

Proyectos de Prestación de Servicios: Compilación de Experiencias



2008

Editor:

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
Av. Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, C.P. 44500, Guadalajara, Jal.

Primera edición, agosto 2008

Tiraje: 500 ejemplares

ISBN 970-674-091-0

Diseño: Arte y Comunicación,
Priv. Andrés Terán No. 8, Col. Americana.

C.P. 44600. Guadalajara, Jal. México

Impresión Prometeo Editores

Calle Libertad No. 1457, Col. Americana.

C.P. 44160. Guadalajara, Jal., México

Impreso en México - Printed in Mexico

Contenido

Presentación.....	7
Introducción.....	9
Asociaciones Público Privadas: Experiencia del Reino Unido para los Mercados Internacionales.....	13
<i>Duncan McKezie</i>	
I. Introducción.....	13
II. Punto de Partida – Definición y Revisión del Concepto PPP y Realización del Trabajo Básico	14
III. ¿Qué Ha Aprendido el Reino Unido del Desarrollo de PPP?	20
IV. ¿Cuáles son los Elementos del Proceso PPP y que Importante es la Competencia de las Organizaciones en el Reino Unido?	27
V. ¿Cuál es el Ámbito para el Desarrollo del Mercado PPP?	31
Alianzas Público Privadas el Enfoque del Gobierno	37
<i>Gobierno del Reino Unido</i>	
<i>Traducción: Víctor Manuel Hernández Saldaña</i>	
Introducción	37
I. Objetivos y Principios	39
II. El Aprendizaje de Lecciones del Pasado	58
III. La Conversión del Gobierno en un Mejor Socio	64
IV. La Prestación de Servicios de Calidad y la Protección del Interés Público ..	72
V. El Reconocimiento de la Contribución del Personal	76
VI. El Desarrollo Alianzas Innovadoras	81
Asociaciones Público-Privadas	93
<i>Teresa Ter-Minassian</i>	
I. Introducción.....	93
II. La Experiencia con las Asociaciones Público Privadas	95
III. Características de las Asociaciones Público Privadas	96
IV. La Economía de las APPs.....	101
V. Marco Institucional para las APPs.....	107
VI. Transferencia de Riesgo, Arrendamiento y Titularidad	112
VII. Contabilidad Fiscal y Presentación de Información Financiera.....	117

**Para el Bien de la Gente. Utilizando Alianzas Público-Privadas (APPs)
para resolver las necesidades básicas de los Estados Unidos
de Norteamérica 143**

National Council for Public-Private Partnerships

Traducción: Carlos Martín Gutiérrez Ruíz

I. Introducción.....	143
II. Algunas Definiciones.....	144
III. Descripción: Alianzas para el Bien Público	145
IV. Estructurando Alianzas Público-Privadas para satisfacer necesidades públicas	149
V. Recabando evidencia del valor de las Alianzas Público-Privadas	151

**Fórmulas de Financiación y Gestión de Proyectos Públicos
con Participación de la Inicitativa Privada en España 171**

José Basilio Acerete Gil

I. Incorporación de la Iniciativa Privada en la Financiación de Proyectos Públicos en España	171
II. El Peaje Sombra–Método Británico	174
III. Abono Total del Precio–Método Alemán	199
IV. Entidades Públicas de Gestión de Infraestructuras	202
V. La Figura Concesional: Anteproyecto de Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas	210

**Asociaciones Público-Privadas:
Principales Aspectos Económicos y Directrices Básicas 213**

Sean Fitzpatrick

I. Introducción	213
II. El marco general de las APP	214
III. Argumentos en favor de las asociaciones público-privadas	215
IV. Modelos de entrega en las APP	217
V. Las APP en comparación con la provisión pública tradicional	221
VI. El proceso de desarrollo de un proyecto en régimen de APP	227
VII. Consideraciones prácticas y estratégicas	243
VIII. Conclusión – Recomendaciones tentativas	254

El Establecimiento de las Alianzas Público-Privadas en los Estados y Municipios de México 261
Fernando Aportela Rodríguez

I. Introducción 261
II. Las Alianzas Público-Privadas en los Estados y Municipios de México 263
III. La Importancia del Marco Jurídico 265
IV. Principios Básicos a Considerar 270
V. Reflexiones de Política Económica 276
VI. Consideraciones Finales 277

Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en México 279
F. Ulises García Medina

I. Introducción 279
II. Antecedentes 280
III. Proyectos para prestación de servicios 281
IV. Etapas para el desarrollo de un PPS. 284
V. Evaluación y autorización PPS 289
VI. Composición de las obligaciones de pago de un PPS y límites de asignación presupuestaria 292
VII. Identificación y distribución de riesgos en un PPS 295
VIII. Aspectos contables y presupuestarios aplicables a PPS 296
IX. Financiamiento y refinanciamiento de PPS 299
X. Perspectivas del esquema PPS. 305
XI. Conclusiones 306

Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS): Una Nueva Opción Para el Financiamiento Público Local 309
César Bojórquez León

Introducción 309
I. El Concepto de los Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.... 310
II. Reformas Legales Relacionadas con los Proyectos de Prestación de servicios. 312
III. Conclusiones 317
ANEXO I. El Qué y Por Qué de las Alianzas Público-Privadas 318
Business Council of British Columbia, Canadá
Traducción: Carlos Martín Gutiérrez

ANEXO II. Alianzas Público Privadas para Modernizar el Túnel Subterráneo del Metro Londindense	326
<i>Traducción: Carlos Martín Gutiérrez</i>	

Cooperación Público-Privada en el Suministro de Servicios de Infraestructura Urbana: Opciones y Cuestiones.....	341
<i>Elizabeth Bennett, Peter Grohmann y Brad Gentry</i>	
<i>Traducción: Rebeca Elizalde Hernández</i>	

I. Antecedentes	341
II. Cinco Opciones Comunes De Asociaciones Público-Privadas	344
III. Contratos de Construcción-Operación-Transferencia	349
IV. Concesiones.....	352
V. Sociedades de Capital Mixto (<i>Joint Ventures</i>)	355
VI. El Suministro de Servicios por parte de la Comunidad	358
VII. Resumen de las cinco opciones más comunes de las Asociaciones Público-Privadas	361
VIII. Vinculando las Asociaciones Público-Privadas al Contexto Local	361
IX. Cuestiones Fundamentales Subyacentes A Las APPs	362
X. Lineamientos Básicos Para Realizar Una APP	369
XI. Conclusión.....	373

Presentación

Los Proyectos de Prestación de Servicios PPS son esquemas de financiamiento que posibilitan la asociación y cooperación entre los sectores público y privado en la generación de infraestructura y servicios. Los PPS buscan adoptar y transferir riesgos de una manera más eficiente de conformidad con lo que las partes pueden y hacen mejor; bajo este principio, el sector público contrata los servicios de empresas privadas para diseñar, financiar, construir y operar infraestructura pública, para que las dependencias o entidades de gobierno presten servicios públicos.

La función primordial de estos esquemas de asociación públicos y privados (PPS), es darle valor al dinero que se recauda por la vía de los impuestos, y que estas opciones de financiamiento tengan mayor valor que los instrumentos tradicionales (*value for Money*). Adicionalmente, una de las características con mayores beneficios visibles para el sector público, es que dichos esquemas permiten incrementar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos gubernamentales, dado que quién invierte es la iniciativa privada; es decir, se trata de un financiamiento anticipado en mejores condiciones para el gobierno, que permite ofrecer un producto y servicio más óptimo y oportuno; otra característica no menos importante es la gestión de los riesgos asociados al proyecto, ya que éstos se comparten de tal forma que son asignados a quien puede realizar una administración más eficiente.

Cabe señalar que en nuestro país, existen otros esquemas de asociación entre el gobierno y el sector privado, mismos que se han desarrollado a partir de la década pasada con distintos instrumentos tales como las concesiones (carreteras, tratamiento de agua, entre otros), los PIDIREGAS (Proyecto de Financiación con Impacto Diferido), los proveedores externos, y los contratos de servicios; sin embargo, las formas, los instrumentos y la regulación para asociarse con la iniciativa privada en la provisión de inversión pública han ido evolucionando de tal forma que, ahora se cuenta con instrumentos y procesos más completos, y con una regulación más clara.

En este proceso de perfeccionamiento y ampliación de los mecanismos de asociación tanto la federación como un grupo de entidades federativas, han adecuado su marco legal para incluir la posibilidad de los Proyectos de Prestación de Servicios PPS, en donde los gobiernos contratan los servicios de empresas privadas para diseñar, financiar, construir y operar infraestructura pública; en tanto que la rectoría y los lineamientos de los servicios se conservan en el sector público. Por su parte el prestador (sector privado) se compromete por medio de un contrato de prestación de servicios claro y explícito, a ofrecer productos o bien, servicios públicos con eficiencia, oportunidad y calidad durante el plazo de vigencia previamente establecido, eliminando, entre otros, el problema existente de la relación inversa entre temporalidad y calidad en el servicio.

Con el fin de mostrar, las experiencias, características, formas, regulación, retos y perspectivas de algunos de los Proyectos de Prestación de Servicios más importantes realizados bajo el esquema de asociación público privada en diferentes países, que a su vez sirvan como ejemplo y ofrezcan alternativas ya probadas para su implementación, esta publicación compila una serie de documentos a través de los cuales se exponen proyectos destacados en Gran Bretaña, Australia, Alemania, Estados Unidos, España y México.

Gran Bretaña fue pionera en utilizar este esquema financiero para proveer servicios públicos y su respectiva infraestructura, por lo cual el primer artículo que conforma esta edición se refiere a *“La Experiencia de las Asociaciones Público-Privadas en el Reino Unido”*. *Duncan McKenzie*, autor del artículo y Director de Economía del *International Financial Services* de Londres, presenta de manera clara la estructura de este esquema, su evolución, las diversas críticas recibidas y la manera en que fueron sorteadas, hasta llegar a la asignación equitativa de los riesgos compartidos.

Asimismo, en el ensayo denominado *“Alianzas Público-Privadas: El enfoque del Gobierno”*, publicado por Gobierno local de la Ciudad de Londres, Inglaterra, explica los principios y temas fundamentales que aplica el gobierno local al respecto, y que son centrales en la forma en que lleva a cabo la planeación de nuevas alianzas con el sector privado. A partir de la aplicación de estos principios en cada caso, del aprendizaje de experiencias que el mismo programa de privatización ofrece y de los logros obtenidos durante los primeros años de la iniciativa de financiamiento privado, el gobierno de la Ciudad planea realizar un mayor número de alianzas con el sector privado, con el fin de proporcionar mejores servicios públicos para clientes y comunidades locales, mayores oportunidades para los recursos humanos que los brindan y una mejor relación costo-beneficio para el contribuyente.

Por su parte, *Teresa Ter-Minassian*, del *Fondo Monetario Internacional*, muestra el éxito derivado de la utilización de esta modalidad en Estados Unidos, donde las Asociaciones Público Privadas están creciendo de manera rápida a nivel subnacional. La autora refiere que cerca del 33 % de los servicios proporcionados por los gobiernos subnacionales más grandes de los Estados Unidos, son suministrados a través de tales asociaciones. Este indicador muestra la importancia de aplicar la estrategia por parte de los gobiernos subnacionales, quienes constantemente enfrentan la necesidad de proveer los servicios básicos obligatorios a la ciudadanía, dentro de un marco de oportunidad, calidad y ahorro para los contribuyentes.

Debido al alcance, resultados y controversia que ha generado la aplicación de este esquema en la Unión Americana, el Consejo Nacional para las Asociaciones Público Privadas de Estados Unidos, publicó el documento *“For The Good of the People” -Para el Bienestar de la Gente-*. En éste, se exponen claras evidencias de que el esfuerzo y riesgo compartido de las Asociaciones Público Privadas, han generado importantes servicios efectivos, eficientes y de calidad en diversos países, en donde el sector público ha operado en todos los niveles con el sector privado resolviendo así sus necesidades financieras y recurriendo a fondos útiles para proporcionar a la comunidad servicios oportunos y económicos, con resultados exitosos.

Una experiencia importante en Europa es la que introduce *José Basilio Acerete Gil*, quien presenta las *“Fórmulas de Financiación y Gestión de Proyectos Públicos con Participación de la Iniciativa Privada en España”*; documento que conforma el Capítulo III de su Tesis Doctoral (Instituto de Estudios Fiscales de España). En primera instancia, el autor menciona que en España se pueden identificar distintos métodos de financiación de infraestructuras y servicios públicos en los que se introducen, con diferente nivel de intensidad, criterios privados que han sustituido al sistema convencional. Tales criterios son: el contrato de obra bajo la modalidad de abono al total del precio, denominado a su vez como *Método Alemán*; la concesión de obra pública con pagos a cargo de la administración en régimen de *Canon de demanda* o *Método Británico*; y la construcción y/o explotación de obras públicas mediante sociedades instrumentales, también conocido como el *Método Español*. Asimismo, el autor realiza un análisis comparativo entre el *Método Británico* y el *Método Español*.

Sean Fitz Patrick, de la *Universidad de Hamburgo, Alemania*, presenta una interesante guía metodológica con consideraciones prácticas y estratégicas para la correcta aplicación de programas basados en la utilización de las Asociaciones Público Privadas. El documento denominado *“Asociaciones Público-Privadas: Principales Aspectos Económicos y Directrices Básicas”*, inicia con un argumento halagador acerca del tema para luego mostrar diferentes modelos de este tipo de

asociación. Posteriormente, realiza una comparación entre las Asociaciones Público Privadas y el suministro de servicios públicos tradicional; introduce procesos de desarrollo, evaluación, aplicación y control; los riesgos de construcción, financieros, de la explotación, de la demanda y los residuales; el costo, complejidad, contabilidad, fiscalidad, derecho comunitario y financiación; y concluye el documento con algunas recomendaciones generales.

Este innovador sistema de financiamiento que incluye la experiencia del sector privado, ha permitido la obtención de servicios con calidad a costos inferiores a los que habitualmente han operado las entidades gubernamentales, y en donde México, no es la excepción. *Fernando Aportela Rodríguez*, en su artículo denominado “*El Establecimiento de las Alianzas Público-Privadas en los Estados y Municipios de México*”, presenta: i) un análisis del marco jurídico y conceptual de las Asociaciones Público Privadas al tiempo que muestra los ejemplos prácticos de Reforma Constitucional implementados en Durango y Tamaulipas; ii) los principios básicos para su implementación a nivel subnacional; iii) y una serie de consideraciones finales entre las que destacan: la óptima y adecuada selección de los proyectos, y la necesidad de fortalecer el marco jurídico para convertirlo en una ventaja competitiva.

Por otro lado y debido a que las Asociaciones Público Privadas son elementos contractuales con una repercusión fiscal importante, *Ulises García Medina* presenta el documento “*Proyectos para la Prestación de Servicios PPS en México*”. El autor plantea el mecanismo a seguir para aplicar correctamente el esquema de financiamiento indirecto en México, con la finalidad de que tanto el gobierno federal como las entidades federativas, realicen obras y ejecuten programas de servicios públicos con la participación del sector privado, sin contravenir disposiciones legales y reglamentarias.

A partir de la definición conceptual de las Asociaciones Público Privadas, hasta abordar adecuaciones legales que permitan una aplicación efectiva en México, *César Bojórquez León*, reconocido Consultor Investigador del INDETEC, plantea la posibilidad de utilizar el financiamiento público local mediante la utilización de esta estrategia financiera; hace una revisión de la experiencia implementada en el estado de Oaxaca; y concluye que el marco jurídico que soportaría la aplicación de las APP requiere de adecuaciones y ajustes inmediatos, dado que los mercados financieros continuamente perfeccionan nuevos esquemas que podrían estar al alcance de los gobiernos locales. Finalmente, complementa el documento con tres anexos de referencia que contienen experiencias y opiniones acerca de estos mecanismos implementados en otras entidades del mundo.

Finalmente se presenta un trabajo realizado por *Elizabeth Bennett, Peter Grohmann y Brad Gentry*, de la Universidad de Yale, denominado “*Cooperación Público Privada en el Suministro de Servicios de Infraestructura Urbana*”. A partir de un análisis en donde muestran que los gobiernos locales no alcanzan a satisfacer la continua y creciente demanda de servicios de agua, recolección de desperdicios y suministro de energía eléctrica, presentan cinco alternativas de solución a través de Asociaciones Público Privadas: Contratos de operación, mantenimiento y servicios; Contratos de construcción-operación-transferencia; Concesiones; Sociedades de capital mixto; y Suministro de servicios por parte de la comunidad. En cada una de estas alternativas, los autores incluyen el papel que cada sector deberá desempeñar, las fortalezas y debilidades potenciales a las que se enfrentan, y las estructuras de financiamiento que éstas implican. Finalmente, presentan la vinculación de las alternativas con el contexto local, y los lineamientos básicos para realizarlas.

Javier Pérez Torres
Director General
INDETEC

Asociaciones Público Privadas: Experiencia del Reino Unido para los Mercados Internacionales

Duncan McKezie
Director of Economics

I. INTRODUCCIÓN

Muchos países han comenzado a usar Asociaciones Públicas Privadas (PPP) como un medio más eficaz y efectivo para ofrecer servicios al público. Estos países pueden considerar cómo se puede ampliar el concepto y probar en nuevos sectores y actividades. Otros países también consideran activamente su introducción. Para aquellos que tratan de obtener una idea general de las ventajas de PPP, este informe establece los hechos y tiene un objetivo de cuatro puntos:

Primero aclarar cualquier malentendido que surja sobre los conceptos de PPP. El informe establece algunas bases del proceso PPP, incluido el trabajo básico necesario y los principales factores que forjan la estructura y éxito de los proyectos PPP.

Segundo, para demostrar cómo ha evolucionado PPP en el Reino Unido, un proceso al que los asesores y consultores con sede en este país han contribuido de forma importante. El modelo del Reino Unido, en particular como se representa en su Iniciativa Financiera Privada, se puede aplicar a otros países pero, incluso donde no se pueda, sirve para ilustrar las principales ventajas y lecciones.

Tercero, explicar la función de los asesores y demostrar cómo las empresas en el Reino Unido, ya sean consultores, bufetes, bancos o contratistas, han desarrollado los conocimientos que se pueden aplicar a cualquier situación. Aunque Londres es un centro líder de experiencia, muchas empresas también tienen recursos y capacidad para manejar proyectos en el terreno en otros países a través de oficinas locales.

Cuarto, para dar una indicación del tamaño y ámbito de las oportunidades del mercado, incluidos sectores donde se aplican con más normalidad y los países que han sido los primeros en iniciar los proyectos PPP.

¿Cuál es la función de IFSL?

IFSL está tomando un papel líder en la promoción de PPP en todo el mundo a través de su Grupo de Exportación PPP, dirigido por el Dr. Tim Stone de KPMG. Trabajando con el gobierno central y el sector privado, IFSL ha dirigido seminarios en muchos países. También organiza reuniones y programas de visita para ejecutivos extranjeros que visitan Londres y que vienen para saber más sobre la experiencia y competencia del Reino Unido en PPP.

II. PUNTO DE PARTIDA – DEFINICIÓN Y REVISIÓN DEL CONCEPTO PPP Y REALIZACIÓN DEL TRABAJO BÁSICO

¿Qué es PPP?

PPP es un concepto que representa trabajar con los sectores público y privado en cooperación y asociación para ofrecer infraestructura y servicios. Es una de diversas estructuras alternativas entre la adquisición convencional a través de la propiedad estatal por una parte y la continuación y privatización total por otra.

En vez que el sector público procure un bien de capital pagando totalmente de antemano, el efecto de una estructura típica PPP es normalmente crear una sola empresa independiente, financiada y operada por el sector privado. El objetivo es crear un activo y después entregar un servicio al cliente en el sector privado, a cambio del pago de acuerdo a los niveles de servicio prestado.

De este modo las principales características de un PPP incluyen:

- Los resultados, o fines establecidos, de un servicio. El sector privado deberá determinar las entradas necesarias, incluida la infraestructura y conocimientos, para alcanzar ese resultado especificado.
- Crear un proceso que ofrezca el servicio solicitado al nivel necesario durante la duración del proyecto.
- Aunar los intereses del usuario, el proveedor del servicio y los principales financiadores. El objetivo del financiador es que el servicio se preste al nivel establecido.

- Establecer una relación entre los sectores público y privado, basada en la asociación más que en la confrontación.
- Ofrecer la formación, motivación y recompensa adecuada para el personal para asegurar que se presten los servicios de calidad de forma constante.

¿Por qué los órganos públicos deben considerar a PPP?

Los factores que podrían hacer que los gobiernos consideren la introducción de PPP incluyen:

Prestación de servicios de calidad que ofrezcan Buena relación precio-calidad PPP estimula un enfoque a largo plazo para la creación y gestión de los activos del sector público. Alcanzar una relación precio-calidad en la prestación de un servicio exige la responsabilidad total de los riesgos y costes durante una larga escala de tiempo, en vez de centrarse en la inversión de capital a corto plazo. Entonces se pueden mantener con el tiempo los servicios de calidad durante muchos años al coste económico más bajo.

Nuevas opciones para las finanzas del sector público En muchos países, la demanda de nuevos proyectos de infraestructura va en aumento en calidad y cantidad. Además aumenta la necesidad de fondos para renovar, mantener y operar la infraestructura actual. La competencia de esta financiación con frecuencia es intensa no sólo entre los proyectos de infraestructura sino también para las muchas demandas de finanzas en el sector público.

Algunas formas de PPP como PPP tienen la ventaja adicional de reducir la necesidad a corto plazo de finanzas públicas, porque PPP enlaza las obligaciones financieras del sector público con la prestación del servicio. Sin embargo PPP no significa infraestructura 'gratis'; ni tampoco significa desviar finanzas públicas o evadir la responsabilidad del buen gobierno de los activos. PPP es más adecuado para proyectos donde las necesidades de servicio se puede definir claramente al inicio y no es probable que varíen mucho durante la duración del contrato.

Aunque las restricciones presupuestarias han jugado un papel a la hora de estimular a varios países para explorar las soluciones de PPP, los gobiernos de, por ejemplo, Holanda y Hong Kong, han adoptado, o están considerando, las estructuras de tipo PPP para poder promocionar una práctica de adquisición eficaz.

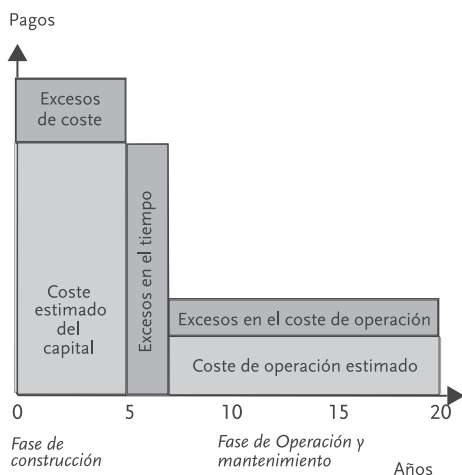
Principios de PPP PPP permite a cada socio concentrarse en las actividades que mejor se adaptan a sus respectivos conocimientos. Para el sector público la principal

experiencia es prestar servicios que cumplan con las prioridades de política a largo plazo, mientras que para el sector privado lo principal es prestar esos servicios al coste más eficaz. La naturaleza del proceso de PPP podría ayudar a tratar con cualquier deficiencia histórica de las siguientes formas:

- *Eficacia en la adquisición* Cumpliendo con los presupuestos financieros y de tiempo que con frecuencia sobrepasan los contratos de servicio convencionales (Gráfico 1). La naturaleza del contrato de PPP significa que el sector público no tiene que hacer ningún pago hasta la entrega y operación del activo. Cualquier exceso de coste o tiempo lo debe sufrir el sector privado.
- *Mayor responsabilidad* Una debida consideración de las continuas responsabilidades que surjan, evitando la posibilidad de tomar decisiones de política a corto plazo sólo basado en la contabilidad en metálico.
- *Gestión de riesgo* La evaluación del riesgo permite continuar con los proyectos contabilizando una gama completa de riesgos e incluyendo el precio en el contrato de servicio.

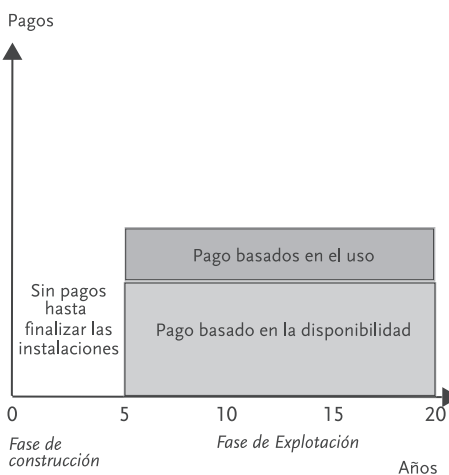
Gráfico 1
Servicio público convencional

El perfil de pago se puede representar como sigue:



Servicio de PPP

Perfil de pago para el sector público:



Fuente: PricewaterhouseCoopers

¿Qué ventajas ofrece PPP?

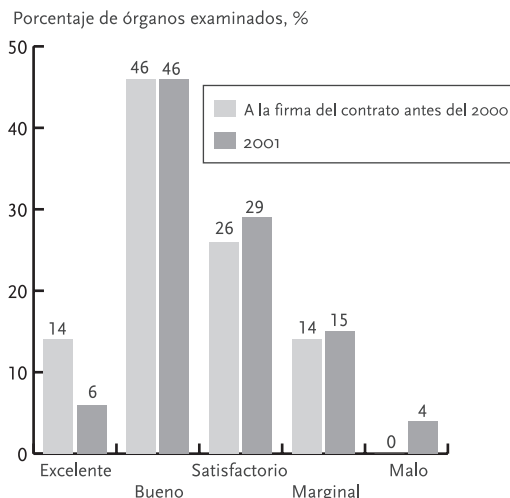
En el Reino Unido, se han asociado diversas ventajas con la Iniciativa de Financiación Privada, o PPP, la principal forma de PPP en el Reino Unido:

Evidencia de relación precio-calidad Los proyectos de PPP con frecuencia pueden ofrecer una mejor relación precio-calidad, comparados con los de un bien equivalente adquirido de forma convencional:

- *Sinergias de combinar diseño*, construcción y explotación Aunque podría existir un coste de financiación adicional por el uso de financiación del sector privado, esto en muchos casos se compensa por las sinergias obtenidas al combinar el diseño, construcción y operación. Esto deberá contribuir a la reducción de los costes de explotación, un mejor nivel de servicio, y la ventaja obtenida de la transferencia de riesgo al sector privado. La financiación y explotación privada normalmente evitarán el coste y retrasos en la periodificación, comunes en el servicio público tradicional. Este enfoque estimula a los licitantes a centrarse en los costes durante toda la vida del activo y durante la duración del ciclo del proyecto ya que los responsables de la creación de un activo también son responsables del mantenimiento y explotación a largo plazo.
- *Evidencia de los estudios* En el Reino Unido, los ahorros han sido mayores en sectores más maduros, como carreteras y prisiones, con ahorros generales estimados en un promedio de 17%, según un informe encargado por Hacienda, 'Dirigentes de la Relación Precio-Calidad en PPP', basado en un estudio muestra de transacciones de éxito. Un estudio realizado en 2001 por la Oficina Nacional de Auditoría sobre 121 proyectos tipo PPP, donde se habían otorgado contratos antes del 2000 revelaron que 81% de las autoridades pensaron que la relación precio-calidad era al menos satisfactoria, otro 15% decía que era marginal y sólo 4% mala (Gráfico 2). Aunque estos resultados representaban una ligera baja en la relación precio-calidad percibida desde la firma del contrato, se necesitaba ver en el contexto de altas expectativas de las autoridades públicas.

Refuerzo de la infraestructura Los aspectos de PPP que estimulan la innovación y eficacia sólo pueden mejorar la calidad y cantidad de la infraestructura básica como agua, alcantarillado, energía, telecomunicaciones y transporte. También se pueden aplicar a otros servicios públicos como hospitales, escuelas, viviendas/propiedades estatales, defensa y prisiones.

Gráfico 2 Percepciones de las Autoridades sobre relación precio-calidad de los proyectos PPP*



*Respuestas de 98 autoridades

Fuente: Oficina Nacional de Auditoría

Nuevas instalaciones provistas efectiva y eficazmente Debido a que el sector privado normalmente no recibe ningún pago hasta que las instalaciones están disponibles para usar, la estructura de contrato PPP enmarca el uso de la construcción y métodos de servicio que estimulan la conclusión eficaz y reducen el riesgo de defectos. Los sectores público y privado deberán trabajar juntos para superar los posibles problemas como restricciones de capacidad, o retrasos que de otra manera reducen la prestación del servicio.

Innovación y diseminación de la mejor práctica La competencia y experiencia del sector privado estimula la innovación, resultando en menores costes, menores plazos de entrega y una mejora en los procesos de diseño funcional, construcción y gestión de las instalaciones. Los desarrollos en estos procesos se pueden aplicar a futuros proyectos, facilitando la diseminación de la mejor práctica en los servicios públicos.

Mantenimiento de los niveles Los bienes y servicios se mantendrán a un nivel pre determinado durante la vigencia total de la concesión. El cliente del sector público sólo pagará totalmente por el servicio una vez entregado al nivel necesario. Esto puede contrastar con el servicio público convencional donde el mantenimiento de activos y calidad de servicio dependen en que el sector público ponga fondos a disposición continuamente para mantener el activo y el servicio.

Flexibilidad Los PPPs tienen la flexibilidad innata de poderse introducir con éxito en la mayoría de tipos de infraestructura, y los principios que respaldan PPP se pueden adaptar a muchas situaciones.

¿Cuáles son los requisitos de un buen programa PPP?

La experiencia del Reino Unido en la operación de sus programas tipo PPP ha resaltado diversos requisitos para un buen programa PPP. Los principales incluyen:

Compromiso político El compromiso político a nivel de política es importante para el sector privado, ya que a menos que se vea que PPP ofrece continuas oportunidades comerciales, las empresas serán reacias a desarrollar los recursos necesarios para licitar por los contratos.

Legislación vigente Los proyectos de PPP con frecuencia necesitan el respaldo de la legislación vigente, establecido firmemente en la estructura jurídica del país anfitrión. Los principales aspectos de esto incluyen: la existencia de una ley sobre concesiones que se pueda aplicar con rapidez a los PPPs; la eliminación de anomalías fiscales que puedan actuar contra los PPPs; y refinar los controles públicos de inversión de capital para incluir los PPPs.

Competencia Tanto el sector público como el privado deben tener la necesaria competencia para tratar con el proceso de PPP. El adquisidor del sector privado, por ejemplo, necesita poder negociar los contratos de proyectos individuales y tener acceso a la competencia correcta financiera, jurídica y técnica.

Prioridad del proyecto El gobierno necesita identificar los sectores y proyectos que deban tener prioridad en el proceso PPP. Una revisión de salida de la viabilidad comercial del programa, antes de iniciar la adquisición, puede ser una fuente de tranquilidad para el sector privado. Ayuda a reducir la incidencia de malas adquisiciones y evitar los costes afines de licitación en los que de otra forma se pueden incurrir.

Flujo y homologación de los contratos Un flujo regular y previsible de los contratos, basado en los modelos reconocidos de asignación de riesgo, garantiza el desarrollo de un buen programa PPP. Las normativas sobre la estructura del contrato también ayudan a mantener los costes bajos.

III. ¿QUÉ HA APRENDIDO EL REINO UNIDO DEL DESARROLLO DE PPP?

¿Cómo ha evolucionado el concepto de PPP en el Reino Unido?

La Iniciativa de Financiación Privada surgió en el Reino Unido como resultado de iniciativas del gobierno anterior y ha sido la tercera fase de un proceso que comenzó con la privatización y licitación competitiva.

Privatización significa transferir la propiedad y explotación de toda la empresa al sector privado. Desde su lanzamiento a principios de los años 80. La introducción de experiencia y gestión del sector privado, así como las disciplinas financieras de las fuerzas de mercado, han ayudado a crear grandes fuerzas de cambio en sectores como telecomunicaciones.

Licitación competitiva surgió en los años 80 como una forma de reducir los costes de prestación de servicios auxiliares que respaldan el servicio público 'central', como servicios docentes y sanitarios, y crear una economía mixta de proveedores para el sector público. El contrato se adjudicaba a los operadores del sector privado considerados capaces de ofrecer el servicio necesario de forma más eficaz. Como resultado, el sector privado tomó una parte mucho más activa en los servicios como recogida de basuras, limpieza y servicios alimenticios.

Iniciativa de Financiación Privada Dentro del PPP, se otorgan contratos de servicio a largo plazo a proveedores del sector privado, que también representan normalmente la provisión de activos y por lo tanto de un compromiso de capital. El sector público retiene la responsabilidad de prestación de servicios centrales. PPP, con su enfoque sobre servicios y relación precio - calidad, contrasta con la licitación competitiva que en general está dirigida por el precio.

Estos tres enfoques están incorporados en PPP, siendo los programas de tipo PPP el principal enfoque de este informe. El desarrollo de PPP significa que en la práctica hay diversas opciones de adquisición que van desde la adquisición convencional a la privatización total (Gráfico 3).

El concepto PPP se creó en el Reino Unido en 1992, tras la abolición en 1989 de las reglas que anteriormente habían restringido fuertemente el uso del capital privado para la financiación de activos públicos. La idea era refinanciar PPP en sectores como sanidad y gobierno local. Sin embargo, a mediados de los años 90 esto se detuvo por la falta de coordinación inicial y suficiente priorización al gestionar demasiados proyectos demasiado deprisa. También se presentaron una

serie de obstáculos que impidieron cerrar los proyectos financieramente. Los pasos para promocionar PPP incluían:

Reorganización Central Al establecer un Equipo de Tesorería aportó un enfoque coordinado y homologado a los principales temas comerciales, principalmente por la publicación de normas generales para usar en los proyectos de tipo PPP, que ayudaron a mejorar la eficacia. Posteriormente el trabajo del Equipo de Tesorería se ha llevado adelante por dos organizaciones:

- *Partnerships UK* desempeña una función clave en el desarrollo de PPPs en el Reino Unido y respalda su desarrollo en el extranjero. Al igual que el Equipo de Hacienda, Partnerships UK combina la experiencia del sector privado con una fuerte misión del sector y se ha convertido en un PPP.
- La Oficina de Comercio del Gobierno trabaja con el gobierno central y local como catalizador para obtener un valor precio-calidad en la adquisición y oferta de actividades comerciales en el sector público. Esto incluye producir y diseminar guías sobre la mayor práctica en la gestión de adquisición, proyectos, programas, riesgo y servicios. La guía incluye todas las formas de adquisición, convencional así como PPPs.

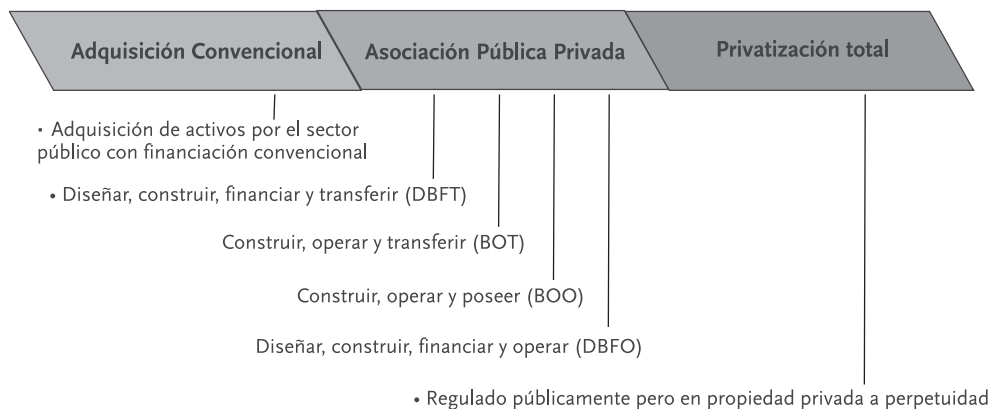
Enfoque del Proyecto La priorización en diversos sectores, incluidos servicios sanitarios y gobierno local, ha permitido desviar recursos públicos y privados en un número relativamente pequeño de programas prioritarios, donde existe una razonable oportunidad de que se puedan concluir.

Eliminación de obstáculos técnicos El Gobierno ha decretado nueva legislación en algunas áreas para tratar con los temores del sector privado sobre la compatibilidad de PPPs con la marco jurídico actual.

Enfoque flexible hacia PPP El PPP típico, basado en el modelo de diseño, construcción, financiación y operación (DBFO) está recomendado para prestar diversos servicios. Sin embargo existe un ámbito limitado dentro de la estructura contractual para que el sector privado responda de forma flexible a los cambios en los servicios necesarios, en particular donde pueda ser necesaria financiación adicional. Estos cambios pueden surgir de los cambios de política o de mejoras tecnológicas que el sector privado no puede predecir con facilidad de antemano. Como resultado, se han desarrollado otros modelos de PPP. Algunos de éstos están indicados en el Gráfico 3, aunque la mayor flexibilidad significa que se puede modelar cada PPP para adaptarse a las circunstancias de cada proyecto.

Estas acciones han ayudado al Reino Unido a establecer los requisitos de los buenos proyectos de PPP, indicados en la Sección 1, principalmente el respaldo político, legislación vigente, experiencia, priorización, homologación y continuo flujo de los contratos. Otros aspectos del desarrollo de un marco de política que pueda ofrecer un continuo flujo de proyectos PPP han incluido contratos de homologación, reunión de proyectos para obtener economías de escala y mejorar los conocimientos del sector público en la formulación y gestión de contratos.

Gráfico 3 Opciones de Adquisición de Activo



Fuente: KPMG, Klegal

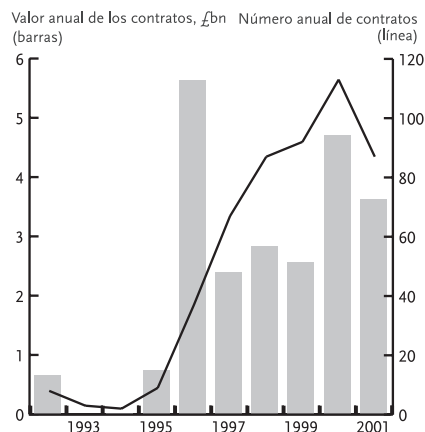
¿Cuántos proyectos PPP han dado comienzo en el Reino Unido?

En total, desde principios de los años 90 se han firmado proyectos PPP por un total de £24bn. De este total, más de dos tercios, unos £17bn, han tenido lugar desde 1997 tras la retirada de barreras a los programas tipo PPP (Gráfico 4). Los proyectos encargados por el Ministerio de Transportes representaron más de un tercio de los contratos firmados, siendo también prominentes los Ministerios de Sanidad, Defensa y Educación (Gráfico 5).

En total, hasta julio 2002 (Gráfico 4) se han firmado más de 530 contratos de proyectos PPP. Inicialmente, el valor total de los contratos se vio fuertemente influenciado por algunos programas muy grandes, como el de £4bn del tren por el Túnel del Canal en 1996. Sin embargo, el rápido crecimiento en el número de contratos firmados desde 1997 demuestra el éxito de PPP a nivel local en el Reino Unido. Sólo en 1997 se firmaron 67 contratos, más que durante todo el período hasta entonces. Desde entonces se han firmado más de 80 contratos cada año.

El informe encargado por Hacienda indicaba un ahorro promedio de 17% en los programas PPP comparado con los programas iniciados de forma pública convencional. Esto representa una ventaja importante para las finanzas del gobierno y del contribuyente, incluso las proyecciones de ahorros se mantienen sensibles a la selección de tasa de descuento y la forma como se asignan los costes nacionales relacionados con la retención o transferencia de riesgos.

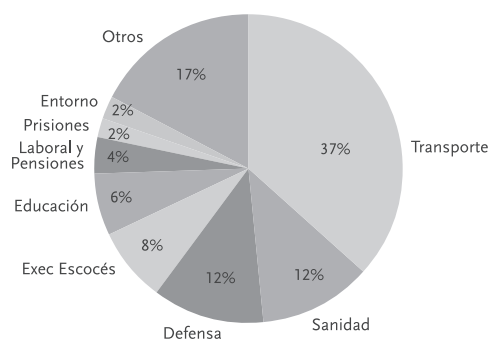
Gráfico 4 Contratos PPP firmados en el Reino Unido



Fuente: Base de datos de Finanzas Publico Privadas

Gráfico 5 contratos PPP en el Reino Unido

Valor acumulado de contratos PPP firmados hasta julio 2002 por Departamentos del Gobierno, % de cuota



Fuente: Base de datos de Finanzas Publico Privadas

¿Cuáles han sido los principales dirigentes de la relación precicalidad para el sector público?

