar tarifas y emitir opiniones vinculantes?**

El monitoreo y supervisión de los Órganos Reguladores ayudan a que los servicios provistos se ofrezcan según las obligaciones del arreglo contractual.

**¿Existen los mecanismos para que la ciudadanía sea un agente fiscalizador del desempeño de los proyectos y/o portafolio de proyectos APP, así como la rendición de cuentas del gobierno?**

El trabajo conjunto de la Contraloría, la Legislatura y el Regulador independiente apuntalan el proceso de monitoreo y supervisión del ejercicio de los recursos públicos; dan seguimiento a la labor de la EPC y del socio privado, cuestionan y auditan y transparentan la información. Adicionalmente, junto con su apoyo, la participación de las entidades no públicas, ciudadanos y academia, fortalecen la rendición de cuentas del ejecutivo y favorecen la participación y transparencia del Programa APP.

# DECÁLOGO DE ELEMENTOS CLAVE Y BUENAS PRÁCTICAS PARA UNA GESTIÓN FISCAL RESPONSABLE DE LAS APP A LO LARGO DE TODO EL CICLO DE VIDA DE PROYECTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- 1** Desarrollar infraestructura de manera fiscalmente sostenible va más allá de establecer umbrales sobre el espacio fiscal existente; también, supone velar por una asignación y uso adecuado de los recursos públicos destinados al desarrollo de activos y prestación de servicios de infraestructura – desde su planificación, preparación, desarrollo, operación y mantenimiento.
- 2** En las etapas tempranas de preparación de proyectos, resulta vital poner un foco particular a los ejercicios de factibilidad fiscal como fundamento del proceso de prefactibilidad/factibilidad/estructuración de proyectos. Procurar análisis de demandas rigurosos, estimaciones de (sobre)costos, retrasos y potenciales riesgos (impactos y probabilidades de ocurrencia), entre otros, son clave para garantizar no sólo que las decisiones de inversión son las correctas (análisis socioeconómico) sino que igualmente se cuenta con los mecanismos y recursos necesarios para prestar los servicios considerados ante diversos escenarios previstos – así como generar estructuras de contratos – modalidades de provisión (obra pública tradicional, APP) que optimicen el uso de los recursos públicos.
- 3** Todo lo anterior, sin perjuicio de aplicar reglas fiscales y/o realizar análisis de impactos fiscales (tradicionales análisis de pasivos firmes y contingentes) rigurosos que se fundamenten en las mejores prácticas internacionales (aquí presentadas) las cuales persiguen los principios de transparencia y eficiencia, y favorecen finanzas públicas saludables. El impacto fiscal como parte fundamental (pero no única) del desarrollo fiscalmente sostenible de la infraestructura.
- 4** De este modo el desarrollo de la infraestructura sólo puede ser fiscalmente sostenible cuando se considera como un ejercicio dinámico (no estático) que considera todo el ciclo de vida de los proyectos más allá de los tradicionales ejercicios de impacto fiscal.
- 5** La nueva conceptualización de la infraestructura, entendida como aquella que pone el foco en la prestación del servicio y no solo en la construcción y el desarrollo del activo, también tiene un reverso fiscal: procurar servicios de calidad, eficientes y sostenibles, requiere de activos bien mantenidos, y por tanto de mecanismos y fondos previsibles para su adecuado mantenimiento. De este modo, un ejercicio integral de sostenibilidad fiscal debe considerar el gasto en mantenimiento como

parte de éste. De lo contrario, podría caerse en el grave error de malgastar recursos en infraestructura que se deteriora (y consecuentemente los servicios que presta), que por tanto pierde valor y utilidad pública. Garantizar la asequibilidad fiscal de un proyecto pasa por considerar y realizar todos los esfuerzos necesarios a lo largo de su vida útil para que éste provea los servicios previstos. El mantenimiento es siempre, también desde el punto de vista fiscal, el gran olvidado.

- 6** La responsabilidad fiscal de las instituciones – sin capacidad del lado público, no hay sostenibilidad fiscal posible. Igual de importante que establecer reglas y procesos claros para garantizar la adecuada factibilidad fiscal en la etapa de preparación de proyectos, registro y contabilización de pasivos firmes y contingentes, y la asequibilidad fiscal a lo largo de todo el ciclo de vida del activo (velando por el adecuado mantenimiento) es tener una adecuada gobernanza de todas las dimensiones fiscales – esto es, un sector público que sea fiscalmente responsable en cuanto a infraestructura se refiere. El sector público debe contar con organismos/entidades capacitadas y dotadas de recursos para asegurar todo lo anterior, y que ponga especial atención a las etapas de monitoreo y supervisión para velar por el impacto socioeconómico positivo previsto (garantizar la disponibilidad de un servicio de calidad) y la generación de valor por dinero para la sociedad.
- 7** Un programa de desarrollo de infraestructura es entonces fiscalmente sostenible si lo es en todas y cada una de las dimensiones analizadas (factibilidad, impacto, asequibilidad y responsabilidad fiscal) – tan precario como su eslabón más débil (preparación de proyectos, contabilización/registro impactos fiscales, seguimiento a lo largo de toda la vida útil, capacidad pública para gestionar el proceso).
- 8** Como consecuencia de lo anterior, surge como recomendación la necesidad de generar instancias/observatorios que analicen de manera integral la sostenibilidad fiscal de los proyectos de infraestructura desde que son concebidos hasta su evaluación ex-post, con foco en el servicio prestado. Evaluar los proyectos, programas, y políticas públicas, y actuar en consecuencia, es (o debería ser) el principal ejercicio de responsabilidad (fiscal) de cualquier Gobierno para favorecer un gasto público responsable.
- 9** Los ejercicios de sostenibilidad fiscal deben ser independientes de la modalidad contractual bajo la cual se desarrollan los proyectos. Crear caminos paralelos y no comparables (a nivel regulatorio e institucional) entre la obra pública tradicional y esquemas de participación público-privados solo lleva a generar incentivos incorrectos que puedan derivar en un desarrollo ineficiente de la infraestructura. De este modo, todo lo anterior debe aplicar de manera idéntica para todo tipo de modalidad de desarrollo.
- 10** La sostenibilidad fiscal debe ser entendida como un componente crucial para el desarrollo de infraestructura sostenible – cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). No sólo porque es necesario cerrar las brechas de infraestructura de la región con proyectos que garanticen el cumplimiento de los ODS, sino porque esto solo tendrá lugar en buena medida si los países son capaces de usar eficientemente los (escasos) recursos con los que cuentan (generando confianza a la sociedad a través de uso eficiente y transparente de los recursos que recauda), y si son capaces igualmente de transmitir confianza al sector privado para atraer el capital necesario, transmitiendo seriedad y responsabilidad en el manejo de recursos.