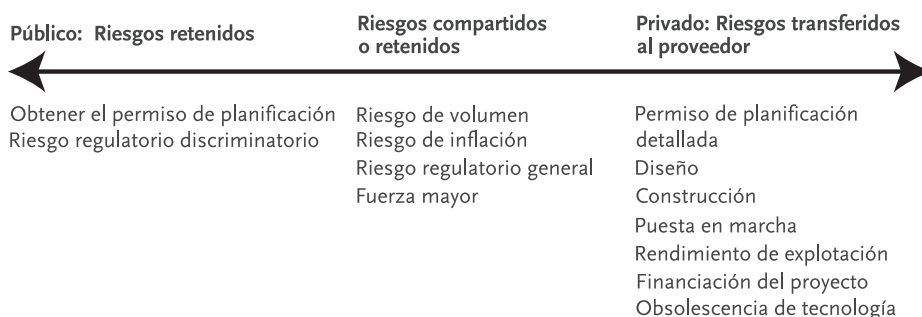
Según el informe de Hacienda, las ventajas de PPP son tanto para el sector público como para el sector privado. La información de directores de proyecto del sector público los directores de proyecto resaltan que han visto como los dirigentes de precio-calidad:

- **Transferencia de riesgo** La transferencia al sector privado de los riesgos que mejor pueden gestionar, que incluye la mayoría de riesgos asociados con diseño, construcción, operación, cambio en tecnología y finanzas (Gráfico 6).
- **Especificación basada en el resultado** La necesidad de que los servicios se especifiquen en términos de pago por un resultado específico, sobre el que se pueda medir el resultado, se ha vinculado a la calidad y periodificación de la entrega. Esto contrasta con el enfoque convencional a la adquisición pública basada en la financiación pre determinada de entradas.

- **Naturaleza de los contratos a largo plazo** El perfil de tiempo de los proyectos PPP ofrecen ámbito para recuperar los costes de la inversión inicial, desarrollar enfoques a la prestación del servicio y centrarse en los costes sobre toda la duración del proyecto.
- **Competencia** La relación precio-calidad es lo más fácil de demostrar donde ha existido una competencia efectiva dirigida por el precio.

Gráfico 6 Asignación de riesgo

"Los riesgos se deberán asignar a la parte que mejor pueda gestionarlos"



Fuente: PricewaterhouseCoopers

¿Cuáles son las críticas comunes de PPP y se pueden tratar?

Algunos aspectos de PPP en el Reino Unido han recibido críticas de ciertas secciones de la prensa, de algunos académicos y otras personas y grupos, como los sindicatos, que se oponen al principio de PPP. Muchas de estas críticas se pueden responder como se indica en la Tabla 1.

¿Qué temores tiene el sector privado sobre el proceso PPP?

Aunque se ha hecho mucho progreso en sacar adelante PPP en el Reino Unido, el sector privado ha expresado temores referentes a algunos aspectos del proceso PPP y éstos se resumen a continuación:

- Los costes de licitación continúan demasiado altos. Estos se pueden reducir mediante una mayor homologación de los contratos y mejor gestión del concurso del sector público. Otros países han considerado hacer una contribución a los costes de licitación.

- Dificultad para que algunas empresas más pequeñas tengan acceso al mercado debido al posible alto coste de no tener éxito, el gran tamaño de proyectos, falta de experiencia adecuada, y falta de credibilidad en el mercado.
- El proceso de otorgamiento del contrato puede ser demasiado lento y exige demasiado tiempo de la directiva. Estos temores se pueden resolver cuando los proyectos PPP se vuelven rutinarios.
- A veces es necesaria más consulta de la industria al principio del proceso para mejorar la especificación de los contratos.
- Excesiva transferencia del riesgo en proyectos de TI, en particular en relación con la absorción de riesgo de sistemas de desarrollo complicados.

El camino adelante: Políticas para un mercado en desarrollo

Estos temas demuestran que el marco para PPP necesita una evaluación y desarrollo continuos.

Desde luego, según madura el Mercado de PPP en el Reino Unido, es posible que se identifiquen nuevas prioridades de política. Estas podrían incluir:

- Desarrollar nuevos modelos para sectores que en estos momentos no se benefician de PPP como los centros de salud primaria. La Iniciativa más Amplia del Mercado estimula a los órganos del sector público a utilizar la capacidad excedente y explotar comercialmente los bienes públicos y la propiedad intelectual. Esto incluye, por ejemplo, los resultados de la investigación con financiación pública.
- Mejorar el marco para solucionar las disputas referentes a los contratos.
- Reglamentar la distribución de beneficios imprevistos que puedan surgir, cuando se refinancian los proyectos de PPP.
- Establecer la base de datos que detalle los resultados de los proyectos, que ofrecen la principal fuente de información a usar en la evaluación de PPPs.
- Desarrollar políticas concebidas para impedir el desarrollo de una fuerza laboral de dos tramos.

Tabla 1 Respuesta a las críticas de PPP en el Reino Unido

Críticas de PPP	Respuestas
1. La financiación pública siempre es más barata que la financiación privada.	Aunque la financiación privada normalmente es 1-3% más alta que la financiación pública, se está reduciendo la diferencia. Además, los costes de financiación como promedio son sólo un tercio del coste total de los proyectos. PPP sólo puede alcanzar un precio-calidad si los ahorros durante toda la duración de los activos y prestación de servicio exceden cualquier margen adicional sobre los costes de financiación.
2. El proceso de PPP impide la responsabilidad	Existen diversos mecanismos de escrutinio, incluidos informes de la Oficina Nacional de Auditoría. Además también se publican los casos de empresas de hospitales. Estos con frecuencia son más transparentes, medibles y efectivos que el escrutinio tradicional y procedimientos de responsabilidad del sector privado.
3. PPP no es bueno para el personal del sector público, cuyos términos y condiciones de servicio se ven amenazados.	Los temores del personal se han solucionado en gran manera a través de las guías sobre la necesidad de facilitar información, consultar al personal y ofrecer pensiones comparativas. Además existen términos para el personal y las condiciones se mantienen por la Ley TUPE {Reglamento de la Ley en Materia de Cese de Actividades (Protección de Empleo)}. La evidencia anecdótica indica los altos niveles de satisfacción entre los empleados transferidos de los contratos firmados.
4. PPP hace que el sector público enmascare las responsabilidades de contrato abierto y por lo tanto le falta control sobre estas responsabilidades.	El riesgo para el sector público a las responsabilidades es menos abierta ya que los pagos hechos en los contratos PPP son relativamente previsibles y los verdaderos costes de financiación y explotación de un activo están totalmente expuestos. Además, Hacienda publica las estimaciones de futuros compromisos de PPP dos veces al año.
5. PPP deforma las prioridades de inversión, debido a que los proyectos se llevan a cabo basados en lo que PPP exige y por los ingresos económicos que generan más que por su ventaja general.	Primero se debe establecer la política prioritaria, antes de decidir la ruta de adquisición. En la práctica han surgido diversos criterios para priorizar los posibles proyectos, aunque realmente deben ser aceptables para PPP antes de poderlos evaluar frente a estas prioridades.
6. El sector público se está ajustando a las soluciones de hoy para los próximos 30 años.	Esto no es menos cierto que para la adquisición en el sector público tradicional. En cualquier caso la mayoría de contratos PPP tiene la flexibilidad para responder a las diferentes necesidades públicas. Además, los contratos de concesión normalmente tienen cláusulas como el índice de referencia y estudio de mercado que permiten al sector público beneficiarse de los nuevos y mejores métodos de entrega de los servicios relevantes.
7. Los contratos de veinte años de servicio puede que no siempre sean óptimos, como incentivos para que el proveedor de servicios haga cambios puede que sea flojo y parcial hacia la reducción de coste más que la mejora de las actividades de mejor servicio.	El principal mecanismo para incentivar el continuo resultado durante la vigencia del contrato es la fórmula de mecanismos adecuados de pago sobre rendimiento. Además los contratos generalmente incluyen diversas provisiones para incentivar aún más las normas de rendimiento, como es el índice de referencia, estudio de mercado, y por último la cláusula de rescisión.
8. Los programas PPP tienen un concepto adverso y un efecto medioambiental.	PPP puede ayudar a promocionar nuevos conceptos de diseño y eficacias medioambientales, mediante un tratamiento adecuado de estas necesidades en la especificación del resultado. Los temas relacionados con el coste de diseño y duración total han sido el tema de guía ofrecido por el Equipo de Trabajo de Hacienda.

IV. ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS DEL PROCESO PPP Y QUE IMPORTANTE ES LA COMPETENCIA DE LAS ORGANIZACIONES EN EL REINO UNIDO?

¿Qué factores son críticos para la buena estructura de un proyecto PPP?

Los principales factores críticos para el éxito de un proyecto PPP se establecen a continuación. La contribución de las organizaciones establecidas en el Reino Unido es importante, en particular como se ilustra en su papel en un proceso de adquisición efectiva:

Proceso efectivo de adquisición Las autoridades públicas necesitan establecer un proceso transparente estructurado, al que se pueda comprometer el sector privado con confianza. El proceso PPP, como cualquier otro contrato comercial, funciona a través de una serie de fases. Con referencia en particular a PPP, esto significa el desarrollo del caso comercial, selección de licitadores, clasificación, negociaciones, otorgamiento del contrato, cierre financiero e inicio del servicio. El proceso exige asesoría de expertos técnicos, financieros y jurídicos, y no siempre se puede obtener toda la gama de experiencia en algunos departamentos. Los asesores externos se contratan con frecuencia para respaldar al equipo de la autoridad pública, y para asistir en el proceso de adquisición. Los programas tipo PPP normalmente exigen una mayor dedicación de tiempo y esfuerzo al principio, para poder ofrecer un mejor servicio a largo plazo.

Los principales elementos del proceso de adquisición se presentan en la Tabla 2. Se compone de la experiencia acumulada de asesores jurídicos y financieros, bancos y otras consultorías técnicas establecidas en el Reino Unido, que contribuyan a la buena entrega de los diversos aspectos de un proyecto PPP. El papel de los asesores jurídicos y financieros que trabajen para el adquirente del sector público en este proceso está ilustrado en la Tabla 2. Las empresas más grandes que ofrecen servicios de asesoría al mercado internacional PPP en el Reino Unido aparecen en la Tabla 3. La mayoría de grandes empresas habrán ofrecido asesoría a sectores públicos y privados (incluidos licitadores). Muchas otras empresas también ofrecen asesoría especializada sobre diversos aspectos del proceso de adquisición.

Gestión y transferencia de riesgo eficaz Esto comienza con la identificación y valoración de riesgos, que después se deben asignar adecuadamente entre los sectores público y privado si un proyecto va a estar correctamente estructurado. Para mantener la relación precio-calidad, los riesgos se deben asignar a las partes que mejor puedan gestionarlos.

Tabla 2 papel ilustrativo de los asesores que actúen para el adquisidor en el proceso PPP

	Asesores jurídicos	Asesores financieros
1. Desarrollo del caso comercial Identificar la necesidad comercial Establecer las opciones	Informar del programa	Evaluación de las opciones Aclarar los objetivos Revisar los datos Informar sobre el programa
2. Establecer el caso comercial Estrategia de adquisición Equipo de adquisición Especificación de resultados Análisis de riesgo	Redactar documentación del proyecto Normas de contratación Legislación vigente Establecer la posición jurídica del sector público	Estrategia del concurso Análisis VFM indicativo Examen inicial sobre el tratamiento contable Evaluación de la accesibilidad Identificación, costo y asignación de riesgos
3. Proceso de selección: Licitación y Negociaciones Invitar expresiones de interés Pre-calificación Seleccionar selección de licitadores	Preparar el Contrato del Proyecto	Determinar criterios de evaluación Ayudar a preparar el documento de concurso Informar criterios de selección
4. Negociaciones Entrevistas competitivas sobre los servicios necesarios, términos contractuales y criterios de evaluación Seleccionar el licitador preferido	Negociación de los temas contractuales Tratar con los temas laborales y de pensiones	Evaluar licitadores Evaluación financiera del concurso Análisis de opciones de financiación Negociar con licitadores seleccionados Análisis VFM ajustado al riesgo Establecer sistema contable
5. Otorgar el contrato Prueba final de: - Principal riesgo de transferencia - Precio-calidad - Accesibilidad	Informar sobre las negociaciones de detalles de los contratos	Comparación final precio-calidad Informar a producción del caso comercial completo Ayudar al cierre financiero
6. Inicio del servicio		Asistencia en el control del contrato y evaluación de rendimiento

Clara especificación de los resultados Es importante que al principio se definan con claridad los resultados que se esperan del servicio en particular.

Accesibilidad Todos los proyectos PPP deben ser asequibles para el sector público. La prueba es si la autoridad adquiriente del sector público puede correr con el coste de la responsabilidad continuada durante la vigencia del contrato. Si un proyecto se juzga no asequible, puede que se deba reducir el ámbito del proyecto.

Tasa de resultado adecuada para el sector privado Aunque los gobiernos tienen un monopolio en la asignación de proyectos PPP, necesitan demostrar un toque seguro al evaluar el resultado necesario del sector público a cambio de aceptar la responsabilidad del riesgo. Si los resultados esperados de un proyecto

son demasiado bajos, los licitadores desviarán su experiencia y recursos a otros proyectos más atractivos en países y competencias diferentes.

Homologación Algún elemento de homologación, en la forma como se estructuran los proyectos PPP, puede ayudar a reducir los costes y asegurar un proceso de adquisición más eficaz. Sin embargo, las diferentes características o aspectos exclusivos de algunos proyectos PPP pueden dificultar la homologación.

Tabla 3 Grandes empresas en el Reino Unido que ofrecen servicios al mercado internacional PPP

<p>Asesores jurídicos Allen & Overy Ashurst Morris Crisp Clifford Chance CMS Cameron McKenna Denton Wilde Sapte DLA Freshfields Bruckhaus Deringer Herbert Smith Linklaters Lovells Norton Rose Simmons & Simmons Stephenson Harwood</p>	<p>Bancos en función de proveedores, contratistas e intermediarios o asesores Bank of Scotland Barclays Deutsche Bank Dresdner Kleinwort Wasserstein HSBC Lloyds TSB Royal Bank of Scotland</p>
<p>Asesores Financieros Deloitte & Touche Ernst & Young KPMG PricewaterhouseCoopers</p>	<p>Otras empresas que ofrecen asesoramiento International Capital Partnerships Mobsby Associates/PPP Solutions Willis</p>
	<p>PPP Partnerships UK</p>

Estructura del contrato y mecanismos de pago Es esencial una estructura de contrato bien definida, con los acuerdos y mecanismos de pago debidos. A continuación se establecen los principales elementos.

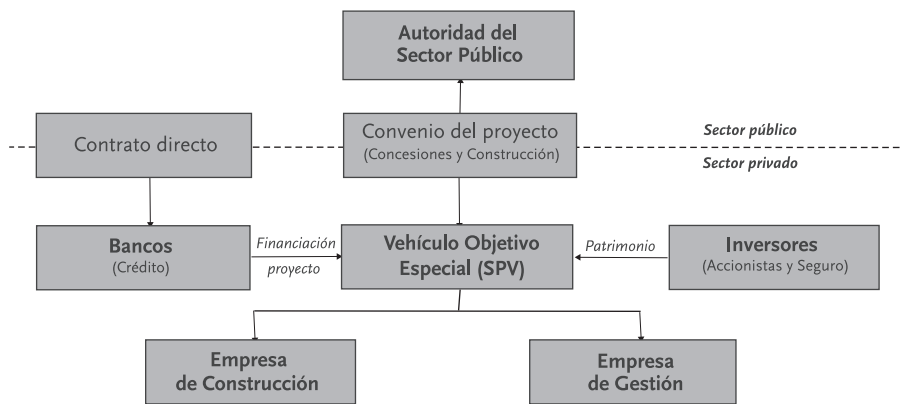
Estructura y marco contractuales

A continuación se resumen los principales elementos contractuales de un PPP con los principales aspectos de una estructura de contrato típico indicado en el Gráfico 7.

La nueva empresa, que con frecuencia se crea como Vehículo de Objetivo Especial (SPV), es similar a cualquier otra en sus comienzos, que incluye diversos acuerdos y contratos:

- *El contrato de concesión* gobierna la prestación de servicios por la nueva empresa al usuario del sector público, e incluye los convenios de nivel de servicio y el mecanismo de pago.
- *El contrato de construcción* normalmente será un contrato llave en mano con precio fijo, durante un período específico, en el que el contratista asume los riesgos de construcción.
- *Los contratos de gestión de instalaciones* por los servicios de explotación y mantenimiento normalmente estarán subcontratados por la nueva empresa, con frecuencia a compañías filiales de los principales accionistas. El sector privado asume la mayoría del riesgo de prestar estos servicios auxiliares.
- *Accionistas', contratos de crédito y de seguro* se refieren a la financiación ofrecida por el capital propio y deuda, la última de bancos o bonos de entidades, mientras que la cobertura de riesgos no asegurables la asume el Mercado de seguros.
- *El contrato directo* regula la relación entre el sector público y los prestamistas, según se financia el contrato de crédito por los flujos de caja que surgen de la prestación de servicio.

Gráfico 7 Estructura típica de un proyecto PPP



Fuente: PricewaterhouseCoopers

V. ¿CUÁL ES EL ÁMBITO PARA EL DESARROLLO DEL MERCADO PPP?

¿En qué países y sectores se ha establecido el proceso PPP?

Siguiendo el programa PPP desarrollado en el Reino Unido durante los años 90, un gran número de países en Europa y en todo el mundo se han embarcado en un programa PPP, demostrando que es un concepto que se puede exportar. Los principales dirigentes de PPP siguen siendo alcanzar una relación precio-calidad en la adquisición de servicios relacionados con la necesidad de nueva inversión en infraestructura. En la página 18 se relacionan otros factores que contribuyen al desarrollo internacional de PPP.

Los principales países europeos que han desarrollado programas PPP a nivel nacional incluyen Irlanda, Portugal, España, Italia, Alemania, Grecia y Holanda. Fuera de Europa el interés ha surgido principalmente de Australia, Japón, Canadá y Sudáfrica. Una amplia gama de sectores también han sido tema de contratos PPP en estos países (Tabla 4).

El transporte es con frecuencia un tema principal, siendo los primeros proyectos programas de carretera con peaje a la sombra en Finlandia y Portugal. Los PPPs de transporte también han incluido ferrocarril y transporte urbano, mientras que otros sectores que han figurado predominantemente en PPPs han incluido educación, defensa, agua, servicios sanitarios y prisiones.

Tabla 4 Principales sectores en el desarrollo internacional de PPP

Países	Sectores con PPPs en progreso	Países	Sectores con PPPs en progreso
Finlandia	Concesión de carretera (peaje a la sombra) Colegio y Educación Superior	Portugal	Aeropuertos, Concesiones Carretera (peaje a la sombra)
Francia	Concesiones autopista (peaje físico) Concesiones de agua	España	Concesiones autopista (peaje real) Concesiones carretera regional (peajes a la sombra)
Grecia	Concesiones de carretera (peaje real) Ferrocarril cercanías de Thessaloniki Transporte, Educación, Agua	Japón	Servicios sanitarios, alojamiento, TI y transporte a nivel regional
Irlanda	Tratamiento de basuras	Australia	Carreteras (Melbourne), Hospitales (Victoria y NSW) Prisiones (Victoria y W. Australia)
Italia	Hospitales, Transporte, Tratamiento basuras	Sudáfrica	Prisiones, Agua, Servicios Sanitarios y Educación
Holanda	Agua, Enlace ferrocarril alta velocidad		

Desde el 2000 muchos países han establecido órganos del gobierno central para hacerse cargo sus programas PPP. Además de los anteriores, estos también incluyen Argentina, Brasil, Chile y Méjico en el continente americano y Nueva Zelanda, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur en el Lejano Oriente y el Pacífico. En los últimos dos países PPP se ponen en marcha junto con un programa de privatización.

En Europa central y del este, diversos países, incluida la República Checa, Hungría, Polonia, Bulgaria, Rumanía y Lituania han puesto en marcha PPPs, dada la necesidad de una importante inversión en infraestructura, junto con las severas restricciones presupuestarias. En conjunto, hasta 60 países están tomando medidas prácticas para el desarrollo de su propio programa PPP. Los principales desarrollos en algunos de los países donde PPP está en desarrollo, comenzando con Europa, se resumen a continuación:

Finlandia ha concluido varios contratos PPP, incluido el proyecto DBFO de la carretera Helsinki-Lahti, muy aclamado por su éxito, y el Instituto Expoa de bachillerato. Tras un período tranquilo se ve un interés en el desarrollo de PPPs en los sectores de defensa y sanidad.

Irlanda ha anunciado recientemente 40 proyectos PPP que cubren una amplia gama de sectores, incluido el de carreteras, ferrocarril, educación, agua y recogida de basuras. Irlanda ha elaborado un plan de desarrollo para ampliar el proceso PPP centrándose en el uso de PPP para aportar ventajas de precio-calidad.

Alemania está desarrollando PPP principalmente en los sectores de transporte (especialmente túneles), defensa y educación. Los municipios individuales también buscan cada vez más soluciones PPP.

Holanda estableció un centro de información de PPP en 1999. PPP se ha establecido en el sector de transporte, comenzando con la concesión de la Línea de Alta Velocidad (AVE). Ahora se está lanzando en suministros, sanidad, educación y edificios del gobierno.

Portugal fue un primer exponente de PPP en Europa Occidental con el Río sobre el Tajo y otros proyectos de carretera. Ahora está estudiando oportunidades en el sector sanitario.

En **Australia** las primeras privatizaciones DBFO tuvieron lugar en los años 90. En algunos casos éstas no tuvieron éxito y el sector público tuvo que asumir de nuevo la responsabilidad de los programas. Victoria, New South Wales y Queensland ya han desarrollado políticas sobre PPP y ambiciosos planes para una futura inversión.

Sin embargo, aún persiste la duda y hay algo de debate sobre la relación precio-calidad que se puede permitir por PPPs.

En **Brasil** el gobierno necesita aproximadamente \$200bn para inversión en infraestructura y se ha identificado PPP como posible solución. El gobierno federal brasileño ha creado una comisión estratégica PPP que ha identificado varios proyectos piloto.

En **Canadá**, British Columbia ha creado recientemente Partnerships BC para llevar adelante su agenda de proyectos, que inicialmente está centrada en carreteras. Otras provincias, como Ontario y Quebec, también están estudiando PPP.

En **Japón** en el 2000 se promulgó una ley en materia de financiación privada y la primera PPP dio comienzo a finales de ese año. Desde entonces PPP ha progresado con más lentitud de lo esperado. Siete contratos han llegado a la fase financiera y cuarenta y nueve están en proceso.

En **Méjico** PPP se está usando como una solución al programa del proyecto de \$20bn. También se está estimulando a los estados individuales para presentar proyectos piloto.

Sudáfrica examina de cerca PPP desde hace tiempo y en 1997 estableció un Equipo Gubernamental PPP y en 2000 una Unidad PPP. Además, la Ley en materia de Gestión de Finanzas Públicas aprobada en 2000 gobierna la ejecución de PPPs. La Unidad PPP ha publicado una lista de posibles proyectos PPP pero pocos contratos se han concluido hasta la fecha.

¿Qué factores están contribuyendo al desarrollo internacional de PPPs?

Diversos factores están contribuyendo al fuerte progreso en el desarrollo de programas PPP y aumenta el interés en todo el mundo. Estos incluyen:

Cumplimiento de los requisitos En diversos países se han cumplido los requisitos de un buen programa PPP, indicado en la Sección 1. El compromiso del gobierno central se ha demostrado en varios países, de diferentes formas, incluido el que a un ministro le dieron responsabilidad específica para el desarrollo de PPP en todo el gobierno y mediante el establecimiento de órganos y centros de excelencia. También ha surgido un deseo de introducir el cambio legislativo necesario y comenzar el proceso de priorización identificando un programa piloto.

Establecimiento del equipo de trabajo El establecimiento de un equipo de trabajo, como se indica en las páginas 16 y 17, es un importante factor para permitir a muchos países llevar adelante un programa PPP eficaz y efectivamente.

Desarrollo de la estrategia En los países donde están madurando los programas PPP, ha surgido una doble estrategia: primero, aumentando la eficacia de los modelos PPP establecidos a través, por ejemplo, de procesos de homologación, competencia y adquisición racionalizada; y, segundo, aplicando los principios de PPP de formas nuevas e innovadoras.

Aumento en el soporte financiero y del inversor El mercado ha seguido adelante desde los primeros días de PPP, cuando los bancos no querían prestar a más de 20 años. Los créditos de 27-28 años ya son normales, y 30-32 años para proyectos donde los fundamentos económicos son fuertes y el contrato de concesión dura 40 años. Los inversores institucionales también se están volviendo más activos, y las compañías de seguro establecen equipos especializados para evaluar los activos PPP que puedan ser alternativas aceptables a los reducidos volúmenes de deuda soberana a largo plazo. Esto está contribuyendo al desarrollo del mercado de bono de proyecto y seguro monolínea.

Aumento en la aceptación de argumentos de eficacia Aunque las restricciones sobre finanzas públicas continúan siendo un dirigente principal para muchos países que evalúan las ventas de un programa PPP, otros, como Irlanda y Holanda, así como el Reino Unido, que no han tenido déficits presupuestarios desde hace años, ha seguido adelante con PPP debido al aumento en la evidencia de ganancias en eficacia y precio-calidad.

¿Cuáles son los principales desafíos a salvar al establecer programas PPP?

El principal desafío inicial para establecer programas PPP es asegurar que se satisfacen los requisitos del programa. A pesar del progreso realizado en diversos países, otros pueden encontrarse con desafíos específicos, relacionados con la reforma legal, diferencias culturales y adaptación a un sistema más descentralizado, o dificultades estructurales fundamentales:

Diferencias legales y culturales Los países puede que tengan un sistema legal muy diferente al del Reino Unido. Japón, por ejemplo, se enfrentó a un importante desafío al introducir la legislación PPP adecuada, que incluía menos experiencia de documentos de contratos complicados. Habiendo solucionado el problema legal, Japón también ha sufrido diferencias culturales que surgieron de los PPPs, referentes a los cambios en los papeles de los sectores público

y privado y la necesidad de aceptar los nuevos enfoques a la competencia y evaluación.

Revisión de la ley sobre concesión y marco legal Se deberá aprobar una ley adecuada sobre concesión. En Italia por ejemplo, los prestamistas, no estaban dispuestos a comprometerse a los proyectos hasta que se aprobó un marco legal y de organización. Los principales aspectos eran la introducción de una ley sobre concesiones, como resultado de lo cual el Gobierno era responsable de los contratos; y la creación de un equipo de trabajo por el Ministro de Finanzas.

Adaptación de PPP a un sistema de gobierno más descentralizado El sistema centralizado de gobierno en el Reino Unido ha facilitado el desarrollo de PPP, pero en otros países europeos los gobiernos regionales y municipios tienen más poder y autonomía. En algunos países europeos el desarrollo de PPPs basados en la región demuestra que las autoridades regionales y locales han comenzado a adquirir la experiencia necesaria.

Cambios estructurales Aparte de las dificultades presentadas por el sistema legal, el desarrollo de PPP puede estar restringido, en particular en algunos mercados en desarrollo y emergentes, por temas estructurales relacionados con la habilidad de las instituciones políticas para introducir la reforma, la falta de sofisticación de los mercados nacionales de capital, y la habilidad de los usuarios o el gobierno para pagar el coste de la nueva inversión. Las instituciones multilaterales, como el Banco Mundial y bancos de fomento regional pueden desempeñar un importante papel de soporte junto a las empresas que ofrecen asesoramiento para resolver estos desafíos.

Aplicación de PPP en el sector privado

Existe una creciente evidencia de que los órganos del sector privado ven la ventaja en duplicar algunas de las estructuras legales que han evolucionado dentro del contexto PPP. Por ejemplo, la estructura PPP se ve como un método viable por el que las empresas pueden transferir el riesgo y responsabilidad de activos no centrales a proveedores de servicio a largo plazo. Los ejemplos hasta la fecha se han reducido a activos de inmobiliaria, pero no existe razón por la que no se pueda aplicar el concepto en el futuro de forma más amplia.

Alianzas Público Privadas el Enfoque del Gobierno*

Gobierno del Reino Unido

Traducción: Víctor Manuel Hernández Saldaña

INTRODUCCIÓN

1. Las Alianzas Público Privadas (APPs) son elementos clave de las estrategias de Gobierno para prestar servicios públicos modernos de alta calidad y promover la competitividad del Reino Unido de la Gran Bretaña. Comprenden una gran variedad de configuraciones de negocios y de acuerdos de asociación que abarcan desde la Iniciativa de Financiamiento Privado (IFP) hasta empresas conjuntas y concesiones, contratación externa, y aún hasta las participaciones en el capital de las empresas propiedad del estado.

2. El Gobierno llevó a cabo acciones para desarrollar las APPs unos días después de haber iniciado la administración en Mayo de 1997, empezando con la revisión de la Iniciativa de Financiamiento Privado. Como resultado, se establece el incremento rápido del flujo de inversión a partir de los acuerdos que derivan de esta iniciativa:

- los contratos con un valor estimado de inversión por arriba de 8,000 millones de libras esterlinas se han suscrito desde la elección, en áreas tan variadas como hospitales, escuelas, entrenamiento en helicópteros militares y servicios de tratamiento de agua.
- además, en junio de 1998 el Gobierno renegoció el proyecto de Conexión Ferroviaria para el Túnel del Canal con un valor de inversión por arriba de los 4,000 millones de libras.
- se espera que otros planes de Asociación Pública Privada del Gobierno generen por lo menos 20,000 millones de libras adicionales de inversión. Esto comprende proyectos de IFP, actualmente en concurso, y los planes del Gobierno de APPs para el Metro de Londres y los Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo (ver más abajo). Todo esto se compara con menos de 4,000

* *Autorizado por la Oficina de Información del Sector Público del Reino Unido. No. de Licencia C2007000643.*

millones de libras en contratos con la iniciativa privada, firmados durante todo el período del Parlamento anterior¹.

3. El Gobierno anunció planes en Julio de 1999 para fomentar este logro mediante el establecimiento de Asociaciones del Reino Unido – una empresa privada que tiene una misión de interés público y que mejorará la capacidad del sector público para hacer uso de asociaciones público privadas en el logro de sus objetivos.

4. El Gobierno también está haciendo uso de APPs para ayudar a las empresas propiedad del estado a ser competitivas y a prestar servicios mejorados para sus clientes, manteniendo la responsabilidad en las cuestiones de interés público del sector gobierno. Estas cuestiones comprenden:

- Una Alianza Pública Privada para el metro de Londres en la que se otorgará a socios del sector privado concesiones de largo plazo para actualizar y modernizar la infraestructura del metro, que incluye nueva inversión de alrededor de 8 mil millones de libras en los primeros 15 años, respaldada por un régimen riguroso para asegurar que dicha inversión conduzca a mejores servicios;
- La introducción de un socio estratégico del sector privado en los Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo (SNTA) para financiar y administrar en forma más eficiente grandes proyectos de inversión para la modernización, en tanto que la reglamentación pública independiente asegurará que SNTA mantenga sus altos estándares de seguridad y ofrezca una buena relación calidad-precio para las líneas aéreas y sus pasajeros;
- Planes para vender una participación minoritaria de Combustibles Nucleares Británicos (BNFL), lo que está sujeto al trabajo adicional del Gobierno y sus asesores y al avance general de la compañía hacia el logro de una variedad de metas de desempeño establecidas por el Gobierno. Esto ampliaría las prácticas comerciales dado que BNFL busca explotar oportunidades en mercados nucleares competitivos y de saneamiento del medio ambiente en todo el mundo, manteniendo la reglamentación que es fundamental para observar altos estándares de seguridad y de medio ambiente.
- El Gobierno ha legislado para hacer posible la venta de una participación mayoritaria de la CDC (anteriormente Corporación para el Desarrollo del *Commonwealth* [Mancomunidad Británica de Naciones]). Esto ampliaría la capacidad del organismo para obtener fondos que continuarían siendo invertidos en los países más pobres del mundo;
- El Gobierno ha declarado su intención de vender el Panel Totalizador de Carreras de Caballos con objeto de dar al negocio mayores libertades en un mercado rápidamente cambiante; y

¹ *Excluyendo el contrato original de Conexión Ferroviaria en el Túnel del Canal.*

- El Gobierno está considerando una forma de Alianza Público Privada para la Agencia de Evaluación e Investigación de la Defensa con el fin de darle capacidad de respuesta ante las demandas cambiantes de los clientes del Ministerio de Defensa, y para liberar su amplia acumulación de experiencia y conocimiento en beneficio de la economía del Reino Unido en su conjunto.

5. Además, el Gobierno está extendiendo el enfoque de alianzas hacia una variedad de actividades públicas en continua expansión, aprovechando las habilidades empresariales para desarrollar e implementar políticas y utilizando la experiencia de los socios del sector privado para hacer un mejor uso de los recursos del sector público.

6. Las Alianzas Público Privadas no son sólo vitales para la modernización del Reino Unido. Hay un enorme interés internacional en el enfoque del Reino Unido para desarrollar alianzas entre los sectores público y privado. Es una área de política pública en la que el Reino Unido tiene liderazgo en el mundo. Alrededor de 50 países han consultado el Ministerio de Economía y Hacienda respecto a la Iniciativa de Financiamiento Privado (IFP). Algunos países, como Italia, Irlanda, Japón y Holanda siguen la forma como se organizan dentro del gobierno inglés para establecer las alianzas. Algunos países están legislando para hacer posible su realización. Las Alianzas Público Privadas también ofrecen a las empresas británicas la oportunidad de utilizar las habilidades y experiencia que han desarrollado al prestar servicios dentro del Reino Unido para ingresar a nuevos mercados de exportación.

7. El presente ensayo explica los principios y temas fundamentales que aplican a todas las formas distintas de Alianza Público Privada, y que son centrales en la forma en que el Gobierno lleva a cabo la planeación de nuevas alianzas con el sector privado. Mediante la aplicación de estos principios en cada caso, y el aprendizaje de experiencias del programa de privatización y de los primeros años de la Iniciativa de Financiamiento Privado, el Gobierno hará alianzas con el sector privado que proporcionarán mejores servicios públicos para clientes y comunidades locales, mayores oportunidades para el personal y mejor valor para el contribuyente.

I. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

¿QUÉ SON LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS (APPS)?

1. Las Alianzas Público Privadas reúnen a los sectores público y privado en asociaciones de largo plazo para su mutuo beneficio. La denominación de APP abarca un amplio rango de diferentes tipos de asociación que incluye:

- La introducción de propiedad del sector privado en negocios que son propiedad del estado, utilizando toda la variedad de posibles estructuras (ya sea mediante la puesta en venta en el mercado de valores o mediante la introducción de un socio estratégico), ya sea con ventas de participación mayoritaria o minoritaria;
- La Iniciativa de Financiamiento Privado (IFP) y otros acuerdos en donde el sector público contrata la compra de servicios de calidad sobre una base de largo plazo, con el fin de tener ventaja de las habilidades administrativas del sector privado, y tiene el incentivo de que las finanzas privadas son las que están en riesgo. Esta comprende concesiones y franquicias, en donde el socio del sector privado adquiere la responsabilidad de proporcionar un servicio público que incluye el mantenimiento, la ampliación y construcción de la infraestructura necesaria;
- La venta de servicios gubernamentales en mercados más amplios y otros acuerdos de asociación, donde la experiencia y finanzas del sector privado se utilizan para explotar el potencial comercial de los recursos del Gobierno.

LA UTILIZACIÓN DE LO MEJOR DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

2. El gobierno reconoce que hay cosas que el sector privado hace mejor y otras en las que el sector público tiene más que ofrecer. La vieja discusión de que si la propiedad pública era siempre mejor o si la privatización era la única solución es simplemente anticuada. El Gobierno cree firmemente que sólo prestará servicios públicos modernos de alta calidad que desea la ciudadanía y cada vez más espera eso si utiliza lo mejor de tanto el sector público como el privado.

3. El punto de arranque es, por lo tanto, el reconocimiento de la contribución que los sectores público y privado pueden ofrecer a la asociación.

El papel fundamental del Gobierno

4. Ante todo, aún cuando la mejor forma de cumplir los objetivos del Gobierno puede ser a través de una combinación entre los sectores público y privado, el Gobierno mantiene la responsabilidad y rendición de cuentas democrática para:

- decidir entre objetivos contrastantes;
- definir los objetivos seleccionados y ver entonces que se cumplan conforme a los estándares requeridos; y
- asegurarse de que se protejan los más amplios intereses públicos.

5. En el caso de APPs involucradas en servicios públicos, esto significa que en tanto la responsabilidad de muchos elementos de la prestación del servicio puede transferirse al sector privado, el sector público se mantiene responsable de:

- decidir, como comprador colectivo de servicios públicos, sobre el nivel de los servicios que son requeridos y los recursos del sector público que están disponibles para pagarlos;
- establecer y dar seguimiento a estándares de seguridad, calidad y desempeño de esos servicios; y
- forzar el cumplimiento de esos estándares, llevando a cabo acciones si no se cumplen.

6. Igualmente, en el caso de empresas propiedad del estado, en tanto que las APPs llevan el sector privado a la propiedad y administración de la empresa, el Gobierno se mantiene responsable de salvaguardar los aspectos de interés público. Esto incluye, en particular, establecer organismos regulatorios independientes que permanecen en el sector público, y cuyo papel es asegurar que se mantienen altos estándares de seguridad y que no se abusa de alguna facultad de monopolio.

El potencial del sector público

7. Segundo, el Gobierno reconoce que en muchas formas el sector público representa una reserva potencial que comprende:

- personal dedicado y profesional que está motivado por el deseo de mejorar los servicios públicos de Inglaterra y en forma más general, en elevar la calidad de vida de la gente en este país y más allá.
- un conjunto de recursos y organismos que generalmente son fundamentales para la prestación de servicios públicos clave;
- una fuente de datos única y una riqueza de ideas y propiedad intelectual que son el producto de investigación científica de primera clase.
- una variedad de marcas de confianza que pueden tener un potencial comercial único.

La contribución del sector privado

8. Tercero, las APPs reconocen que este potencial es sólo parcialmente logrado en ausencia del sector privado. El sector privado puede aumentar la oportunidad mediante el seguimiento de disciplinas y habilidades.

incentivos comerciales

9. Las organizaciones del sector privado operan en un ambiente fluido y de rápido movimiento. Si no generan negocios con utilidades, no sobreviven. Las realidades del mercado del sector privado ejercen una fuerte disciplina sobre la administración

y los empleados del sector privado para que maximicen la eficiencia y aprovechen totalmente las oportunidades comerciales que surjan.

10. Esta disciplina nunca puede reproducirse completamente en el sector público puesto que hay una multiplicidad de objetivos de política y una cultura más aversiva al riesgo, generada en parte por el deseo de salvaguardar el dinero de los contribuyentes. Comparado con el sector privado, por lo tanto, el sector público puede estar menos preparado para confrontar la ineficiencia y prácticas de trabajo obsoletas, y para desarrollar enfoques creativos en la prestación de servicios públicos y en la administración de activos propiedad del estado.

11. Con las Alianzas Público Privadas el Gobierno busca utilizar la innovación y disciplinas del sector privado; al involucrar a inversionistas del sector privado, ponemos en riesgo su propio capital. Esto se logra ya sea mediante la introducción de propiedad del sector privado en un organismo o activo propiedad del estado, o mediante acuerdos contractuales en los que el sector privado asume el riesgo financiero que involucra la prestación de un servicio particular u otra forma de producto específico. Si el organismo o proveedor del servicio opera en un mercado competitivo, las disciplinas del mercado generarán el incentivo para maximizar la calidad del servicio. Si tales disciplinas no existen, y no puede ser generadas fácilmente, puede forzarse el cumplimiento de los estándares de calidad a través de reglamentación o mediante requisitos de desempeño en el contrato con el sector público. Mediante la utilización de las disciplinas del sector privado en esta forma, las Alianzas Público Privadas pueden ayudar a mejorar la relación calidad-precio, haciendo posible así que el Gobierno proporcione más servicios públicos y con estándares más altos con los recursos disponibles.

el punto central sobre los requerimientos del cliente

12. La necesidad de las organizaciones del sector privado de generar una ganancia significa que están obligadas a buscar formas para ampliar el servicio que ofrecen a sus clientes y a adaptarse a sus requerimientos cambiantes y expectativas. A menos que hagan eso, los clientes se irán a otra parte. Estos incentivos tienden a ser menos claros para los proveedores del sector público, de tal forma que tienden a responder más lentamente a las demandas del cliente.

enfoques nuevos e innovadores

13. Igualmente, la búsqueda de nuevas oportunidades para desarrollar negocios rentables genera al sector privado un incentivo para innovar y experimentar nuevas ideas – esto como resultado puede conducir a servicios más valiosos, prestados en forma más flexible y con un mayor estándar.

la experiencia empresarial y administrativa

14. El sector privado generalmente está mucho más capacitado para desarrollar actividades empresariales y algunos elementos de la prestación de servicios, como la administración en tiempo y presupuesto de proyectos complejos de inversión, y la evaluación de oportunidades comerciales de nuevas empresas potenciales.