## REFERENCIAS

Australian Government (2016) “Guidelines for Public Private Partnerships”, The Partnerships Framework, ACT Government, Canberra.

Australian Government (2015) “National Public Private Partnership Policy Framework”, Department of Infrastructure and Regional Development, Canberra.

BM, BAD and BID (2014) “Asociaciones Público-Privadas, Guía de Referencia”, Versión 3.0.

Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscani F. and Ture, H. Elif (2016) “*The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset*”, IMF Working Paper 16/14, International Monetary Fund, Washington, DC.

Burger, P. and Hawkesworth, I. (2011) “*How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement*”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2011/1.

Canadian Council for PPP (2015) “PPP What the World can Learn from Canada”, pp. 1-13.

CEPAL (2021) “*Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19*”, Santiago, Chile.

Cebotari, A. (2008) “*Contingent Liabilities: Issues and Practice*” IMF Working Paper, WP/08/245, pp 1-54.

Cebotari, A., Davis, J., Lusinyan, L., Mati, A., Mauro, P., Petrie, M. and Velloso, R. (2009) “Fiscal Risks: Sources, Disclosure and Management” IMF, Washington, D.C.

CPA Canada Public Sector Accounting Handbook (2021) “Public-Private Partnerships, Section PS 3160”.

European Commission (2003) “Guideline for Successful Public-Private Partnerships”, Directorate General, Regional Policy, Brussels.

European Commission, Eurostat, Besnard, D., Meganck, B., Dupuis, J., (2002) *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública*, Publications Office.

EUROSTAT (2004) “Treatment of Public Private Partnerships”, pp. 1-4, European Commission, Luxembourg.

EUROSTAT (2016) “A Guide to the Statistical Treatment of Public Private Partnerships”, European PPP Expertise Centre and European Investment Bank.

FMI (2013) “Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios”, Washington, D.C.

FMI (2014) “Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014”, Washington, D.C.

Forrer, J., Kee, E.J., Newcomer, K.E. and Boyer, E. (2010) “*Public-Private Partnerships and the Public Accountability*”, *Public Administration Review*, pp. 475-484.

Fouad, M., Matsumoto, C., Monteiro, R., Rial, I., and Aydin Sakrak, O. (2021) “*Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure*”, IMF, Washington, D.C.

Fukuda, Y. and Nakamura, J. (2021) “*Economic Analysis of Public Private Partnerships in Japan: Theoretical and Empirical Analysis Focusing on Adverse Selection and Synergy Effect*” *Public Policy Review*, Vol. 17, No. 2 November.

Funke, K., Irwin, T., and Rial, I. (2013) “Budgeting and Reporting for Public-Private Partnerships”, Discussion Paper 2013-7 (The International Transport Forum), Fiscal Affairs Department, IMF, Washington, D.C.

Heng, D., Ivanova, A., Mariscal, R., Ramakrishnan, U. and Cheng-Wong, J. (2016) “Advancing Financial Development in Latin America and the Caribbean”, IMF Working Paper, WP/16/81.

HM Treasury (2012) “A new approach to public private partnerships”, United Kingdom.

HM Treasury (2012) “Standardization of PF2 Contracts”, United Kingdom.

HM Treasury (2018) “Budget 2018: Private Finance Initiative and Private Finance 2”, United Kingdom.

IMF (2015) “Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets”, SDN/15/08, May, Washington, D.C.

IMF (2014) “Government Finance Statistical Manual”, Washington, D.C.

IMF (2016) “Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices”, Washington, D.C.

IMF and WB (2016) “PPP Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM)”, Fiscal Affairs, Washington, D.C.

IMF (2018) “How to control the fiscal costs of Public Private Partnerships”, Fiscal Affairs Department, WP 18/04, Washington, D.C.

IMF and WB (2019) “PPP Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM 2.0): User Manual”, Fiscal Affairs, Washington, D.C.

IPSAS 19 (2002) Provisions, contingent liabilities and contingent assets.

IPSAS 32 (2011) Service concession arrangements: Grantor.

Irwin, T.C., and Mokdad, T. (2010) “*Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile and South Africa*”, pp. 1-75, World Bank,

Washington, D.C and Public Private Infrastructure Advisory Facility.

Irwin, T.C., Mazraani, S., and Saxena, S. (2018) “*How to control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships*” IMF WP 18/04, pp. 3-14.

Jay-Hyung, K., Fallov, J.A. and Groom, S. (2020) “*Public Investment Management Reference Guide*”, World Bank, Washington, D.C.

Jay-Hyung, K., Jungwook K., Sung Hwan, S. and Seung-yeon L. (2011) “*Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea*”, Asian Development Bank, Vol. 1, pp. 3-231, Mandaluyong City, Philippines.  
Kang-Soo K., Min-Woong J., Mee-Soo P., Yoo-Eun K, and Jin-Oh K. (2018) “*Public Private Partnership systems in the Republic of Korea, the Philippines and Indonesia*”, Asian Development Bank Economics Working Papers, No. 561, pp. 1-29, October.

“Kornejew, M., Rentschler, J., Hallegatte, S. (2019) “Well Spent: How Governance Determines the Effectiveness of Infrastructure Investments”. Policy Research Working Paper, No. 8894. World Bank, Washington, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31914> License: CC BY 3.0 IGO.

McKinnon, R. (1973) “*Money and Capital in Economic Development*”, Washington: The Brookings Institution.

Murphy, T.J. (2008) “*The Case for Public Private Partnerships in infrastructure*”, Canadian Public Administration, Vol. 51, pp. 99-126.

OECD (2008) “Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money”, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012) “Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships”. OECD Publishing, Paris.

Public Sector Accounting Board (2021) “In Brief: A simple overview of Public Private Partnerships”, Section PS 3160, Canada.

Rebollo, A., De los Ríos, M. y Foster, R. (2021) “Las unidades APP centrales en América Latina y el Caribe y su relación óptima con otras instituciones del gobierno”, Red de Análisis y Buenas Prácticas en Asociaciones Público-Privadas, BID.

Reyes-Tagle, G., Ponce de León, O., T. Brandao, L.E., Celle, A., Dompieri, I., Grijalva, J., Martins Vieira, C., Rebollo, A. y Ventim, B. (2021) “*Impacto fiscal en APP en América Latina y el Caribe*”, Documento para Discusión No. IDB-DP-909, Vicepresidencia de Países del BID, Noviembre.

Rozenberg, J., Fay, M. (2019) Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. Sustainable Infrastructure. Washington, DC: World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31291>; License: CC BY 3.0 IGO.

Sato, S., Shigeki, O. and Yusuke, S. (2017) “*PPP-Japan, The Public Private Partnership Law Review*”, 3rd Ed., pp. 128-141, United Kingdom.

Shendy, R., Martin, H., and Mousley, P. (2013) “*An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: The Case of Ghana*” World Bank, Washington D.C.

Shaw, E. (1973) “*Financial Deepening in Economic Development*”, New York: Oxford University Press.

Shendy, R. (2014) “*Implementing a framework for managing fiscal commitments from public private partnerships: Operational Note*”. World Bank Group.

PPP Reference Guide, Version 3 (2017). Multilateral Development Banks.

WB (2021) “*Well Maintained: Economic Benefits from More Reliable and Resilient Infrastructure*”, IBRD-IDA, Washington, D.C.

## ANEXO A. MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN CONTABILIDAD Y REGISTRO DE PASIVOS

### AUSTRALIA

En Australia, el uso intensivo de las Asociaciones Público-Privadas data de 1980<sup>83</sup> y, si bien, éste inició como respuesta a los límites de endeudamiento que tenían los estados,<sup>84</sup> el gobierno ha mostrado, a través de su legislación, el compromiso para contabilizar, registrar y dar seguimiento a los pasivos fiscales adquiridos.

Para su contabilidad, el Consejo Australiano de Normas Contables expide un marco extendido integral de Información Financiera que se alinea con las NIIF, las cuales son congruentes con las NICSP; en ese caso, el gobierno reporta en su balance general, todos los activos físicos y financieros, los pasivos que generan dichos activos y la deuda convencional,<sup>85</sup> destacando su compromiso por la transparencia y divulgación de información.

Para el registro de sus estadísticas públicas, define el Sistema Australiano de las Estadísticas de las Finanzas Públicas, el cual se aplica a la medición de las transacciones financieras del Gobierno y su impacto en distintos sectores económicos; en el sistema, se provee información detallada de ingresos, gastos, flujo de efectivo, activos y pasivos desde el ámbito federal, estatal y local.

El Sistema Australiano se basa en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas del 2008 y, a partir de julio de 2017, converge con los lineamientos establecidos por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014 del FMI.

### CANADÁ

A partir del 2000, Canadá inicia un esfuerzo para mejorar las condiciones de desarrollo e implementación de proyectos P3's (como se denomina a las APP), fortaleciendo la normativa para el registro contable y la rendición de cuentas, dando amplio énfasis al valor por dinero que pudieran generar los proyectos y, por lo tanto, a la retención y transferencia de riesgos; de hecho, entre 2001 y

83. En septiembre de 2008 se publican los denominados Lineamientos Nacionales sobre APP (*National PPP Guidelines*); en ellos, se señala el mecanismo para que entidades público y privadas trabajen conjuntamente y provean de mejores servicios e infraestructura a la ciudadanía; en el proceso, el elemento clave es que los proyectos generen valor por dinero al proveer el servicio que la entidad pública demanda.

84. Impuestos por el Consejo de Préstamos Australiano; a la fecha, ya no existen dichos límites de endeudamiento.

85. Dado que en Australia se utilizan las NIIF, es relevante señalar que el Comité de Interpretación de los Reportes Financieros Internacionales 12 (*IFRIC*, 12 por sus siglas en inglés) enfatiza que, bajo estos principios de contabilidad, el socio privado debe reportar en su balance los activos y pasivos vinculados a las APP sólo si éste mantiene su dominio o control (Establecido por el Consejo de las Normas Internacionales de Contabilidad en 2006).

2002, el gobierno federal adopta el registro contable de base devengada (obliga a capturar las obligaciones de los gobiernos más allá de los pagos que deben hacerse por año fiscal, valorando los costos que se generarán durante el ciclo de vida de los proyectos, además de facilitar la convergencia con las NICSP), el cual se hace obligatorio a partir de 2009 para todas las provincias; adicionalmente, en ese año, se crea la “PPP Canada Inc.”<sup>86</sup> con la finalidad de fortalecer el uso del esquema P3 en aquellos proyectos que demostraran mejores condiciones de provisión que los métodos tradicionales (mayor valor por dinero) y, finalmente, en 2017, se crea el “Banco de Infraestructura Canadiense” para proveer de capital a proyectos con participación pública privada.

Al respecto, el Consejo Canadiense de Normas Contables da la opción a empresas privadas y requiere que las entidades públicas presenten los estados financieros con base en las NIIF (congruentes con las NICSP); adicionalmente, en abril de 2021, emite una nueva norma en el Manual de Contabilidad del Sector Público destinada a normar el registro (contabilidad, medición, presentación) de P3s a partir del 2023; en ella, al igual que en las NICSP, se da importancia al control de los activos.<sup>87</sup>

Para el registro de sus Estadísticas, dado que el gobierno exige el uso de la base devengada, Canadá desarrolló el Sistema Canadiense de Estadísticas de las Finanzas Públicas, donde, al igual que la metodología establecida en el MEFP 2014 del FMI, se presenta la información en flujos y saldos económicos para el gobierno central, gobiernos locales y entidades públicas; así, el gobierno transparenta su liquidez, requerimientos financieros y sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo (en 2016 se publicó por primera vez la información consolidada bajo esta clasificación).