15. En resumen, por consiguiente:

- Las Alianzas Público Privadas permiten al Gobierno incursionar en las disciplinas, incentivos, habilidades y experiencia que las empresas del sector privado han desarrollado en el curso de su quehacer normal diario...
- y descargar así en el sector público el potencial total de la gente, el conocimiento y los recursos...
- posibilitando así al Gobierno a alcanzar mejor sus objetivos y a centrarse en aquellas actividades fundamentales para el papel que juega el Gobierno, que son mejor realizadas por el sector público – procurar servicios, forzar el cumplimiento de estándares y proteger el interés público.

LOS OBJETIVOS DE LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS

16. Al reunir lo mejor de los sectores público y privado, la prueba fundamental de cualquier acuerdo de asociación no consiste en determinar si se clasifica en el sector público o privado. Más bien, lo que importa es si proporciona la estructura más adecuada para el logro de los objetivos del Gobierno. El Gobierno desarrolla alianzas público privadas con tres objetivos generales en mente:

- (i) prestar servicios públicos considerablemente mejorados, contribuyendo a incrementos en calidad y cantidad de la inversión;
- (ii) liberar el potencial total de los activos del sector público, incluyendo empresas propiedad del estado, y por consiguiente dar valor al contribuyente y generar mayores beneficios para la economía;
- (iii) permitir que todo los involucrados reciban una participación justa de los beneficios de la APP. Esto incluye clientes y usuarios del servicio proporcionado, el contribuyente y los trabajadores de todo nivel de la organización.

(i) Invertir para servicios públicos modernos y de calidad

17. Una prioridad clave para este Gobierno es incrementar la inversión de los servicios públicos de Inglaterra después de muchos años en los cuales se permitió el deterioro del inventario de bienes del sector público. El Gobierno estableció un

incremento significativo en la inversión del sector público en su Informe de Gasto Total de julio de 1998, poniendo disponibles para tres años alrededor de 10,000 millones de libras. Las Estrategias de Inversión de las Dependencias publicadas en abril de 1999 detallan los planes de las diferentes dependencias para hacer uso de esta inversión adicional y cómo se vinculan estos planes con sus objetivos generales. También bosquejan los procesos y sistemas que asegurarán que se obtenga una buena relación calidad-precio.

18. Las Estrategias de Inversión de las Dependencias también muestran cómo está utilizando el Gobierno las finanzas privadas y otros tipos de alianzas público privadas para agregar a y complementar esta inversión adicional del sector público, o en algunos casos el uso de la inversión del sector público para apalancar en fondos del sector privado. Esto puede liberar la presión sobre las finanzas públicas, permitiendo al Gobierno concentrar recursos en otros servicios públicos. Las reformas ya realizadas a la Iniciativa de Financiamiento Privado conducirán a un incremento significativo de la contribución hecha por los fondos privados al total de la inversión bruta pública auspiciada, pasando de un 10% en el período 1998-99 a un promedio de 15% del período 1999-2000 al período 2001-2002, principalmente porque los proyectos derivados de la Iniciativa de Financiamiento Privado son generados en forma más rápida y se espera que esta iniciativa genere nueva inversión con un valor de alrededor de 11,000 millones de libras en el período de que de 1999-2000 a 2001-2002. La contribución de financiamiento privado continuará creciendo en virtud de que reformas adicionales ayudan a ampliar el rango de actividades del sector público en las que se pueden incluir las APPs.

19. Es fundamental para el enfoque de Gobierno hacer uso de las APPs cuando generen un valor más alto comparado con la inversión del sector público. Con las Alianzas Público Privadas, el sector público especifica los productos requeridos a partir de la inversión, pero la responsabilidad para, y en muchos casos asociada a, la generación de esos productos se transfiere al socio del sector privado. Este puede ofrecer mejores servicios, prestados en forma más eficiente, y proporcionar una mejor relación calidad-precio para el contribuyente que la inversión del sector público, siempre y cuando los productos puedan especificarse con claridad desde el principio y que ambas partes entiendan totalmente los riesgos que están asumiendo. Además, las APPs fomentan enfoques innovadores como consecuencia de la flexibilidad que se da al socio del sector privado sobre la planeación de recursos y procesos operativos.

20. Las Alianzas Público Privadas también pueden funcionar como un comparativo de valor contra el cual se pueden comparar el total de proveedores del sector público. En esta forma, ayudan a reforzar la presión que se está aplicando en el

sector público por los Acuerdos de Servicio Público del Gobierno, asegurando que la inversión adicional que se declaró en el Informe de Gasto Total genere mejoras sustantivas de los servicios públicos.

(ii) Ayudar a las empresas propiedad del estado y otros activos del sector público alcancen su total potencial

21. En la actualidad hay relativamente pocas organizaciones comerciales grandes en el sector público, por ejemplo, Transporte de Londres, Combustibles Nucleares Británicos (BNFL), la Agencia de Aviación Civil y la Corporación para el Desarrollo del *Commonwealth* (CDC). En la mayoría de los casos, los clientes de estas empresas están principalmente fuera del Gobierno y pagan por los servicios que reciben a través de líneas comerciales normales. Mediante la introducción de mayores disciplinas comerciales, por ejemplo a través de la administración y propiedad del sector privado y a través de la competencia, el Gobierno busca ayudar a estas empresas a que financien y administren mejor sus programas de inversión, para operar en forma más eficiente, aprovechar nuevas oportunidades comerciales que expandan sus negocios en el Reino Unido y más allá, y para mejorar los servicios que proporcionan. Esto beneficia a los clientes y a la economía como un todo, y como resultado incrementará sus prospectos comerciales de largo plazo y su valor frente al contribuyente.

22. Igualmente, las APPs contribuyen a la necesidad del Gobierno de usar los activos de propiedad pública en forma más eficaz y eficiente. El Registro de Bienes Nacionales, publicado en Noviembre de 1997, proporcionó el primer listado jamás producido de activos propiedad del Gobierno. Desde entonces, se ha alentado a las dependencias de gobierno a que liquiden los activos que no requieran y a que hagan un mejor uso de activos irreducibles que no usan en toda su capacidad, con frecuencia mediante la utilización de la experiencia y el financiamiento de un socio del sector privado.

(iii) Participación justa de los beneficios entre todos los involucrados

23. Las Asociaciones Público Privadas deben generar auténticos beneficios económicos para todos los involucrados. Esto significa asegurar que todos los beneficios de las APPs se repartan justamente:

- entre los sectores público y privado. Los socios del sector privado y los inversionistas se benefician del nuevo y redituable negocio que las APPs representan. Pero corresponde al Gobierno asegurar de que existe un trato justo para el sector público;
- y dentro tanto del sector público como del privado, que todos los involucrados reciban una participación justa de los beneficios. Esto comprende al cliente, al

contribuyente, a los inversionistas del sector privado y los empelados de todo nivel de la organización.

PRINCIPIOS COMUNES

24. Al planear alianzas con el sector privado que generen estos objetivos, hay cinco principios y temas fundamentales que sustentan el enfoque del Gobierno.

25. Estos se resumen a continuación, pero se explican en mayor detalle en los Capítulos 2-6.

El aprendizaje de lecciones del pasado (Capítulo 2)

26. El Gobierno está estudiando las experiencias de intentos anteriores para involucrar al sector privado en servicios y empresas públicos, en particular a partir de las políticas de privatización de los ochentas y principios de los noventas, así como de los primeros años de la Iniciativa de Financiamiento Privado. Después de la elecciones, el Gobierno actuó rápidamente para abordar algunas de las deficiencias clave de estos programas:

- en el caso de la privatización, mediante el uso del impuesto sobre ganancias inesperadas y de la revisión de la reglamentación de servicios públicos para corregir el equilibrio a favor de consumidores y contribuyentes.
- y a través de enmendar rápidamente la Iniciativa de Financiamiento Privado, por ejemplo introduciendo mayor experiencia dentro del Gobierno y terminando con la regla de prueba universal y a través de priorizar mejor los proyectos de la IFP.

Convertirse en un mejor socio (Capítulo 3)

27. El Gobierno está aplicando las lecciones aprendidas con el fin de ser un mejor socio, para asegurar mejores servicios públicos y una mejor relación calidad-precio para el contribuyente, y en general, para tener más éxito en el logro de objetivos. Esto significa, por ejemplo:

- adoptar un enfoque más complicado para la venta de empresas propiedad del estado, por ejemplo mediante el uso de ventas parciales con el fin de obtener utilidad de largo plazo para el contribuyente.
- buscar alinear los intereses de la administración, los empleados y todos los involucrados con los intereses del Gobierno en el proceso hasta alcanzar la APP;
- ser mejor inversionista de los organismos que permanecen en el sector público, buscando aumentar el beneficio de tales organismos en el mediano y largo plazo; y

- ser un cliente mejor informado en acuerdos de Iniciativa de Financiamiento Privado y de adquisiciones, para que tales acuerdos se estructuren dejando el riesgo con la parte mejor capacitada para administrar éste y generando la mejor relación calidad-precio.

La protección del interés público (Capítulo 4)

28. La planeación de APPs refleja el continuo interés público en servicios públicos clave, y en empresas propiedad del estado. Esto significa:

- asegurar que las APPs generen beneficios verificables por los clientes y usuarios de esos servicios;
- emitir la reglamentación adecuada para asegurar que las APPs generan valor a sus consumidores y mantienen estándares ambientales altos y seguros; y
- mantener el involucramiento del Gobierno en aquellos elementos de las APPs donde permanece un fuerte interés público.

El reconocimiento de la contribución del personal (Capítulo 5)

29. El Gobierno considera que el personal dedicado y comprometido es fundamental para el éxito de largo plazo de las asociaciones. Las Alianzas Público Privadas se están planeando de tal forma que reconocen la contribución del personal, en especial protegiendo los términos y condiciones y los derechos de pensión del personal en el momento de creación de la APP, y observando que los empleados comparten la oportunidades que las asociaciones crean.

El desarrollo de nuevas formas de relación (Capítulo 6)

30. Por último, y en forma consistente con los otros principios y temas clave, el Gobierno está continuamente buscando desarrollar nuevas formas de asociaciones con el sector privado. Mientras el Gobierno introduce habilidades y financiamiento del sector privado en el rango de actividades del sector público en continua expansión, existen oportunidades para soluciones nuevas e innovadoras. El Capítulo 6 expone un Prospecto de Asociaciones como guía para los retos y oportunidades asociados con los diferentes tipos de acuerdos de asociación.

31. El resto de este documento se desarrolla sobre estos principios y temas comunes y demuestra cómo las APPs generarán mejoras reales en los servicios públicos, en beneficio de los clientes, la población local, los empleados y el país en su conjunto.

1 ANEXO A

EL ABORDAMIENTO DE PREGUNTAS FRECUENTES SOBRE LA INICIATIVA DE FINANCIAMIENTO PRIVADO

Los Proyectos de la Iniciativa de Financiamiento Privado (IFP) son con frecuencia complicados e involucran la adopción de enfoques innovadores por parte del Gobierno y los oferentes, y esto genera a menudo preguntas sobre políticas. El presente anexo aborda la preguntas que surgen con mayor frecuencia.

¿Por qué las IFP ofrece una buena relación calidad-precio cuando el costo de préstamo del sector privado es mayor que el del sector público?

Primero, es importante poner esto en perspectiva: la diferencia entre el costo de préstamo del sector privado y el del sector público está por debajo de alrededor del 1-3%²; y este margen adicional aplica sólo para una relativamente pequeña proporción del costo total de cada contrato de IFP – el gasto de capital constituye en promedio sólo el 22%² del costo total de los proyectos de IFP.

En segundo lugar y como resultado, el valor que se obtiene a partir del uso de los fondos incrementados, es normalmente más importante que el precio pagado por estos fondos. El sector privado puede compensar el precio más alto de sus préstamos en una variedad de formas:

- puede ser más innovador en la planeación, construcción, mantenimiento y operación durante la vida del contrato;
- crea mayores eficiencias y sinergias entre la planeación y operación;
- invierte en la calidad del activo para mejorar costos de mantenimiento y operación de largo plazo; y
- subrayando todo esto, la disciplina del mercado asegura que el sector privado puede manejar el riesgo mejor – tiene mejores incentivos y está mejor equipado para proporcionar el servicio en tiempo y dentro del presupuesto. Como lo establecen el Instituto de Ingenieros Civiles y la Facultad e Instituto de Actuarios, en su publicación sobre el estado de la administración del riesgo: “La Iniciativa de Financiamiento Privado ha resaltado la conciencia sobre los riesgos de los proyectos en formas que la prestación tradicional de servicios no ha podido hasta ahora hacerlo, de tal forma que la identificación, distribución y administración de los riesgos han crecido para convertirse en parte esencial del proceso de la IFP.”³

2 *Los Conductores hacia una buena relación calidad-precio en la Iniciativa de Financiamiento Privado – Arthur Andereser and Enterprise LSE; (2000)*

3 *Análisis de Riesgos y Administración de Proyectos – Thomas Telford Publishing, (1977)*

Tercero, al emitir un juicio sobre si un contrato de la IFP ofrecerá una buena relación calidad-precio, y por consiguiente si proceder, el Gobierno compara el contrato con la estimación del costo de financiamiento y administración alternativos del sector público – el Comparador del Sector Público (CSP).

En Julio de 1999, el Gobierno encargó a *Arthur Andersen and Enterprise LSE* llevar a cabo un estudio sobre los Conductores de una buena Relación Calidad-Precio de la Iniciativa de Financiamiento Privado. El informe se publicó en Enero del año 2000 y se sometió como evidencia al Comité de Selección de Hacienda. Confirmó que la IFP esta generando una mejor relación calidad-precio e indicó que los proyectos de esta iniciativa generan en promedio ahorros del 17% sobre las formas tradicionales de la prestación de servicios.

Algunos ejemplos de un mejor valor obtenido a través de la IFP son los siguientes:

- En el contrato de Ahorros Nacionales que se firmó en Enero de 1999 para la transferencia de operaciones empresariales, el Comparador del Sector Público indicó que la opción de prestación de servicios tradicional sería alrededor de 20% más costosa;
- Se estima que los acuerdos de la Iniciativa de Financiamiento Privado de la escuela Falkirk ofrecerán un 15% de mejor relación calidad-precio.
- Los proyectos de defensa promedian entre un 10 y 15 por ciento y en algunos casos hasta un 20% (por ejemplo, el proyecto para entrenar a la tripulación del Helicóptero de Soporte Medio);
- Las prisiones promediaron 10% de los acuerdos iniciales que se firmaron en el Gobierno anterior y un promedio del 13% (suponiendo una administración del riesgo óptima del sector público) al 18% (suponiendo una buena administración del riesgo del sector público) para contratos recientes; y
- Es probable que los primeros cuatro proyectos carreteros de Planeación, Construcción, Financiamiento y Operación (PCFO) generen ahorros de alrededor de 100 millones de libras esterlinas (10%).

¿Una buena relación calidad-precio se obtiene explotando al personal?

No. Los términos de empleo del personal transferido a la administración del sector privado son protegidos por el Reglamento para la Transferencia de Responsabilidad (Protección del Empleo), para la gran mayoría de los casos. Además, el Gobierno ha establecido medidas para proteger derechos de pensiones. El personal reclutado por contratistas se beneficia de las reformas generales del Gobierno sobre legislación del empleo, que cubre aspectos como el pago y las horas de jornada.

¿Por qué no sólo ablandar las normas sobre préstamos público para permitir más inversión de organismos del sector público?

El Gobierno ya ha anunciado, en el Informe de Gasto Total de 1998, un incremento de 10,000 millones de libras de inversión para el sector público para los siguientes tres años, que es consistente con las reglas fiscales del Gobierno.

El enfoque del Gobierno es hacer uso de la Iniciativa de Financiamiento Privado cuando esta proporcione una mejor relación calidad-precio en comparación con la inversión del sector público, como se describió anteriormente.

¿La Iniciativa de Financiamiento Privado no hipoteca el futuro?

La Iniciativa de Financiamiento Privado requiere de decisiones consideradas adecuadamente sobre los requisitos de prestación de servicios de largo plazo. Los compromisos financieros adquiridos durante la vida del contrato no sólo proporcionan un activo físico, sino un servicio garantizado a niveles de actuación especificados.

Bajo un proyecto de prestación de servicios convencionales, el sector público tendría aún que hacer frente al costo de mantenimiento del activo y proporcionar el servicio. En el pasado, el capital con frecuencia ha sido invertido sin el compromiso claro de adecuar el gasto de mantenimiento futuro, conduciendo a activos con un mantenimiento bajo, altos costos de operación, una provisión ineficiente de servicio y sustituciones prematuras.

También vale la pena notar que los contratos de largo plazo que derivan de la Iniciativa de Financiamiento Privado con frecuencia contienen etapas de pausa u opciones a mitad del proyecto, y después en períodos regulares, para dar al sector público flexibilidad sobre el servicio que está siendo prestado por parte del sector privado. Algunos contratos del Servicio Nacional de Salud son ejemplos de esto.

¿Para hacerlos de costo accesible, los esquemas derivados de la Iniciativa de Financiamiento Privado no conducen a instalaciones y niveles de servicio público menores?

Algunos veces se sugiere, particularmente en el contexto de proyectos de salud, que los esquemas derivados de la Iniciativa de Financiamiento Privado (IFP) no son de costo accesible a menos que se les reduzca en tamaño y alcance que las instalaciones que sustituyen, por ejemplo al reducir el número de camas en nuevos hospitales que están relacionados con la IFP. Sin embargo, el techo de accesibilidad de costos y el nivel y combinación de servicios que se prestarán bajo cualquier

proyecto nuevo de inversión está determinado mucho antes de que el sector privado se involucre en las negociaciones.

Usando como ejemplo el Servicio Nacional de Salud, los servicios que se proporcionarán en cualquier hospital nuevo –el cual determina en consecuencia el número de camas necesario para la prestación de los mismos– se establecen en un Esbozo de Proyecto de Negociación (EPN) inicial. Este proyecto es preparado por los administradores, personal médico y expertos en salud del Servicio Nacional del Salud, y debe ser aprobado por el Departamento de Salud antes de que se tome una decisión sobre utilizar recursos públicos o la vía de Iniciativa de Financiamiento Privado para financiar el proyecto. También se debe establecer el techo de costo accesible para el EPN y, junto con el número de camas requeridas, se debe incluir en los documentos para el primer concursante de los que van como postores prospectos del sector privado, bajo la vía de Iniciativa de Financiamiento Privado.

Las reducciones en el número de camas para nuevos hospitales se han derivado de avances en técnicas y prácticas médicas, tales como el incremento en operaciones de día y de estancias hospitalarias más cortas. Esto no es resultado de la introducción de la Iniciativa de Financiamiento Privado.

¿Qué está mal de la prestación de servicios tradicional?

Existen antecedentes de proyectos convencionales que han gastado por arriba de sus presupuestos originales o que se han retrasado. Ejemplos de estos proyectos son los siguientes:

Elevador de Barco y Amarradero para Submarino Tridente (Faslane, Escocia)

- Estimación de costo inicial £100 millones, costo final £314 millones
- Disminución total de la fecha de terminación – 2½ años

Extensión de la Línea Jubilee

- Estimación de costo inicial £2.1 miles de millones, costo final alrededor de £3.5 miles de millones
- Disminución total de la fecha de terminación – casi 2 años

Nuevo Centro de Control de Tráfico Aéreo *En-Route*

- Estimación total de costo inicial £475 millones, última estimación £655 millones
- Disminución total de la fecha de terminación – 5 años

Guy's Hospital

- Estimación de costo inicial £36 millones, costo final £160 millones
- Disminución total de la fecha de terminación – alrededor de 3 años

Cuándo utilizar la Iniciativa de Financiamiento Privado

El financiamiento privado puede proporcionar una mejor relación calidad-precio que la prestación de servicios tradicional. Para decidir si un proyecto de capital privado es adecuado con la IFP, el Gobierno toma en cuenta los siguientes factores:

<p>¿Cuál es la escala y complejidad del proyecto? ¿Abarca más de un lugar?</p>	<p>La IFP ofrece ventajas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • distribución óptima del riesgo total, con falla por riesgo para las partes mejor preparadas para administrarlo • administración integrada de la cadena de abastecimiento
<p>¿Qué tantas oportunidades hay para innovar en la planeación de infraestructura y procedimientos operativos?</p>	<p>La IFP se centra en especificar los productos más que en mantener un control detallado de los insumos. En tanto que exista una eficaz competencia estructurada, la IFP debe favorecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nuevas ideas para la planeación de activos y sistemas operativos • sinergia entre planeación y operación • atención sobre los costos de vida total de la operación de activos • evitar costosa sobre especificación de la planeación
<p>¿Cuál es el valor de la transacción?</p>	<p>Los contratos derivados de la IFP son acuerdos complejos de largo plazo, por lo que puede haber costos considerables asociados a la transacción misma. Esto tiende a hacerlos mas adecuados para el caso de proyectos de valor mayor. Sin embargo, puede que sea posible justificar esquemas de pequeña escala y de bajo valor, especialmente si se les puede "ligar" con otros esquemas derivados de la IFP.</p>
<p>Naturaleza discreta de los servicios que se proporcionarán</p>	<p>Como los riesgos y recompensas para el contratista son mucho mayores que la prestación tradicional de servicios, debe de haber una clara diferenciación entre las responsabilidades del sector privado y la rendición de cuentas restante del sector público, de tal forma que el contratista sólo esté expuesto a multas financieras por su propia actuación.</p>

1 ANEXO B

EMPRESAS DE PROPIEDAD PÚBLICA – UN ENFOQUE HECHO A LA MEDIDA

El Gobierno considera que, con objeto de lograr el conjunto de sus tres objetivos – mejores servicios, mejor valor y beneficio para todos los involucrados – necesita idear soluciones hechas a la medida de la circunstancia particular de la empresa pública o del servicio público relacionados. Como lo demuestra el programa de privatización de los 80 y principios de los 90, tratar de aplicar un solo modelo para cada caso, conduce a un resultado subóptimo. El punto de inicio es, por consiguiente, definir los productos específicos que el Gobierno quiere ver proporcionados, y determinar entonces que elementos son mejor prestados por el sector privado más que por el sector público.

Las políticas del Gobierno para las empresas propiedad del estado proporcionan un ejemplo de este enfoque, con diferencias en planeación que reflejan diferentes objetivos y circunstancias. Cuando es fundamental nueva inversión para la operación del organismo (como por ejemplo, en el caso del Metro de Londres y de los Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo (SNTA), la parte de inversión de la organización se transfiere al sector privado para hacer mejor uso de la capacidad de este sector privado para administrar frecuentes proyectos de capital grandes y complejos). Cuando están en juego cuestiones de interés público, el Gobierno las salvaguarda, por ejemplo proporcionando reglamentación económica del organismo junto con una amplia reglamentación de seguridad (como en el caso de Combustibles Nucleares Británicos y Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo). Los detalles se especifican a continuación.

Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo (SNTA)

Los objetivos del Gobierno son: desarrollar sobre la reputación envidiable de este país en seguridad y manejo de aviación, incrementos en los volúmenes de tráfico aéreo (aumentando en un promedio del 5-6% por año), con una solución que separa la reglamentación de seguridad de la prestación del servicio, y proporciona el financiamiento y administración requeridos para modernizar los sistemas de control de tráfico aéreo del Reino Unido (un programa estimado en £1,000 millones de inversión en infraestructura de alta tecnología); así como facilitar la dirección adecuada a SNTA para que explote oportunidades comerciales en el mundo.

La Alianza Público Privada alcanza estos objetivos mediante:

- la separación de SNTA de la Agencia de Aviación Civil (AAC), permaneciendo ésta en el sector público como el organismo responsable de asegurar que SNTA mantiene altos estándares de seguridad, y cuando es necesario los amplía;

- la introducción de reglamentación económica basada en incentivos (que también será responsabilidad de AAC). Esta sustituirá a la reglamentación existente de “costo-plus”^{***}, que no logra fomentar ya sea una inversión oportuna y productiva, o una buena relación calidad-precio para las aerolíneas y sus clientes;
- la transferencia del interés de control a un socio estratégico del sector privado que tenga el compromiso, capacidad y habilidades requeridos para administrar en tiempo y presupuesto proyectos de inversión grandes y complejos, y para aprovechar nuevas oportunidades comerciales en un marco de referencia que equilibra el análisis del inversionista del sector privado con la libertad comercial del Gobierno. El sector privado asumirá el riesgo y proporcionará el financiamiento para el programa de inversión y para nuevas oportunidades comerciales de los Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo;
- el socio estratégico también ayudará, en términos más generales, a introducir un dinamismo e innovación comercial en lo que es un negocio de monopolio natural;
- la protección de la seguridad nacional y del interés público a través de las facultades de dirección en la legislación primaria. El Gobierno también retendrá una parte especial de SNTA; y
- el permiso a contribuyentes y empleados de compartir en el largo plazo el éxito del organismo, mediante la retención en propiedad pública del 49% de las acciones y poniendo a la disposición del personal de SNTA un 5% de las acciones.

Corporación para el Desarrollo del *Commonwealth* [Mancomunidad Británica de Naciones]

Los objetivos del Gobierno son proporcionar apalancamiento a la situación de la CDC, en su carácter de inversionista importante de países pobres mediante la introducción de inversión privada adicional, asegurando al mismo tiempo, que se mantengan los principios exclusivos de inversión y de comercio de la CDC. Todas las inversiones de la CDC son para beneficio de países en desarrollo, con por lo menos 70% para los más pobres de estos países. La CDC también busca asegurar que por lo menos 50% de sus inversiones son para el beneficio de países en el África del Subsahara y en el sur de Asia. La Alianza Público Privada alcanzaría estos objetivos:

- transfiriendo la compañía al sector privado para que se beneficie del financiamiento del sector privado, observando las disciplinas del sector privado

^{***} **Nota de Traducción:** *Costo total incurrido más un porcentaje o monto fijo*

para asegurar que la inversión adicional se usa para un efecto máximo, y utilizando el contacto de la CDC con los mercados de capital del sector privado para ayudar al apalancamiento de fondos de terceras partes en los mercados objetivo de la CDC en los países en desarrollo;

- protegiendo los principios comerciales y política de inversión de la CDC a través del acuerdo de asociación; y
- permitiendo a los contribuyentes y al personal compartir del éxito de largo plazo del organismo, reteniendo en propiedad pública una substancial acción minoritaria y mediante planes para desarrollar un esquema de asociación de empleados.

El Metro de Londres

Los objetivos del Gobierno son proporcionar tanto la inversión (un estimado de £8,000 millones durante los siguientes 15 años) como la administración requeridas para modernizar la infraestructura del metro, contra el antecedente del incremento en viajes en alrededor de un 70% en las dos últimas décadas, protegiendo el interés público mediante el mantenimiento de la seguridad de la red unificada.

La Alianza Público Privada logrará estos objetivos transfiriendo las parte de inversión del organismo al sector privado, a través de tres compañías de infraestructura, con objeto de beneficiarse de las disciplina del sector privado y en particular, de la pericia del sector privado para administrar grandes proyectos de infraestructura para asegurarse que éstos se cumplen en tiempo y presupuesto. El Metro de Londres y sus asesores estiman que el sector privado debe proporcionar el programa de inversión requerido considerablemente en forma más eficiente que el sector público. Esto significa que con los recursos disponibles, la APP proporcionará una mejor infraestructura para el metro y en consecuencia un mejor servicio para los londinenses que el que sería proporcionado sólo por el sector público.

Se tendrá un marco claro para garantizar seguridad. El Metro de Londres: permanecerá en el sector público para operar trenes y estaciones; será supervisado por el Ejecutivo de Seguridad y Salud, que permanecerá responsable de la seguridad de toda la red; y aprobará los procedimientos de seguridad de las compañías de infraestructura.

Otras medidas para proteger el interés público son:

- mantener las operaciones del tren en el sector público;
- transferir las compañías de infraestructura con menos de 25-30 de concesión en vez de mantenerlas en forma permanente; y

- introducir un claro régimen de desempeño para concesionarios del sector privado (que contraste con los incentivos débiles que se aplicaron a *Railtrack* cuando se privatizó en la administración anterior).

El Metro de Londres ha buscado recientemente manifestaciones de interés en una alianza público privada para la futura administración y desarrollo de su propiedad inmobiliaria no operativa (“Asociación de la Propiedad del Metro de Londres”). Los acuerdos propuestos comprenden: (a) la venta total de algunas propiedades no necesarias, (b) la administración futura de la cartera de propiedad no operativa del Metro de Londres, y (c) un acuerdo exclusivo de 20 años que cubre oportunidades futuras de desarrollo. La transacción se está llevando a cabo bajo la misma programación de tiempo que la de las principales APPs del metro.

Combustibles Nucleares Británicos

Los objetivos del Gobierno son proveer de un marco comercial que permitirá a Combustibles Nucleares de Londres aumentar su negocio global en un mercado competitivo, garantizando al mismo tiempo, altos estándares en seguridad y medio ambiente.

Una Alianza Público Privada alcanzaría estos objetivos mediante:

- la venta de una participación de capital minoritaria que introduciría disciplinas del mercado de capital del sector privado en el organismo, asegurando que las propuestas de nuevas inversiones sean totalmente analizadas para determinar su viabilidad comercial.
- el mantenimiento de regímenes reglamentarios de seguridad y del medio ambiente independientes; y
- la continuación de la participación del Gobierno en Combustibles Nucleares Británicos (BNFL) y del esquema de asociación empleados que el Gobierno intenta introducir en el proceso hacia la APP, los que asegurará que los contribuyentes y el personal de BNFL compartan en el largo plazo el éxito del organismo.

El Gobierno ha establecido metas de desempeño para BNFL que se relacionan con la seguridad de su operación, niveles de habilidad de su personal y con el desempeño financiero de la empresa. Se tomará la decisión de seguir con la APP a partir del progreso general de la empresa en el logro de sus metas y de mayor esfuerzo por parte del Gobierno y sus asesores.

La Agencia de Evaluación e Investigación de la Defensa

Los objetivos del Gobierno, que se lograrían a través de un APP, son permitir a la Agencia de Evaluación e Investigación de la Defensa incrementar en forma más rápida su actividad comercial con clientes no ligados a la defensa y fomentar “la extensión” de sus avanzadas tecnologías en aplicaciones civiles, garantizando al mismo tiempo, que la Agencia continúe proporcionando asesoría imparcial de alta calidad al Ministerio de Defensa sobre la adquisición de nuevos sistemas militares de todo tipo.

Algunas de las capacidades más sensibles de la Agencia se necesitarán retener dentro del Ministerio de Defensa. Sin embargo, para la mayor parte de la organización, una Alianza Público Privada le dará mejores incentivos y mayores libertades de los que actualmente tiene para llevar a cabo empresas conjuntas y desarrollar compañías de extensión, así como para invertir en el desarrollo de sus capacidades y de sus amplias instalaciones técnicas, permitiéndole así proporcionar un servicio más económico para el Ministerio de Defensa.

Comunicaciones *Kingston*

Hasta recientemente, Comunicaciones *Kingston* era la última compañía de teléfonos totalmente de propiedad del gobierno local en el país. En julio de 1999, el Municipio de *Hull* puso a la venta la compañía en el mercado de valores, reduciendo su participación por abajo del 50%. El motivo principal de la venta fue financiar la inversión del organismo subsidiario de telecomunicaciones de Comunicaciones *Kingston*, Telecomunicaciones *Torch*. Mientras que la función principal de Comunicaciones *Kingston* es la prestación de servicios telefónicos en *Hull*, se reconocía a *Torch* como el elemento principal de crecimiento futuro. Como gobierno local, el Municipio de *Hull* concluyó que en el mercado de telecomunicaciones en rápido movimiento, no podían satisfacer las ambiciones del grupo. Experimentaron crecimiento a una tasa que no concordaba con la tasa original de crecimiento de telecomunicaciones, a menos que la compañía pudiera tener acceso a financiamiento adicional y participar en el mundo comercial.

Como resultado de la venta, el control real ha pasado del gobierno local a la empresa. Sin embargo, se entiende que el Ayuntamiento de *Hull* será consultado por *Kingston* si la futura “dirección estratégica” incide en el bienestar económico del municipio.

Además de las sumas reinvertidas en la empresa, el Ayuntamiento se ha beneficiado de la recepción de capital, en alrededor de £250 millones, derivados de la puesta en venta en el mercado de valores. Actualmente, están considerando cómo usar

mejor la recepción para maximizar el beneficio para el municipio. Posterior a la venta, el valor de las acciones de la empresa se incrementó rápidamente, estando recientemente en alrededor de los £1.2 miles de millones. El Municipio planea privarse de sus acciones restantes en el momento adecuado. Esto da al Municipio el potencial para una considerable recepción futura adicional.

La Oficina de Correos

Los objetivos del Gobierno para la Oficina de Correos, como se establece en el Libro Blanco de la Oficina de Correos, son proporcionar un marco comercial que permita al Gobierno incrementar actividad comercial ante el antecedente de un mercado global crecientemente competitivo y rápidamente cambiante, protegiendo el interés público en un servicio público clave. En este caso, sin embargo, ha puesto en claro su intención de que la Oficina de Correo permanecerá en el sector público.

El nuevo marco comercial establecido en el Libro Blanco alcanzará estos objetivos combinando nuevas libertades y nuevas disciplinas:

- La Oficina de Correos puede financiar su programa central de inversión a partir del efectivo generado por la actividad, sin embargo, el Gobierno le está permitiendo invertir más de lo que gana, participar en empresas conjuntas y pedir préstamos para la inversión de crecimiento a tasas comerciales (sujetos a un rápido pero riguroso proceso de aprobación Ministerial para inversiones de crecimiento de más de £75 millones al año);
- se permitirá a la Oficina de Correo involucrarse en empresas conjuntas en negocios del sector privado con objeto de competir en el mercado rápidamente cambiante, incluyendo los crecientes pero altamente competitivos mercados de paquetería, ex preso y logístico; y
- la Oficina de Correo opera en un mercado crecientemente competitivo y el Gobierno está buscando ampliar las disciplinas comerciales del Organismo mediante la liberalización del mercado postal del Reino Unido y la creación de un nuevo organismo de control postal para controlar los precios de la actividad monopólica de la Oficina de Correo y para proteger los intereses de los usuarios postales.

II. EL APRENDIZAJE DE LECCIONES DEL PASADO

1. Durante todos los años ochenta y noventa, el Reino Unido ha visto muchas iniciativas para llevar al sector privado actividades que una vez se pensó eran del sólo ámbito de Gobierno – primero a través del programa de privatización de industrial propiedad del estado y la contratación externa de actividades del sector

público, y entonces a través de la utilización de la administración y financiamiento del sector privado para proyectos del sector público a través de la Iniciativa de Financiamiento Privado.

2. Con frecuencia estos enfoques iniciales se basaron en el supuesto de que la mejor solución para los problemas del sector público era simplemente transferir tanta actividad y tan pronto como fuera posible al sector privado. Con frecuencia, se traía al sector privado con una competencia, reglamentación y otros requerimientos que resultaban insuficientes para los estándares de los servicios. Este capítulo describe como abordó el Gobierno algunas de las deficiencias clave del programa de privatización y de la Iniciativa de Financiamiento Privado cuando inició la administración en Mayo de 1997.

PRIVATIZACIÓN

3. El programa de privatización del Reino Unido comenzó en 1979. Desde entonces alrededor de 100 organismos importantes se han transferido al sector privado. En general, la privatización tuvo efectos benéficos, con mejoras de productividad y la economía mejor capacitada para responder al cambio, pero los registros varían considerablemente de una actividad a otra.

4. En su mejor etapa de privatización, cuando se combinó con mercados competitivos, condujo a la creación de compañías de primera clase, redujo costos y precios y mejoró los servicios para el consumidor.

5. En otras fases, sus resultados fueron más combinados con algunos de los involucrados (en particular los nuevos inversionistas y la administración de rango superior) beneficiándose a expensas de otros (con mayor claridad clientes y contribuyentes). Los organismos fueron vendidos en menos de su valor total, los precios han sido más altos de lo que debieron de haber sido, los servicios no han logrado las expectativas de los consumidores y sin embargo, los inversionistas y administradores de mayor rango han tenido buen desempeño.

6. Muchas de estas deficiencias pueden tener su origen en la forma en que se implementó la privatización. Particularmente:

- se vendieron demasiados activos demasiado rápido y muy baratos. La valuación en el momento de la venta no tomó cuenta total de la mejora en el desempeño, que pudo lograrse a través de presiones e incentivos comerciales en el sector privado. Un enfoque con más fases de venta, que involucrara la

retención inicial de los activos del sector público, habría generado un mejor beneficio para el contribuyente;

- los regímenes reglamentarios fueron inicialmente demasiados laxos porque el potencial de las ganancias en eficiencia por arriba de aquellas que tradicionalmente habían sido logradas en el sector público se subestimó. Los inversionistas ganaron a expensas de los consumidores ya que los errores fueron corregidos lentamente a través de revisiones de precios;
- no se hizo lo suficiente para crear competencia. Las industrial actúan mejor en un ambiente competitivo de reto. La prisa por privatizar con mucha frecuencia dejó puestos elementos de monopolio innecesarios y la reglamentación probó ser un sustituto imperfecto del mercado;
- en algunos casos, los nuevos acuerdos estructurales y regímenes reguladores no proporcionaron suficientes incentivos en el sector privado para invertir, para proporcionar mejores servicios;
- la administración de rango superior se enriqueció con frecuencia más allá de cualquier requerimiento de incentivos razonable para lograr el éxito comercial y con un vínculo directo al desempeño insuficiente. Cuando las recompensas se vincularon al desempeño, sólo se basaron en la post privatización del desempeño. Por consiguiente no hubo consistencia de interés con el vendedor del sector público en el proceso hacia la venta;
- en contraste, con frecuencia los empleados no se beneficiaron y realmente no fueron socios de la nueva empresa. La oportunidad limitada de invertir en acciones para muchos de ellos significó que recibieron poco de las ganancias para las que habían contribuido; y
- las utilidades, alrededor de £90,000 millones a precios corrientes, no se usaron en forma eficaz. La base de recursos del gobierno se dilapidó para financiar déficit corrientes.

IMPUESTO SOBRE GANANCIAS INESPERADAS

7. El Impuesto sobre ganancias inesperadas que se introdujo en julio de 1997, atacó la preocupación de que las empresas de servicios públicos se vendieron muy baratas y de que los regímenes reglamentarios iniciales, que se habían basado en gran parte en la información proporcionada por las empresas mismas, eran demasiado laxos. Este impuesto extraordinario sobre las utilidades excedentes de los servicios públicos privatizados se aplicó en dos pagos parciales iguales para recaudar alrededor de £5,200 millones para financiar el programa El Bienestar para el Trabajo. El impuesto se aplicó a los principales servicios públicos privatizados, específicamente aquellas empresas privatizadas mediante la puesta en venta en el mercado de valores y reguladas por decreto.

LA MEJORA EN LA REGLAMENTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

8. Algunas de las debilidades de la privatización fueron más evidentes en las empresas de servicios públicos, donde los monopolios del sector público se transfirieron al sector privado que tenía considerables características de monopolio. La experiencia ha demostrado generalmente que debió haberse introducido mayor competencia al principio. En algunos casos, el desarrollo de la tecnología desde la privatización ha hecho retroceder las fronteras de la competencia potencial, por ejemplo en telecomunicaciones, abastecimiento de gas y más recientemente, en electricidad. Mientras tanto, se ha necesitado poner mayor peso en la reglamentación económica para controlar el monopolio y proteger a los consumidores.