El éxito de Canadá en el uso y aplicación de APP se basa en la congruencia normativa y financiera; asimismo, en la definición de la propiedad del activo y la convergencia entre su contabilidad y registro, buscando transparentar la información, divulgarla y rendir cuentas.<sup>88</sup>

## **JAPÓN**

En 1999, el gobierno de Japón emitió una Ley cuyo objetivo era promover la Iniciativa de Financiamiento Privado; desde su creación, esta norma ha presentado enmiendas para fortalecer el marco institucional y facilitar el desarrollo de proyectos público-privados; en ese sentido, al igual que Canadá, ha implementado

86. En el 2018, PPP Canada Inc. se elimina bajo la justificación de que había cumplido su mandato.

87. Se presenta si la entidad gubernamental controla el propósito y uso del activo, obtiene su usufructo y retiene los riesgos asociados y se apropia de su valor residual; el gobierno, al ser dueño del activo, debe registrar el pasivo correspondiente en su balance en función del modelo de pago (pasivo financiero o pasivo no financiero).

88. Además, presenta un “pipeline” de proyectos estable y dinámico, métodos de selección de proyectos rigurosos, donde la asignación de riesgos es prioritaria bajo el enfoque de valor por dinero, procesos de licitación eficientes que garantizan precios competitivos y subastas de calidad, así como mecanismos de divulgación de información y contratos; el resultado, más de 250 proyectos vía contratación P3 con más de 100 USD billones (PSAB 2021).

esfuerzos considerables para diseñar y establecer un marco (Principios Contables) para contabilizar sus activos y pasivos.

En Japón, éstos se registran a partir de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (GAAP por sus siglas en inglés),<sup>89</sup> los cuales convergen con las NIIF y son consistentes con las NICSP, por lo que, al igual que en Australia, el gobierno reporta en su balance todos los activos físicos y financieros, los pasivos que generan dichos activos y la deuda convencional (para determinar la propiedad del activo, usa el “control”).

Asimismo, las Estadísticas de las Finanzas Públicas observan congruencia con estándares internacionales; por un lado, éstas se basan en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas de 2008 (consolidadas a partir de 2015) y, por otro lado, requieren presentar las posiciones económicas tanto en flujos como en saldos, metodología aplicada en el MEFP 2014 del FMI.

## **REINO UNIDO**

El Reino Unido es uno de los países pioneros en el uso y aplicación de las Asociaciones Público-Privadas; en diciembre de 2012, se publicó “Un nuevo enfoque para las Asociaciones Público-Privadas” (*A New Approach to Public Private Partnerships*) denominado PF2; éste, además de concebir a las APP como un mecanismo eficiente (en tiempo y costos) para construir y operar activos y para aprovechar el conocimiento técnico y la transferencia de riesgos a la parte privada (después de las críticas respecto al registro y seguimiento de las obligaciones del gobierno), buscaba que éstas compitieran por recursos públicos como cualquier otro método de contratación y sólo se implementaran si resultaban la mejor vía para ejecutar la obra pública; esto es, garantizar que la elección obedeciera al valor por dinero que generan los proyectos y no a un motivo de miopía fiscal.

De hecho, para proteger sus finanzas públicas, aplican un límite implícito para el programa de APP en cada ejercicio fiscal<sup>90</sup> y el Ministerio de Finanzas (HM Treasury) propone criterios para contabilizar y registrar los pagos según el origen del tipo de contrato:

- A partir de 2015, alinea sus normas de información financiera con las NIIF y la NICSP número 1 (Estado de Resultados Financiero), donde éstas:
  - i. Aplican a los estados financieros que buscan demostrar la posición financiera en pérdidas/utilidades (o ingresos/gastos) en un periodo determinado.

89. En Japón se aceptan cuatro estándares o normas de contabilidad: 1) Los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados de Japón; 2) Las Normas Internacionales Modificadas de Japón; 3) Las Normas Internacionales de Información Financiera; y, 4) Los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados de los Estados Unidos.

90. No existe una regla; sin embargo, como porcentaje del PIB, en casi 30 años (1990-2017), en promedio, la inversión anual y acervo de capital en APP ha sido de 0.3% y 2.4%, respectivamente (*IMF Investment and Capital Stock Dataset, 2019*).

- ii. Deben ser utilizadas por entidades de beneficio público y compañías.
- iii. Tienen que converger con toda ley complementaria.
- En 2019, inicia un proceso gradual para complementar su marco fiscal de Estadísticas de las Finanzas Públicas,<sup>91</sup> basado en el Sistema de Cuentas Nacionales Europeo 2010 (*ESA2010* por sus siglas en inglés) con elementos del MEFP 2014 (FMI) para ofrecer a los usuarios una perspectiva más amplia respecto a los activos y pasivos del gobierno.
  - i. A la fecha, el Reino Unido converge a la metodología del FMI en el Balance de Operaciones, el Balance de Flujos<sup>92</sup> y en el Balance General y, se encuentran pendientes, entre otros, el tratamiento de las pensiones de los trabajadores y la cobertura total de las Asociaciones Público - Privadas.

## REPÚBLICA DE COREA

La República de Corea presenta una transición cronológica en el uso de participación pública privada para el desarrollo de infraestructura que puede sintetizarse en 4 etapas; 1) 1960 a 1994 (lineamientos independientes y locales); 2) 1994 a 1999 con la publicación de la Ley APP; 3) 1999 a 2004 con la introducción de mecanismos de financiamiento público; y 4) 2005 a la fecha con la introducción de un nuevo tipo de contrato, Construcción-Transferencia-Arendamiento (BTL por sus siglas en inglés).

En 2005, con la autorización de contratos tipo Construcción-Transferencia-Arendamiento, el gobierno expandió el alcance de la Ley APP y permitió una mayor gama de proyectos orientando recursos a aquellos con impacto social y residencial; con base en ello, Corea genera dos métodos de provisión que definen la propiedad del activo con base en el dominio o control:

- Aquellos proyectos que se transfieren (Construcción-Transferencia-Operación, BTO por sus siglas en inglés y BTL);<sup>93</sup> y,
- Los que no se transfieren (Construcción-Dominio-Operación, BOO por sus siglas en inglés).