9. La estructura básica de reglamentación económica del Reino Unido ha soportado la prueba del tiempo. El Índice de Precios al Menudeo – la fórmula del control de precio x , que proporciona un auténtico incentivo a las compañías reguladas para alcanzar ganancias en eficiencia, y la independencia de organismos reguladores, han generado un clima favorable para la inversión y ganancias significativas para los consumidores. Pero hay espacio para la mejora. La revisión de empresas públicas por parte del Gobierno concluyó en julio de 1998 que los cambios podrían hacerse para:

- hacer de los consumidores en protección, cuando sea adecuado a través de promover la competencia eficaz, el principal objetivo de los organismos reguladores;
- establecer sólidos consejos independientes del consumidor para investigar quejas y apoyar las preocupaciones del consumidor;
- dar al organismo regulador de la energía facultades para implementar nuevos acuerdos de comercialización de la electricidad, permitiendo así que el mercado de la generación sea más competitivo;
- dar mayor transparencia a la toma de decisiones y sustituir los organismos reguladores individuales de los sectores de energía y telecomunicaciones con autoridades reguladoras para mejorar la consistencia y capacidad para pronosticar en la toma de decisiones; y
- requerir que los organismos reguladores observen la reglamentación legal emitida por los Ministros sobre objetivos sociales y ambientales relacionados con sus sectores, dejando la reglamentación económica a los organismos reguladores que están a la mano del Gobierno.

10. El Gobierno está legislando (a través de la Ley de Servicios Públicos) para implementar estas conclusiones en las industrias de la electricidad y del gas. Se establecerán acuerdos en el Libro Blanco de Comunicaciones (que se

publicará posteriormente), para proponer estas conclusiones a la industria de telecomunicaciones, y a la industria del agua a través de una Ley de Aguas (que se publicará en borrador posteriormente en este año).

DESEMPEÑO INICIAL DE LA INICIATIVA DE FINANCIAMIENTO PRIVADO

11. El avance de la Iniciativa de Financiamiento Privado (IFP) en los años iniciales fue relativamente bajo. Era claro que muchas de las ventajas que se esperaba que la IFP tendría sobre la prestación de servicios tradicional del sector público no se estaban materializando. Había cinco razones principales para ello:

- el requisito de prueba universal de capacidad de adecuación de la IFP para toda nueva inversión de capital, que sobre extendería los recursos tanto en el sector público como en el privado y significaría que no se estaría prestando suficiente atención a cuestiones organizacionales, que requerían ser resueltas si se iba a lograr un flujo oportuno de buenos proyectos;
- habilidades de administración de proyectos inadecuadas para el complejo proceso de adquisiciones del sector público;
- los clientes del sector público tenían conocimiento y experiencia comerciales insuficientes en muchos casos aún para seleccionar asesores adecuadamente calificados;
- frecuentes especificaciones de entrada inflexibles redujeron la capacidad para la prestación de servicios con una mejor relación calidad-precio a través (por ejemplo) de la innovación y una mayor sinergia entre la planeación y la operación de activos; y
- los proyectos de inversión se priorizaron pobremente, lo que se ilustró en forma más considerable con el sacrificio de esquemas hospitalarios en 1997.

LA ABOLICIÓN DEL PROCESO DE PRUEBA UNIVERSAL

12. Al tomar el Gobierno posesión en mayo de 1997, terminó inmediatamente con el proceso de prueba universal, que había sido un método para la frustración y el retraso y que iba en contra del concepto de priorización con el cual el Gobierno deseaba incorporarse en el proceso.

EL INFORME BATES DE 1997

13. Adicionalmente, el Gobierno pidió a *Sir Malcolm Bares*, Presidente del *Pearl Group*, llevar a cabo una revisión de la IFP. Sus principales recomendaciones en junio de 1997, fueron:

- crear un equipo de trabajo dentro del Ministerio de Economía Hacienda. Los primeros compromisos para el equipo de trabajo se hicieron en Septiembre de 1997. Se reclutaron miembros del sector privado con aptitudes y experiencia administrativas y financieras en el manejo de proyectos, con contratos de tiempo fijo. Se encomendó al equipo de trabajo, con el apoyo de diferentes dependencias, prestar servicios de buena calidad, en especial ayudándolo a probar proyectos significativos antes de que comenzara la prestación del servicio. Esto comprendía: checar que los proyectos pudieran ser pagados por el sector público, que los requisitos de producto fueran especificados adecuadamente; que el riesgo fuera asignado a la parte mejor capacitada para administrarlo, y que fuera posible que el financiamiento proviniera del sector privado. El equipo de trabajo también asesoraría a bosquejar los términos y condiciones contractuales, los recursos del proyecto y a determinar si los calendarios propuestos eran realistas, así como en su caso a dar seguimiento al avance de proyectos.
- establecer condiciones estándar de contrato. Se reconoció que la estandarización de los documentos de licitación reduciría considerablemente los derechos legales y otros costos, y el tiempo requerido para negociación con licitantes e inversionistas. Los términos estándar del equipo de trabajo se publicaron en Julio de 1999;
- priorizar mejor los proyectos. Bates proponía que el esfuerzo del Ministerio de Economía y Hacienda y de cualquier otra parte del sector público debía centrarse en establecer negociaciones de calidad que se convertirían en la base para otras negociaciones. Para proyectos del gobierno local, se creó un grupo para la revisión de proyectos para priorizar proyectos y acordarlos, procediendo a la prestación del servicio.
- aprender de las experiencias. Aunque se aceptó que la experiencia del sector público en la Iniciativa de Financiamiento Privado estaba aumentando, se requería alentar a los que tenían esa experiencia a que hicieran disponibles sus conocimientos en beneficio de proyectos futuros.

14. Con los cambios hechos ante el surgimiento de Informe de Bates, el flujo de proyectos de IPF se incrementó de alrededor de 40 acuerdos en 1997-98 a más de 100 acuerdos individuales en 1998-99, lo que debía conducir a un flujo de inversión de alrededor de £11,000 millones entre 1999-2000 y 2001-2002.

15. El presente capítulo ha descrito la acción inmediata que el Gobierno llevó a cabo para abordar las deficiencias del programa de privatización y de la IFP. Sin embargo, estaba claro, en términos más generales, que el Gobierno necesitaba adoptar un enfoque más sofisticado para su relación con el sector privado si se proponía a lograr totalmente sus objetivos a partir de alianzas público privadas. El capítulo siguiente observa cómo está aplicando el Gobierno las lecciones aprendidas en el pasado para desarrollar nuevas Alianzas Público Privadas.

III. LA CONVERSIÓN DEL GOBIERNO EN UN MEJOR SOCIO

1. Continuando, después de las lecciones del programa de privatización y de los primeros años de la Iniciativa de Financiamiento Privado, el presente capítulo muestra cómo se está convirtiendo el Gobierno en un socio más eficaz en sus negociaciones con el sector privado. Debe leerse conjuntamente con los Servicios de Mejor Calidad de la Oficina del Gabinete.

MEDIANTE LA BÚSQUEDA DE UTILIDAD EN EL LARGO PLAZO

2. La presunción del Gobierno es que el contribuyente debe compartir los beneficios que la exposición al sector privado puede generar, y para este fin el Gobierno intenta retener una importante participación del derecho de propiedad en cada una de las APPs que se estén desarrollando para las principales empresas públicas. Este enfoque es consistente con una de las conclusiones del informe del Comité de Contadores Públicos, la Obtención de la mejor relación calidad-precio en las privatizaciones (Julio de 1988), en que las privatizaciones que involucraban la venta del 100% del derecho de propiedad en una sola operación, sacrificaban con frecuencia la utilidad de largo plazo del contribuyente. Ejemplos de este enfoque del Gobierno son los siguientes:

- Los Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo y la Corporación para el Desarrollo del *Commonwealth*, donde la APP transferirá la actividad al sector privado, pero el Gobierno retendrá una participación minoritaria importante; y
- Combustibles Nucleares Británicos, donde el Gobierno busca introducir una APP que involucre una venta minoritaria del derecho de propiedad, sujeta al desempeño general de la compañía contra metas y al trabajo adicional del Departamento de Comercio e Industria y sus asesores, con una retención mayoritaria de participación en capital del Gobierno.

MEDIANTE LA ALINEACIÓN DE INTERESES DE TODOS LOS INVOLUCRADOS

3. Una razón por la que el Gobierno no ha logrado una beneficio total de las ventas de empresas propiedad del estado en el pasado, se debe a que los involucrados clave veían este objetivo como que iba en contra de sus propios intereses:

- la administración de rango superior tenía interés en contener las mejoras potenciales en el desempeño del organismo hasta después de su venta – para que la mayor parte del beneficio fuera de ella, mediante– mediante sus opciones participación; y

- en contraste, muchos empleados veían poca posibilidad de recibir cualquiera de los beneficios de la transferencia al sector privado – estaban más preocupados en el impacto de la venta sobre la seguridad del empleo y las prácticas laborales.

4. Este es una cuestión particular en el caso de las ventas en el mercado de valores, donde los inversores potenciales valorarán la compañía sobre la base de su desempeño reciente y sobre la declaración de la administración acerca de la estrategia y futuros prospectos. En contraste, en el caso de la puesta en venta en el mercado de valores o de la introducción de un socio estratégico, se puede dar acceso a los postores a información más detallada sobre la empresa, y éstos basarán el precio que están preparados a pagar sobre el valor que creen que podrían obtener del organismo (más que sobre la administración vigente).

5. Por lo tanto, es particularmente importante en el caso de la puesta en venta en el mercado de valores, de que (además de cualquier esquema de incentivos que apliquen después de la integración de la APP) el personal de todo nivel en la organización está motivado en el período que va hasta la integración de la APP, de tal forma que alinea sus intereses con los del Gobierno como vendedor. Por lo tanto el Gobierno está:

- viendo la posibilidad de establecer metas de desempeño para el organismo, las cuales necesitarían lograrse antes de que una venta tuviera lugar. Estas metas se relacionan con alguno de los elementos clave de beneficio y pueden fluir hacia abajo desde un nivel de la empresa hasta un equipo individual o nivel de la planta. Este es el enfoque que se sigue con respecto a una APP en Combustibles Nucleares Británicos; y
- asegurando que el personal tenga incentivos para incrementar el valor durante el proceso hacia la integración de la APP, por ejemplo en la forma en que se diseñen los esquemas de asociación de empleados (ver Capítulo 5).

6. Pero en general, el Gobierno cree que los prospectos para una APP exitosa son mejores si los principales involucrados se comprometen con los objetivos de la alianza. En cada caso por consiguiente, la planeación de la APP tomará cuenta total de los intereses de los principales involucrados.

CONVIRTIÉNDOSE EN UN MEJOR INVERSIONISTA

7. En los años ochenta y principios de los noventa, el supuesto dentro del Gobierno era que las empresas propiedad del estado debían transferirse al sector privado. Se creía que las decisiones comerciales difíciles con frecuencia mejor se retrasaban

hasta después del cambio de propiedad, y la atención principal del Gobierno en el ínterin era el control de flujos de efectivo de corto plazo.

8. Sin embargo, los objetivos de este Gobierno, de prestar servicios de mejor calidad y valor para el contribuyente aplican tanto para los organismos que permanecen en el sector público como para aquellos en que la propiedad se transfiere a inversionistas del sector privado. El gobierno por tanto está considerando cómo puede tener una visión más de largo plazo como inversionista, con la finalidad de incrementar el valor de los organismos que posee, obteniendo cuando sea adecuado sobre la experiencia en el sector privado y en otros países. El Gobierno reconoce que el sector público jamás puede replicar totalmente las disciplinas de inversionista que existen en el sector privado, pero cree que es posible mejorar bajo un enfoque de corto plazo del pasado. Algunas de las opciones que se consideran son:

- un enfoque más estratégico. El Gobierno busca retroceder en la administración de día a día de las empresas públicas y centrarse en los elementos, y concentrarse en los elementos que conducen a la utilidad de largo plazo, estableciendo metas y promoviendo alianzas y asociaciones con el sector privado. La Oficina de Correo es un ejemplo de este enfoque. El Libro Blanco de la Oficina Postal de julio de 1999, estableció un nuevo marco comercial en el cual el Gobierno acordará la estrategia para el organismo cada año y establecerá a la Oficina de Correos una meta de utilidad. El Consejo será responsable de emitir esa meta y pagar un dividendo comercial, pero tendrá más libertad de invertir. Y junto con estas mayores libertades comerciales habrá disciplinas adicionales, particularmente en virtud de que la actividad monopólica tradicional de la Oficina de Correos está siendo abierta en forma creciente a una mayor competencia, y mientras tanto la Oficina Postal enfrentará el escrutinio del nuevo e independiente organismo regulador postal;
- la introducción de mayor transparencia. El Gobierno cree que la mayor apertura respecto al desempeño financiero y la prestación de servicios de las empresas públicas será una disciplina útil para los administradores dentro de esas organizaciones. Al centrarse en unas pocas metas estratégicas será el comienzo. Sin embargo, un enfoque más sofisticado es para analistas del Centro Financiero de Londres con experiencia en el sector industrial, escribir y publicar informes sobre los prospectos de los organismos – en forma muy similar a lo que harían por una empresa programada. El Gobierno está considerando si este es un enfoque que vale la pena seguir.
- la introducción de mayor pericia inversionistas. Un elemento clave para hacer al Gobierno un mejor inversionista es asegurar que puede obtener una adecuada combinación de habilidades y experiencia que lo ayuden a cumplir este papel. Una opción, en la cual el Gobierno está siendo pionero para la Casa Real

de Moneda, es crear un panel de inversionistas que proporcione asesoría al Gobierno sobre cuestiones estratégicas que enfrenta el organismo y sobre lo que se necesita hacer para ampliar el beneficio del inversionista. Esto se obtendría del Centro Financiero de Londres y de la pericia de organismos relevantes.

- la separación de responsabilidades del inversionista dentro del Gobierno de la política pública / cuestiones del consumidor. Esta se una forma de proporcionar mayor claridad en el enfoque del Gobierno para los organismos que permanecen en el sector público. Un ejemplo es la Oficina de Correos donde muchas de las cuestiones de protección del consumidor que actualmente corresponden al Departamento de Comercio e Industria (p. ej. la reglamentación de los precios postales y el seguimiento del desempeño de la Oficina Postal contra sus estándares de servicio) le corresponderán al nuevo organismo regulador.

CONVIRTIÉNDOSE EN UN MEJOR CLIENTE

9. Como se hizo notar en el Capítulo 2, después de la creación del Equipo de Trabajo del Ministerio de Economía y Hacienda y la implementación de otras recomendaciones hechas por *Sir* Marcolm Bates en Mayo de 1997, el flujo de acuerdos relacionados con la Iniciativa de Financiamiento Privado aumentó mucho.

10. El Gobierno ha estado viendo cómo seguir adelante sobre la base de este éxito, en especial ampliando más la capacidad y habilidad del sector público como cliente en los acuerdos de Alianza Público Privada (APP). En Noviembre de 1988, por lo tanto, el Gobierno solicitó a *Sir* Malcom llevar a cabo una segunda revisión de la Iniciativa de Financiamiento Privado (IFP) con el fin de examinar el avance desde 1997 y para identificar los cambios que mejorarían aún más el enfoque del Gobierno hacia las APPs.

11. *Sir* Malcom había recomendado en su primera revisión que el equipo de trabajo tuviera una vida limitada de dos años. La intención era que, al final de este período, el nivel de habilidad dentro de las dependencias sería suficiente para establecer alianzas con el sector privado sin la necesidad continua de la capacidad coordinadora central. Sin embargo, un aspecto central del análisis de su segundo informe es la percepción de que las alianzas con el sector privado requieren una variedad de habilidades del sector privado, las cuales se ha probado son difíciles de desarrollar dentro del Servicio Civil, como las habilidades de negociación comercial, la administración de proyectos y la estructura de proyectos. Además, le preocupaba a *Sir* Malcom que los organismos públicos dedicaran insuficientes recursos para la fase de desarrollo de proyectos financiados en forma privada, con los consecuentes retrasos de proyectos de inversión y fallas para asegurar la mejor relación calidad-precio.

12. *Sir Malcom* recomendaba que el Gobierno abordara estos problemas creando una nueva alianza público privada administrada sobre principios del sector privado, para apoyar el proceso de adquisiciones de la Iniciativa de Financiamiento Privado del sector público y apoyar las APPs con una combinación de habilidades financieras y en proyectos. En respuesta a esta recomendación, el Gobierno declaró en Julio de 1999, que establecería el Reino Unido de las Alianzas.

El Reino Unido de las Alianzas

13. El Reino Unido de las Alianzas será en sí mismo una APP – una empresa del sector privado administrada sobre líneas comerciales pero con una misión de interés público. Su objetivo es acelerar el flujo de acuerdos con una buena relación calidad-precio. Al trabajar para el sector público, ayudará a hacer al sector público un cliente más eficaz, y asegurará el mejor acuerdo posible en los programas de inversión financiados privadamente. De hecho, ampliará la capacidad de “cliente inteligente” del sector público.

14. Para un proyecto en particular, el Reino Unido de las Alianzas se alineará con la autoridad en adquisiciones del sector público, y aportará un examen más detallado de consideraciones prácticas en el proceso de toma de decisiones y llevará hacia delante la conclusión de acuerdos. En esta forma, y poniendo a disposición sus recursos y su personal experimentado para asistir en el desarrollo de proyectos, ayudará a las dependencias y otras organizaciones de interés público a asegurar una mejor utilidad en el proceso de adquisiciones que derive de la Iniciativa de Financiamiento Privado.

15. El Reino Unido de Alianzas no tendrá monopolios o mercado garantizado, pero buscará hacer negocios con sus propios méritos. Deberá ofrecer beneficios al sector público y al sector privado por igual:

- para el sector privado, porque ayudará a asegurar que los proyectos estén mejor estructurados desde el inicio, incrementando así el flujo de inversión hacia la infraestructura del Reino Unido y ayudando al Gobierno a lograr una mejor relación calidad-precio en los acuerdos de la IFP; y
- el sector privado también se beneficiará de proyectos mejor estructurados, que ayudarán a ocasionar reducciones en el costo, en el retraso y la incertidumbre que experimentan los concursantes a proyectos de IFP.

16. Actualmente, el Gobierno está ocupado en un período de desarrollo previo a la preparación para recaudar el capital privado, lo cual se espera se llevará a cabo posteriormente en este año. La legislación que autoriza la acción se presentó a la Cámara de los Comunes en Diciembre de 1999.

La Evaluación del desempeño de los proyectos de la IFP

La política del Gobierno es que todos los proyectos deben sujetarse a una evaluación posterior a la implementación. Esto aplica tanto para los proyectos de la IFP como para las formas convencionales del proceso de adquisiciones. La Oficina de Comercio Gubernamental jugará un papel clave en la promoción de la mejor práctica en esta área, sin embargo, los siguientes puntos son fundamentales para el enfoque de Gobierno:

- el proceso de evaluación debe ser responsabilidad en cada Dependencia de un equipo central con el respaldo necesario del nivel superior;
- el nivel de detalle requerido normalmente depende de la cantidad de gasto y del interés de la política (por ejemplo: importancia, novedad y relevancia para futuras actividades);
- la evaluación debe realizarse aún en actividades que han ido bien, con objeto de identificar elementos de éxito, así como también aquellos que han generado problemas significativos;
- el proceso de evaluación debe incluir arreglos para asegurar que la acción necesaria de seguimiento se cumpla; y
- las actividades de administración del contrato y de seguimiento del desempeño de la dependencia deberán auditarse regularmente.

El Gobierno también está considerando los beneficios y aspectos prácticos de establecer un sistema central para recabar la información sobre el desempeño del proyecto y proporcionar un medio para comparar el desempeño contra una IFP comparable y otros proyectos, como fue recomendado por Arthur Andersen *and Enterprise LSE*.

Seguimiento de las implicaciones de largo plazo del gasto de los esquemas de IFP

Las transacciones relacionadas con la IFP conducen a compromisos de gasto de largo plazo que tendrán impacto sobre los planes futuros de gasto público. Como resultado el Gobierno ha tomado medidas para asegurar que el Parlamento esté totalmente informado de la extensión de los compromisos estimados. Esta información se pondrá a la disposición del Parlamento por lo menos dos veces al año.

El Equipo de Trabajo del Ministerio de Economía y Hacienda ha emitido una guía, con acuerdo de la Oficina Nacional de Auditoría, sobre las medidas a seguir para rendir información al Parlamento respecto de proyectos derivados de la IFP. Al igual que requerir la provisión de información general sobre compromisos futuros, la guía establece la necesidad para las autoridades de adquisiciones de informar al Parlamento de proyectos donde los contratos contienen cláusulas que se alejan de las establecidas en la Estandarización de Contratos derivados de la IFP (Equipo de Trabajo del Ministerio de Economía y Hacienda 1999), además de los proyectos que originan pasivos contingentes que por ley requieren informarse.

CONVIRTIÉNDOSE EN UN MEJOR COMPRADOR

17. El Gobierno cree firmemente que muchas de las lecciones aprendidas a partir de la reforma gubernamental de la IFP son igualmente adecuadas para otros procesos de adquisiciones del sector público, y que algunos de los principios clave establecidos a través de la IFP debieran convertirse en una práctica estándar dentro del sector público, sin tener en cuenta la fuente de financiamiento. En Noviembre de 1998, el Gobierno pidió, por consiguiente, a Peter Gershon, entonces Director Administrativo de *General Electric Company Marconi*, llevar a cabo una revisión de amplio rango de las adquisiciones públicas.

18. Una de las recomendaciones fundamentales de Gershon fue que el Gobierno necesita abordar el proceso de adquisiciones del sector público con un grado similar del debido cuidado, al que los socios del sector privado aplicarían en el proceso de adquisiciones eficazmente estructurado, que deriva de la IFP. Se requiere un escrutinio experto y riguroso durante todo el ciclo de vida de los proyectos de adquisiciones del sector público.

19. Gershon identificó, por lo tanto, la necesidad de un cambio radical, para convertir al Gobierno en un mejor comprador en toda la variedad de adquisiciones públicas. Recomendó que el Gobierno creara un organismo central para asegurar la consistencia de estrategias y la promoción de las mejores prácticas en todo el sector público, y para llevar el liderazgo en la combinación de proyectos individuales del sector público cuando esto fuera adecuado.

20. El Gobierno está por lo tanto creando una Oficina de Comercio Gubernamental, que reúne varios organismos que actualmente dependen del Ministerio de Hacienda y Economía y de la Oficina de Gobierno – se espera esta Oficina incluya aquellas partes del Equipo de Trabajo que no formarán parte de El Reino Unido de las Alianzas, el Grupo de Adquisiciones del Ministerio de Economía y Hacienda, la Agencia de Compras, la Agencia de Cómputo Central y Telecomunicaciones y de

Asesores de la Propiedad para la Propiedad Pública Inmobiliaria.

21. Peter Gershon fue nombrado Director de la Oficina de Comercio Gubernamental en Febrero de 2000. Esta oficina debía operar desde Abril de 2000, cuando sus atribuciones como controlador del proceso genérico de adquisiciones incluyera la emisión de una guía sobre cuestiones comerciales de las Alianzas Público Privadas, al igual que el proceso de adquisiciones derivado de la IFP (ver Capítulo 6).

22. En términos más generales, los participantes del sector público debieran beneficiarse de los enfoques innovadores desarrollados por los socios del sector privado en acuerdos derivados de la IFP. Un ejemplo inicial es el relacionado con las prisiones, en donde la estructura del costo y el servicio prestado por los socios del sector privado en diez prisiones administradas por contrato proporcionan comparaciones para el Servicio de Prisiones de alrededor de 120 prisiones administradas directamente.

23. El uso creciente de Alianzas Público Privadas generará comparativos de desempeño adicional para los administradores del sector público ocupados en la modernización de servicios paralelos o similares que continúan llevándose a cabo en el sector público, agregando utilidad por arriba de la generada por las asociaciones individuales mismas.

Estructuras de acuerdo sofisticadas

El entendimiento más claro de los riesgos y del enfoque de los participantes del sector privado ha conducido a un enfoque más sofisticado para planear las APPs. Ejemplos son los siguientes:

- Ahorros Nacionales, donde la APP implica la transferencia de operaciones comerciales al socio del sector privado; y
- proyectos de salud más chicos, donde los patronatos han agrupado muchos de sus proyectos con el fin de obtener el grado de inversión necesaria para ofrecer una buena relación calidad precio.

En Junio de 1998, el Gobierno intervino para rescatar el proyecto derivado de la IFP y relacionado con la Conexión Ferroviaria para el Túnel del Canal. La nueva estructura de pacto comprendía un acuerdo por parte del Gobierno para garantizar algunos bonos emitidos por Ferrocarril Continental de Londres. El Gobierno concluyó que esta estructura ofrecía mayor beneficio para el contribuyente, dadas las circunstancias excepcionales del caso – en particular (y siguiendo la prueba de escenario de los asesores financieros) la baja probabilidad de que estas garantías fueran requeridas.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, el financiamiento de proyectos de capital a través de la emisión de bonos por parte organismos del estado o de bonos garantizados por el Gobierno no ofrecen el mejor beneficio: el costo de recaudación de fondos es mayor que si el Gobierno financia el proyecto directamente mediante la emisión de dinero; y la administración del proyecto no se beneficia del mismo grado de transferencia de riesgo al sector privado que bajo una APP (incluyendo el trabajo cuidadoso adecuado por parte de los oferentes de finanzas del sector privado). Además, los bonos emitidos por organismos del estado representan deuda del sector público. Lo mismo aplica para los bonos de garantía del Gobierno (a menos que, como en el caso de la Conexión Ferroviaria para el Túnel del Canal, la probabilidad de que se requiera la garantía sea demostrablemente baja).

IV. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CALIDAD Y LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO

1. Una prueba clave del éxito de las APPs consiste en corroborar si el valor agregado que generan está beneficiando a los usuarios de los servicios públicos y a la mayor parte de la comunidad como un todo. Como ilustra el presente capítulo, el Gobierno tiene un papel fundamental en el seguimiento y forzamiento del cumplimiento de estándares y en la protección del interés público, a través, por ejemplo, de la reglamentación de la seguridad y los precios.

UN MAYOR BENEFICIO PERMITE MAYOR INVERSIÓN EN SERVICIOS DE CALIDAD

2. Como se observó en el Capítulo 1, las APPs están haciendo una contribución valiosa para la renovación de servicios públicos de la Gran Bretaña a través de una mejor relación calidad-precio y de una mejor administración del capital gastado. Esto significa que con los recursos disponibles, las APPs permiten al Gobierno proporcionar más servicios públicos, más rápido y a un mayor estándar.

3. Las ventajas se están observando en general en todos los servicios públicos. Por ejemplo:

- en el Servicio Nacional de Salud, desde que el Gobierno revisó la Iniciativa de Financiamiento Privado, tres oleadas de proyectos fundamentales que abarcan 35 hospitales principales a un costo por arriba de £3,000 millones se han acordado, con un primer hospital nuevo que se abrirá en este año. Esto representa la mayor inversión en nuevas instalaciones hospitalarias desde que se estableció el Servicio Nacional de Salud. El esquema de APP para el nuevo Hospital Cumberland en Carlisle tiene un calendario de 29½ meses comparado con el programa de 54 meses previsto con la opción de inversión pública. El proyecto actualmente está 6 semanas adelante de lo programado y será el primer proyecto de hospital más importante relacionado con la IFP que estará en operación en abril de este año;
- igualmente, en el sector educativo, dieciocho proyectos de escuelas individuales y veintitrés proyectos agrupados, que cubren 520 escuelas, están llevándose a cabo. Los proyectos innovadores del sector educativo incluyen el suministro de servicios de tecnología de la Información para 104 escuelas *Dudley* y la provisión de servicios de comida para 90 escuelas *Lewisham*. Muchos de estos proyectos se han ofrecido a través de la IFP mucho más rápido de lo que se hubiera logrado a través de una prestación de servicio convencional, y es de dudarse de que hubieran surgido si no hubiera sido por la posibilidad de innovación que las APPs permiten. Las primeras escuelas que relacionadas con la IFP ya abrieron sus puertas a los alumnos en Bridport, Dorset y Hilingdon;
- y
- Las APPs también están haciendo el cambio en una menor escala, por ejemplo, proyectos para mejorar el alumbrado público en Brent y en el Norte de Londres, y servicios de alcantarillado en Kinnegar, Irlanda del Norte.

LOS REGÍMENES DE DESEMPEÑO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

4. Sin embargo, si realmente las APPs van a ocasionar la prestación de mejores servicios de calidad, es fundamental que se planeen teniendo como objetivo los productos y el desempeño. El socio o socios del sector privado requieren tener claridad de los que se espera de ellos y de las implicaciones si no logran la prestación del servicio.

5. Un ejemplo de este objetivo en productos es la Alianza Público Privada del Metro de Londres, en donde los socios del sector privado estarán sujetos a un régimen riguroso de desempeño. Este especificará la capacidad que se requiere de la infraestructura para permitir al Metro de Londres prestar niveles de servicio

en continua mejora. Los pagos hechos a los socios del sector privado dependerán en el logro de los estándares requeridos por el régimen de desempeño. Esto da al sector privado un incentivo claro para invertir, en contraste con los acuerdos de financiamiento considerados para los ferrocarriles nacionales cuando fueron privatizados en la última administración.

6. En términos más generales, el Gobierno está comprometido a asegurar que todos los servicios públicos, sean provistos por el sector público o privado, sean capaces de responder a las necesidades de los clientes y comunidades que dependen de ellos. Por ejemplo, mediante el seguimiento de niveles de satisfacción del cliente seguimiento y de discusiones entre los proveedores del servicio y los representantes de usuarios. En el caso de APPs, también es importante involucrar a los usuarios, cuando sea adecuado, y de hecho a un amplio rango de todos los involucrados, en el momento en que las especificaciones del contrato se están preparando, para asegurar que los servicios están conformados sobre las necesidades de los usuarios en vez de sobre las de los proveedores de los servicios.

LA PLANEACIÓN PARA LA SEGURIDAD

7. El Gobierno está creado muchas APPs con organismos y en actividades donde la seguridad es de la mayor importancia. En estos casos, el objetivo de mantener y ampliar los estándares de seguridad es fundamental para la forma en que las APPs han sido planeadas. Ejemplos son los siguientes:

- el control del tráfico aéreo, donde al separar los Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo (SNTA) de la Agencia de Aviación Civil (AAC), la APP asegurará que por primera vez SNTA será regulado por un organismo público independiente – la AAC- la cual forzará al cumplimiento riguroso de los requerimientos de seguridad a Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo tal como actualmente lo hace para las aerolíneas. Además, la APP proporcionará la capacidad y las habilidades para la administración del proyecto del sector privado con el fin de liberar el programa de SNTA de modernizar los sistemas de control de tráfico aéreo del Reino Unido, lo que es fundamental para ampliar la seguridad de la aviación.
- el Metro de Londres, donde la APP se planea de tal forma que este organismo –como el operador del sector público post Alianza Público Privada–, será responsable, ante el Ejecutivo de Salud y Seguridad, de la seguridad de toda la red. Las empresas de comunicaciones en la APP heredarán los casos contractuales de seguridad vigentes y se esperará que tomen un papel activo en el mantenimiento y mejoramiento del sistema de seguridad. Se les requerirá, en respuesta, que establezcan acuerdos similares para sus

contratistas, que deberán describirse el caso de seguridad de cada compañía de comunicaciones, para que el Metro de Londres pueda tener la certeza que la seguridad se aborda adecuadamente en toda la cadena de oferta. Esta jerarquía para el liderazgo y control de la seguridad, con el Metro de Londres a la cabeza, y con responsabilidad distribuida para cada nivel de la cadena, proporcionará claridad en cuanto a roles de participación y responsabilidades, que es vital para buenos resultados de seguridad; y

- Combustibles Nucleares Británicos, donde la compañía ya está sujeta a la reglamentación ambiental y de seguridad del Ejecutivo de Salud y Seguridad y de las Agencias del Medio Ambiente. Estos regímenes regulatorios continuarán posterior a la APP. El Gobierno ha puesto en claro que una de las condiciones que Combustibles Nucleares Británicos debe satisfacer antes de que se cree una APP, es mejorar los estándares medioambientales y de seguridad de la compañía.

REGULACIÓN DEL PRECIO

8. La regulación del precio es un elemento clave para la protección del interés público en aquellos organismos que, posterior a la APP, estarán operando en un ambiente no competitivo o semicompetitivo.

9. En el caso de la APP de Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo, el Gobierno intenta introducir la regulación x del Índice de Precios al Menudeo a los precios fijados a las aerolíneas. El grupo de regulación económica de la Agencia de Aviación Civil será responsable de establecer el precio tope, desempeñando un papel similar para Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo, al que actualmente tiene para la Agencia de Aeropuertos Británicos.

10. Los detalles del enfoque del Gobierno para la regulación de los servicios públicos se describen en el Capítulo 2.

LA PARTICIPACIÓN CONTINUA DEL GOBIERNO DONDE IMPORTA

11. El Gobierno reconoce que tiene un rol continuo de participación en la parte del servicio público de los servicios fundamentales. En algunos casos, esto puede significar retener algunas partes de la prestación del servicio en el sector público, por ejemplo:

- en hospitales relacionado con la Iniciativa de Financiamiento Privado, donde el sector privado construye y mantiene el edificio, pero el personal médico y de enfermería es provisto por el Servicio Nacional de Salud, asegurando que

los estándares clínicos generalmente siguen siendo una responsabilidad del sector público;

- igualmente, mientras que el sector privado mantendrá y actualizará la infraestructura del Metro de Londres, el sector público continuará operando los trenes, señales y estaciones, asegurando así un servicio unificado para el público.

12. Alternativamente, el Gobierno puede retener el control de decisiones clave que afectan el servicio. En el caso de prisiones relacionadas con la Iniciativa de Financiamiento Privado, además del constante seguimiento del desempeño del contrato, las decisiones que afectan las libertades civiles (como castigos e impedimento de asociación con otros prisioneros) y la seguridad pública (liberación temporal) se toman por los oficiales del Gobierno en el lugar.

13. Finalmente, hay casos en que el sector privado estará tomando interés por el control en la asociación, sin embargo, hay objetivos de política pública que necesitan retenerse. Por ejemplo, a través de las Reglas de Asociación de la Corporación para el Desarrollo del *Commonwealth* (CDC), previsto en una parte especial, el Gobierno protegerá la política de inversión exclusiva del organismo y los principios éticos del organismo, asegurando por lo tanto que CDC continúa invirtiendo 70% de sus recursos en los países más pobres del mundo, con 50% destinándose al África del Subsahara y a Asia del Sur. CDC permanecerá siendo, por lo tanto, un elemento clave del esfuerzo de desarrollo exterior del Reino Unido.

V. EL RECONOCIMIENTO DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PERSONAL

1. El Gobierno reconoce que el personal también es socio de las APPs y que el éxito futuro de la asociación depende de su dedicación y compromiso. La transición hacia la asociación causará inevitablemente incertidumbre y puede requerir la reestructuración y cambios de prácticas de trabajo. No obstante que el Gobierno no puede dar garantías indefinidas sobre la seguridad del trabajo (ya sea antes o después de que se establezca la APP), asegurará al personal la obtención de un trato justo.

2. Particularmente, el Gobierno quiere que todo el personal sienta que tiene una inversión personal en el futuro de la organización en la que trabaja. Se necesita asegurar al personal que sus condiciones de trabajo (incluyendo sus derechos previsionales) serán protegidos. Pero más allá de eso, necesita saber que será recompensado por su contribución a una APP exitosa, por ejemplo, teniendo nuevas oportunidades (en virtud de que el organismo se diversifica en nuevas actividades posteriores a la APP) y adquiriendo nuevas habilidades.

LA CONSULTA

3. Lo primero y más importante, el Gobierno está comprometido a consultar a su personal, particularmente sobre APPs propuestas que podrían verlo transferido al sector privado. Tanto El Congreso de Sindicatos de Oficios como La Confederación de la Industria Británica aceptaron de buen grado, en Octubre de 1998, la publicación sobre Lineamientos de Política No.4 del Equipo de Trabajo del Ministerio de Economía y Hacienda, como evidencia de que el Gobierno había escuchado las preocupaciones sindicales, requiriendo para ello:

- una comunicación total, eficaz y continua para los casos en que tales transferencias podía llevarse a cabo, con objeto de que el personal y los sindicatos de oficios reconocidos puedan estar comprometidos durante todo el proceso;
- transparencia durante y después de un proceso de adquisiciones, aceptando solamente la confidencialidad comercial como justificación para la no revelación en los casos en que ésta causara un daño real a los legítimos intereses comerciales o legales de oferentes, contratistas el cliente del sector público o cualquier otra parte.

4. Esta orientación, tomada en conjunto con las iniciativas por dependencia y agencias, como la práctica del Servicio Nacional de Salud de poner a disposición en bibliotecas locales detalles contractuales, significa que las APPs están estableciendo un punto de comparación para un gobierno más abierto a negocios del sector público.

EL REGLAMENTO PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDAD (PROTECCIÓN DEL EMPLEO), Y LAS PENSIONES

5. El Reglamento para la Transferencia de Responsabilidad (Protección del Empleo) protege los términos y condiciones de empleados (distintos de los acuerdos de pensiones ocupacionales) cuando el organismo en el que trabajan se transfiere de un patrón a otro. La política del Gobierno sobre la aplicación del Reglamento para la Transferencia de Responsabilidad (Protección del Empleo) en APPs se describe en el documento de la Oficina del Gabinete publicado en Enero de 2000, Transferencias de Personal en el Sector Público: Informe de Prácticas. La política se basa en los siguientes principios:

- los ejercicios de contratación con el sector privado y organizaciones voluntarias se conducirán sobre la base de que se transferirá al personal y debe aplicarse el Reglamento para la Transferencia de Responsabilidad (Protección del

Empleo), a menos de que haya auténticas razones de excepción para no hacerlo así;

- esto comprende el segundo y subsecuentes contratos que resulten de un nuevo contratista, dónde el personal fue transferido inicialmente del sector público; y
- debe haber acuerdos adecuados para proteger los términos del personal en cuanto a pensiones ocupacionales, despido y cese en todos estos tipos de transferencias.

6. El enfoque del Gobierno respecto a la protección de las pensiones del personal en las APPs fue declarado en Junio de 1999 por el entonces Secretario Alan Milburn. Su plan de cinco puntos asegura que:

- El nuevo empleador ofrece al personal paquetes de pensiones bajo los cuales éste puede recibir pensiones a través de sus servicios futuros sobre términos que por lo menos son generalmente comparables con aquellos que están disponibles por parte del empleador del sector público. (La comparabilidad general implica la valoración detallada para asegurar que ningún miembro del personal sufriría detrimento material respecto a sus términos generales de pensiones, cuando cambie de esquema de pensiones al moverse del sector público – esto puede significar que una parte del personal transferido estará mejor bajo los nuevos acuerdos de pensiones);
- esto aplica también para el personal anterior del sector público que después se transfiera a otro empleador del sector privado ya sea porque el contrato de servicios del sector privado sea relicitado o porque haya subcontratación como parte integral del contrato;
- habrá consulta total con el personal y sus sindicatos sobre cómo se están protegiendo las pensiones, incluyendo la apertura pública de asesoría actuarial así como sobre explicaciones de cómo los nuevos acuerdos de pensiones satisfacen las condiciones de comparabilidad general, establecidas en el Informe de Prácticas publicado por el Departamento de Actuarios del Gobierno;
- habrá un paquete de acuerdos de transferencia que dará al personal la opción de transferir sus créditos de pensiones devengados al esquema de pensiones del nuevo empleador sobre una base totalmente protegida; y
- los acuerdos con organismos que involucren transferencias de personal no serán firmados a menos que cualquier asunto laboral no resuelto haya sido considerado por el Ministro de la Dependencia adecuado.

7. El Gobierno también considerará los acuerdos para que la transferencia de personal al sector privado retenga la membresía activa del esquema de pensiones del sector público cuando esto pueda hacerse sobre la base de que el socio del

sector privado se convierta en empleador “no asociado” dentro del esquema del sector público. Esto es posible cuando el esquema de pensiones del sector público está financiado, y es el acuerdo dado a conocer para el Metro de Londres y los Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo.

NUEVAS OPORTUNIDADES Y NUEVAS HABILIDADES

8. La transferencia de organizaciones del sector público al sector privado con frecuencia incrementa el potencial del crecimiento del organismo, en particular a través de la venta en mercados más amplios y de la diversificación. Un ejemplo es la APP para Ahorros Nacionales, donde la asociación se ha llevado a cabo para crear nuevas oportunidades de empleo para el personal que ya no se requería en el organismo de Ahorros Nacionales.