En 2015, el gobierno complementó la Ley con mecanismos de riesgo compartido para proyectos BTO, donde la entidad pública y el socio privado comparten los riesgos de inversión y operación y, con base en un ratio-establecido, también las ganancias y/o pérdidas (orientado al MEFP 2014, FMI); para proyectos BTL, requiere el estudio de valor por dinero y que éste se presente a la Asamblea

91. El Sector Público reconoce tres subsectores: Gobierno Central, Gobiernos Locales y Entidades Públicas.

92. Presenta cambios en los activos, pasivos y valor neto derivado de ganancias, pérdidas o cambio de volumen.

93. El Ministerio de Estrategia y Finanzas establece una regla Fiscal para limitar los proyectos tipo BTL (a partir de 2010, dicho techo debe ser autorizado por el Legislativo); para aquellos con estructura BTO, no existe un techo, pero deben reportarse los costos y riesgos asociados bajo los principios de transparencia publicados y actualizados por el MEFP 2014 del FMI (quien retiene la mayoría de los riesgos es quien tiene el dominio del activo).

Nacional para su validación;<sup>94</sup> en estos casos, deben hacerse explícitas tanto su descripción como sus alcances y, junto con la documentación del presupuesto nacional, establecer obligaciones de pago futuras y evidenciar cómo éstas afectan la ecuación ingreso gasto del gobierno.

Entonces, para proyectos BTO, se aplican criterios del MEFP 2014 para su registro en las Estadísticas de las Finanzas Públicas (aplica al Gobierno Central y Gobiernos locales); en el caso de BTL, una vez sea aprobado por la Asamblea Nacional, también se registrará bajo normas estandarizadas internacionalmente.

En el caso de la contabilidad de los pasivos y activos, Corea aplica sus Normas de Contabilidad Nacional, las cuales convergen con las NIIF y son congruentes con los criterios establecidos en las NICSP.

---

94. En diciembre de 2008, se aprobó una enmienda a la Ley APP donde el Gobierno de Corea establece que, a partir de 2010, todos los proyectos que presentan el esquema BLT deberán ser aprobados por la Asamblea Nacional.

## ANEXO B. MARCO FISCAL DE LAS APP EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Uno de los retos de América Latina y el Caribe, así como de los componentes de mayor relevancia, es adecuar las metodologías de contabilidad financiera y registro de las Estadísticas de las Finanzas Públicas con estándares internacionales (Dimensión 2) para estimar correctamente el impacto fiscal; lo anterior cobra relevancia, dado que permite asegurar la capacidad fiscal para fondar proyectos (estimación y evaluación de su efecto tanto en la liquidez como en la capacidad de endeudamiento de los países).

Como se había mencionado en la sección dos, para contabilizar los pasivos de los proyectos, existen las *Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público*, basadas en el enfoque del control del activo, y para registrarlos, el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas*, actualizado en 2014 por el FMI, y la *Nueva decisión de la EUROSTAT sobre déficit y deuda – Tratamiento de las Asociaciones Público-Privadas*, actualizado en 2019, ambos, bajo el enfoque de riesgos y recompensas.

Para aplicar los enfoques y lograr su convergencia, es importante considerar lo siguiente:

- Las normas contables que utilizan los países pueden presentar 2 métodos de cálculo; 1) la contabilidad de base devengada; y 2) la contabilidad de base de efectivo (flujo de caja);
- Se recomienda que el registro de las estadísticas de las finanzas públicas se realice a partir de la base devengada; armonizar las estadísticas de finanzas públicas con una base contable distinta, requerirá mayor esfuerzo, coordinación y tiempo.

Con base en lo anterior, la convergencia entre normas contables y estadísticas de las finanzas públicas para América Latina se observa como un área de oportunidad en el mediano plazo, dado que, según el Portal de las EFP<sup>95</sup> del FMI, la mayoría de los países, a la fecha, reporta sus estadísticas en base devengada (México con base en el flujo de caja; Bolivia y Venezuela no reportan).

Si bien es un reto para la región trabajar hacia una unificación en cuanto a la contabilidad y registro de los pasivos, existe evidencia histórica del trabajo conjunto entre el FMI y países en América Latina y el Caribe para implementar cambios estructurales que impulsan finanzas públicas sanas; en esos cambios, parte de lo que se demanda es, precisamente, adoptar las metodologías de contabilidad y registro con estándares internacionales y dar seguimiento y cumplimiento a los pasivos firmes y contingentes.

95. La información de las EFP es una herramienta poderosa porque ayuda a contextualizar la capacidad fiscal agregada de la región; utiliza una metodología que permite homogeneizar la información de los países y evaluar el método de contabilidad utilizado.

Entre los acuerdos que condicionan apoyos en función de una política de transformación estructural se encuentran el Fondo de Facilidades Extendidas (Fondo Extendido), orientado a países emergentes, y el Crédito de Facilidades Extendidas (Crédito Extendido), pactado con países en vías de desarrollo.

**Tabla 7. Acuerdos Bilaterales: FMI y países en ALC**

PAÍS	FONDO EXTENDIDO (FE)	CRÉDITO EXTENDIDO (CE)	AÑO DE INICIO	AÑO DE TÉRMINO	MONTO ACORDADO (MILES DE DERECHOS ESPECIALES DE GIRO)*	MONTO PENDIENTE (MILES DE DERECHOS ESPECIALES DE GIRO)*
Argentina <sup>96</sup>	1		1998	2000	2,080,000.0	0.0
	1		1992	1996	4,020,250.0	0.0
Barbados	1		2018	2022	322,000.0	305,000.0
Bolivia		1	1998	2002	100,960.0	0.0
		1	1994	1998	100,960.0	0.0
Colombia	1		1999	2002	1,957,000.0	0.0
Costa Rica	1		2021	2024	1,237,490.0	206,340.0
Ecuador	1		2020	2022	4,615,000.0	3,408,000.0
	1		2019	2020	3,035,000.0	1,011,650.0
Guyana		1	2002	2006	54,550.0	0.0
		1	1998	2001	53,760.0	0.0
		1	1994	1998	53,760.0	0.0
		1	1990	1993	81,524.0	0.0
Haití		1	2015	2016	49,140.0	4,914.0
		1	2010	2014	40,950.0	3,604.0
		1	2006	2010	180,180.0	0.0
		1	1996	1999	91,050.0	0.0
Honduras		1	2004	2007	71,200.0	0.0
		1	1999	2002	156,750.0	0.0
		1	1992	1997	47,460.0	0.0
Jamaica	1		2013	2016	615,380.0	268,623.0
	1		1992	1996	109,125.0	0.0
Nicaragua		1	2007	2011	78,000.0	0.0
		1	2002	2006	97,500.0	0.0
		1	1998	2002	115,320.0	0.0
		1	1994	1997	20,020.0	0.0
Panamá	1		1997	2000	120,000.0	0.0
Perú	1		1999	2001	383,000.0	0.0
	1		1996	1999	300,200.0	0.0
	1		1993	1996	1,018,100.0	0.0
Surinam	1		2021	2024	472,800.0	39,400.0
Venezuela	1		1989	1993	3,857,100.0	0.0

\* 1 USD = 0.7729 DEG a febrero de 2023.

96. Si bien en marzo de 2022 el FMI otorgó un [préstamo a Argentina](#), éste es de corto plazo y del tipo Stand-By (se pagaría la deuda en 36 meses). En este apartado, los préstamos descritos son de largo plazo (la deuda se paga entre 54 y 120 meses) y demandan cambios estructurales en materia fiscal.

Recientemente, cinco países han recibido apoyo del FMI y han iniciado un plan de reestructuración fiscal; como requisitos generales, los “Acuerdos de Reestructuración Fiscal” consideran lo siguiente:

- Implementación de una Regla Fiscal que incluya a las APP y delimite el techo de Gasto.
- Fortalecimiento del Marco Legal de las APP.
- Estrategia Fiscal de mediano plazo estableciendo reformas o misceláneas fiscales progresivas y metas de gasto.
- Presupuesto con perspectiva de género y resiliencia climática.
- Estimación, administración y reporte del Riesgo Fiscal (garantías, obligaciones APP, empresas del Estado).
- **Contabilización y Registro de los pasivos firmes y contingentes.**
  - ✓ Pasivos Firmes (pagos por disponibilidad y peaje sombra);<sup>97</sup>
  - ✓ Pasivos Contingentes (ingresos mínimos y garantías).<sup>98</sup>

A continuación, se presentan los cinco casos de estudio; en ellos, se describe, para cada país, la estrategia fiscal acordada con el FMI, las obligaciones del Ministerio de Finanzas, la referencia normativa y, finalmente, los pasos a seguir en el registro y contabilidad de pasivos.

Si bien estos casos son recientes y están documentados, el potencial de América Latina y el Caribe para desarrollar áreas de oportunidad y mejora es amplia; la región ha iniciado un esfuerzo importante y estratégico para desarrollar APP; en la última década, se ha fortalecido la gobernanza (Dimensión 4) y definido las funciones y obligaciones de áreas o unidades APP específicas al interior de los Ministerios; se continúa trabajando para preparar mejores proyectos (Dimensión 1), asegurando la identificación y valoración de riesgos, así como que exista valor por dinero; finalmente, toda la región encuentra oportunidades en el monitoreo y seguimiento de los proyectos, así como en la contabilidad y registro de los pasivos con el fin de lograr una óptima presupuestación durante la vigencia del contrato y, a partir de ello, lograr proyectos sostenibles y fiscalmente responsables.

97. Los pasivos firmes deben considerarse en el Balance del Gobierno y registrarse como deuda.

98. Los pasivos contingentes deben considerarse fuera del Balance del Gobierno y no registrarse como deuda; sin embargo, sí se reportan en documento anexo al Presupuesto de Egresos.

## CASOS DE ESTUDIO

## BARBADOS

ESTRATEGIA FISCAL (FMI)	MINISTERIO DE FINANZAS	REFERENCIA NORMATIVA	CONTABILIDAD Y REGISTRO
<p><b>Fondo Extendido (FE)</b> El plan de Recuperación y Transformación Económica logró, previo a la pandemia, restaurar la estabilidad macroeconómica.</p> <p><b>Objetivos</b> 1. Fuerte Ajuste Fiscal. 2. Reestructuración de la Deuda Soberana. 3. Reformas estructurales pro-crecimiento.</p> <p>Para 2023, se estima un mejoramiento en la posición fiscal debido a: i) Recuperación cíclica en los ingresos; ii) Reducción en el gasto; iii) La introducción e implementación de la Regla Fiscal, la cual implica fijar un tope máximo de deuda (hoy 157% del PIB; 60% del PIB en el 2036), uno o dos objetivos fiscales y la estrategia para alcanzarlo.</p> <p>La implementación de la Regla Fiscal implica: a) Publicar y preparar la estrategia fiscal anual; b) Incluir objetivos fiscales medibles de mediano plazo. c) Informar sobre la implementación de la estrategia.</p> <p>La Regla Fiscal debe considerar las implicaciones fiscales de las APP: 1. Pasivos firmes y contingentes: 2. Riesgos.</p>	<p>El Ministerio de Finanzas debe participar en la selección de proyectos APP, el proceso de licitación y el arreglo contractual.</p> <p>A través de concesión de activos o cesión de derechos se han llevado a cabo proyectos público-privados.</p> <p>Si bien no existe un área APP, aquellos encargados de la presupuestación, deuda y planeación revisan el riesgo fiscal de las APP dentro del marco integral de Sostenibilidad de la Deuda Pública. 1. Los pagos por disponibilidad se consideran pasivos firmes y se contabilizan y registran como deuda. 2. Los pagos por usuarios no se contabilizan y registran como deuda.</p> <p>A la fecha, las APP no se integran en un marco integral de inversión de mediano plazo y no existe un informe que acompañe al Presupuesto respecto a sus riesgos y pasivos contingentes.</p>	<p>Se está definiendo y revisando el marco normativo para integrar a las APP en la estrategia de inversión y en la política fiscal de mediano plazo con mecanismos de contabilización, registro e información bajo estándares internacionales.</p>	<p>Una vez establecido el Marco Legal en torno a las APP, así como la especificación y aplicación de la Regla Fiscal, se deberán contabilizar, registrar e informar los riesgos y pasivos contingentes según estándares internacionales.</p>