9. Además, la mayoría de las organizaciones comerciales reconoce que su personal es el activo más importante que tiene y que la inversión en el organismo comprende la inversión en una fuerza de trabajo calificada. En el caso de Combustibles Nucleares Británicos, una de las metas de desempeño establecida para la Empresa por el Secretario de Estado incluye el compromiso de dar seguimiento a los objetivos de mejoras en el aumento de calificación y en los niveles de productividad. Esto no sólo enfatiza a los empleados la parte clave que juegan en el futuro éxito del organismo, sino también un elemento importante al demostrar que el futuro de la empresa está inextricablemente unido al desarrollo de su personal y al involucramiento activo de éste como socio del organismo.

ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN DEL EMPLEADO

10. Además de las nuevas oportunidades y nuevas habilidades que las APPs deben generar, el Gobierno también considerará qué otros mecanismos serían adecuados para proporcionar los incentivos correctos al personal, para involucrarlo como miembro activo de la asociación. Hay una amplia variedad de esquemas potenciales de asociación de empleados, desde esquemas simples de pago relacionados con el desempeño, que por ejemplo pueden ser adecuados para APPs que involucran actividades administrativas, hasta el tipo de esquemas utilizados en empresas el sector privado para APPs que involucran empresas propiedad del estado (se dan más detalles más abajo). Los acuerdos particulares necesitan decidirse individualmente y algunas veces puede ser adecuado invitar a socios potenciales del sector privado a hacer propuestas como parte del proceso de licitación.

Los socios en el éxito de largo plazo del organismo

11. En algunas APPs, particularmente las que involucran la introducción de la propiedad del sector privado y otras disciplinas comerciales en empresas propiedad del estado, el Gobierno está desarrollando esquemas de asociación de empleados que provee de personal con una participación financiera en el éxito de largo plazo del organismo. Los objetivos clave de esos esquemas son:

- reconocer que todos los empleados, de todos los niveles, –no solamente administrativos– son un activo clave; del organismo;
- asegurar que los empleados son socios de largo plazo de los beneficios económicos de la APP;
- proporcionar a los empleados y a la administración incentivos para mejorar el desempeño de la empresa durante el proceso hasta alcanzar el establecimiento la APP, para maximizar utilidad realizada con la introducción del socio del sector privado;
- proporcionar incentivos a los empleados para mejorar el desempeño y la productividad de la APP en forma regular, alineando los intereses de los empleados con los de los inversionistas, dándoles un interés de mediano / largo plazo en la empresa; y
- contribuir con la meta del Gobierno de duplicar el número de empresas que ofrecen participaciones a todos los empleados.

12. Cómo es que se logran estos objetivos dependerá del tipo de APP y de la etapa de su desarrollo:

- en una APP que involucre la puesta en venta en el mercado de valores, se podrían ofrecer participaciones a los empleados, por ejemplo dentro de la estructura del esquema propuesto de participación del Gobierno para nuevos empleados, dado a conocer en Noviembre de 1999, que proporcionará una retención de participación de largo plazo y no una venta de corto plazo. La distribución de participación también puede vincularse al desempeño en conjunto de los empleados y del organismo;
- en una APP que involucra la venta comercial o la introducción de un socio individual del sector privado, se puede usar aún un esquema de participación de empleado, pero en ausencia de un precio de participación establecido públicamente, se necesita que se establezcan acuerdos para asegurar que los empleados tienen incentivos claros para aumentar el beneficio del organismo. Otra vez, la distribución de participación puede vincularse al desempeño de los empleados y del organismos como un todo;
- además, podría establecerse un esquema de asociación del empleado antes de

la APP, con las distribuciones para el empleado dependientes del desempeño de empleados y del organismo como un todo durante el proceso de formación hasta la integración de la APP (por ejemplo vinculándolo al logro de metas de desempeño). Como se notó en el Capítulo 3, vale la pena considerar esto particularmente en el caso de puestas en venta en el mercado de valores, donde el registro reciente de antecedente del organismo es un factor clave del valor realizado en el momento de la integración de la APP. Sin embargo, antes de la puesta en venta en el mercado de valores, esos esquemas operarían sobre precios sombra, por ejemplo distribuyendo participaciones fantasma;

- cuando parte o toda la organización permanecerá en el sector público, el Gobierno considerará cómo se puede proporcionar mejor a los empleados con incentivos para mejorar el desempeño.

VI. EL DESARROLLO ALIANZAS INNOVADORAS

1. Por último, el Gobierno reconoce que el concepto de la APPs va más allá de las áreas tradicionales de empresas públicas y de la Iniciativa de Financiamiento Privado. Las APPs están por cambiar la forma en que el Gobierno hace negocios e interactúa con el sector privado. El Gobierno ha desarrollado una variedad de enfoques innovadores para la asesoría e implementación de políticas y la participación del sector privado en el mejoramiento de la eficiencia del sector público.

MERCADOS MÁS AMPLIOS

2. En Noviembre de 1997, el Gobierno publicó el Registro Nacional de Activos, la primera lista nunca antes publicada de los activos del Gobierno. Al mismo tiempo, estableció incentivos para deshacerse de activos que ya no fueran necesarios y hacer un mejor uso de aquellos que sí lo fueran, en especial mediante la difusión de una mejor práctica. Estos incentivos están estimulando a Dependencias y Agencias del Gobierno, cuando es apropiado, a trabajar en asociación con el sector privado para explotar el potencial adicional o latente de los activos del Gobierno. Estos proyectos de un Mercado más Amplio pueden cubrir activos físicos como suelo, oficinas y equipo, al igual que las habilidades y conocimiento del personal del Gobierno, al igual que aspectos intangibles como la propiedad intelectual. Aún cuando todavía se está en un momento temprano, los beneficios de estos proyectos incluirán los ingresos que pueden ayudar a hacer frente a objetivos centrales de las Dependencias (aunque en comparación con otras APPs, estos proyectos son con frecuencia demasiado pequeños), y la experiencia con disciplinas comerciales a través de los procesos de asociación y contrato.

3. Ejemplos de Alianzas Público Privadas en esta área comprenden:

- la Agencia de Parques Reales, que tiene una alianza con *Cardington plc*, librada a través de una empresa, *Royar Parks Enterprises*, para desarrollar una amplia variedad de actividades comerciales utilizando o basadas en Los Parques Reales de Londres, que comprenden *St Jame's Park*, *Hyde Park* y *Regents Park*. Estas actividades incluyen conciertos como la Fiesta en el Parque y otras actividades al aire libre, al igual que oportunidades para patrocinar, publicar y autorizar el uso de la marca de los Parques Reales;
- el Consejo de Investigación Médica ha establecido un fondo de capital empresarial, La Administración de Empresas Médicas del Reino Unido, una alianza entre el Consejo de Investigación Médica y una variedad de organizaciones del sector privado para proporcionar asesoría comercial y respaldo financiero para tecnologías que se originan el programa de investigación interno del Consejo de Investigación Médica. Se han hecho muchas inversiones para arrancar empresas que surgen de la tecnología del Consejo de Investigación Médica, en las que se mantiene una continua participación en capital;
- el Instituto Roslin en Edimburgo estableció una empresa de extensión con un 42% propiedad del Instituto en la que se transfirieron las patentes de clonación nuclear en las que se basa *Dolly* la oveja clonada. El Instituto se ha capitalizado sobre su iniciativa y con la inversión de capitalistas de la empresa británica que apoyaron inicialmente el proyecto mediante la venta de la empresa, *Roslin Bio-Med*, en alrededor de £17 millones más otros £12.5 millones del comprador para financiar investigación adicional para desarrollar la tecnología de la clonación.
- la Agencia de Evaluación e Investigación de la Defensa tiene el potencial para transferir tecnología desarrollada para las fuerzas armadas al sector público. Los científicos en esta Agencia jugaron un papel importante en el desarrollo de las Pantallas de Cristal Líquido. La Agencia ha empezado a desarrollar un enfoque de alianza para la explotación de su propiedad intelectual, por ejemplo a través del licenciamiento de su tecnología para producir altavoces planos para una Compañía Británica, *NXT*. Más recientemente, la Agencia de Evaluación e Investigación de la Defensa ha iniciado su primera empresa conjunta de participación en capital (con la misma compañía *NXT*) para desarrollar su tecnología de reconocimiento de voz;
- el Grupo de Compras Globales de la Oficina de Asuntos Externos y del *Commonwealth* tiene una alianza con el Gobierno Australiano para el abastecimiento de mobiliario y equipo para residencias diplomáticas en todo el mundo. El acuerdo permite a esta Oficina reducir sus propios costos esparciendo sus gastos en un rango más amplio de contratos; y
- más recientemente, el Informe Baker sobre la comercialización de ciencia pública ha dado un mayor ímpetu a proyectos de mercados más amplios que involucran la propiedad intelectual y el conocimiento. El Gobierno está

actualmente viendo cómo puede apoyar el desarrollo de alianzas público privadas para explotar la ciencia del sector público.

FORMULACIÓN DE POLÍTICA

4. La gente de la iniciativa privada ha jugado un papel importante al asesorar al Gobierno sobre aspectos de política a través de los años. Sin embargo, el Gobierno está utilizando ahora la asesoría de la iniciativa privada en forma más proactiva y profunda al desarrollar la política en un más amplio rango de áreas de política que anteriormente:

- el programa del Nuevo Pacto se ha formulado sobre principios de alianza. El Gobierno ha sido asesorado por un Equipo de Trabajo que se formó a partir de los sectores privado, público y voluntario y es dirigido por Peter Davis de *Prudential*. Este Equipo de Trabajo ha sido complementado por un amplio rango de grupos de trabajo que mucho han derivado de la experiencia en negocios. El enfoque de alianza se ha acompañado por el apoyo y la participación fuertes y continuos de las empresas como parte de la opción del sector privado del Nuevo Pacto;
- El Equipo de Trabajo de Habilidades Nacional se estableció en la Primavera de 1998 para asesorar el desarrollo del programa de habilidades nacionales, con el fin de asegurar que el Reino Unido tiene las habilidades necesarias para mantener altos niveles de empleo, competir en los mercados globales y proporcionar oportunidades para todos. Sus miembros se obtienen a partir de una amplia variedad de antecedentes, pero alrededor de una tercera parte de sus miembros son gente de negocios o de organismos que representan negocios como las Cámaras de Comercio Británicas y La Confederación de la Industria Británica;
- El Equipo de Trabajo de Industrias Creativas establecido por el Secretario de Estado para la Cultura, los Medios y el Deporte, al igual que el Nuevo Pacto, se ha derivado fuertemente del sector privado que conforma alrededor de la mitad de sus miembros. El Equipo de Trabajo ha estado activo en centrar la revisión en cuanto a la localización del beneficio económico de las industrias creativas. Muchas iniciativas específicas están actualmente en desarrollo, obteniendo la experiencia de los de los miembros del sector privado, y centrando su atención en aspectos clave como la base de las habilidades, las finanzas de empresas creativas, la promoción de las exportaciones y la propiedad intelectual;
- el Consejo de Competitividad del Departamento de Comercio e Industria se estableció en Julio de 1999 para asesorar al Secretario de Estado de Comercio e Industria sobre una variedad de aspectos relacionados con el nivel de competitividad del Reino Unido. El principal papel del Consejo será comentar

y asesorar sobre la implementación del Libro Blanco de la Competitividad e identificar el seguimiento de trabajo y áreas para el futuro desarrollo de la política. El Consejo, que incluye gente de negocios líder y empresarios de toda la variedad de industria y comercio Británicos, coloca los negocios en el corazón del enfoque de alianza del Gobierno para mejorar la competitividad del Reino Unido; y

- el Panel de Productividad de los Servicios Públicos se estableció a fines de 1998 para asesorar sobre niveles crecientes de productividad y eficiencia en los servicios públicos. El Panel consiste principalmente de administradores líder del sector privado, es dirigido por el Secretario en Jefe e informa al Comité de Gobierno, el cual supervisa el progreso de las Dependencias contra los establecido en sus Acuerdos de Servicio Público. El Panel está en proceso de publicar su primer conjunto de informes de proyectos: revisiones por dependencia sobre las prácticas de administración del desempeño. El Panel también está produciendo un informe que reúne las lecciones obtenidas de sus proyectos, que se publicarán en el verano.

LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

5. Los enfoques de alianzas para la implementación de políticas se extienden más allá de la IFP y de los proyectos de capital descritos anteriormente en este ensayo. El Gobierno está comprometido a hallar los medios más adecuados para alcanzar todos sus objetivos de política, y para distribuir el riesgo entre los sectores público y privado de acuerdo donde éste se ubique mejor para aguantarlo. Estos principios puede aplicarse en una amplia variedad de áreas de política. Se están desarrollando como resultado nuevas e innovadoras Alianzas Público Privadas. Por ejemplo:

- Las Zonas de Acción para la Educación, alianzas basadas en áreas de los lugares con mayor necesidad educativa, se fundamentan en los principios de asociación. Las Zonas de Acción para la Educación están en sus inicios. Sin embargo, al involucrar a todos los interesados del proceso educativo, incluyendo a los empleadores cuyos negocios sufren de una fuerza de trabajo pobremente educada, las Zonas de Acción para la Educación tienen mayor incentivo y capacidad para centrarse en los aspectos clave que afectan la educación en las áreas pobres y para identificar y liberar la acción necesaria para mejorar el desempeño.
- las actividades vinculadas con la educación y los negocios son otro ejemplo de alianzas público privadas innovadoras. Ya hay inversión considerable de empresas y escuelas en alianzas que estimulan el interés de los alumnos por la empresa, mejoran logros de los estudiantes y ayudan al desarrollo profesional de maestros y de la gente de la empresa. Sin embargo, hay mucho espacio

para mejoras con la provisión y calidad de los actuales vínculos educación-negocios. Peter Davies, Director Administrativo de Empresas en la Comunidad, completó un informe en Julio, exponiendo un nuevo programa para los vínculos educación-negocios. Concluyó que el Gobierno debe fomentar mayor participación de la iniciativa privada en alianzas escolares eficaces. Un nuevo paquete de £10 millones para fortalecer los vínculos educación-negocios se anunció en Noviembre de 1999 en el Informe Previo del Presupuesto, junto con una red nacional de embajadores empresariales – gente de la iniciativa privada que actuarán como modelos de participación y como consejeros; y

- Vivienda Social – Algunos de los Patronatos de Acción para la Vivienda establecieron revitalizar las propiedades habitacionales anteriores del municipio que han autorizado o están planeando acuerdos de alianzas innovadoras que involucran la inversión privada por parte de los Propietarios Sociales Registrados. Los inquilinos son reubicados tan pronto como es posible sólo con los fondos públicos; se gasta menos en mantener casas habitables que van a ser reemplazadas; y los Propietarios Sociales Registrados comparten algunas de las incertidumbres financieras que surgen de los inquilinos que tienen la opción de un futuro propietario. La participación de los Propietarios Sociales Registrados y sus aportantes de recursos amplía el rango de agencias con el interés de asegurar que los logros de los Patronatos se mantienen en el largo plazo.

6. En su apoyo por la empresa, el Gobierno se está alejando de los subsidios y se está acercando a enfoques basados en alianzas. Algunos proyectos conllevan objetivos compartidos del Gobierno y del sector privado como el incremento en la inversión, la investigación y el desarrollo, o la mejora en productividad. Aquí el financiamiento del Gobierno se está atando al logro de metas. En otras partes el Gobierno está tomando acciones para estimular la inversión a través de préstamos repagables. Ejemplos de estos enfoques son los siguientes:

- El Fondo Empresarial del Departamento de Comercio e Industria que comprende propuestas para una serie de fondos de inversión para empresas regionales y un fondo nacional para alta tecnología. El enfoque del Gobierno aquí, ha sido actuar como catalizador, invirtiendo primero en fondos de capital para empresas, que serán respaldados por instituciones del Municipio y otros inversionistas y administrados por capitalistas de empresas del sector privado a nombre de los inversionistas; y
- préstamos recientes provenientes del programa de Despegue de la Inversión, que proporcionan financiamiento repagable para las principales inversiones del aerospacio civil, se han autorizado sobre términos que proporcionan una ganancia real para el Gobierno

7. Estos nuevos enfoques para la ayuda industrial buscan distribuir las responsabilidades en forma adecuada entre los sectores público y privado. Reconocen y recompensan el riesgo involucrado y producen un flujo de pagos de ingresos futuros para facilitar más la ayuda industrial en el futuro. Sin embargo, la contribución del sector público sólo puede ser liberada mediante alianzas eficaces que den al sector privado la visión y el incentivo para administrar la mayor participación del riesgo financiero.

EL FUTURO: PROSPECTO DE LAS ALIANZAS

8. En su prefacio del Libro Blanco del Mejor Gobierno, el Primer Ministro describió la modernización del Gobierno como:

“una parte vital de nuestro programa de renovación para la Gran Bretaña. Los antiguos argumentos acerca del Gobierno son ahora obsoletos – el gran Gobierno en contra del pequeño Gobierno, intervencionismo contra dejar hacer. Las nuevas cuestiones son los aspectos correctos: modernización del Gobierno, mejor Gobierno, hacer bien el Gobierno.”

9. Las alianzas tienen un papel clave que jugar. Como resultado de que la cultura de trabajo en alianzas se extiende más en todo el Gobierno, se están desarrollando soluciones innovadoras todo el tiempo. La variedad de oportunidades es tan amplia como la variedad misma de negocios del Gobierno.

10. Pero las alianzas no son una panacea. En el futuro, como en el pasado, es vital que no se vea a las alianzas como un enfoque de fórmula –un nuevo dogma– sino que se usen cuando sea correcto usarlas, cuando añadan beneficio.

11. El enfoque del Gobierno es por lo tanto generar alianzas que sean:

- Adecuadas. Utilizando el enfoque de que lo que trabaja mejor es una parte fundamental del programa de modernización. Esto aplica tanto a socios como a cualquier otra cosa, de tal manera que los acuerdos de la alianza reflejen las circunstancias en las cuales van a ser implementados y los objetivos que intentan lograr;
- Imaginativas. Ya sea en áreas tradicionales como las derivadas de la IFP y como en las ventas de activos, o en áreas más novedosas como empresas conjuntas y alianzas de política, la innovación es crucial. En esta etapa inicial del desarrollo del enfoque de alianzas, la creación de nuevas formas de trabajo –aprender haciendo– es clave, especialmente cuando no hay la mejor práctica existente; y

- Holísticas. Las alianzas eficaces ocurren cuando hay sinergia, no sólo entre los sectores público y privado, sino donde las diferentes actividades del Gobierno se combinan y proporcionan en forma más eficiente. En la práctica, significa un enfoque holístico: pensamiento unido, que refleje las necesidades de consumidores, socios potenciales y proveedores, así como Gobierno unido en vez de la defensa limitada de territorio de la dependencia.

Modelos de Alianzas

12. El presente ensayo ha considerado una amplia variedad de modelos de alianzas. Cada uno es adecuado en determinadas circunstancias; ninguno es adecuado para todas. Las Alianzas generan oportunidades, pero también retos que deben abordarse si éstos van lograr su potencial dentro del programa de modernización.

13. El resto de este capítulo describe diferentes tipos generales de alianzas y las oportunidades y retos que cada una supone. Claramente hay un traslape, con muchos de los proyectos de Alianza Público Privada existentes que corresponden a más de una categoría, y algunas de las mismas oportunidades y retos aplican a una variedad de tipos de APP.

(i) Ventas de Activos

Definición: la venta de activos del sector público sobrantes.

Oportunidad: liberar el potencial de los activos del sector público explotando la inversión y administración del sector privado y otras habilidades y capacidades del sector privado.

Retos: proteger cualquier interés de sector público que sea permanente en esos activos y asegurar que el contribuyente recibe una buena relación calidad-precio, tanto en el momento de la venta como participando de cualquier crecimiento futuro del valor del activo.

(ii) Mercados más amplios

Definición: La introducción de habilidades e inversión del sector privado para ayudar a hacer un mejor uso de los activos (tanto físicos como intelectuales) en el sector público.

Oportunidad: explotar el potencial de los activos del sector público (tanto físicos como intelectuales) que no pueden venderse fácilmente, y participar de las utilidades.

Reto: identificar activos donde exista el potencial, y asegurar que el contribuyente recibe una participación justa de las utilidades.

(iii) Ventas de organismos (mediante la puesta en el mercado de valores o la venta comercial)

Definición: la venta de acciones de organismos propiedad del estado mediante la puesta en el mercado de valores o la venta comercial, con la venta de participación minoritaria (p. ej. Combustibles Nucleares Británicos) o mayoritaria (p. ej. Corporación para el Desarrollo del *Commonwealth*).

Oportunidad: apalancarse en la inversión del sector privado, disciplinado del mercado de capital y por consiguiente en el desempeño mejorado de administración, para liberar el potencial de organismos propiedad del sector público.

Reto: asegurar que los beneficios de la APP se compartan justamente con los empleados, los clientes y el contribuyente, por ejemplo vinculando la coordinación de la APP con el avance del organismo al alcanzar metas puestas por el Gobierno, mismas que están asociadas con el crecimiento del beneficio del inversionista; estableciendo esquemas de alianza de empleados que proporcionen incentivos para mejorar el desempeño en el proceso hacia la APP y después; y asegurando que haya una competencia eficaz o la reglamentación lista, y otros mecanismos apropiados para proteger el interés público y prestar un mejor servicio para los consumidores.

(iv) Empresas en Alianza (p. ej. Servicios Nacionales de Tráfico Aéreo)

Definición: introducción de propiedad del sector privado en empresas propiedad del estado, preservando el interés público y objetivos de política pública a través de legislación, reglamentación, acuerdos de alianza o retención por parte del Gobierno de una participación especial.

Oportunidad: igual que para el caso de venta de organismos, descrita anteriormente. Además, el Gobierno asegurará que se concreten acuerdos para proteger el interés público, para no restringir innecesariamente la posibilidad para el sector público de aumentar los beneficios.

(v) Iniciativa de Financiamiento Privado

Definición: contratos del sector público para obtener servicios de calidad del sector privado para un período de largo plazo –con productos definidos–, incluyendo el mantenimiento o construcción de la infraestructura necesaria. La condición también cubre proyectos

que financieramente son en forma permanente libres (p. ej. el Segundo Puente del Río Severn) donde el oferente del sector privado diseña, construye, financia y opera el activo, y cubre los costos totalmente a través de cargos directos a usuarios privados del bien. La participación del sector público se limita a facilitar que el proyecto se realice, ayudando con la planeación, el otorgamiento de licencias y otros procedimientos legales.

Oportunidad: beneficiarse de innovación del sector privado para generar sinergias nuevas radicales entre el diseño y operación de activos, y aprovechar la disciplina comercial del sector privado, ayudando así a modernizar los servicios públicos y a obtener mejores beneficios.

Reto: definir claramente los requisitos del socio del sector privado desde el principio (por ejemplo a través de un robusto régimen de desempeño), y asegurar que hay una buena y adecuada distribución de riesgos entre los sectores público y privado, para ofrecer mejoras reales en la calidad del servicio prestado, así como una buena relación calidad-precio al contribuyente.

(vi) Operaciones Conjuntas

Definición: alianzas en las cuales los sectores público y privado combinan sus activos, recursos financieros y experiencia bajo una administración conjunta, para generar crecimiento de largo plazo del beneficio de ambos socios.

Oportunidad: explotar el potencial latente de los activos del Gobierno y compartir el riesgo de cumplir objetivos de política y, cuando es adecuado, objetivos comerciales también, permitiendo al socio del sector público mantener la intervención continua y una participación de los beneficios financieros del proyecto. Las empresas conjuntas pueden comprender acuerdos contractuales, por ejemplo licencias, acuerdos de participación de ingresos y utilidades, o empresas formales de operaciones conjuntas con uno o más socio del sector público o privado.

Reto: determinar cuando usar operaciones conjuntas en vez de alianzas más convencionales y cómo crear el equilibrio correcto de riesgos y recompensas para los sectores público y privado. Los acuerdos necesitan funcionar comercialmente y ser lo suficientemente robustos para soportar el escrutinio público.

(vii) Inversiones en Asociación (aplica para algunos casos de Ayuda Selectiva Regional y de Despegue de Inversión)

Definición: Alianzas en las que el sector público contribuye al financiamiento de proyectos de inversión de participantes del sector privado, para asegurar que el sector público participa de las ganancias generadas por estas inversiones.

Oportunidad: la justificación original de estos programas era tratar de vencer fallas de mercado, proporcionando recursos financieros para proyectos con un potencias comercial, donde el tamaño, riesgo, o escala de tiempo de la inversión o el contexto político, significan que los mercados de capital no pueden financiar totalmente los costos. La redefinición de estos programas como inversión en asociación permite participar de las ganancias futuras del proyecto.

Reto: asegurar que esas inversiones ofrezcan una buena relación calidad-precio y en especial que los términos de la inversión proporcionen al sector público ganancias que correspondan con los riesgos que éste esté tomando.

(viii) Alianzas para Políticas

Definición: acuerdos en los que los individuos o participantes del sector privado están involucrados en el desarrollo o la implementación de políticas.

Oportunidad: introducir una nueva filosofía y la experiencia relevante para la solución de problemas de política viejos y para hacer frente al reto innovador de modernizar el Gobierno.

Reto: el reto aquí es de cultura y particularmente de apertura hacia el cambio. El desarrollo de políticas a través de alianzas significa confrontar formas tradicionales de hacer las cosas y supuestos tradicionales de lo que se necesita hacer. Para cualquier organización, pública o privada, este es un proceso difícil y doloroso pero valioso.

Modernización del Gobierno a través de alianzas – Los siguientes pasos

14. Con frecuencia en el pasado, el cambio en el Gobierno se ha implementado inflexiblemente desde el centro. Esto, combinado con la inercia y falta de disposición para llevar a cabo reformas, que se encuentra en algunas partes del sector público, ha debilitado el beneficio del enfoque de alianza. Sin embargo, actualmente existe una variedad de elementos de política, tanto a través del proceso de revisión del gasto que conduce el Ministerio de Economía y Hacienda como a través de las políticas de la Oficina de Gobierno, para promover que las Dependencias revisen sus organismos y tomen acciones para desarrollarlos a favor de los intereses de los consumidores de los servicios.

15. Los elementos de cambio comprenden:

- el Informe de Gasto del año 2000, que proporcionará el marco de referencia para una mayor modernización de los servicios públicos en general:

- la iniciativa de Servicios de Mejor Calidad de la Oficina de Gobierno, que promueve el desarrollo de alianzas para los servicios públicos, en forma individual o como parte de la Iniciativa de Financiamiento Privado y otros acuerdos de alianza (ver recuadro más abajo).

16. Estos elementos se fortalecerán mediante una mayor transparencia a través de:

- el Informe del Registro Nacional de Activos, cuyos resultados se publicarán y compararán qué tan bien se han desempeñado las Dependencias en informar sobre sus activos y en el uso que hacen de ellos. Esto debe estimular mayores oportunidades para las alianzas; y
- esto como resultado alimentará las Estrategias de Inversión de las Dependencias. Estas se someterán como insumos en el Informe de Gasto, que se dará a conocer en el verano, y serán publicadas después de que concluya el Informe. Desarrolladas sobre la base del ejercicio del año pasado, las Estrategias de Inversión de las Dependencias proporcionarán una oportunidad para revisar cómo pueden ser utilizadas las alianzas en relación con los activos fijos, tanto nuevos como con los existentes.

17. Además, hay oportunidades continuas a través de informes de opciones prioritarias, del mayor uso de métodos de comparación y otros informes de procesos de la iniciativa privada, que deben utilizarse tanto y cuanto sea posible.

18. Este capítulo final ha expuesto los principios que soportarán el futuro de la política de alianzas público privadas. También ha considerado la variedad disponible de opciones de alianza, algunas de las formas en que pueden usarse y los aspectos que necesitan abordarse cuando se implementan. Además, ha considerado elementos de política que generan oportunidades para que las Dependencias lleven a cabo las siguientes acciones. Fundamentalmente, sin embargo, el reto de la modernización descansa en las Dependencias de Gobierno. Ahora depende de ellas tomarlo.

Servicios de Mejor Calidad

El meollo de Servicios de Mejor Calidad está en mejorar lo que se presta, en vez de adoptar una línea dogmática acerca de si esto se logra mejor a través soluciones privadas, públicas o de asociación. Servicios de Mejor Calidad es un extenso programa del Gobierno Central. Cubre todas las actividades de las dependencias, agencias y organismos públicos ejecutivos que no son dependencias. Todos los servicios y actividades, incluyendo la política y las funciones de las oficinas centrales, se revisan en períodos de cinco años.

¿Qué es un informe de Servicio de Mejor Calidad?

Los informes individuales generalmente cubren un servicio específico o parte de una dependencia (p. ej. el personal de las Oficinas Centrales) en vez de toda una organización. El objetivo de cada informe es reconsiderar qué servicio se necesita, a partir de una consulta con los usuarios, e identificar entonces el mejor oferente para liberar tanto ganancias en costo como en calidad año con año. Cada informe de Servicios de Mejor Calidad considera las siguientes cinco opciones:

- terminación,
- introducción de propiedad del sector privado;
- contratación externa estratégica;
- prueba de mercado; o
- reestructuración interna.

Con la contratación externa o la prueba de mercado, se requiere una licitación competitiva. Con la reestructuración interna, se utiliza la comparación para establecer estándares de mejoras.

Asociaciones Público-Privadas¹

Teresa Ter-Minassian²

I. INTRODUCCIÓN

Las Asociaciones Público-Privadas (conocidas como APPs) se refieren a convenios por medio de los cuales el sector privado proporciona activos de infraestructura y servicios que tradicionalmente habían sido proporcionados por el gobierno. Las Asociaciones Público-Privadas están involucradas en una extensa gama de proyectos de infraestructura económica y social, pero principalmente son utilizadas para construir y operar hospitales, escuelas, prisiones, caminos y puentes, redes ferroviarias ligeras, sistemas de control del tráfico aéreo y plantas de tratamiento de agua y saneamiento. Las APPs pueden resultar atractivas tanto para el gobierno como para el sector privado. Para el gobierno, el financiamiento privado puede contribuir a incrementar la inversión en infraestructura sin aumentar el endeudamiento del gobierno, y puede ser una fuente de financiamiento gubernamental. Al mismo tiempo, una mejor administración del sector privado y su capacidad para innovar pueden conducir a una mayor eficiencia; eso se debe traducir a su vez en una combinación de mayor calidad y menores costos de los servicios. Para el sector privado, las APPs representan oportunidades de negocios en áreas de las cuales en muchos casos era excluido.

Las Asociaciones Público Privadas ofrecen beneficios similares a la privatización. Sin embargo, la privatización se agudizó cuando el sector público estaba muy involucrado en suministrar bienes y servicios a los individuos y a las empresas, y la competencia era tanto factible como deseable. La tendencia del sector privado a subestimar la infraestructura social y los grandes costos invertidos, asociados al suministro de infraestructura económica, han sido obstáculos para la competencia

1 *Preparado por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, en consultoría con otros departamentos, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.*

2 *Revisado y aprobado por Teresa Ter-Minassian. Marzo de 2004.*

y, por lo tanto, para la privatización en estas áreas. Así, durante la décadas de los ochenta y los noventa, hubo una privatización extendida de los establecimientos de comercio, del transporte local y de pequeñas y medianas empresas. En contraste, la privatización de las grandes empresas públicas involucradas en áreas clave de infraestructura —electricidad, gas, y servicios de agua, petróleo y compañías aéreas— no fue tan extendida, en términos globales, debido a la posición de monopolio y/o a la importancia estratégica de muchas de las empresas implicadas.³ La principal excepción en este respecto ha sido el área de las telecomunicaciones, en la que el progreso tecnológico ha incrementado significativamente las oportunidades para la competencia en todo el mundo (por ejemplo, el suministro de servicios de telefonía celular). Además, algunos países han privatizado exitosamente empresas públicas en diversos sectores.⁴

Para fines de la década de 1990 la privatización estaba perdiendo gran parte de su impulso previo, no obstante las preocupaciones a cerca de la infraestructura permanecieron en muchos países. Fue en este tiempo que las Asociaciones Público-Privadas comenzaron a emerger de manera significativa como medio para obtener capital del sector privado y pericia administrativa para la inversión en infraestructura, con el fin de continuar con lo que dejó pendiente la privatización, y como una alternativa para sortear los obstáculos que enfrentaba la privatización. Después de un modesto comienzo, una oleada de Asociaciones Público-Privadas está ahora comenzando a extenderse por el mundo. Sin embargo, lo está haciendo en contra de unos antecedentes en los que, como en los primeros tiempos de privatización, la fuerza motora detrás de las APPs puede ser no solo la búsqueda del incremento de la eficiencia económica y social, sino también de una salida para sortear los controles de gasto y trasladar la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera del balance general del gobierno, explotando las lagunas jurídicas que se hallan en las convenciones actuales de contabilidad fiscal y de presentación de información financiera.

El principal propósito de este documento es proporcionar una perspectiva sobre algunas cuestiones planteadas por el auge de las Asociaciones Público-Privadas, con un enfoque particular en sus consecuencias fiscales. Siguiendo a una breve discusión sobre las experiencias algunos países con las Asociaciones Público-

3 *Esto también como consecuencia de que los sindicatos de este tipo de empresas públicas tuvieron mayor capacidad de montar una oposición concertada a la privatización de muchas empresas como tales.*

4 *Esto ha ocurrido principalmente en los países avanzados de la OCDE y en América Latina. La impopularidad de la privatización en América Latina se ha debido principalmente al hecho de que en muchas instancias los monopolios públicos se transformaron en monopolios privados regulados deficientemente.*

Privadas presentada en la Sección II (de la cual se proporcionan más detalles en el Apéndice I), la Sección III describe las principales características de las Asociaciones Público-Privadas. La Sección IV cubre un análisis económico que es relevante para las principales cuestiones planteadas por las Asociaciones Público-Privadas, y la Sección V se enfoca en el marco institucional que es necesario para su éxito. Una clave para el éxito es la transferencia del riesgo al sector privado, y la sección VI aborda los retos que implica evaluar quién asume los riesgos de las Asociaciones Público-Privadas y las implicaciones de una transferencia del riesgo limitada. La sección VII (y el Apéndice II) cubren el importante tema de la contabilidad fiscal y la presentación de informe información financiera, y ofrecen orientación provisional en tanto que se desarrolla un estándar de contabilidad y de presentación de información financiera de las APPs que sea internacionalmente aceptado.

II. LA EXPERIENCIA CON LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Cierto número de países avanzados de la OCDE tienen actualmente programas bien establecidos de Asociaciones Público-Privadas. Quizá el mejor programa desarrollado sea la *Iniciativa de Financiamiento Privado* del Reino Unido (conocida como PFI, por sus siglas en inglés), la cual comenzó en 1992. La PFI actualmente es responsable de cerca del 14 por ciento de la inversión pública, con proyectos en la mayoría de las áreas de infraestructura clave. Otros países con programas significativos de Asociaciones Público-Privadas incluyen a Australia (y en particular al estado de Victoria) e Irlanda, mientras que los Estados Unidos tiene una experiencia considerable con el arrendamiento. Muchos países de la Unión Europea, incluyendo Finlandia, Alemania, Grecia, Italia, Holanda, Portugal y España, tienen actualmente proyectos de Asociaciones-Público Privadas aunque la porción que representan de la inversión pública total sigue siendo modesta.⁵ Al reflejar una necesidad de inversión en infraestructura a gran escala así como situaciones fiscales débiles, algunos países de Europa Central y del Este, incluyendo la República Checa, Hungría y Polonia, se han embarcado en Asociaciones Público-Privadas. También hay programas de Asociaciones-Público Privadas en Canadá y Japón. Las APPs en estos países están dominadas por proyectos de carreteras. De manera similar, la Iniciativa de Crecimiento de la Unión Europea, recientemente anunciada, prevé el uso de convenios de este tipo principalmente para desarrollar una red de carreteras que recorra Europa (Concejo Europeo, 2003).

5 *Existe evidencia de que las Asociaciones Público-Privadas están creciendo de manera especialmente rápida en el nivel subnacional. Torres y Pina (2001) reportaron que cerca del 33 por ciento de los servicios proporcionados por los gobiernos subnacionales más grandes de los Estados Unidos eran proporcionados a través de Asociaciones Público-Privadas.*

En el resto del mundo, se han incursionado poco en el uso de las Asociaciones Público-Privadas. No obstante, México y Chile han sido pioneros en la utilización de este tipo de esquemas, para promover la participación del sector privado en los proyectos de inversión pública en América Latina. En México, las Asociaciones Público-Privadas fueron utilizadas por primera vez en la década de los ochenta para financiar la construcción de carreteras y, desde mediados de los noventa, se ha venido desarrollando un creciente número de proyectos de inversión en el sector energético. Existen planes para extender el uso de las Asociaciones Público-Privadas hacia otras áreas de suministro de servicios. Chile tiene un programa bien establecido de Asociaciones Público-Privadas que ha sido utilizado principalmente para el desarrollo del transporte, aeropuertos, prisiones y sistemas de riego. Algunos otros países, destacando Brasil, están planeando un uso significativo de las Asociaciones Público-Privadas. También existe una propuesta para un enfoque regional para el desarrollo de la infraestructura en América Latina, que involucraría convenios de tipo Sociedad Público-Privada, muy al estilo de la Unión Europea.⁶ Aunque las APPs están comenzando a incursionar en Asia, especialmente en Corea y en Singapur, su progreso en otras partes es limitado, aunque existe un gran interés por las Asociaciones Público-Privadas en algunos países, incluyendo Sudáfrica. El Apéndice I contiene una discusión detallada de las experiencias de las Asociaciones Público Privadas en Chile, Irlanda, México y el Reino Unido. En otras partes del documento se hace referencia a experiencias de otros países.

Aunque que cierto número de países ha desarrollado programas de Asociaciones Público-Privadas, es demasiado pronto para obtener lecciones significativas de sus experiencias. El gobierno del Reino Unido ha publicado recientemente una evaluación comprehensiva de su Iniciativa de Financiamiento Público (HM, Treasury, 2003), en parte con base en los resultados de estudios independientes, que es favorable tanto en términos de procedimientos como de resultados. Por lo demás, existen aspectos particulares de las experiencias de los países que respaldan algunos de los argumentos de este documento, existen pues lecciones generales que se pueden sacar especialmente de las experiencias de las economías de mercados emergentes y de los países en vías de desarrollo.

III. CARACTERÍSTICAS DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

No existe un acuerdo claro sobre lo que constituye y lo que no constituye una Asociación Público-Privada. Recientemente se ha definido a una asociación público-

⁶ *La propuesta es parte de una estrategia de financiamiento del desarrollo más amplia que está siendo discutida por el Grupo de Río de países latinoamericanos. El Grupo de Río fue establecido en 1986 para aumentar la consulta y la coordinación entre los países latinoamericanos, sobre cuestiones políticas, económicas y sociales.*

privada como “la transferencia al sector privado de los proyectos de inversión que tradicionalmente habían sido ejecutados o financiados por el sector público” (European Comisión, 2003, p. 96). Pero además de la ejecución y el financiamiento privados de la inversión pública, las Asociaciones Público-Privadas tienen otras dos características importantes: existe, de parte del sector privado, un énfasis en el suministro del servicio así como en la inversión; y un riesgo significativo es transferido del gobierno al sector privado. Otras formas en las cuales se ha reducido el papel del gobierno en la economía durante los pasados 20 años –incluyendo la privatización, las *joint ventures*, las franquicias y las contrataciones externas– comparten algunas o todas estas características.⁷ No obstante, en su forma típica, las Asociaciones Público-Privadas se distinguen de estas otras formas de participación del sector privado en que representan una cooperación con el gobierno para construir nueva infraestructura y proporcionar servicios relacionados con ésta. Como se discutirá más adelante, las concesiones y los arrendamientos operativos –que también han sido utilizados para reducir el papel del gobierno en la economía– son formas de Asociaciones Público-Privadas.