## COSTA RICA

ESTRATEGIA FISCAL (FMI)	MINISTERIO DE FINANZAS	REFERENCIA NORMATIVA	CONTABILIDAD Y REGISTRO
<p><b>Fondo Extendido (FE)</b></p> <p><b>Objetivos</b></p> <p>1. Asegurar la sostenibilidad de la deuda (68.5% del PIB en 2022; 50% del PIB en 2035) y fortalecer la eficiencia del sector público, con enfoque a pobreza y grupos vulnerables.</p> <p>i) Reforma Fiscal (2018) con mejor administración Tributaria en función de la implementación de la Regla Fiscal (Topes al Gasto Público).</p> <p>ii) Sistema tributario progresivo.</p> <p>iii) Fortalecer la administración de riesgos.</p> <p>iv) Marco Fiscal de mediano plazo.</p> <p>v) Metodología para <b>reportar el riesgo fiscal</b> (deuda, litigios, pensiones, desastres naturales, deuda subnacional, instituciones financieras y no financieras, garantías, contratos de concesiones y <b>APP</b>), bajo estándares internacionales (NICSP y EFP).</p> <p>vi) Registro y contabilización de pasivos firmes y contingentes (incluye APP). Se adoptará la metodología de contabilidad y registro de devengo.</p> <p>2. Las metas fiscales se respaldan a partir de:</p> <p>a. Racionalización del gasto en línea con la Regla Fiscal.</p> <p>b. Movilización equitativa del ingreso para lograr la meta de superávit de 1% del PIB para 2023 y asegurar una tendencia descendente en la relación Deuda/PIB (mediano plazo).</p> <p>c. Mejor administración de los impuestos.</p> <p>d. Ley de Empleo Público para fortalecer la equidad y eficiencia del gasto del gobierno.</p> <p><b>APP</b></p> <p>Fortalecimiento del Marco Normativo (priorización de proyectos, elegibilidad, asignación presupuestaria, estrategia de mediano plazo, supervisión y monitoreo).</p>	<p>El Ministerio obliga a presentar el Informe de Riesgos de Asociaciones Público Privadas. <a href="#">Ir al sitio.</a></p> <p>El Estado de Situación Financiera o Balance General incluye lo siguiente:</p> <p>1. Activo Corriente</p> <p>2. Activo No Corriente</p> <p>3. Pasivo Corriente (Deudas a corto plazo, Endeudamiento público a corto plazo, Fondos de terceros y en garantía, Provisiones y reservas técnicas a corto plazo y otros pasivos a corto plazo)</p> <p>4. Pasivo No Corriente (Deudas a largo plazo, Endeudamiento público a corto plazo, Fondos de terceros y en garantía, Provisiones y reservas técnicas a corto plazo y otros pasivos a corto plazo).</p>	<p><b>Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos</b> <a href="#">Ir al sitio.</a></p> <p><b>Art. 3</b> Titularidad del derecho de Propiedad</p> <p>1. <b>En todas las concesiones reguladas por esta ley, se considerarán propiedad de la respectiva Administración</b> concedente las obras que se construyan y las que se incorporen al inmueble, conforme avance la construcción.</p> <p><b>Art. 24</b> Los contratos de APP deben establecer la asignación de riesgos; el riesgo de construcción es administrado por el ente privado.</p> <p><b>Art. 36</b> Etapa de construcción</p> <p>1. Las obras se ejecutarán a riesgo del concesionario, a quien le corresponde enfrentar los desembolsos necesarios hasta terminarlas, aun en presencia de caso fortuito o fuerza mayor y en los montos que corresponda, si el contrato de concesión dispone que la administración concedente participe en estos gastos.</p>	<p>El Ministerio de Hacienda desarrolla una sección para informar sobre los riesgos que enfrenta el Gobierno.</p> <p>En dicha sección se publica el "Informe de Riesgos de Asociaciones Público Privadas".</p>

## ECUADOR

ESTRATEGIA FISCAL (FMI)	MINISTERIO DE FINANZAS	REFERENCIA NORMATIVA	CONTABILIDAD Y REGISTRO
<p><b>Fondo Extendido (FE)</b></p> <p><b>Objetivos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Favorecer la sustentabilidad fiscal de mediano plazo.</li> <li>2. Reducir la deuda pública (hoy 60% del PIB; 57% del PIB en 2025).</li> <li>3. Estrategia de gasto consolidada a través de una Reforma Fiscal progresiva: incremento de ingresos no-petroleros y topes presupuestales plurianuales.</li> <li>4. Reducción en los costos de la estructura salarial.</li> <li>5. Eficiencia en los mecanismos de adquisiciones del Gobierno (vía procesos electrónicos).</li> <li>6. Estrategia de Riesgos: Plan para hacer frente a las contingencias.             <ol style="list-style-type: none"> <li>i) Cobertura ante cambios en los precios del petróleo.</li> <li>ii) Reporte, cuantificación y administración de riesgos fiscales en los presupuestos de corto y mediano plazo (<b>incluye APP</b>).</li> <li>iii) Marco Fiscal de mediano plazo a presentar junto con el presupuesto.</li> <li>iv) Techos presupuestales para cumplir metas.</li> </ol> </li> <li>7. Transparencia en los reportes de Finanzas Públicas.</li> <li>8. Estrategia de Administración de la Deuda de mediano plazo que define los riesgos del fondeo público.</li> <li>9. Se establecerá el Comité Nacional de Coordinación Fiscal.</li> </ol> <p><b>Proyectos Público Privados</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se consolidará el uso de APP y concesiones.</li> <li>2. Cuantificación e informes sobre riesgos y pasivos contingentes.</li> </ol>	<p>La Subsecretaría de Financiamiento Público, en su Boletín de Deuda, informa sobre los Pasivos Contingentes.</p> <p>Dentro de la Estrategia Fiscal con el FMI, a partir de 2021 se deben considerar los riesgos fiscales y reportarlos en un informe anexo al Presupuesto de Egresos.</p>	<p>Existe la Ley Orgánica de Incentivos para las Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (LOIAPP) y de su Reglamento General de Aplicación. Sin embargo, no hay propiamente una Ley APP.</p>	<p>A partir del 2021 se anexa al Presupuesto de Egresos un Informe de los Riesgos Fiscales.</p> <p>a) El reporte presenta, analiza y estima el impacto de los riesgos fiscales, incluyendo el de las APP.</p> <p>Desde octubre de 2021 (y en abril de cada mes) se presenta el marco fiscal de mediano plazo, el cual busca asegurar una mejor asignación y ejecución del gasto.</p>