3.1 Características Básicas

Una empresa público-privada típica toma la forma de un esquema de diseño-construcción-financiamiento-operación (DBFO)⁸. Bajo tal esquema, el gobierno especifica los servicios que desea que el sector privado proporcione. Posteriormente, su socio del sector privado financia la construcción de la infraestructura dedicada a tal propósito, la lleva a cabo y, subsecuentemente, opera el activo y proporciona el servicio. Esto contrasta con la inversión pública tradicional en la cual el gobierno contrata la construcción de la infraestructura al sector privado pero el diseño y el financiamiento es proporcionado por el gobierno. En la mayoría de estos casos el gobierno opera la infraestructura una vez que ha sido construida. La diferencia entre estos enfoques refleja la creencia de que el otorgar al sector privado la responsabilidad combinada del

7 *Una Joint Venture (la asociación de dos empresas, en este caso el sector privado y el gobierno, para la realización de un proyecto en conjunto) comúnmente se establecen para explotar el potencial comercial de la infraestructura gubernamental existente, las franquicias implican una competencia entre empresas privadas para ser un proveedor de servicios monopólico (a menudo dentro del mercado local), y la contratación externa se refiere a la subcontratación (outsourcing) de servicios por el gobierno. Los términos de franquicias y contratación externas a menudo se utilizan de manera indistinta.*

8 *Nota de traducción: en todo el documento las siglas de los distintos esquemas y formas que pueden asumir las Asociaciones Público-Privadas (APPs) se han dejado en inglés, pues es así como aparecen en la mayor parte de la literatura, tanto en inglés como en español, sobre este tema. Se ha decidido traducir el nombre para una mejor comprensión, si bien incluso en algunos textos en español aparecen tanto el nombre como las siglas en inglés.*

diseño, la construcción, el financiamiento y la operación de la infraestructura es fuente de un incremento en la eficiencia del suministro de servicios, y es lo que justifica a la existencia de Asociaciones Público-Privadas.

El gobierno es en muchos casos el principal comprador de los servicios proporcionados bajo una Asociación Público-Privada. Estos servicios pueden ser comprados ya sea para el propio uso del gobierno, como insumo para proporcionar otro servicio, o en nombre de los consumidores finales: una prisión, una escuela, una carretera libre de cuota, cabrían en esta categoría. Los operadores privados también venden servicios directamente al público, como en el caso de las carreteras o vías férreas de cuota. Un convenio como tal a menudo se denomina concesión, y el operador privado de una concesión (el concesionario) paga al gobierno una tarifa de concesión o una parte de la utilidad. Comúnmente, el operador privado es propietario de la infraestructura de la Asociación Público-Privada y la opera bajo un esquema DBFO, y la propiedad de la infraestructura es transferida al gobierno al terminar el contrato de operación, comúnmente, por un precio menor que su valor residual real (y a menudo a un costo nominal muy pequeño o igual a cero).

El término Asociación Público Privada (APP) a veces se utiliza para describir una gama más amplia de convenios. En particular, algunas APPs excluyen funciones que caracterizan a los esquemas *DBFO* (*diseño, financiamiento, construcción, operación*). Los esquemas de este tipo más comunes son los que combinan la inversión pública tradicional y la operación por parte del sector privado de la infraestructura que es propiedad del gobierno. Este convenio a veces toma la forma de un arrendamiento operativo (*operating lease*), aunque, en los casos en los que el sector privado tiene cierta responsabilidad sobre el mantenimiento y la mejora de la infraestructura, también se describe como una concesión.⁹ Los arrendamientos operativos y los convenios similares son típicamente considerados como APPs.¹⁰ No obstante, la participación del sector privado exclusivamente en la construcción de la infraestructura –que puede adoptar la forma de un esquema *DBFT* (*diseño, construcción, financiamiento, transferencia*) o de un arrendamiento financiero¹¹– no es una APPs estrictamente hablando, ya que no implica el suministro del servicio por parte del sector privado. Aunque este documento no busca explícitamente excluir a ningún tipo de convenio de

9 *Los arrendamientos operativos se discuten con más detalle en la Sección VI.*

10 *Estos pueden limitar la ganancia en eficiencia en tanto que el sector privado no puede diseñar la infraestructura adecuada a los requerimientos del servicio que se va a prestar. No obstante, en Chile, los proyectos de APPs son sacados a concurso ya con un diseño detallado y estudios de ingeniería proporcionados por el gobierno, con el fin de promover la participación de pequeñas empresas en las APPs y así incrementar la competencia.*

11 *Los arrendamientos financieros se discuten con más detalle en la Sección VI.*

la definición de una APPs, incluyendo los casos en los que el socio del sector público es una empresa paraestatal en vez del gobierno en sí¹², enfoca más su atención en las APPs que involucran tanto a la inversión y como al suministro de servicios por parte del sector privado, así como al financiamiento privado y la propiedad privada de la infraestructura. Por lo tanto, el enfoque se centra en los esquemas *DBFO*.¹³ El Cuadro 1 describe algunas de las múltiples variantes de los esquemas de APPs.

Cuadro 1. Esquemas y Modalidades de APPS

Esquemas	Modalidades
Construcción-Propiedad -Operación (BOO) Construcción-Desarrollo-Operación (BDO) Diseño-Construcción-Administración-financiamiento (DBMF)	El sector privado diseña, construye, es propietario, desarrolla, opera y administra un activo de infraestructura sin la obligación de transferir la propiedad al gobierno. Estas son variantes del los esquemas diseño-construcción-financiamiento-operación (DBFO).
Compra-Construcción-Operación (BBO) Arrendamiento-Desarrollo-Operación (LDO) Adición Envolvente, <i>Wrap-around addition</i> (WAA)	El sector privado compra o arrenda al gobierno infraestructura existente, la renueva, la moderniza y/o la expande, y posteriormente la opera, sin la obligación de transferir de nuevo la propiedad al gobierno
Construcción-Operación-Transferencia (BOT) Construcción-Propiedad-Operación-Transferencia (BOOT) Construcción-Renta-Propiedad-Transferencia (BROT) Construcción-Arrendamiento-Operación-Transferencia (BLOT) Construcción-Transferencia-Operación (BTO)	El sector privado diseña y construye la infraestructura, la opera, y luego la transfiere al gobierno cuando se termina el contrato de operación, o en algún otro momento especificado previamente. El socio privado puede subsecuentemente rentar o arrendar la infraestructura al gobierno.

- 12 *El esquema de los PIDIREGAS en México cubre a las APPs entre las empresas paraestatales y las empresas privadas –ver Apéndice I para un mayor discusión sobre este esquema. Éste también es el caso de las APPs en Italia y España.*
- 13 *Auque el enfoque centrado en los esquemas DBFO concuerda con el uso común del término APPs, el Reino Unido denomina APPs a una amplia participación del sector privado en las actividades gubernamentales incluyendo a la privatización y la contratación externa. Los esquemas DBFO están dentro de la PFI (Iniciativa de Financiamiento Privado) la cual es parte del programa de APPs.*

3.2 Financiamiento

El sector privado puede obtener el financiamiento para la inversión en una APP de diversas maneras. Cuando los servicios son vendidos al público, el sector privado puede salir al mercado utilizando como garantía el flujo de ingreso proyectado de una concesión (por ejemplo el ingreso de las cuotas de carreteras). Cuando el gobierno es el principal comprador de los servicios, los “peajes sombra” pagados por el gobierno (es decir, pagos realizados directamente por el gobierno al concesionario en función de la demanda del servicio) o los pagos del servicio por parte de gobierno bajo los contratos de operación (que están basados en la continuidad de la oferta del servicio, más que en la demanda del mismo), pueden ser utilizados para este propósito. El gobierno también puede hacer una contribución directa a los costos del proyecto. Ésta puede asumir la forma de acciones (cuando se comparte la utilidad), de un préstamo, o de un subsidio (cuando los rendimientos sociales exceden a los rendimientos privados). El gobierno también puede garantizar el endeudamiento del sector privado.

El financiamiento a menudo es proporcionado vía una Sociedad Vehículo del Proyecto (SVP). Una SVP es típicamente un consorcio de bancos y otras instituciones financieras, establecido para combinar y coordinar el uso de su capital y experiencia. En cuanto a dicho propósito, una SVP puede facilitar que una APP que funcione bien.¹⁴ Sin embargo, una SVP también puede ser el velo detrás del cual el gobierno controla a una APP, ya sea vía la participación directa de las instituciones financieras públicas, vía una garantía explícita del gobierno para el endeudamiento a través de una SVP, o el supuesto de que el gobierno está detrás de la misma. Cuando es éste el caso, existe un riesgo de que una SVP pueda ser utilizada para la deuda no se refleje en el balance general del gobierno. Los estándares de contabilidad del sector privado exigen que una SVP debe estar consolidada con la entidad que la controla; así, una SVP que es controlada por el gobierno debe estar consolidada con éste, y sus operaciones deben de estar reflejadas en su contabilidad fiscal.^{15 16}

14 *Las SVP son específicas a cada proyecto de APP y, por lo tanto, deben distinguirse de las instituciones establecidas para facilitar a varias APPs y a proyectos de inversión en infraestructura en general. La Agencia de Financiamiento para el Desarrollo Nacional en Irlanda y la Infrastrutture SpA en Italia son ejemplos de éstas últimas.*

15 *El Comité Internacional de Interpretación de Información financiera (IFRIC, por sus siglas en inglés) del Consejo Internacional de Estándares de Contabilidad (IASB, por sus siglas en inglés) identifica cuatro criterios para la consolidación: las operaciones de la SVP son decididas por el iniciador, el iniciador controla la SVP; el iniciador es el que más se beneficia de la SVP; y el iniciador asume el riesgo de la SVP (ver IFRIC, 1999).*

16 *Aunque no existen ejemplos, al menos obvios, de los problemas creados por las SVP establecidas en conexión con las APPs, las SVPs han sido una preocupación en otras*

Cuando un gobierno tiene derecho a participar del ingreso futuro producido por el proyecto, puede contribuir al financiamiento de una APP reconvirtiendo a valores tal derecho. Con una operación típica de reconversión a valores el gobierno vendería un activo financiero –su derecho a participar del ingreso futuro del proyecto– a una SVP. Ésta vendería los valores a inversionistas privados, respaldada por dicho activo, y utilizaría la ganancia para pagar al gobierno, quien a su vez la utilizaría para financiar a la APP. El interés y la amortización serían pagadas por la SVP a los inversionistas de los ingresos del proyecto que correspondan al gobierno. Ya que el derecho de los inversionistas privados es ante la SVP, la participación del gobierno en la SVP parece limitada. No obstante, el gobierno está financiando en efecto a la APP, aunque el hecho de registrar como ingresos las ganancias de las ventas recibidas de parte de la SVP enmascara este hecho.¹⁷

IV. LA ECONOMÍA DE LAS APPS

Las APPs en sí no han sido objeto de un estudio de análisis económico extenso. Sin embargo, existe una gran cantidad de trabajos analíticos que pueden ser tomados en consideración sobre las cuestiones económicas planteadas por las APPs.

4.1 Titularidad de la Propiedad y Establecimiento de Contratos

Los argumentos a favor y en contra de la titularidad del gobierno son relevantes para las APPs. Como regla general, se prefiere la propiedad privada cuando se pueden establecer precios competitivos en el mercado. Bajo tales circunstancias, el sector privado es dirigido por la competencia en el mercado de productos para vender bienes y servicios a un precio que los consumidores estén dispuestos a pagar, y por la disciplina del mercado de capital para obtener utilidades. Si embargo,

esferas. Una propuesta reciente para establecer una SVP para facilitar el arrendamiento de buques cisterna de combustible aéreo Boeing 100, por parte del gobierno de los Estados Unidos, es un caso concreto. La oficina presupuestaria en el congreso concluyó que la SVP estaría, en efecto, substancialmente controlada por el gobierno federal, y que sus transacciones por lo tanto estarían reflejadas en el presupuesto federal (ver United States Congressional Budget Office, 2003a).

17 *Para una mayor discusión sobre la reconversión a valores ver Chalk (2002) y IMF (2003). Aunque no estén conectadas con las APPs, las operaciones de reconversión a valores en Italia han originado cuestionamientos relacionados con su tratamiento contable adecuado. En un caso, el gobierno vendió bienes raíces a un precio por debajo del establecido por el mercado a una SPV para utilizarlo como garantía en la emisión de bonos en su propia cuenta para pagar al gobierno. La Eurostat decidió que los bonos debían de ser contabilizados como deuda y la venta de bienes raíces debían estar registrados en el presupuesto, ya que los riesgos y las recompensas relacionadas con la titularidad no habían sido transferidas a la SVP.*

las diversas fallas del mercado (los monopolios naturales, las externalidades, etc.) pueden justificar la propiedad gubernamental, aunque las fallas del gobierno pueden simplemente sustituir a las fallas del mercado.¹⁸ En un nivel bastante general, estos argumentos pueden ser utilizados para motivar la utilización de las APPs como medio para combinar las fortalezas relativas tanto del gobierno como del suministro de servicios por parte del sector privado, de manera que respondan a las fallas del mercado pero se minimice el riesgo de las fallas del gobierno.

Los avances recientes en la teoría de la propiedad y del establecimiento de contratos proporcionan una justificación analítica más específica para las APPs. El dilema que enfrenta un gobierno que busca el suministro de un servicio en particular es entre la calidad y la eficiencia. El gobierno tiene la capacidad para lograr un estándar de calidad deseado pero puede tener dificultades para hacerlo al mismo tiempo cuidando los costos. El sector privado puede utilizar sus mejores habilidades administrativas y su capacidad para la innovación para perseguir las oportunidades más activamente, con el fin de reducir los costos, pero el suministro de un servicio de calidad debe estar comprometido en el proceso. Sin embargo, el suministro privado de los servicios podría funcionar si el gobierno puede suscribir con el sector privado un contrato, completamente claro, que se pueda hacer efectivo. Por lo tanto las APPs serían idóneas para las situaciones en las cuales el gobierno puede identificar claramente la calidad de los servicios que quiere que el sector privado proporcione, y puede traducir esto en indicadores de resultados cuantificables. El gobierno puede suscribir un contrato con el sector privado que vincule el pago de los servicios con un suministro de servicios que pueda ser monitoreado. En este caso, las APPs tienden a ser más adecuadas para las circunstancias en las que no se espera que los requerimientos de servicios varíen de manera importante a lo largo del tiempo, y que el progreso técnico no tienda a cambiar radicalmente la forma en que los servicios son suministrados.

El argumento a favor del uso de las APPs es más débil cuando el gobierno no puede suscribir contratos completos porque la calidad de los servicios no puede sujetarse a un contrato. En general, los servicios cuya calidad general por su naturaleza inherente no puede ser sujeta a un contrato (por ejemplo, la defensa nacional, ley y orden públicos, misiones diplomáticas) no son candidatos para suministrarse a través de APPs, aunque los elementos de estos servicios sí pueden sujetarse a un contrato (por ejemplo, la construcción y el mantenimiento de bases militares, estaciones de policía y juzgados, y embajadas). No obstante, aún cuando la calidad de los servicios o de los elementos de los servicios no pueda sujetarse a un contrato, el supuesto normal debería ser probablemente que la preferencia de la propiedad

18 *Para un análisis de las fallas del mercado y de las fallas ajenas al mercado ver Wolfe (1993).*

privada debido a los potenciales beneficios de eficiencia que ofrece (Shleifer, 1998). Correspondería entonces a aquellos que favorecen a la propiedad del gobierno argumentar a su favor, con referencia a las consideraciones que argumentan en contra de la propiedad privada.

Incluso si la calidad de los servicios puede sujetarse a un contrato, la calidad en la construcción puede ser más problemática. La principal preocupación en este respecto es que los defectos en la construcción pueden quedar escondidos por muchos años, lo que crea pasivos futuros para el gobierno y puede ser necesaria una renegociación costosa.¹⁹ La calidad de la construcción que no se puede sujetar a un contrato proporciona una justificación convincente para combinar la creación del activo y su operación, que es la característica que define a una APP típica. Esto se debe a que el operador privado tienen un claro interés en la calidad del activo, dada su repercusión e la capacidad para suministrar el servicio de forma efectiva y eficiente (Grout, 1997).

4.2 Análisis del Riesgo

Las APPs implican una gama de riesgos diferentes. Éstos pueden dividirse en cinco categorías que se superponen de alguna manera: riesgos de construcción, que están relacionados con los problemas de diseño, con excederse de los costos de construcción y con retrasos en el proyecto; riesgos financieros, que están relacionados con la variabilidad en las tasas de interés, en el tipo de cambio y con otros factores que afectan a los costos financieros; riesgos operativos, que se relacionan con la interrupción en la disponibilidad del activo, y la continuidad y calidad del suministro de los servicios, el riesgo de demanda, que se relaciona con el uso real de los servicios en relación con el programado y el riesgo del valor residual, que se relaciona con el precio de mercado futuro de un activo.²⁰ Estos riesgos están presentes en los proyectos públicos, los privados y los proyectos de las Asociaciones Público-Privadas. Este tipo de asociaciones busca transferir el riesgo del gobierno al sector privado. Aunque un flujo de capital privado y un cambio en la responsabilidad de la administración pueden ser beneficiosos en sí, es necesaria una transferencia significativa del riesgo para sacar el mayor beneficio de dichos cambios. Luego se tiene que determinar el impacto de la transferencia del riesgo sobre los costos financieros y realizar la cuantificación del riesgo para asegurar una transferencia eficiente del mismo.

19 *La experiencia de Chile con la renegociación de contratos de APPs se discute en el Apéndice I.*

20 *Estos cinco tipos de riesgo principales pueden aún subdividirse. En Sudáfrica y en el estado de Victoria, en Australia, se proporcionan matrices de riesgo detalladas junto con indicaciones de cómo se debe asumir cada tipo de riesgo.*

4.2.1 La transferencia del riesgo y los costos financieros

La transferencia del riesgo del proyecto del gobierno al sector privado no debe afectar los costos de financiamiento del proyecto. Esto se deriva del teorema de Modigliani-Miller que dice que el costo del capital depende sólo de las características del riesgo de un proyecto y no de cómo esté financiado. No obstante, la fuente de financiamiento puede influenciar al riesgo del proyecto. Con mercados completos en la asunción del riesgo, el riesgo del proyecto es independiente de si es asumido por el gobierno o por el sector privado. En mercados incompletos en la asunción del riesgo, el riesgo del proyecto depende de que tan extensamente se ha distribuido el riesgo. Ya que el gobierno puede distribuir el riesgo entre todos los contribuyentes en general, el argumento usual es que esto da a al gobierno una ventaja sobre el sector privado en términos de gestión del riesgo (Arrow y Lind, 1970). Pero el sector privado puede distribuir el riesgo entre los mercados financieros, lo que no lo situaría en una desventaja significativa, y los gestores de riesgos del sector privado podrían tener más habilidades que los del gobierno. El resultado tiende a ser que el riesgo del proyecto es menor si lo asume el sector privado.²¹

Este resultado parece no concordar con el hecho de que el endeudamiento del sector privado, por lo general, cuesta más que el endeudamiento del sector público. Sin embargo, esto refleja principalmente diferencias en el riesgo predeterminado. La facultad del gobierno para gravar reduce la posibilidad de que no pague su deuda, y el sector privado está preparado, por lo tanto, para prestarle al gobierno casi con la tasa de interés libre de riesgo para financiar proyectos riesgosos. Siendo este el caso, cuando las APPs tienen como resultado la sustitución del endeudamiento privado por el endeudamiento gubernamental, los costos financieros se elevarán en la mayoría de los casos, incluso si el riesgo del proyecto es menor en el sector privado. La cuestión clave es entonces si las APPs resultan en un aumento de la eficiencia que compensen los costos más altos de endeudamiento para el sector privado.²² El impacto de las APPs en la eficiencia se abordará más adelante.

21 *La capacidad del gobierno para distribuir por la fuerza el riesgo entre los contribuyentes, mientras que a los mercados financieros se les tiene que proporcionar un incentivo para aceptar el dicho riesgo, puede poner al sector privado más que en desventaja en lo que se refiera a proyectos grandes y muy riesgosos. El campo para que el sector privado distribuya el riesgo también estaría algo limitado en los países con mercados financieros menos desarrollados.*

22 *El sector privado, en algunos casos, puede enfrentar costos de endeudamiento menores que el gobierno. Este puede darse cuando existen serias preocupaciones acerca de la liquidez del gobierno y/o de su solvencia, y también tiende a ser el caso para los socios extranjeros de muchos de los gobiernos de países en vías de desarrollo.*

4.2.2 Cuantificación del riesgo

Al considerar la opción de formar una Asociación Público Privada, el gobierno tiene que comparar el costo de la inversión pública y del suministro de servicios por parte del gobierno con el costo que implica suministrar los servicios por medio de una APP. Ya que la transferencia del riesgo es la clave para incrementar la eficiencia de las APPs, el gobierno quiere liberarse de los riesgos que el sector privado puede asumir mejor que el gobierno. Para hacerlo, el gobierno tiene que determinar el precio de dichos riesgos, de manera que pueda saber cuanto tiene que pagar al sector privado por asumírselos. En este respecto, es importante distinguir entre los riesgos específicos al proyecto y los riesgos del mercado. Los riesgos específicos al proyecto reflejan las variaciones en los resultados para proyectos individuales o grupos de proyectos relacionados. Así, para un proyecto de carreteras, el riesgo específico se podría derivar del suministro interrumpido de material de construcción, problemas laborales con la mano de obra, o la obstrucción del proyecto por parte de grupos ambientalistas. El riesgo específico al proyecto se puede diversificar entre un gran número de proyectos del gobierno o del sector privado y no necesariamente tiene que ser cuantificado por el gobierno. El riesgo del mercado que refleja el desarrollo económico subyacente que afecta a todos los proyectos no es diversificable y, por lo tanto, debe de ser cuantificado de manera adecuada.

El gobierno y el sector privado comúnmente adoptan diferentes métodos para cuantificar el riesgo del mercado. El gobierno tiende a utilizar una tasa de preferencia temporal social (STPR) u otra tasa libre de riesgo para descontar flujos de efectivo futuros al evaluar proyectos, mientras que los oferentes privados de los proyectos de las APPs incluirán una prima de riesgo en la tasa de descuento que apliquen a las ganancias futuras del proyecto.²³ Dada esta disparidad, el gobierno puede rechazar ofertas razonables del sector privado para realizar un proyecto vía una APP. En consecuencia, la elección entre la inversión pública y las APPs puede estar sesgada a favor de la inversión pública, lo que es contraproducente si el objetivo es promover las APPs como una alternativa más eficiente a la inversión pública y al suministro de servicios por parte del gobierno.²⁴ Además, si se elige la ruta de las APPs (quizá por

23 *Por ejemplo bajo el modelo de cuantificación del activo de capital (CAMP), que es muy utilizado por el sector privado, la tasa de rendimiento esperada de un activo se define como la tasa de rendimiento libre de riesgo más una prima de riesgo, y la prima de riesgo es el producto de la prima de riesgo de mercado y un coeficiente beta que mide la covarianza entre los rendimientos de ese activo y los rendimientos del mercado.*

24 *En los casos en los que el gobierno utiliza una tasa de descuento que incluye un factor de riesgo de mercado, éste es por lo general arbitrario y bajo. Por lo tanto, cambia el tamaño del sesgo pero no lo elimina. Grout (1997) concluye que la arraigada práctica de utilizar una STPR de 6 por ciento en el Reino Unido, que incluye un factor de riesgo,*

preferencia política), la distribución del riesgo entre el gobierno y el sector privado puede no ser eficiente, ya que el sector privado puede elegir técnicas de producción u otras características de diseño del proyecto que son menos eficientes simplemente porque acarrear un menor riesgo.²⁵ También el sector privado puede responder al establecimiento del precio del riesgo por debajo del mercado, comprometiendo la calidad de la construcción y del suministro de los servicios al menor grado posible sin violar de manera obvia el contrato con el gobierno. Por otra parte, también es posible que el gobierno sobre valore el riesgo y compense en demasía al sector privado por asumirlo, lo que elevaría el costo de las APPs en relación con el de la inversión pública directa. Finalmente, podrían existir incentivos para que el gobierno compense una sub-valoración del riesgo extendiendo garantías, lo que también podría elevar el costo para el gobierno a largo plazo.

4.3 Competencia, regulación y eficiencia

Gran parte del argumento a favor de las APPs se basa en la eficiencia relativa del sector privado. Aunque existe una extensa literatura sobre este tema, la teoría es ambigua y la evidencia empírica es mixta. Pero si surge un tema común, se relaciona con la importancia de la competencia como fuente de eficiencia tanto en el sector privado como en el público. Esto explica el uso de las franquicias como medio para comprometer al sector privado en una competencia repetida por un mercado que es inherentemente monopolista aunque aún así concursable (lo que es distinto a tener una competencia continua en un mercado). No obstante, el campo para la competencia en las actividades llevadas a cabo por las APPs es más limitado, pues tienden a ser menos concursables por las razones mencionadas anteriormente –la infraestructura social es subvaluada y la infraestructura económica implica grandes costos irrecuperables. Pero un área en la que la competencia es claramente factible es en el concurso por los contratos de construcción y servicios, y esto es crucial si las APPs se van a beneficiar de que el sector privado ponga en riesgo su capital, así como de sus habilidades administrativas y de su capacidad para innovar.

tiene un sesgo en contra de los proyectos de la PFI (Iniciativa de Financiamiento Privado). Sin embargo, este sesgo se eliminaría con la reciente reducción de la STPR a 3.5 por ciento y la exigencia de una evaluación más sistemática del riesgo al comparar la inversión pública con las opciones de la IPF.

25 Aunque no es una APP estrictamente hablando, proyecto del Eurotúnel, túnel ferroviario que cruza el canal de la Mancha entre el Reino Unido y Francia, fue elegido sobre un proyecto de túnel carretero –que el gobierno consideró construir y operar por sí mismo y que hubiera ofrecido mejor servicio a los usuarios– debido a que la tasa de descuento más alta del sector privado favoreció su elección, que era menos costosa y ofrecía rendimientos más rápidos y seguros (ver Kay, 1993).

También es importante una regulación basada en incentivos. Cuando un operador privado puede vender servicios al público, pero existe poco campo para la competencia, por lo general, el gobierno regula los precios. Sin embargo, el reto es diseñar una regulación que funcione bien, que aumente el rendimiento (hacia lo socialmente óptimo), que mantenga los precios bajos, y que limite la ganancia de monopolio, mientras que preserva el incentivo para que las empresas privadas sean más eficientes y reduzcan los costos. Una de las dos formas más comunes de regulación, la regulación de la tasa de retorno, sufre de problemas relacionados con el establecimiento adecuado de referencias de costos en una situación monopolística. Por lo tanto, es débil en lo que se refiere a los incentivos. La principal alternativa, la regulación de los precios, pone un techo al incremento de los precios y, por lo tanto, tiene potencial para éxito de ambas partes. Sin embargo, el hecho de que el techo de los precios a menudo está ajustado para reflejar las consideraciones de la tasa de retorno, significa que la tasa de retorno y la regulación de precios tienden a tener efectos bastante similares. La competencia referencial (*yardstick competition*) en la cual la regulación de la tasa de rendimiento está basada en los costos de empresas nacionales o extranjeras muy relacionadas, o bien en una empresa hipotética eficiente, es más prometedora, aunque demanda información. Finalmente, compartir la utilidad entre el gobierno y el sector privado es una forma de regulación alternativa que preserva los incentivos, aunque aún podría conducir a utilidades excesivas. Siendo este el caso, tiende a funcionar mejor cuando el gobierno es el principal comprador de los servicios (Laffont y Tirole, 1999).

V. MARCO INSTITUCIONAL PARA LAS APPS

Las APPs exitosas proporcionan servicios de alta calidad a los consumidores y al gobierno a un costo significativamente más bajo que el costo de la inversión pública y el suministro de los mismos servicios por parte del gobierno. La discusión precedente sugiere que es más probable que las APPs resulten en una ganancia de eficiencia que compense los mayores costos de endeudamiento del sector privado si tienen las siguientes características: la calidad de los servicios se puede sujetar a un contrato; existe una transferencia de riesgo significativa hacia el sector privado; y existe competencia, o bien, una regulación basada en incentivos. Estas características deben estar reflejadas en un marco de políticas para las APPs, que siga los lineamientos proporcionados por el estado de Victoria, Australia, que se resumen en el Recuadro 2. No obstante, también es necesario un marco institucional adecuado para que las APPs sean exitosas. Aunque los retos relacionados con lo anterior son mucho mayores en las economías emergentes y en los países en vías de desarrollo, y un programa de APPs debe proceder con cautela cuando no se tiene dicho marco, los países avanzados de la OCDE también enfrentan retos en este respecto. Aunque no son exhaustivos, los siguientes son elementos de un marco como tal.

El compromiso político y el buen gobierno son prerequisites para el éxito. Una APP es un compromiso importante de parte del sector privado, que necesita saber que los políticos también están comprometidos con la participación privada. La incertidumbre en este respecto origina un riesgo político que no conduce a tomar decisiones de negocios a largo plazo. Al mismo tiempo, los socios privados potenciales necesitan saber que el gobierno es justo en su trato con el sector privado y que cumplirá los compromisos que se asuman bajo las APPs. También es importante establecer canales claros de responsabilidad y rendición de cuentas para la participación del gobierno en las APPs. La corrupción generalizada sería un serio obstáculo para el éxito de las APPs, de la misma manera que impidió la privatización exitosa (Lora y Panizza, 2003).

Un marco legal adecuado puede proporcionar seguridad al sector privado de que los contratos serán cumplidos. En algunos casos esto requerirá cambios o adiciones a las leyes existentes. Por ejemplo, Italia y España recientemente han modernizado sus marcos legales que por muchos años fueron obstáculos para las APPs. En el caso de Italia, la *Ley Merloni* de 1994 sufrió un número de cambios diseñados para facilitar la participación privada en la inversión en infraestructura, mientras que la *Legge Obiettivo* del 2001 estableció un sistema de vía rápida para proyectos de infraestructura de importancia estratégica.²⁶ En el caso de España, la Ley de Concesiones 2003 complementa a un número de leyes que ya permitían las APPs, extendiendo las opciones de financiamiento privado.²⁷ Tanto en Italia como en España las nuevas leyes también han procurado asegurar los derechos del otorgante de crédito y esto también se ha enfatizado en Brasil y en Chile, en donde se considera crucial asegurar a los inversionistas que el gobierno cumplirá sus compromisos futuros. En Brasil se ha presentado al congreso un proyecto de ley que gobernaría todos los aspectos relacionados con las APPs. Las disposiciones de esta ley se resumen en el Recuadro 3. El marco legal para las APPs debe estar complementado por mecanismos de disputa transparentes confiables y eficientes. Finalmente, es importante que las APPs no enfrenten una tributación y regímenes de regulación discriminatorios.

26 *La ley Merloni aborda específicamente a las concesiones. Un requisito que plantea la ley es que el ganador de un contrato de concesión debe establecer una SVP, con una estructura y capitalización establecidos por la agencia pública que otorga el contrato. Para una mayor discusión, ver De Pierris (2003).*

27 *La ley facilita el financiamiento privado permitiendo un número de técnicas de financiamiento, incluyendo la reconversión a valores, y los peajes sombra. Las concesiones también pueden ser utilizadas para prácticamente cualquier tipo de infraestructura, y no solamente para carreteras, como se establecía anteriormente. Ver Montesino y Benito (2000) y Acerite (2003) para una mayor discusión de las APPs en España.*

Recuadro 2. Marco de Políticas para las APPs en Victoria, Australia¹

Victoria ha desarrollado un marco detallado y explícito para las APPs, llamado *Partnerships Victoria*. La característica clave de las políticas es el énfasis en obtener el mayor “valor por el dinero” (*value for money*), así como el interés público. Sin embargo, no se asume de antemano que el sector privado (o, en su caso, el sector público) puede desarrollar proyectos de manera más eficiente o efectiva. En cambio, las decisiones se toman según su mérito y los resultados se juzgan con base en el beneficio público obtenido.

Los proyectos de APPs se deben enfocar en la especificación del resultado final en vez de en los medios, y se deben establecer indicadores de desempeño para asegurar que la calidad de los servicios otorgados responda a las necesidades de la comunidad. La participación privada estará sujeta a una licitación competitiva, congruente con las políticas de adquisiciones del gobierno, y estas deben hacer énfasis en la transparencia de los procesos y de los resultados, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de proteger la confidencialidad comercial cuando sea adecuado. Además se deben utilizar métodos estandarizados cuando sea posible aminorar los costos de transacción, y si es necesario, se deben proporcionar incentivos para fomentar el desempeño de alto nivel.

Los proyectos del programa *Partnerships Victoria* deben cumplir con cierto número de características. Los resultados deben especificarse claramente (incluyendo estándares de desempeño cuantificables), y una o más partes del sector privado deben hacerse completamente responsables ante el gobierno por el suministro de servicios. La especificación clara de los resultados buscados permite a los oferentes competir con el diseño de medios creativos para entregar tales resultados, con el fin de reducir los costos. Las dependencias públicas deben limitar la especificación detallada de insumos, tales como el diseño de la infraestructura, o los medios por los cuales se van a generar los resultados. También debe existir una clara articulación de las responsabilidades del gobierno, incluyendo el monitoreo de los resultados, y los pagos solo se harán cuando se hayan entregado los servicios especificados, y si cumplen con los estándares requeridos.

¹ Elaborado con base en Victoria (2000, 2001) y en material disponible en la página web del programa *Partnerships Victoria* <http://partnerships.vic.gov.au/>.

Recuadro 3. La legislación de las APPs en Brasil

El gobierno brasileño recientemente ha presentado al congreso un proyecto de ley que regiría a las APPs en todos los niveles de gobierno.¹ Esta ley complementaría la legislación existente en el área fiscal, incluyendo la Ley de Concesiones y la Ley de Adquisiciones.² La ley crearía una nueva modalidad contractual a través de la cual un socio privado es responsable de la construcción y financiamiento de un activo público que sirve para el suministro de un servicio contratado. Al expirar el contrato, que tienen una duración máxima de 30 años, el activo debe ser transferido al sector público, con o sin un pago final (dependiendo del contrato).

El proyecto de ley prevé la participación clave de Ministerio de Planeación y del Consejo Monetario Nacional en la regulación del programa de APPs. El primero sería responsable de la coordinación general del programa, el último, a través de sus facultades regulatorias, establecería límites a la exposición al riesgo de las instituciones financieras para los proyectos de APPs (incluyendo a los Bancos Públicos y, en particular, el Banco Nacional de Desarrollo). El endeudamiento de fuentes oficiales extranjeras por parte del sector privado estaría sujeto a un proceso de aprobación estándar para tales operaciones. Los Controles sobre el endeudamiento interno no bancario o externo no oficial son más débiles. El plan es abordar esta cuestión con base en cada contrato.

El proyecto de ley también contiene disposiciones para minimizar la exposición del sector privado al riesgo institucional. Los elementos clave para contener el riesgo de falta de pago por parte del gobierno incluyen: el garantizar la prioridad de los pagos del contrato de la APP sobre otras categorías de gasto, excepto el servicio de la deuda y el gasto de mandato constitucional; permitir a los socios privados comprometer ante una institución financiera los pagos de un contrato de APP a ser realizados por el gobierno; permitir etiquetar ingresos para cumplir con los pagos del contrato de la APP; y la creación de fideicomisos de fondos para garantizar el pago del contrato de APP. Los pagos y las garantías a los que se puede comprometer el gobierno no están especificados en el proyecto de ley, y estarán gobernados por las disposiciones de la legislación existente.

1 *Un Proyecto de Ley para Instituir las Normas Generales para las Asociaciones Público Privadas dentro del Dominio de la Administración Pública.*

2 *Bajo la Ley de Concesiones, el sector privado puede construir y operar infraestructura pública, pero el gobierno no puede hacer pagos a los concesionarios. Bajo la Ley de Adquisiciones, el sector privado es el proveedor del sector público, no puede cobrar tarifas derechos de uso, y los contratos tienen una duración máxima de 5 años.*

Las APPs requieren el desarrollo de las capacidades del gobierno. Esto cubre una gama completa de habilidades requeridas para administrar un programa de APPs. Una queja común del sector privado acerca de las APPs es que el proceso de concurso y de establecimiento del contrato toma mucho más tiempo que en el sector privado. Así, una de las funciones de *Partnerships UK*, una dependencia

del gobierno especializada del Reino Unido, es promover los proyectos de la PFI (Iniciativa de Financiamiento Privado) dentro del gobierno, proporcionando asesoría financiera, legal y técnica, para brindar apoyo en la negociación de contratos y adquisiciones. La *Unità Tecnica per la Finanza di Progetto* (UTFP) en Italia es, como su nombre lo indica, una unidad para el financiamiento de proyectos, pero en la práctica desempeña un papel de asesoría y consultoría mucho más amplio.²⁸ No obstante, en ambos casos, el enfoque se centra en facilitar las condiciones para nuevos proyectos de APPs, aunque el administrar una gran cantidad de proyectos en curso representa un reto igual o más demandante. También se necesita poner una atención particular en el desarrollo de las habilidades de los gobiernos subnacionales, ya que en muchos países la responsabilidad de las áreas de gasto que son probables candidatas para APPs se les ha delegado a ellos.

El gobierno también tendrá que afinar sus procesos de evaluación de proyectos y su establecimiento de prioridades. En primer lugar, la decisión sobre llevar a cabo un proyecto o no, y la elección entre la inversión pública tradicional y una APP para implementarlo, debe estar basada en comparaciones técnicamente sanas del mayor valor por el dinero (*value for money*). Es particularmente importante evitar un posible sesgo a favor de las APPs simplemente porque implican un financiamiento privado y, en algunos casos, porque generan un flujo de ingreso para el gobierno.²⁹ La Unidad de APPs de la Tesorería Nacional de Sudáfrica, proporciona orientación detallada y asistencia técnica a dependencias relacionadas con la factibilidad y la gestión de las APPs.³⁰ En Chile, la evaluación de proyectos y el establecimiento de prioridades, involucra a distintos ministerios y dependencias gubernamentales interesados, incluyendo el Ministerio de Finanzas, quien se asegura de que las implicaciones fiscales futuras de las APPs sean congruentes con la sustentabilidad de la deuda a mediano plazo. En términos generales, las APPs no deben complicar la administración fiscal, objetivo que valora especialmente una contabilidad y una presentación de información financiera adecuadas.

28 *La UTFP fue establecida en 1999 y comenzó a operar en julio del 2000. Esta unidad proporciona habilidades específicas para permitir a la administración pública identificar proyectos que pudieran atraer la inversión del sector privado. Entre los años 2000 y 2002, la UTFP analizó cerca de 800 iniciativas de proyectos de APPs, pero sólo comenzaron un puñado de proyectos.*

29 *En parte, en respuesta a dichas preocupaciones, en Chile e Italia, se le permite al sector privado proponer proyectos para ser desarrollados como APPs.*

30 *Unidad de APPs fue establecida en el año 2000, y es utilizada por la Tesorería para ejercer un control estricto sobre las APPs que son impopulares en los sindicatos y que no son consideradas por el gobierno como la panacea. Por lo tanto, hasta la fecha sólo se han implementado once proyectos. Ver Fourie y Burger (200, 2001) para una discusión más a fondo.*

VI. TRANSFERENCIA DE RIESGO, ARRENDAMIENTO Y TITULARIDAD

La transferencia del riesgo del gobierno al sector privado tiene una influencia significativa para determinar si la APP es una alternativa más eficiente y efectiva en términos de costos que la inversión pública y el suministro de servicios por parte del gobierno. Evidentemente, esto es algo que el gobierno debe considerar al decidir si se va a embarcar en una APP y al negociar los términos del contrato. Esto también deben considerarlo quienes buscan evaluar si las APPs producirán realmente los beneficios que se les demandan, y en particular, si están siendo promovidas simplemente para mover a la inversión pública fuera del presupuesto. La transferencia del riesgo también es relevante para determinar el tratamiento contable adecuado para las APPs, de hecho, la discusión sobre la transferencia de riesgo que sigue a continuación recurre a material que es parte de los estándares de contabilidad. Sin embargo, la transferencia de riesgo es un tema independiente que puede ser discutido antes de abordar las cuestiones de la contabilidad y la presentación de información financiera.

6.1 Transferencia de Riesgo y Arrendamiento

El operador privado es típicamente el propietario legal del activo de una APP por el periodo de operación del contrato. Sin embargo, si el gobierno asume el riesgo (y obtiene las recompensas) que están normalmente asociados a la propiedad del activo, entonces es en realidad el propietario económico del activo. En este caso, la inversión de una APP no se puede distinguir mucho de la inversión pública tradicional, excepto en que el perfil de pago para el gobierno es distinto. En vez de que el gobierno realice un pago al contado para cubrir los costos de la construcción de un activo, el sector privado asume este costo y el gobierno cubre el costo de oportunidad del capital como parte de su pago de servicios al sector privado. Esta es la forma en la que se pueden utilizar las APPs para registrar inicialmente un menor endeudamiento y deuda que con la inversión pública tradicional.

Por lo general, la titularidad de un activo y su operación acarrearán distintos riesgos. Cuando el contrato de APP distingue entre los derechos y las obligaciones del sector privado en su capacidad como el propietario, y no operador, de un activo, la transferencia del riesgo puede estar evaluada con referencia al primero. Los estándares de contabilidad del sector privado proporcionan una orientación sobre como hacer esto para los arrendamientos. Un contrato de arrendamiento estándar se celebra entre el propietario de un activo (el arrendador) y el usuario de un activo (el arrendatario). En un arrendamiento de operación, que es similar a un convenio de renta en el que el arrendatario da un pago por utilizar un activo, el arrendador asume el riesgo relacionado con la propiedad. En un arrendamiento financiero, que

es una forma en que el arrendatario pide un préstamo para obtener un activo, el arrendatario asume los riesgos. El que se trate de un arrendamiento operativo o financiero depende de la naturaleza de la transacción y no de la forma del contrato. Los factores que deben influenciar una decisión de este tipo se discuten en cierto número de estándares de contabilidad del sector privado para los arrendamientos, tales como los emitidos por la IASB (Junta de Estándares Internacionales de Contabilidad) y de la FASB (Junta de Estándares de Contabilidad Financiera) en los Estados Unidos. Los factores incluidos en los estándares de la IASB se resumen en el Recuadro 4.

Aunque las APPs se pueden establecer específicamente como arrendamientos operativos, es poco común que tomen la forma de arrendamientos financieros. Los arrendamientos financieros tienden a ser utilizados por los gobiernos para adquirir bienes mayores de equipamiento, como aviones, y no para la construcción de infraestructura. De hecho, en una APP típica, tal como la del esquema *DBFO* (diseño, construcción, financiamiento, operación), el propietario legal del activo de la APP es por lo general el operador privado y así, a primera vista, ya que solo hay una parte involucrada, este convenio no puede ser descrito como un arrendamiento. Sin embargo, un examen de la substancia de una transacción tipo APP puede conducir a la conclusión de que el gobierno, y no el propietario privado, es quien asume la mayoría de los riesgos asociados con la titularidad de la propiedad. En este caso, se puede asumir la perspectiva de que el activo está siendo en realidad adquirido por el gobierno a través de un arrendamiento financiero y que el gobierno es el propietario económico, más no legal, del activo de la APP.

Recuadro 4. Factores que determinan la substancia de un Arrendamiento¹

De acuerdo con la Junta de Estándares Internacionales de Contabilidad (IASB), los siguientes factores conducirían normalmente que un arrendamiento sea clasificado como arrendamiento financiero.

- El arrendador transfiere la propiedad del activo al arrendatario al finalizar el término del arrendamiento
- El arrendatario tiene la opción de comprar el activo a un precio que se espera que sea lo suficientemente menor al valor justo en el momento en el que se vuelve ejercible la opción, de manera que, en el comienzo del arrendamiento, sea razonablemente seguro que la opción será ejercida.
- Los términos del arrendamiento abarcan la mayor parte de la vida económica del activo, incluso si el título no es transferido.
- Al comienzo del arrendamiento, el valor presente de los pagos de arrendamiento mínimos se aproxima al valor justo del activo arrendado.
- Los activos arrendados son de naturaleza especializada de manera que sólo el arrendatario puede utilizarlos sin necesidad de hacerles modificaciones importantes.

Individualmente o en combinación, los siguientes factores también pueden llevara a que los arrendamientos sean clasificados como arrendamientos financieros.

- El arrendatario puede cancelar el arrendamiento y las pérdidas del arrendador relacionadas con la cancelación son asumidas por el arrendatario.
- Las ganancias o pérdidas derivadas de la fluctuación entre el valor justo y el residual corresponden al arrendatario (por ejemplo, en forma de descuentos en la renta que igualen a la mayoría de las ganancias de las ventas al final del arrendamiento).
- El arrendatario tiene la capacidad de continuar el arrendamiento por un periodo secundario por una renta que es sustancialmente menor que la renta del mercado

¹ Con base en *International Accounting Standard (IAS) 17, Leases*, International Accounting Standards Board, 1999

6.2 Evaluación de la Transferencia del Riesgo y Titularidad de la Propiedad

Algunos criterios han sido diseñados para evaluar el grado de transferencia del riesgo implicado en las APPs. En gran medida, estos se derivan del método del sector privado para clasificar arrendamientos, de hecho, la Federación Internacional de Contadores (IFAC) ha emitido un estándar para el sector público sobre los arrendamientos que se relaciona mucho con el estándar de la IASB para el sector

privado.³¹ Sin embargo, la IFAC reconoce que el sector público puede celebrar una variedad de convenios para el suministro de bienes y servicios públicos que involucran el uso de activos construidos para un uso específico, en los que no queda claro si se trata de un arrendamiento financiero o no. Por ejemplo, el estado de Victoria, en Australia, se enfoca en tres criterios para determinar si un contrato de APP del programa *Partnerships Victoria* debe ser clasificado como un arrendamiento financiero: que el gobierno financie el 90 por ciento o más del costo de los activos; que el contrato de los servicios cubra más del 75 por ciento o más de la vida útil del activo; y que el contrato incluya una “cláusula de descuento” por medio de la cual el gobierno pueda comprar el activo al final del contrato por una cantidad substancialmente menor que su valor residual.³²

Cuando los contratos de APPs no proporcionan una base sobre la cual distinguir entre los riesgos asociados con la titularidad y la operación del activo, el grado de transferencia del riesgo puede ser evaluado con referencia a las características generales de riesgo de una APP. Esto se ha hecho en el Reino Unido, en donde el objetivo específico, tanto para los contratos de la PFI separables (que distinguen los elementos de la propiedad y del servicio) como para los contratos no separables, es determinar si el gobierno o el operador privado “tiene un activo en una propiedad de la PFI”. Para contratos no separables, el método del Reino Unido se basa, en primer lugar, en el equilibrio del riesgo de la demanda y en el riesgo del valor residual asumidos por el gobierno y el operador privado. El riesgo de demanda, que es un riesgo operativo, y es la consideración dominante, es asumido por el gobierno si los pagos a un operador privado por el servicio son independientes de la necesidad futura por el servicio. El riesgo del valor residual, que es un riesgo relacionado con la propiedad del activo, es asumido por el gobierno si un activo PFI es transferido al gobierno por una cantidad menor a su valor residual.³³ También

31 *Estándares Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSASs) 13 Arrendamientos, emitidos en diciembre del 2001). La IFAC es una organización global de contaduría cuyo principal propósito es establecer estándares de contabilidad de calidad para promover la convergencia internacional de los estándares. También, recomienda estándares de contabilidad al sector público a través de su Comité del Sector Público (IFAC-PSC).*

32 *Desde 1990, la Oficina de Administración y Presupuesto de los Estados Unidos ha utilizado estos tres criterios, así como otros tres más –relacionados con quién es propietario del activo durante el periodo contratado, si el activo es construido para propósitos generales o para un uso específico, y si existe un mercado privado para el activo– con el fin de distinguir un arrendamiento operativo de un arrendamiento financiero. Para mayor detalle, ver: United States Office of Management and Budget 2002 y United States Congressional Budget Office (2003b).*

33 *El riesgo del valor residual es asumido por el gobierno porque el operador privado refleja en el precio que cobra al gobierno por los servicios, o bien en el ingreso que el*

se puede hacer referencia a los distintos indicadores cualitativos, incluyendo las garantías del gobierno para los pasivos del sector privado, y el grado de influencia del gobierno sobre el diseño y la operación de los activos. La conclusión final es un juicio profesional con base en todos estos factores relevantes.

La Eurostat también proporciona orientación sobre la clasificación de los activos de las APPs con base en la transferencia del riesgo. Para este fin, la Eurostat ha emitido recientemente una decisión que dice que se supone que un socio del sector privado asume el equilibrio del riesgo de la APP si asume la mayor parte del riesgo de construcción, y ya sea la mayor parte del riesgo de disponibilidad (también conocido como riesgo de desempeño) o la mayor parte del riesgo de demanda. Se proporcionan más detalles en el Recuadro 5. Aunque es comprensible enfocarse en unas cuantas categorías de riesgo claves con el propósito de evaluar la transferencia de riesgo, la decisión de la Eurostat es problemática.³⁴ Ya que el sector privado asume típicamente la mayoría de los costos de construcción y de los riesgos de disponibilidad, la decisión tiende a ser que la mayoría de los activos de las APPs sean clasificados como activos propiedad del sector privado, incluso cuando el gobierno asume la mayor parte del riesgo de demanda. Siendo así, la decisión parece ser más liberal de lo que la propia Eurostat ha sido al clasificar las APPs. Así, en el caso de Irlanda, la Eurostat indicó que los primeros proyectos de APPs indicaban una transferencia insuficiente de riesgo, y que la inversión en estos proyectos se clasificaba como inversión pública. Hasta la fecha toda la inversión en APPs en Irlanda ha sido tratada de esta forma. Una preocupación es que la decisión podría abrir la puerta a las APPs cuya principal intención es eludir al SGP.

El evaluar la transferencia del riesgo tiende a continuar siendo un ejercicio difícil. Ciertamente, es esencial la total transparencia de los términos de los contratos de APPs originales y de las renegociaciones de los mismos, junto con cierto grado de simplificación y estandarización. Sin embargo la complejidad legal de los contratos de las APPs implica que siempre serán difíciles de interpretar, y eso complicará la evaluación de la transferencia del riesgo incluso cuando el enfoque se centre en unos cuantos riesgos clave. Además los contratos de las APPs pueden no

gobierno recibe de un proyecto, la diferencia entre el valor residual esperado del activo y el precio al cual el activo será transferido al gobierno. Si el activo termina valiendo más o menos de la cantidad reflejada en el pago por el servicio o en el ingreso que corresponde al gobierno, cualquier ganancia resultante beneficia al gobierno y cualquier pérdida es asumida por el gobierno.

34 *No obstante, es interesante que la Eurostat no haga mayor énfasis en el riesgo del valor residual, ya que éste es un claro riesgo relacionado con la titularidad del activo. También se destaca un fallo de la Eurostat sobre la reconversión a valores en Italia, mencionado en la Sección IV.*

mencionar la historia completa ya que sólo son relevantes a la transferencia de riesgo *ex ante*. La presión política para que el gobierno rescate financieramente a los proyectos grandes (que son demasiado grandes como para fracasar), y que son proveedores de servicios esenciales, puede implicar que el gobierno, en realidad, asuma un riesgo mucho mayor del que se sugiere en el contrato.

VII. CONTABILIDAD FISCAL Y PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN FINANCIERA

Aún no existen estándares de contabilidad fiscal y de presentación de información financiera específicos para las APPs. Aunque la profesión de la contabilidad está dando pasos para desarrollar un estándar internacionalmente aceptado, las eventuales características de dicho estándar no están claras aún.³⁵ Al mismo tiempo, la falta de estándares dificulta cerrar las lagunas jurídicas que permiten que las APPs sean utilizadas para evadir los controles de gasto, y para quitar a la inversión pública del presupuesto y la deuda del balance general del gobierno.³⁶ Además, el recurrir a las garantías para asegurar el financiamiento privado puede exponer al gobierno a costos ocultos que incluso pueden ser mucho mayores que los del financiamiento público tradicional. Un estándar de contabilidad y presentación de información financiera internacionalmente aceptado podría promover la transparencia acerca de las consecuencias fiscales de las APPs y, en el proceso, hacer que su principal motivación sea incrementar la eficiencia en vez de desear cumplir los objetivos fiscales. En cualquier caso, al volverse más comunes las APPs, los analistas de mercado y las agencias calificadoras están desarrollando las habilidades para evaluar los riesgos fiscales que éstas implican y, en particular, la consistencia de los compromisos futuros de las APPs y de los pasivos contingentes con la sustentabilidad de la deuda. Así, es poco probable que cualquier mal uso que se le quiera dar a las APPs escape por mucho tiempo del escrutinio del mercado.

35 *Esto se está realizando bajo el auspicio de la IFAC-PSC. Un grupo de trabajo recientemente establecido, para la armonización de la contabilidad del sector público, que celebró su primera reunión en febrero del 2004, está abordando este tema. Poco ha sido escrito, con excepción de Donaghue (2002) acerca del tratamiento contable de las APPs.*

36 *Consideraciones similares condujeron al Fondo Monetario Internacional a incluir a los arrendamientos en los límites de deuda externa para los programas apoyados por el fondo. Ver Board Decisión No. 12274 (00/85), Agosto 24, y IMF (2000) para mayores detalles.*

Recuadro 5 Decisión de la Eurostat sobre el Tratamiento de las APPs¹

La decisión de la Eurostat cubre contratos a largo plazo áreas en las que el socio del sector privado construye un activo y suministra servicios principalmente al gobierno.

La Eurostat recomienda que los activos involucrados en una sociedad público-privada deben estar clasificados como activos no gubernamentales y por lo tanto registrados fuera del balance general del gobierno, si se cumplen las dos condiciones siguientes: (1) que el socio del sector privado asuma el riesgo de construcción, y (2) que el socio del sector privado asuma ya sea el riesgo de disponibilidad o el de demanda. Una opinión adjunta del Comité de Estadísticas Monetarias, Financieras y de Balance de pagos indica que estas condiciones se refieren a que el socio del sector privado asume la mayoría del riesgo implicado.

El riesgo de construcción cubre eventos tales como la entrega tardía, los estándares bajos, los costos adicionales, la eficiencia técnica, y los efectos externos negativos. Si el gobierno realiza pagos a los socios del sector privado sin considerar el estado del activo, esto indica que el gobierno asume la mayor parte del riesgo de construcción. El riesgo de disponibilidad se relaciona con la capacidad del socio del sector privado de proporcionar el volumen y la calidad de los servicios convenidos. Los pagos del gobierno al sector privado que no se basan en el suministro de servicios indican que el gobierno asume la mayor parte del riesgo por el suministro de los servicios. El riesgo de demanda cubre el impacto del ciclo de los negocios, las tendencias del mercado, la competencia y el progreso tecnológico sobre la continuidad de la necesidad del servicio. Los pagos del gobierno al sector privado que son independientes de la demanda indican que el gobierno asume la mayor parte del riesgo de demanda. Los cambios en la demanda debidos al cambio en las políticas gubernamentales están excluidos.

Es responsabilidad de las oficinas de estadísticas nacionales implementar la decisión de la Eurostat, con base en información que se considera que es fácil obtener de los contratos de las APPs. Sin embargo, cuando es difícil hacer una clasificación clara, se pueden tomar en cuenta otras cláusulas del contrato. En particular, si el gobierno tiene la obligación de comparar el activo al final del contrato a un precio predeterminado, esto indicaría que el gobierno asume la mayor parte del riesgo de la APP cuando otras consideraciones no están claras.

Elaborado con base en Eurostat (2004)

Los estándares existentes proporcionan un punto de partida para abordar el tratamiento contable y para la presentación de información financiera de las APPs. El Sistema Nacional de Cuentas de 1993 (1993 SNA por sus siglas en inglés) y el Sistema Europeo de Cuentas de 1995 (ESA 95, por sus siglas en

inglés) cubren algunas operaciones que caracterizan a las APPs, incluyendo los arrendamientos, aunque el ESA 95 complementado por el Manual de Deuda y Déficit Gubernamentales del ESA 95, cubre la construcción y operación de infraestructura pública por parte del sector privado.³⁷ El marco para la presentación de información fiscal y financiera, Manual de Estadísticas Financieras del Gobierno 2001 (GFSM 2001, por sus siglas en inglés) –que integra flujos y acciones, y cambia el énfasis hacia la presentación de información con base en acumulados y balances generales– también se adecua a la presentación de informes de las APPs, aunque actualmente no proporciona una cobertura comprehensiva de tales operaciones.³⁸

7.1 El tratamiento Actual de las Operaciones de las APPs

La Eurostat aborda el tratamiento contable de las siguientes operaciones de APPs: contratos de operación, concesiones y arrendamientos operativos, arrendamientos financieros, transferencia de activos de las APPs al gobierno. Este tratamiento está descrito a continuación utilizando el marco para presentación de informes fiscales del GFSM 2001.

- *Contratos de Operación.* Cuando el activo de una APP es propiedad del sector privado, los pagos bajo los contratos de operación por los servicios proporcionados al gobierno están registrados en el estado de control de operaciones del gobierno como gastos.
- *Concesiones y arrendamientos operativos.* Las tarifas de concesión y otros pagos realizado por los operadores privados de concesiones del gobierno (por ejemplo, la participación de los ingresos de la APP) están registrados en el estado de control de operaciones como ingreso.³⁹ Cuando el gobierno arrenda un activo que es e su propiedad a un operador privado, los pagos de

37 Aunque el ESA 95 es aceptado solamente en la Unión Europea mientras que el 1993 SNA es aceptado internacionalmente, es probable que un avance en dirección de la armonización de estos dos estándares se de en dirección al ESA 95, por lo menos en lo que se refiere a las APPs.

38 Para una discusión detallada del GFSM 2001, ver IMF (2001).

39 El tratamiento de las concesiones ha sido cuestionado, sin embargo. Ya que una concesión implica la transferencia del poder monopólico del gobierno hacia el sector privado, se ha expresado la perspectiva de que las concesiones deben ser consideradas como activos no financieros. Este tratamiento puede ser considerado como un intento por extender la discusión sobre el tratamiento de las licencias de telefonía móvil hacia las concesiones. No obstante, en el caso de las licencias de telefonía móvil, se acordó que sí existe un activo subyacente, el espectro, mientras que en el caso de las concesiones no existe un activo como tal.

arrendamiento al gobierno por parte del operador privado también se registran como ingresos.⁴⁰

- *Arrendamientos financieros.* La adquisición de un activo bajo un arrendamiento financiero estaría registrada en el estado de control de operaciones como costo, junto con el incumplimiento en un pasivo de arrendamiento ante el sector privado. El activo y el pasivo también serían registrados en el balance general del gobierno. La depreciación subsecuente del activo y los pagos de intereses y de amortización del arrendamiento estarían registrados en el estado de control de operaciones. Al reducirse el pasivo de arrendamiento, el valor del activo neto se acumulará en el balance general (dado que el pasivo se reduce a una tasa más rápida de lo que se deprecia el activo). Cuando el arrendamiento concluye, el activo será registrado en el balance general del gobierno con su valor residual.⁴¹
- *Transferencia de activos de APPs al gobierno.* Si existe una cláusula para que el activo de una APP sea transferido sin ningún costo al gobierno, la transferencia del activo se registra en estado de control de operaciones como la adquisición de un activo no financiero a su valor residual, compensada por una transferencia de capital por parte del sector privado. Cualquier precio de compra involucrado sería un gasto, y la transferencia de capital se reduciría en la cantidad correspondiente.⁴² El activo también sería registrado en el balance general con su valor residual en el momento en el que se de la transferencia, y la depreciación subsecuente del activo sería registrada el estado de control de operaciones.

7.2 Contabilidad para la Transferencia Limitada del Riesgo

Cuando los proyectos de APPs implican una transferencia limitada del riesgo al sector privado, la práctica común de la Eurostat en un número de países es clasificar los activos de las APPs como activos gubernamentales. Esto con la intención de reconocer que el gobierno desempeña un papel en la economía y conduce la política fiscal a través de las APPs. Para propósitos de contabilidad, la Eurostat trata a la inversión de las APPs que expone al gobierno a un riesgo significativo como inversión

40 *Cuando el gobierno arrenda un activo a un propietario privado, los pagos de arrendamiento realizados por el gobierno al propietario del activo son registrados como un gasto; sin embargo, como se indica en las Sección esto no se considera comúnmente como una APP.*

41 *Como se indica en la sección VII, las APPs comúnmente no toman la forma de arrendamientos financieros.*

42 *Si el gobierno paga más que el valor residual de un activo, el activo aún así es adquirido por el gobierno a su valor residual verdadero, y también hay una transferencia de capital del gobierno al operador privado.*

pública. Aunque el estado de Victoria, en Australia, y el Reino Unido asumen que el gobierno está adquiriendo el activo por medio de un arrendamiento financiero.⁴³ Estos dos enfoques son formalmente el mismo. Es probable que la contabilidad de la transferencia limitada de riesgo llamará mucho la atención de la profesión contable ya que busca desarrollar un estándar de contabilidad general y presentación de informes para las APPs. En este sentido, quizá el enfoque tienda hacia redefinir el método de contabilidad cuando las evaluaciones de la transferencia de riesgo sugieran que el gobierno asume el balance del riesgo y, como consecuencia, los activos de las APPs son tratados como activos gubernamentales.⁴⁴

Es cuestionable, sin embargo, si el clasificar a los activos de las APPs como activos gubernamentales o privados es una manera adecuada de reflejar el grado de transferencia del riesgo. Las APPs implican una gama de riesgos, y la exposición del gobierno al riesgo de una APP podrá variar de acuerdo con cada proyecto. Idealmente, se debería hacer un intento por medir el riesgo al cual se expone el gobierno bajo cada contrato de APP y evaluar las consecuencias fiscales de tal riesgo. Sin embargo, esto es extremadamente difícil de hacer, incluso en el caso relativamente sencillo de las garantías explícitas. Pero el clasificar a los activos de las APPs ya sea como activos gubernamentales o privados es insensible, en cambio, al grado de riesgo que se comparte y puede desalentar la realización APPs cuando el sector privado está preparado para asumir un riesgo importante (pero no la mayor parte del riesgo) y cubrir una parte considerable de los costos del proyecto. En este caso, la profesión contable, en vez de afinar el método actual para contabilizar la transferencia limitada del riesgo, deben buscar desarrollar un método factible para evaluar y cuantificar los riesgos de las APPs que asume el gobierno y para transparentar dichos riesgos. Los países tendrán que desarrollar su propia capacidad para evaluar la transferencia de los riesgos que implican las APPs.

7.3 Obligaciones Contractuales y Garantías del Gobierno

En muchas APPs el gobierno tiene la obligación contractual de comprar servicios a un operador privado. Estos pagos tienen implicaciones fiscales a mediano plazo que deben ser transparentadas. Por lo menos se debe reportar el flujo de los pagos futuros establecidos en el contrato de APP. Esto se hace en el Reino Unido para indicar el grado hasta el cual estos pagos limitan la flexibilidad de la política fiscal en el futuro. Sin embargo, existe una cuestión con respecto a si los pagos

43 *En el caso del Reino Unido, esta práctica ha tenido como resultado que el 57 por ciento de los activos de la PFI sean clasificados como activos gubernamentales (HM Treasury, 2003).*

44 *Algunas de las cuestiones técnicas de contabilidad surgen en relación con el tratamiento de los activos de las APPs como activos gubernamentales –lo que conoce que preocupa a la profesión contable– se discuten en el Apéndice II.*

futuros bajo contrato deben ser también capitalizados y contados como pasivos. El argumento para no hacerlo es que estos pagos son contingentes sobre el suministro satisfactorio de un servicio, y pueden cambiar en cualquier caso durante la vida de un contrato operativo según los cambios en la necesidad y la demanda del servicio, en la tecnología, etc. El argumento contrario es que asumir una obligación contractual hace más que limitar la flexibilidad de la política fiscal en el futuro. En particular, las evaluaciones de la sustentabilidad de la deuda se ven afectadas de la misma manera en que sucede si el gobierno incurriera en deuda para financiar la inversión pública y proporcionara el servicio por sí mismo, en que se tienen que generar los superávits primarios mayores y los déficits primarios menores (exclusivos de los pagos de la APP) para asegurar un patrón de deuda deseado. En este caso, el valor presente neto de los pagos futuros bajo contrato de la APP, menos los ingresos contractuales recibidos del sector privado (por ejemplo las cuotas de concesión), ambos descontados utilizando una tasa de interés libre de riesgo, deben añadirse a la deuda del gobierno cuando se evalúe la sustentabilidad de la misma.⁴⁵ No obstante, éste debe ser una solución provisional pues queda pendiente el desarrollo de un método internacionalmente acordado para evaluar, cuantificar y transparentar los riesgos relacionados con las APPs, y para reflejarlos en el análisis fiscal (incluyendo el análisis de la sustentabilidad de la deuda) como se sugirió antes.

Las garantías del gobierno proporcionadas en relación con las APPs son la principal fuente de riesgo fiscal. Los riesgos en que incurre el sector privado en relación con las APPs se pueden reducir o eliminar a través de garantías explícitas del gobierno. Lo más común, en relación con las APPs es que el riesgo financiero se reduzca a través de garantías de crédito, el riesgo de demanda se reduzca a través de la garantía de pagos mínimos por los servicios vendidos al público, y que el riesgo de valor residual se reduzca al garantizar el gobierno el precio al cual comprará un activo cuando el contrato de operación termine.^{46 47}

La transparencia de las garantías gubernamentales es muy exigida. Así el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal y el relacionado Manual de Transparencia

45 *Cabe señalar que no existe una base para registrar como pasivo el valor presente de los pagos futuros bajo contrato en el GFSM 2001, dado que un compromiso de pagar por un servicio no puede ser acumulado hasta que el servicio sea proporcionado. En cambio, se tiene que hacer un ajuste ad hoc a la medida de la deuda nominal reportada como detalle informativo en el balance general.*

46 *La transferencia del activo de una APP a gobierno a un precio menor a su valor residual, que se ha discutido anteriormente, es semejante a una garantía aunque no sea descrita como tal.*

47 *Para una discusión más completa de las garantías y de otros pasivos contingentes, ver Brix y Schick (2002).*

Fiscal del Fondo Monetario Internacional exigen, como parte de la documentación presupuestaria, estados que describan la naturaleza e importancia de todos los pasivos contingentes.⁴⁸ Sin embargo, compilar la información requerida para cumplir con esta práctica representa un reto considerable para la mayoría de los países que actualmente carecen de un marco para manejar las garantías. Una buena práctica de transparencia es publicar información detallada sobre las garantías. Ésta debe incluir el propósito de política pública de cada garantía o programa de garantía, el monto total de la garantía clasificado por sector y duración, los beneficiarios, y la probabilidad de que la garantía se haga efectiva. También se debe proporcionar información sobre las garantías pasadas que se hicieron efectivas. La mejor práctica es publicar estimaciones cuantitativas del impacto potencial fiscal de una garantía que, con base en la experiencia pasada, probablemente se hará efectiva (es decir, el valor esperado de los pagos de la garantía). Por ejemplo, los Estados Unidos exigen estimados sistemáticos de los costos potenciales de las garantías de crédito y pensiones, de depósitos y otras formas de aseguramiento, y de la mayoría de los pasivos contingentes.

Cuando el costo de las garantías que se hacen efectivas tiene una potencial relevancia para la política fiscal, se debe considerar en el presupuesto para enfrentar el costo esperado. En otros casos, esto puede ser manejado a través de la partida de contingencias generales. El valor esperado de los pagos de garantía también se debe reflejar en cualquier discusión de perspectivas fiscales a mediano plazo, y tomando en cuenta cuando evaluar la sustentabilidad de la deuda. Sin embargo, reflejar las dificultades que implica medir el valor esperado de los pagos de garantía, esto no debe ser tratado como un pasivo esperado que es añadido a la deuda. En cambio, mientras mayor sea el pasivo esperado asociado a las garantías, será considerado menos favorable un patrón de deuda en particular. La incorporación formal de este pasivo al análisis de la sustentabilidad de la deuda debería, de nuevo, aguardar al desarrollo de un método para evaluar, cuantificar y transparentar los riesgos relacionados con las APPs, para reflejarlos en el análisis fiscal. Para reducir el riesgo fiscal asociado con las garantías, además de la total transparencia, los gobiernos deberían tomar medidas para controlar estos riesgos (por ejemplo a través de una meticulosa investigación de las solicitudes de garantía, de los límites de exposición individual y general, y de las tarifas relacionadas con el riesgo).

El tratamiento contable de las garantías que se hacen efectivas es fácil. Hay dos posibilidades: ya sea que el gobierno asuma los pasivos concernientes y no exista

48 *La transparencia también es requerida por las Mejores Prácticas de Transparencia Presupuestaria de la OCDE y por el IPSAS 19, Disposiciones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes, emitido por la IFAC, aunque los pasivos contingentes sean reportados como detalle informativo en el balance general según el GFSM 2001.*

un título de crédito sobre el deudor original, o bien, que el gobierno le preste al deudor en el supuesto de que el deudor le reembolsará en última instancia. En el primer caso, el gobierno registrará el costo total de las llamadas garantías como un gasto, y la adquisición de un crédito como pasivo. En el segundo caso, el gobierno tiene un título sobre el deudor, el cual se registra como la adquisición de un activo financiero. Cuando el préstamo es reembolsado, el interés se registra como ingreso y la amortización como transacción financiera.

7.4 Resumen de Requerimientos de Transparencia para las APPs

Se ha puesto un énfasis considerable sobre la divulgación de la información como medio para que las consecuencias fiscales de las APPs sean completamente transparentes. En resumen, los requerimientos de transparencia para las APPs mencionados en este documento son:

- Los contratos de las APPs deben ser divulgados y se debe buscar la simplificación y la estandarización.
- Los contratos de operación las concesiones, los arrendamientos operativos y la transferencia de activos de las APPs al gobierno deben de estar registrados en la contabilidad fiscal de acuerdo con el tratamiento promovido por la Eurostat.
- El flujo de pagos futuros bajo los contratos de APPs existentes debe ser reportado.
- Las garantías del gobierno deben ser transparentadas como lo indica el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional.

Cuando un programa de APP tiene importancia fiscal, se debe incluir un reporte –que cumpla con todos los requerimientos de transparencia mencionados– como parte de la documentación presupuestaria.

VIII. CONCLUSIONES

Las Asociaciones Público Privadas (conocidas como APPs,) suponen que el sector privado proporciona los activos de infraestructura y los servicios que tradicionalmente han sido proporcionados por el gobierno. Una inclusión del capital y la administración privados a los proyectos de inversión puede ser una alternativa para evadir las restricciones fiscales sobre dichos proyectos, así como para incrementar la eficiencia. Reflejando estas ventajas, las Asociaciones Público Privadas están acaparando el mundo: existen programas bien establecidos en cierto número de países (incluyendo Chile, Irlanda, México y el Reino Unido) y programas menos desarrollados, o bien, un gran interés, en muchos otros países. No obstante, no se debe dar por sentado

que las Asociaciones Público Privadas son más eficientes que la inversión pública y el suministro de los servicios por parte del gobierno. Una preocupación en particular es que las Asociaciones Público Privadas pueden ser utilizadas principalmente para evadir los controles de gasto, y para quitar la inversión pública del presupuesto y la deuda del balance general del gobierno, aunque el gobierno siga asumiendo la mayor parte del riesgo que acarrearán y enfrentando grandes costos fiscales potenciales.

Un requisito clave es la transferencia adecuada del riesgo del gobierno hacia el sector privado, si se quiere que las asociaciones público-privadas suministren a los consumidores y al propio gobierno servicios de alta calidad y efectivos en términos de costos. Pero ésta es sólo una de varias precondiciones para el éxito. La calidad de los servicios debe de sujetarse a un contrato, de manera que los pagos a los proveedores de servicios puedan estar vinculados con su desempeño y se minimice la necesidad de renegociaciones costosas, y tiene que existir una regulación basada en la competencia o en incentivos, lo que es esencial para lograr la eficiencia. También se necesita un marco institucional adecuado, caracterizado por el compromiso político, el buen gobierno y el claro respaldo de la legislación. Además, el gobierno tendrá que desarrollar las habilidades necesarias para administrar los programas de las APPs, y en particular refinar la evaluación y el establecimiento de prioridades de su proyecto.

Evaluar la transferencia del riesgo es difícil dadas la multitud de riesgos a los que se exponen las Asociaciones Público Privadas y la complejidad de los contratos de las mismas. Aunque algunos países realizan tal evaluación, el enfoque se centra en disposiciones selectas de los contratos de las APPs que puedan ser indicativas de una transferencia limitada del riesgo hacia el sector privado. En este sentido, una decisión reciente sobre los criterios a ser utilizados para evaluar la transferencia del riesgo, emitida por la Oficina de Estadísticas de las Comunidades Europeas, podría abrir la puerta a las APPs que pretenden evadir las restricciones fiscales. En cualquier caso, es necesario transparentar los contratos de las APPs para evaluar la transferencia del riesgo.

Aún no existe un estándar comprensivo para la contabilidad fiscal y la presentación de información financiera de las APPs. No obstante, los estándares existentes cubren cierto número de operaciones que pueden ser reportadas de manera sencilla. La contabilidad de las APPs que implica una transferencia limitada del riesgo hacia el sector privado es más compleja. En ausencia de lineamientos acordados internacionalmente sobre el tratamiento contable de la transferencia limitada del riesgo en las APPs, los costos futuros conocidos y potenciales de las mismas—que se derivan de las obligaciones contractuales del gobierno de comprar servicios al sector privado y de las garantías del gobierno, respectivamente— deben ser divulgados y

tomados en cuenta al llevar a cabo un análisis de la sustentabilidad de la deuda. Una vez que se ha desarrollado un estándar de contabilidad y de presentación de información financiera de las APPs que sea aceptado internacionalmente, éste debe ser utilizado en tanto cumpla de manera adecuada con las necesidades de transparencia y proporcione una base adecuada para evaluar las consecuencias fiscales.

APÉNDICE I

Experiencia de las Asociaciones Público Privadas en algunos Países

El presente anexo proporciona una perspectiva de la experiencia de las APPs en Chile, Irlanda, México y el Reino Unido.

Chile⁴⁹

La experiencia de las APPs en Chile ha sido exitosa, y una porción significativa de la brecha considerable de infraestructura identificada una década atrás ha sido cerrada.⁵⁰ Desde 1994, el gobierno ha comprometido al sector privado en 36 proyectos de APPs con un valor total de cinco mil quinientos millones de dólares.⁵¹ Así, los proyectos contratados comprenden 24 proyectos de transporte, nueve aeropuertos, dos presidios y una reserva. Alrededor de 20 de estos proyectos ya se encuentran en la fase operativa.

El éxito de las APPs en Chile ha sido apuntalado por: un marco institucional sólido, procedimientos bien desarrollados para identificar, evaluar, y licitar los proyectos; los esfuerzos para asegurar una adecuada repartición del riesgo entre el sector público y el privado; y reformas para asegurar la disponibilidad del financiamiento privado de los proyectos. No obstante, la implementación de un programa de APPs no se ha

49 *Con base en las discusiones con funcionarios del Ministerio de Finanzas, del Ministerio de Obras Públicas y con el Ministerio de Planeación, representantes del sector privado financiero y no financiero, y académicos. También se basa esta sección en Gomez-Lobo e Hinojosa (2000) Enge, Fischer y Galetovic (2003), y Cruz, Barrientos y Babbar (2000).*

50 *Este estudio de caso analiza la experiencia de las APPs bajo el marco legal provisto por la Ley de Concesiones de 1991. La participación privada en los proyectos portuarios y de saneamiento no se incluyen, ya que son más semejantes a la privatización (concesiones en perpetuidad sin garantías del gobierno) que a las APPs.*

51 *A principios de la década de 1990, el Ministerio de Obras Públicas estimó las necesidades de inversión en infraestructura en once mil millones de dólares (20 por ciento del PIB), y las estimaciones del sector privado sitúan a los costos económicos asociados con la brecha de infraestructura en cerca de mil seiscientos millones de dólares al año.*

realizado sin problemas. Ha existido un número bastante grande de renegociaciones de contratos; el gobierno ha acumulado una exposición significativa a las APPs; y la contabilidad y la presentación de información sobre dicha exposición pueden ser mejoradas.

Un historial de estabilidad institucional y de respeto a los contratos, junto con un marco legal sólido, han sido esenciales para el desarrollo de la APPs. Los elementos cruciales del marco legal que rige a las APPs son la naturaleza bien definida de los contratos, una descripción clara de los derechos y obligaciones de cada una de las partes, y un mecanismo efectivo para la resolución de conflictos. El marco legal ha contribuido a la disponibilidad de financiamiento privado para las APPs, despejando los miedos a la expropiación y proporcionando protección a los derechos del acreedor. La capacidad del gobierno para dar por terminado contratos de APPs está limitada y los derechos de lo acreedores están asegurados en caso de que se de esta terminación de contrato, ya que tienen derecho en primer lugar a los ingresos derivados de ofertar nuevamente el proyecto. El carácter transferible de los contratos y el derecho de intervención para los acreedores también son fundamentales para la participación del sector privado en el financiamiento de las APPs.

Los procedimientos adecuados para identificar, evaluar y licitar proyectos de infraestructura también han sido una clave para el éxito del programa. Tanto el sector público como el privado están facultados para identificar proyectos que se pueden realizar como APPs. Las propuestas de proyectos cuidadosamente evaluadas desde las perspectivas financiera y social, y deben someterse a una evaluación ambiental. El Ministerio de Obras Públicas, en consulta con otras agencias, evalúa la rentabilidad del proyecto en si, y del proyecto en relación con otros proyectos. El Ministerio de Finanzas se involucra en la evaluación de los proyectos desde la perspectiva macroeconómica y de la sustentabilidad de la deuda. Por ley todos los proyectos deben ser otorgados en subastas competitivas abiertas a empresas nacionales y extranjeras. Los proyectos se licitan con un diseño detallado y estudios completos de ingeniería. La ley proporciona al gobierno un amplio margen para adaptar los contratos de las APPs a las necesidades de cada proyecto. Esto ha permitido al gobierno mejorar el programa a lo largo del tiempo, elegir una combinación adecuada de variables de licitación, e intentar mejorar la distribución del riesgo entre el sector privado y el sector público.

El riesgo del tipo de cambio y el riesgo de demanda se comparten con el con el gobierno, mientras que el riesgo de construcción y el riesgo de desempeño son completamente asumidos por el sector privado (excepto por el riesgo de costo de expropiación que es asumido por el gobierno). El gobierno asume parte del riesgo del tipo de cambio y de demanda a través de la emisión de garantías, las cuales

obtiene el sector privado a cambio de compartir los beneficios. En el caso del riesgo del tipo de cambio, el gobierno garantiza una tasa de cambio real fija. En el caso del riesgo de demanda, el gobierno proporciona la garantía de un ingreso mínimo. Por lo tanto, el gobierno compensa al concesionario de una carretera si el tráfico o el ingreso derivado del tráfico, disminuye más allá de un piso estimado; en cambio, el concesionario comparte el ingreso con el gobierno toda vez que dicho ingreso haya rebasado un tope establecido. En el 2002, el gobierno introdujo un mecanismo de distribución del ingreso que aseguraba al concesionario contra la volatilidad de la demanda futura, cambiando la naturaleza del contrato de concesión de un vencimiento fijo a un vencimiento variable, quedando la duración de la concesión en función de los niveles de demanda futuros. Este principio fue utilizado en la concesión de la carretera Santiago-Valparaíso, a través de un proceso de subasta en el cual al ganador que realiza la oferta, que requiere el valor presente mínimo del ingreso, se le adjudicó la concesión, que dura hasta que el valor presente del ingreso sea recaudado.⁵²

Además de las salvaguardas legales para los derechos de los acreedores discutidas anteriormente, el otorgamiento de garantías gubernamentales ha sido esencial para asegurar la participación del sector privado en el financiamiento de las APPs. De hecho, la garantía de ingreso mínimo, que comúnmente se calibra para que cubra el 70 por ciento de los flujos de ingreso proyectados, ha sido la principal influencia sobre el financiamiento por parte de los mercados de capital. La mayor parte del financiamiento a través de instrumentos de capital contable para proyectos de APPs, usualmente el 30 por ciento del presupuesto de los proyectos, se ha obtenido de empresas internacionales que participaron en los proyectos. El financiamiento por medio de bonos ha sido más importante en proyectos mayores que por su dimensión están restringidos al mercado de capital interno. Se han colocado bonos (internamente y en el exterior) con alzas, la más importante de todas han sido las garantías otorgadas por un aval de aseguramiento financiero. El costo de ese seguro es relativamente alto y se ha incrementado a lo largo del tiempo. El financiamiento bancario ha sido facilitado por un incremento en los límites de crédito para proyectos de infraestructura nueva (*greenfield infrastructure*) a 15 por ciento de su capital y reserva. El Banco del Estado ha participado activamente el financiamiento de los proyectos de APPs, pero lo ha hecho también en términos comerciales. También se ha facilitado otro tipo de financiamiento interno, al permitir a los fondos de pensiones y las compañías de seguros invertir en bonos emitidos por las empresas involucradas en APPs.