## JAMAICA

ESTRATEGIA FISCAL (FMJ)	MINISTERIO DE FINANZAS	REFERENCIA NORMATIVA	CONTABILIDAD Y REGISTRO
<p><b>Fondo Extendido (FE)</b></p> <p><b>Objetivos</b></p> <p>1. Aplicación de la Regla Fiscal para asegurar la sustentabilidad del Balance Público.</p> <p>i) Reducción de la Deuda (actual 108% del PIB; 60% del PIB en 2028) y movilización de ingresos limitando los créditos fiscales.</p> <p>ii) Techo para las APP de 3% del PIB.</p> <p>2. Eficiencia en la asignación y ejecución del Gasto Público.</p> <p>3. Estrategia Fiscal de mediano plazo.</p> <p>4. Facilitar la implementación de la reforma de los salarios del sector público.</p> <p><b>APP</b></p> <p>1. Minimizar el Costo Fiscal</p> <p>i) Mejorar el sistema de selección, supervisión y monitoreo de los proyectos.</p> <p>ii) Fortalecer el Marco Legal.</p> <p>iii) Adoptar estándares internacionales para la contabilización y registro de los pasivos (firmes y contingentes).</p>	<p>La estrategia de administración de la Deuda de Mediano Plazo pone especial énfasis en los pasivos contingentes derivados de garantías del Gobierno.</p> <p>A la fecha, dichas garantías se encuentran dentro de los límites aceptados por el Gobierno.</p> <p>Los préstamos con garantía del gobierno son pasivos contingentes que deben ser contabilizados y registrados como Deuda.</p> <p>En el Portafolio de la Deuda de Jamaica, las APP se consideran con bajo impacto fiscal y probabilidad de ocurrencia.</p>	<p><b>Ley APP</b></p> <p>El Gobierno de Jamaica, junto con la Administración Financiera y Auditoría, los Cuerpos Públicos de Administración y Contabilidad y el Sistema de Administración de la Inversión Pública, diseñaron un marco legal común para la estructuración y valoración de la inversión pública, independientemente del tipo de contrato a aplicar.</p> <p>Todas las APP deben incluirse en el Programa de Inversión del Sector Público y cumplir con los estándares del Sistema de Administración de la Inversión Pública.</p> <p>Criterios de validación de las APP:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debe ser viable (técnica, legal, económica, social y ambientalmente).</li> <li>2. Generar Valor por Dinero.</li> <li>3. Es bancable.</li> <li>4. Cumple con los criterios de responsabilidad fiscal (los riesgos retenidos por el gobierno no generan desequilibrio en el nivel de deuda).</li> </ol> <p>Registro y Contabilidad de las APP:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. APP con fondeo del Gobierno: Debe considerarse como Deuda Pública.</li> <li>2. APP con fondeo de los usuarios: No debe considerarse como Deuda Pública, pero, al clasificarse como un pasivo contingente, debe estar dentro del límite fiscal del 8% del PIB.</li> </ol> <p>Todos los pasivos contingentes generados por APP (Fondeo Público o Fondeo Usuarios) deben ser evaluados por el Ministerio de Hacienda.</p> <p>El Gobierno de Jamaica controla la calidad, cantidad y precio de los servicios que proporciona el privado.</p>	<p>El Ministerio de Finanzas reporta el perfil de Deuda e incluye los pasivos contingentes derivados de Garantías.</p> <p>Publica el Techo para las APP.</p> <p>Sólo informa respecto a los riesgos y pasivos contingentes diferentes a garantías en el perfil de Deuda.</p>

## SURINAM

ESTRATEGIA FISCAL (FMI)	MINISTERIO DE FINANZAS	REFERENCIA NORMATIVA	CONTABILIDAD Y REGISTRO
<p><b>Fondo Extendido (FE)</b></p> <p><b>Objetivos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidar el Marco Fiscal de mediano plazo con el Marco Económico de mediano plazo, fijando metas de gasto y deuda.</li> <li>2. Reestructuración de la deuda (125% del PIB en 2021; 60% del PIB en 2035) a través de ajustes en el nivel de ingresos (nuevo impuesto al Valor Agregado, reducción de créditos fiscales, nuevos límites a salarios y beneficios, incrementos en tarifas) y topes al gasto.</li> <li>3. Fortalecimiento en los reportes, cuantificación y monitoreo de los riesgos fiscales.</li> <li>4. Identificar, evaluar y administrar los riesgos fiscales de las empresas públicas.</li> </ol>	<p>El Ministerio de Finanzas no está obligado a participar en la selección de proyectos APP, el proceso de licitación y el arreglo contractual.</p> <p>A través de concesión de activos o cesión de derechos se han llevado a cabo proyectos público-privados.</p> <p>Si bien no existe un área APP, existen criterios para evaluar los riesgos fiscales y sostenibilidad de la deuda; sin embargo, las APP no se consideran.</p> <p>A la fecha, las APP no se integran en un marco integral de inversión de mediano plazo y no existe un informe que acompañe al Presupuesto respecto a sus riesgos y pasivos contingentes.</p>	<p>Se presentará un Anteproyecto de Ley para ampliar el mandato legal en cuanto a la publicación y reporte de todas las obligaciones del sector público no financiero (garantías de las entidades del sector público y pasivos contingentes).</p>	<p>Para diciembre de 2022 se presentará, mensualmente, un alcance completo de todas las obligaciones (firmes y contingentes del Sector Público), se mejorará el marco fiscal de mediano plazo y se definirá una estrategia fiscal con metas de gasto y deuda.</p> <p>Para junio de 2023 se planea crear la Unidad de APP que se encargará de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis Costo Beneficio;</li> <li>2. Estudios de Pre-Factibilidad y Factibilidad.</li> <li>3. Establecer una Regla Fiscal para el flujo y acervo de las obligaciones de las APP.</li> <li>4. Monitorear de las garantías acordadas.</li> <li>5. Establecer la propiedad del Activo.</li> </ol>