Las renegociaciones de contratos han sido útiles al permitir al sector público y al privado reaccionar a las contingencias no previstas. Las principales razones

52 Ver Engel, Fisher, y Galetovic (1997 y 2001) para una discusión de las subastas de valor presente mínimo del ingreso.

por las cuales han sido necesarias las renegociaciones de contrato fueron el requerimiento de trabajo adicional por parte del gobierno y las dificultades financieras experimentadas por los concesionarios. En el caso del requerimiento de trabajo adicional, la ley establece límites a los requerimientos unilaterales y se le exige al gobierno proporcionar una compensación por ellos. Las renegociaciones de contratos que se derivan del incumplimiento del sector privado en dificultades financieras han intentado resolver el problema de liquidez, más no los problemas de solvencia. En las renegociaciones, los presupuestos de los proyectos han aumentado en promedio en un 15 por ciento de sus estimados originales. El gobierno ha limitado el campo para el comportamiento oportunista, al asegurar que el marco legal proporcione incentivos adecuados y construyendo una buena reputación para este tipo de proyectos. Por ley, las renegociaciones de contratos no pueden alterar el equilibrio financiero del contrato original, aunque es muy difícil hacer cumplir esta disposición. Hasta el momento, el gobierno no ha enfrentado objeciones legales por parte de los oferentes de la subasta original que argumentan que hubieran remitido una oferta mejor con base en los términos y condiciones del contrato revisado. No obstante, el gobierno ha estado trabajando con el fin de aminorar la probabilidad de renegociación de contratos, mejorando las especificaciones del proyecto y del proceso de concurso. En lo que a éste se refiere, el gobierno se ha enfocado en la prevención de la remisión de ofertas financieramente inviables (ofertar precios mucho menores a los precios de mercado para obtener el contrato) así como en la introducción de mecanismos de subasta innovadores tales como método del valor presente mínimo del ingreso.

El gobierno ha asumido compromisos fiscales significativos bajo los programas de APPs, pero aún no ha cumplido del todo con los requerimientos de transparencia y presentación de información financiera. En Chile, las normas de presupuestación y de contabilidad fiscal no exigen la divulgación de los pasivos contingentes del gobierno. En el caso de los contratos de las APPs, la información sobre los compromisos financieros asentada por el gobierno debe ser obtenida directamente de los contratos, que son información pública. No hay mayores requerimientos para la presentación de informes acerca de los compromisos asumidos a través de las APPs. La complejidad de los contratos de las APPs dificulta determinar el valor de los pasivos contingentes.

Las transacciones relacionadas con las APPs son registradas a base de efectivo en el presupuesto, y los compromisos financieros no son reflejados en las estadísticas de deuda. Las únicas excepciones son los pagos de *derecho a hacer negocios* y de *infraestructura*, que son acumulados en el *Fondo de Infraestructura (Fundif)* cuyos recursos están etiquetados para subsidiar la operación de proyectos que no son financieramente viables. Los subsidios son pagados a través del presupuesto

y los recursos del *Fundif* son registrados como ingreso cuando los subsidios son pagados. El balance del *Fundif* es información pública pero no está reportada sistemáticamente.

Las autoridades están trabajando en un sistema comprehensivo para la presentación de informes sobre los compromisos financieros asumidos en relación con las APPs. Mientras tanto, ya se ha dado un progreso inicial. El presupuesto del 2002 reportó los pagos máximos que podrían ocurrir bajo las garantías para asegurar un ingreso mínimo de las APPs para el periodo 2000-2025. La presentación del proyecto de presupuesto 2004 fue aumentada e incluía, para el periodo 2003-2020, los pagos esperados por las garantías para asegurar un ingreso mínimo y para cubrir el riesgo del tipo de cambio, junto con estimados del ingreso que se esperaba obtener de las APPs bajo los convenios con el sector privado. El Banco Mundial está asistiendo al gobierno para definir la mejor forma de medir tales riesgos e incluirlos en los documentos presupuestarios.

Irlanda⁵³

El programa de las asociaciones público privadas en Irlanda comenzó en 1998. Sin embargo, la cooperación entre el sector privado y el sector público para el suministro de servicios no es nueva, pues existe una larga historia de hospitales y escuelas que han sido establecidos y operados por órdenes religiosas, mientras que las carreteras de cuota han sido operadas por el sector privado desde hace varios años.⁵⁴ A principios de 1998 se tomó la decisión de adoptar el método de las Asociaciones Público Privadas, impulsada por un déficit de infraestructura emergente, con el apoyo de la Confederación Irlandesa de Comercios y Empleadores, de la Federación de la Industria de la Construcción, y por una recomendación del Consejo Social y Económico Nacional. Posteriormente, las APPs fueron incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, que fue publicado en diciembre de 1999.

Las insuficiencias en términos de infraestructura son un obstáculo clave para el desarrollo económico sostenido. Después de una década de expansión relativamente lenta, la actividad económica remontó en la década de 1990 y, a partir de 1995, Irlanda se ubicó entre las economías de más rápido crecimiento

53 *Con base en el material disponible en la página web del Departamento para el Financiamiento de las Asociaciones Público Privadas (<http://www.ppp.gov.ie>) y en las discusiones sostenidas con Pat O'Neil y Cormac Gilhooly del Deparamtnedo de Finanzas.*

54 *Destacando los puentes de Estlink y Westlink en la M50 en Dublín, que han sido operadas por la empresa privada, la National Toll Roads Company (NTRC), mediante una concesión desde 1984 y 1990 respectivamente.*

de la OCDE. En cualquier país es difícil incrementar la infraestructura disponible al paso acelerado del crecimiento económico, y el PIB real de Irlanda creció un 40 por ciento acumulado durante los cuatro años posteriores a 1998. En consecuencia, el déficit de infraestructura se hizo cada vez más evidente durante la segunda mitad de la década de 1990. El reconocimiento de la necesidad de una inversión importante para eliminar este déficit y la determinación de asegurar la eficiencia de dicha inversión condujeron a la adopción del método de las APPs.

La implementación del programa de APPs inicialmente fue muy cautelosa. En junio de 1999, el gobierno anunció que el programa comenzaría con ocho proyectos piloto para escuelas, transporte público, y manejo de desechos. No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo contenía una meta ambiciosa para la inversión en APPs, y comunicados ministeriales emitidos durante la primera mitad del año 2000 pusieron en claro el compromiso político con el programa de APPs.⁵⁵

Esta alza de entusiasmo por las APPs puede atribuirse a tres factores. Primero, hubo una rápida aceptación por parte de todos los involucrados. Sobre todo, el gobierno dejó en claro que sus socios (destacando entre ellos a sus empleados y sindicatos) serían consultados sobre el método para seleccionar los proyectos de APPs.⁵⁶ Segundo, las finanzas gubernamentales estaban mostrando una fuerte mejora, lo que permitió al gobierno poner más atención en los beneficios que ofrecen las APPs en términos de eficiencia, no solo en términos de sus ventajas fiscales. Y tercero, aunque los programas piloto presentaron evidentemente algunos retos institucionales que tenían que ser superados, se llegó a la conclusión temprana de que serían un éxito y de que el programa de las APPs había tenido un buen comienzo.

El programa de las APPs ha remontado rápidamente en años recientes. A partir de mediados del 2003, se han aprobado 36 proyectos de APPs cada uno con un valor de capital que excede a los 5 millones de libras (EIP) (6.4 millones de euros), lo mismo que otros cien proyectos más pequeños, de los cuales la vasta mayoría son proyectos relacionados con el agua. Sólo los proyectos de carreteras son grandes.⁵⁷

55 *Del total de la inversión en infraestructura que ascendía a 17 mil 600 millones de libras (EIP) para el periodo 2000-06 (cerca del 22 por ciento del PIB) mil ochocientos cincuenta millones debían invertirse en forma en proyectos de APPs.*

56 *Esto fue posteriormente reafirmado por el Marco para las Asociaciones Público Privadas en Irlanda, una declaración de principios de alto nivel para la conducción de APPs, que fue publicado en noviembre del 2001.*

57 *Los dos proyectos en curso más grandes de construcción para transporte público, el Sistema de Tren Ligero de Dublín (LUAS) y el túnel portuario, involucran inversión pública tradicional, y por lo tanto no son parte del programa de APPs. El contrato de concesión para operar el LUAS es uno de los proyectos piloto del programa de APPs*

La mayoría de los proyectos son llevados cabo por el sector privado en conjunción con las autoridades de los gobiernos locales. Además existen subsidios disponibles para las autoridades locales para ayudarles a desarrollar pequeños proyectos de APPs, ajenos a las principales áreas de infraestructura (por ejemplo, parques industriales, instalaciones culturales, recreativas y turísticas, vivienda asequible). No obstante, el progreso de un número de proyectos ha sido lento, principalmente debido a que la contratación (especialmente en relación con los proyectos de carreteras) ha tomando más tiempo de lo anticipado. Así mismo, la inversión en APPs actualmente, representa sólo el 5 por ciento de la inversión total en infraestructura, y las proyecciones actuales sugieren que se quedará muy corta respecto de la meta del Plan Nacional de Desarrollo, en cerca del 10 por ciento. Para facilitar los procesos relacionados con las APPs, se estableció recientemente la Agencia para el Financiamiento del Desarrollo Nacional para que mueva los recursos para financiar a los proyectos de APPs y proporcione asesoría financiera a las dependencias gubernamentales que busquen formar APPs.

La contabilidad y la presentación de informes financieros de los proyectos de las APPs es bastante fácil. Una consulta con la Eurostat reveló que la primera tanda de proyectos escolares no implicaba un transferencia suficiente del riesgo al sector privado, y la inversión relacionada con estos proyectos contarían en contra de los límites de déficit del SGP. Siendo este el caso, y en espera de una decisión general de la Eurostat sobre la clasificación de los activos de las APPs, dichos activos en Irlanda han sido clasificados como activos gubernamentales. La inversión en las APPs es registrada como gasto de inversión en las cuentas generales del gobierno que se utilizan para propósitos del SGP, pero en las cuentas de Hacienda solamente si involucran gasto de efectivo. Los cargos unitarios –el pago de servicios bajo los contratos de APPs– son registrados como gasto corrientes.

México

Desde mediados de la década de 1990, un creciente número de proyectos de inversión han sido financiados bajo el esquema de los PIDIREGAS.⁵⁸ Este sistema fue establecido para incrementar la inversión en áreas tradicional o legalmente restringidas al sector privado, en un tiempo en el que el gobierno estaba enfrentando una capacidad limitada para el financiamiento público.⁵⁹ Los PIDIREGAS están

58 *Los PIDIREGAS son “proyectos de infraestructura productiva de largo plazo con impacto diferido en el registro del gasto”.*

59 *Los Artículos 25 y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establecen los sectores estratégicos que están exclusivamente reservados para la actividad del sector público. Los fundamentos legales de los PIDIREGAS son: el Artículo 18 de la Ley de Deuda Pública; el Artículo 30 de la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y*

restringidos a sectores estratégicos (es decir, sectores sobre los cuales el gobierno tiene monopolio), son contratados por entidades públicas pero financiados por el sector privado, y su flujo de efectivo esperado debe ser suficiente para, por lo menos, cubrir el servicio de la deuda resultante. Hasta ahora, se han llevado a cabo proyectos en los sectores petrolero y de energía eléctrica bajo una de las dos modalidades de los PIDIREGAS: los proyectos *directos* y los proyectos *condicionados*.

Los PIDIREGAS *directos* implican un compromiso contractual, asumido por una entidad pública, de comprar un activo específico que ha sido construido por un contratista privado en el momento en que haya sido concluida la construcción. En teoría, el financiamiento durante la fase de construcción de los PIDIREGAS directos debe ser proporcionado por el contratista del sector privado. En el momento en que ha sido concluido, la entidad pública compra el activo con un financiamiento a largo plazo. En algunos proyectos, el financiamiento a largo plazo es conseguido por el contratista privado y asumido por la entidad pública cuando se realiza la transferencia de propiedad del activo. En el sector petrolero, la empresa petrolera paraestatal, PEMEX, ha proporcionado la mayor parte del financiamiento inicial para estos proyectos. Como vehículo para la movilización de los recursos necesarios, PEMEX creó un fondo de fideicomiso (el Fideicomiso Maestro de PEMEX) que emite deuda cuyos fondos son otorgados a los contratistas del sector privado. Una vez que el proyecto es completado y transferido al sector público, PEMEX asume el servicio de la deuda.⁶⁰

En el caso de los PIDIREGAS *condicionados*, el activo no es transferido al sector público en el momento de su conclusión. En cambio, el gobierno suscribe un contrato de servicios a largo plazo con un socio del sector privado. El gobierno se compromete a comprar el activo sólo si el sector privado incumple el contrato de servicios o bajo circunstancias específicas de fuerza mayor. Hasta ahora, este tipo de convenios han sido utilizados en el sector de la energía eléctrica, en el cual se permite la propiedad privada, bajo ciertas circunstancias y para la generación y transmisión de energía.

Los documentos presupuestarios incluyen la amortización y los intereses de la deuda en que se incurrió a través de los PIDIREGAS que ya han sido completados. El requerimiento para el endeudamiento del sector público (PSBR, por sus siglas

Gasto Público y los Artículos 38^a, 38B y 108 de sus reglamentos y los Artículos 54-166 del Manual de Normas Presupuestarias. Todas estas leyes se pueden encontrar en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> y en <http://www.hacienda.gob.mx>.

60 *Para fines de junio del 2003, el Fideicomiso Maestro de PEMEX había proporcionado el 80 por ciento de los 28mil ochocientos millones que habían sido desembolsados en proyectos PIDIREGAS directos.*

en inglés), que es el indicador de déficit fiscal más amplio introducido por las autoridades en el 2002, incluye el gasto de inversión (neto de amortización) de todos los PIDIREGAS directos, más el interés acumulado sobre los pasivos directos (neto del gasto en intereses incluido en el presupuesto). Por otra parte, la inversión y el servicio de la deuda asociados con los PIDIREGAS condicionados no están incluidos en el PSBR, ni contabilizados como deuda en las estadísticas de deuda del sector público. Los desembolsos derivados de estos proyectos son registrados como gasto operativo, con una contabilidad de base de efectivo, una vez que los servicios son proporcionados.

Las asociaciones público-privadas en México, fuera del esquema de los PIDIREGAS, son modestas. Después del rescate financiero a los operadores privados del proyecto carretero en la década de 1980, las concesiones para proyectos carreteros se están comenzando nuevamente a considerar como medio para solucionar el problema de la deficiente calidad de la red de carreteras, con base, en parte, en el hecho de que las concesiones ferroviarias han tenido un éxito moderado. Aunque el suministro de agua y el saneamiento urbanos están abiertos al sector privado y son candidatos para la formación de APPs, ha habido poca inversión del sector privado en estas áreas. El mayor progreso se ha realizado en el área de las telecomunicaciones, puertos, y aeropuertos, pero esto más bien bajo el esquema de la privatización.⁶¹

El Reino Unido⁶²

Las primeras propuestas para el financiamiento privado de los proyectos de inversión del sector público en el Reino Unido, se remonta a los primeros años de la década de 1980. Éstas fueron parte de los movimientos iniciales de gobierno de Thatcher para reducir el papel del sector público en la economía. Estas propuestas fueron motivadas principalmente por un deseo, de parte de algunas empresas públicas y gobiernos locales, de evadir los controles de gasto impuestos por el gobierno central. En respuesta, se impusieron normas en 1981 que exigían que los proyectos del sector público debían ser financiados por el sector privado solamente si el financiamiento privado era más efectivo en términos de costos que el financiamiento público, y que la inversión pública financiada por el sector privado debería seguir siendo tratada como gasto público. Estas normas resultaron ser un obstáculo para el financiamiento privado y se abolieron en 1989. sin embargo, el financiamiento privado no remontó subsecuentemente. Frente al antecedente de la creciente preocupación acerca de las consecuencias de un declive prolongado de la inversión pública y del mantenimiento del gasto para la infraestructura social y económica,

61 Ver World Bank (2003) para mayor detalles sobre la infraestructura privada en México.

62 Con base, primordialmente, en HM Treasury (2003) y en las discusiones con David Goldstone de Partnerships UK y Larry Pinkney de HM Treasury.

se creó en 1992 la Iniciativa de Financiamiento Privado (PFI, por sus siglas en inglés).

El flujo que se esperaba de proyectos de la Iniciativa de Financiamiento Privado, PFI, no se materializó. La respuesta fue, primero, establecer un número de agencias gubernamentales para promover el esquema, luego se estableció la *Universal Testing Rule* –Regla de Revisión Universal– la cual requería la consideración de las opciones que ofrecía el financiamiento privado para todos los proyectos del sector público. Después de 1995, comenzó a aumentar el número de proyectos de la PFI, a pesar de una estructura institucional sumamente complicada y de los retrasos tanto en los proyectos de la PFI como en los de inversión pública convencional, debidos a la Regla de Revisión Universal. La primera fue subsecuentemente renovada y mientras que éstos últimos fueron retraídos. El número de proyectos nuevos de la PFI remontó en el año 2000, pero el número de proyectos en progreso ha seguido incrementando. La inversión anual de la PFI también ha continuado creciendo, aunque actualmente se espera que se establezca en un 11 por ciento del total de la inversión pública.

La PFI está ahora establecida como parte del programa de APPs del gobierno del Reino Unido, que también abarca la privatización y otras formas de cooperación entre los sectores público y privado, incluyendo el otorgamiento de garantías.⁶³ Las características esenciales de la PFI son las siguientes: los proyectos de la PFI son considerados principalmente para el suministro de servicios y no para la adquisición de activos; el sector privado asume el compromiso a largo plazo de mantener el activo y proporcionar el servicios, y el gobierno asume el compromiso a largo plazo de procurar tales servicios; el riesgo significativo es transferido al sector privado; los proyectos de inversión del sector público son considerados para realizarse a través de la PFI cuando esta opción representa obtener un mejor valor por el dinero (*value for money*), y cuando cumple con los criterios de eficiencia, equidad y transparencia del gobierno del Reino Unido; se utiliza una evaluación del valor por el dinero (eficiencia) para determinar si un proyecto del sector público debe ser financiado por recursos públicos o por el sector privado; y, por último, el mejor valor por el dinero no debe ser alcanzado a expensas de los términos y condiciones que afecten al personal empleado. Se considera que el financiamiento privado es mejor para los grandes proyectos de inversión, respecto de los cuales el gobierno puede definir los resultados esperados de los servicios que son contratados, cuando el sector privado tiene la experiencia para proporcionar tales servicios y para manejar los riesgos asociados, y cuando los activos y los servicios pueden ser costeados con base en una perspectiva vitalicia (lo que estaría impedido, por ejemplo, por el rápido cambio tecnológico).

63 Para mayor detalle sobre el programa de APPs en el Reino Unido ver HM Treasury (2000).

Los proyectos de la PFI en el Reino Unido son variados. Cubren activos de servicios públicos tradicionales (escuelas, hospitales, cortes, prisiones, estaciones de policía y bomberos, vivienda pública, instalaciones para el manejo de desechos), infraestructura de transporte, equipamiento militar y sistemas de apoyo, tecnología de la información y centros recreativos. Los proyectos de transporte tienden a ser los más grandes, destacando la modernización del metro de Londres (que a la fecha es el mayor contrato bajo la PFI) y la expansión de la red de autopistas y puentes principales, aunque algunos proyectos militares (para el aprovisionamiento de combustible en el aire, servicios para un campo de aviación y entrenamiento de vuelo) también son grandes.⁶⁴ Aunque estos proyectos son llevados a cabo en conjunción con el gobierno central (el Departamento de Transporte y el Ministerio de Defensa, respectivamente), la mayoría de los proyectos de la PFI involucran a los gobiernos locales.

La contabilidad y la presentación de información financiera de la PFI, es transparente.⁶⁵ Los cargos unitarios son incluidos en los totales del gasto corriente en el documento de los Estados Financieros y Reporte del Presupuesto (FSBR, por sus siglas en inglés) y en la contabilidad de los departamentos. El FSBR también contiene los estimados del gasto de inversión por parte del sector privado bajo los contratos firmados de la PFI, el valor de capital de los proyectos de la PFI, en la etapa en que se establece la oferta preferida, que se esperan firmar dentro de un periodo de tres años, y los pagos futuros al sector privado por los contratos de la PFI ya firmados, aunque las cifras reportadas incluyen algunas transacciones de APPs que no son, estrictamente hablando, proyectos de la PFI. El tratamiento en el balance general de los activos de la PFI está determinado por quién recibe los beneficios

64 *El proyecto más grande de transporte en el Reino Unido ha sido el Channel Tunnel Rail Link (CTRL), conocido en español como Eurotúnel, pero el gobierno no tiene obligación contractual de comprar los servicios al sector privado. En cambio, el gobierno emite garantías sobre los bonos emitidos por los miembros del consorcio del CTRL. Se logró una inversión importante en la National Air Traffic Services (NATS), agencia nacional de servicios para el tráfico aéreo, vendiendo parte de la misma a un consorcio de aerolíneas del Reino Unido. Estos dos proyectos son considerados APPs (de acuerdo con la definición que se les da en el Reino Unido), pero no son considerados como parte de la PFI.*

65 *Las prácticas de contabilidad de la PFI son guiadas por el Estándar no. 5 para la Presentación de Informes Financieros (FRS5) de la Junta de Estándares de Contabilidad, titulado "Informes sobre la Substancia de las Transacciones: Aplicación de la Nota F: Iniciativa de Financiamiento Privado y Otros Contratos Similares", complementado por la Nota Técnica Número 1 de la Tesorería (TTN1) sobre el uso de esta aplicación en el sector público. La contabilidad está también sujeta a auditoría por parte del Contralor y del Auditor General, o de la Comisión de Auditoría (para los proyectos de los gobiernos locales y del sector salud) u otros organismos de auditoría.*

de la titularidad del activo y quién asume los costos asociados. En el presente, el 57 por ciento de los proyectos de la PFI por el valor de capital total han completado activos que son incluidos en el balance general del gobierno.⁶⁶ Aunque en el Reino Unido se presentan informes completos sobre las garantías otorgadas y sobre otros pasivos contingentes, no se proporcionan garantías formales en relación con los proyectos de la PFI. Sin embargo, al comprometerse a realizar pagos futuros bajo los contratos de la PFI, el gobierno asume el riesgo de demanda relacionado con las necesidades actuales del servicio.⁶⁷ La realización de los pagos depende del desempeño del proyecto respecto a los resultados acordados.

Por lo general, el gobierno considera que la PFI está bien diseñada y administrada. Se utiliza un método riguroso para evaluar el valor por el dinero, con base en el manual de estimación de inversiones del gobierno, (conocido como *Green Book*). Existe una transferencia efectiva del riesgo: el sector privado asume el riesgo relacionado con la construcción del activo y con el suministro de los servicios contratados, así como el riesgo de demanda cuando tiene el derecho de utilizar un activo; el gobierno asume el riesgo de demanda por los servicios que compra y, por convención, el riesgo relacionado con la inflación. Como se señala anteriormente, cuando el gobierno asume una gran parte de los riesgos generales de la PFI, esto se refleja en la contabilidad gubernamental. Los resultados también se han considerado favorables. En particular, los reportes de auditoría externos del gobierno sugieren que más de dos terceras partes de los proyectos de la PFI han sido entregados

66 *La Nota Técnica Número 1 (TTN1) proporciona orientación sobre cómo juzgar si el gobierno o el sector privado "tiene un activo en propiedad". Esto se discute en la sección VI. Si se considera que el gobierno es el propietario de un activo de la PFI –esto es, en la terminología del Reino Unido, que "el gobierno tiene un activo en propiedad" – la transacción se considera un arrendamiento financiero. La TTN1 indica que el valor justo del activo y el pasivo correspondiente deben ser registrados en el balance general del gobierno, que el activo debe ser depreciado, que los pagos de capital y los cargos de financiamiento deben ser imputados, y que los cargos unitarios menos la amortización del capital y los cargos de financiamiento deben ser reportados como gasto operativo. Este tratamiento se refleja en los anexos relevantes del presupuesto reportados en el los Estados Financieros y Reporte del Presupuesto (excepto que la amortización del capital imputado y los cargos financieros no son deducidos de los pagos futuros bajo los contratos firmados de la PFI como se reportan en el los FSBR).*

67 *Una crítica a la práctica de la contabilidad y de la presentación de informes financieros en el Reino Unido es que los pagos futuros por los servicios, establecidos en los contratos de la PFI ascienden a un pasivo explícito de 100 mil millones de Libras, fuera del balance general, que tiene implicaciones significativas para el endeudamiento o los impuestos futuros (ver, por ejemplo la nota periodística publicada por el Times, 7 de Julio del 2003). Por lo tanto, algunos observadores de los mercados financieros han sugerido que estos pasivos deben ser divulgados como tales, en vez de cómo flujo de pagos futuros.*

en tiempo, y que el gobierno no ha tenido que asumir costos adicionales por el alargamiento de los proyectos; en contraste, menos de un tercio de los proyectos de inversión pública tradicional son entregados a tiempo y dentro del presupuesto. Los estudios independientes confirman que los proyectos de la PFI ofrecen un ahorro de costos significativo sobre las alternativas del financiamiento público.⁶⁸ Finalmente, aunque el programa de las APPs ha tenido algunas fallas —el gobierno ha tenido que proporcionar asistencia a los proyectos del Eurotúnel y la Agencia Nacional de Servicios de Tráfico Aéreo, dos grandes empresas privatizadas, *Railtrack* y *British Energy*, incurrieron en dificultades financieras severas— hasta ahora el programa de la PFI no ha requerido el rescate financiero de ninguno de sus proyectos por parte del gobierno.⁶⁹

No obstante, el gobierno está buscando mejorar ciertos aspectos de la PFI. La evaluación del valor por el dinero de los proyectos de la PFI ya se ha afinado. En particular, se ha discontinuado el uso de la misma tasa de descuento para comparar un proyecto de la PFI con la alternativa del financiamiento público.⁷⁰ En vez de utilizar una tasa de descuento del 6 por ciento, que era la STPR (tasa social de preferencia temporal) más un factor de riesgo (incluido principalmente para tomar en cuenta el sesgo de optimismo), el *Green Book* especifica ahora una STPR de 3.5 por ciento, y argumenta que el riesgo está tomado en cuenta sistemáticamente en cada proyecto. En lo futuro, las prioridades son: fortalecer las habilidades del gobierno para la convocatoria de ofertas públicas, y éste ha establecido una APP, llamada *Partnerships UK*, para hacerlo y para contribuir a mejorar el proceso de la PFI en otras formas; a desarrollar contratos estándar para la PFI, para asegurar una mayor consistencia de los proyectos, reducir los costos de transacción e incrementar la transparencia; mejorar la transparencia a través de la presentación de información comprehensiva; y para experimentar con el financiamiento a través de garantías de crédito, convenio bajo el cual el gobierno pide un crédito y le da los recursos a una empresa privada, con la garantía de crédito de un financiero privado que asume los riesgos del proyecto. Este convenio busca reducir los costos generales de financiamiento al ahorrar la diferencia entre el costo del financiamiento del propio sector privado en el mercado y el costo de los fondos del gobierno.

68 *Un informe muy citado estima un promedio de ahorro de 17% (Arthur Anderson and Enterprise LSE, 2000).*

69 *Aún existen sospechas acerca del programa de la PFI. Por ejemplo, Spackman (2002) argumenta que las principales atracciones de la PFI son que encaja en la ideología política prevaleciente y que el financiamiento privado está fuera del presupuesto. Siendo este el caso, sugiere que no existirá el suficiente reconocimiento del hecho de que los beneficios atribuidos a la PFI se podrían alcanzar con el financiamiento público.*

70 *Esto has sido considerado por algunos como una fuente de sesgo en contra de los proyectos de la PFI (ver Grout, 1997).*

APÉNDICE II

Métodos de Contabilidad Alternativos para la Transferencia Limitada del Riesgo

Como se señala en la sección VIII, si una APP tiene como resultado una transferencia limitada del riesgo del gobierno al sector privado, la Eurostat y varios países clasifican a los activos de esa APP como activos gubernamentales. Aunque ésta no es la forma ideal de proceder, por las razones que se expusieron también en esa misma sección, debido a que la profesión contable tiende a enfocarse en afinar el método actual para contabilizar la transferencia limitada del riesgo, el presente apéndice describe algunos métodos alternativos para registrar los activos de las APPs en el balance general del gobierno.

El estado de Victoria, Australia, y el Reino Unido reconocen que la transferencia limitada del riesgo podría implicar que una APP es similar a un arrendamiento financiero, incluso si en realidad no es un arrendamiento como tal. En este caso, la contabilidad y la presentación de información financiera sería la misma que en el caso de un arrendamiento financiero verdadero. Por lo tanto, la adquisición de un activo bajo un arrendamiento financiero estaría registrada en el estado control de operaciones a su costo, junto con el incurrimiento en pasivos de arrendamiento con el sector privado. El activo y los pasivos también estarían registrados en el balance general del gobierno. La depreciación subsecuente del activo y los pagos de intereses y de amortización del arrendamiento serían registrados en el estado de control de operaciones. Sin embargo, todos los registros en dicho estado y en el balance general serían imputados. Si las transacciones del arrendamiento financiero son reemplazadas por transacciones de crédito, el método del arrendamiento financiero puede considerarse como formalmente equivalente al tratamiento de una inversión de una APP como una inversión pública, que es la práctica promovida por la Eurostat.

Aunque, evidentemente, el método del arrendamiento financiero registra a la inversión de la APP en el estado de control de operaciones y los activos de las APP en el balance general desde un principio, tiene dos inconvenientes importantes. Primero, deja abierta una base sobre la cual el operador privado continua utilizando el activo para proporcionar los servicios; y segundo, la imputación puede distorsionar la contabilidad fiscal y complicar la interpretación de los indicadores fiscales.⁷¹ Con un método alternativo de arrendamiento - arrendamiento en vía de

⁷¹ Otro problema más es que, desde la postura de las cuentas nacionales, la transferencia del activo al balance general del gobierno tiene que compensarse con su remoción del balance general del sector privado (aunque permanezca en el balance general

regreso, se asume que el gobierno obtiene el activo de la APP bajo un arrendamiento financiero, exactamente como se describió anteriormente, pero luego lo arrenda a su vez al operador privado bajo el esquema de un arrendamiento operativo. El sector privado realiza al gobierno los pagos de arrendamiento imputados bajo el arrendamiento operativo, para que éste a su vez cubra los pagos de intereses y amortización del arrendamiento financiero al sector privado. Este método alternativo contempla la cuestión de cómo reflejar el uso continuo que el sector privado hace del activo, pero el número de registros imputados es mayor que en el caso del método del arrendamiento financiero. Un método alternativo de inversión pública y pasivo aplicado a pérdidas y ganancias es una alternativa aún más simple. Con este método, la inversión de la APP es registrada como inversión pública, y se asume que el operador privado continúa utilizando el activo de la APP porque es el propietario legal. Ya que el sector privado no tiene un título de crédito sobre el gobierno con respecto a dicho activo, el pasivo financiero imputado del gobierno al operador privado puede ser aplicado a pérdidas, lo que implica muy poca imputación.⁷² Estos tres métodos se ilustran con más detalle a continuación.

Asúmase que el gobierno forma una APP con un operador privado para la construcción y operación de un activo de infraestructura. Con base en la evaluación del riesgo, se considera que el activo es propiedad del gobierno, aunque legalmente el propietario sea el operador privado durante el periodo que cubre el contrato. En la Tabla 1, el activo es construido en el año 1 y, utilizando el marco para la presentación de información fiscal del *GFSM 2001* (manual de estadísticas de finanzas gubernamentales), se registra en el *Estado de Control de Operaciones del Gobierno* como la adquisición de un activo no financiero que tiene un costo de \$200. Este registro es compensado por la adquisición de un pasivo financiero imputado de \$200. Un incremento en el endeudamiento neto (o una reducción en el crédito neto) de \$200 atribuye correctamente el impacto de la demanda agregada de la inversión en la APP sobre el gobierno, (ya que el crédito/endeudamiento neto es, para el *GFSM 2001*, la contraparte del balance general). El balance operativo neto es cero, lo que indica que esta transacción no tiene impacto en el patrimonio neto del gobierno.

El activo es operado por dos años. Para cada uno de los tres métodos de contabilidad alternativos –arrendamiento financiero, arrendamiento y arrendamiento en vía de regreso, e inversión pública y pasivo aplicado a pérdidas– el activo de la APP es depreciado en \$150 y esto es imputado en el Estado de Control de Operaciones del

propio del operador privado), de otra manera, conduciría a una doble contabilidad de la inversión de la APP en las cuentas nacionales.

72 *Es importante señalar que el gobierno no está rechazando un pasivo, ya que ni el operador privado ni el gobierno reconocen la existencia de tal pasivo.*

Gobierno. Además bajo los métodos de arrendamiento financiero y arrendamiento-arrendamiento en vía de regreso, son imputados un interés de \$40 y una amortización de \$200, mientras que también bajo el método arrendamiento-arrendamiento en vía de regreso se imputan pagos de arrendamiento al gobierno de \$240.

- Bajo el método del *arrendamiento financiero*, ocurre un incremento en el endeudamiento neto en el año 2 para cubrir el interés imputado de \$40, pero no existe una operación del gobierno que produzca este aumento en el endeudamiento y el estímulo de la demanda agregada asociada. Note que también existe una importante caída en el patrimonio neto (que se refleja en el balance operativo neto) debido al hecho de que los intereses y la amortización del arrendamiento tiene que compensarse con una reducción imputada de los activos financieros.
- Bajo el método del *arrendamiento-arrendamiento en vía de regreso*, el pago al gobierno de \$240 por el arrendamiento produce un incremento del crédito neto (o una reducción en el endeudamiento neto) igual a la amortización imputada, y un retiro asociado de la demanda agregada por el gobierno en el año 2, que de nuevo no corresponde a ninguna operación del gobierno. Pero note que el patrimonio neto incrementa en \$50, que es el valor residual del activo de la APP.
- Bajo el método de la *inversión pública y el pasivo aplicado a pérdidas*, el pasivo financiero imputado de \$200 es aplicado a la cuenta de pérdidas y ganancias en el año 2, vía un registro contable en el Estado de Otros Flujos Económicos (que registra los cambios en el patrimonio neto que refleja el precio y el volumen de los cargos en vez de las transacciones). No existe impacto en el crédito/endeudamiento neto y por lo tanto no existe impacto en la demanda agregada en el año 2. También el patrimonio neto incrementa en \$50 (el balance operativo neto es -\$150 pero éste es compensado por una reducción de \$200 en los pasivos financieros en el Estado de Otros Flujos Económicos).

La tabla 1, está muy simplificada, especialmente por colapsar la operación del activo a un año. Para permitir una acumulación sin problemas del activo de la APP en el balance general del gobierno durante cierto número de años, estos métodos requieren que el pasivo financiero imputado sea pagado, o bien, aplicado a la cuenta de pérdidas y ganancias más rápidamente que la tasa de depreciación del activo.

Tabla 1. Contabilidad de la Transferencia Limitada de Riesgo

	Adquisición de un Activo No Financiero (Año 1)	Arrendamiento Financiero (Año 2)	Arrendamiento y Arrendamiento en vía de Regreso (Año 2)	Inversión Pública y Pasivo Aplicado a Pérdidas (Año 2)
<i>Estado de Control de Operaciones del Gobierno</i>				
Ingreso			240	
Pago de Arrendamiento			240	
Gasto		190	190	190
Depreciación		150	150	150
Intereses		40	40	
Balance Operativo Neto		-190	50	-150
Adquisición Neta de Act. no financiero	200			
Depreciación		-150	-150	-150
Crédito / Endeudamiento Neto	-200	-40	200	0
Adquisición Neta de Activos Financieros		-240		
Incurrimento neto en Pasivos	200			
Amortización		-200	-200	
<i>Estado de Otros Flujos Económicos</i>				
Otros cambios en el valor neto				200
Cambios en los activos no financieros				
Cambios en los activos financieros				
Cambios en los pasivos financieros				-200
<i>Balance General del Gobierno</i>				
Patrimonio Neto	0	-190	50	50
Activos No Financieros	200	50	50	50
Activos Financieros		-240		
Pasivos Financieros	200			
Supuestos:				
Costo del Activo = 200 en el año 1				
Depreciación = 150 en el año 2				
Intereses = 40 en el año 2 bajo los métodos del arrendamiento financiero y del arrendamiento-arrendamiento en vía de regreso				
Amortización = 200 en el año 2 bajo los métodos del arrendamiento financiero y del arrendamiento-arrendamiento en vía de regreso				
Aplicación a Pérdidas = a 200 en el año dos bajo el método inversión pública y pasivo aplicado a pérdidas.				

Para el Bien de la Gente. Utilizando Alianzas Público-Privadas (APPs) para resolver las necesidades básicas de los Estados Unidos de Norteamérica

*National Council for Public-Private Partnerships**
Traducción: Carlos Martín Gutiérrez Ruíz

I. INTRODUCCIÓN

Las Alianzas Público-Privadas (APPs) son utilizadas para cubrir una amplia variedad de necesidades públicas, para la satisfacción de la mayoría de usuarios. Sin embargo las APPs son comúnmente malinterpretadas. Factores tales como la estructura de las alianzas, el origen de las utilidades del sector privado, el papel del sector público en estos acuerdos y el valor (tanto para el público general como para las agencias públicas) son todos aspectos complejos, donde la falta de conocimiento puede llevar a una mala información o malas interpretaciones. Este documento proporciona una imagen completa de cómo y donde funcionan las Alianzas Público-Privadas.

En el contexto de este escrito, las APPs cubren un rango completo de proyectos y servicios involucrando recursos del sector privado en la prestación de servicios en favor del público. Esto incluye todo, desde la prestación de servicios con recursos externos hasta la completa privatización de las actividades gubernamentales, pero el principal enfoque de este documento es revisar la combinación de recursos y activos de ambos sectores, de tal manera que todas las partes salgan beneficiadas. Ventajas tales como soluciones en la reducción de costos -manteniendo el mismo o mejor nivel de calidad- e impulsar el incremento de los cada vez más limitados recursos de las agencias gubernamentales, para evitar un alto costo en proyectos prioritarios. En muchos casos una APP puede ahorrar hasta un 40% del costo original del programa, manteniendo y hasta mejorando la calidad, en comparación con las referencias de los programas previos a la constitución de las alianzas.

* *Consejo Nacional para las Alianzas Público-Privadas de los Estados Unidos de Norteamérica.*

Las APPs han sido utilizadas en una amplia variedad de programas y proyectos. Este trabajo nos proporciona ejemplos sobre como proveer instalaciones educativas, transporte público, servicios de agua y drenaje, desarrollo de vivienda, seguridad pública, parques públicos y actividades recreativas, necesidades del Departamento de Defensa y telecomunicaciones. Los servicios sociales y programas de administración financiera son otras áreas donde la utilización de la administración y destreza para el desarrollo apropiado del personal del sector privado, puede hacer una notable diferencia en la ejecución de programas, cuando se combina con activos públicos y la disponibilidad de sus trabajadores.

Mucha de la oposición hacia las Alianzas Público-Privadas se basa en posturas ideológicas, argumentando que los motivos de utilidades no pueden operar para el bien público. Este trabajo ilustra que la aplicación de prácticas mediante negocios legítimos puede proporcionar un crecimiento substancial en productividad y eficiencia que beneficia a ambos sectores, mediante una APP. De igual importancia, los intereses públicos son usualmente asegurados a través de una vigilancia continua a las empresas privadas, las cuales requieren brindar servicios de calidad para asegurar la satisfacción del cliente y oportunidades de negocio a largo plazo. Finalmente ha difundido información errónea y equivocada acerca del impacto que estas APPs producen respecto a los empleados públicos -de hecho la mayoría de las actuales APPs brindan al sector Público garantías laborales sustanciales.

Hoy en día, los gobiernos se topan con enormes retos. Sin el uso de Alianzas Público-Privadas, muchos candidatos electos se verían en la necesidad de elegir entre graves reducciones en servicios o el incremento considerable de impuestos. Al ser innovador y formar nuevos caminos para proveer servicios vitales, los gobiernos están probando que las Alianzas Público-Privadas son una alternativa práctica y viable que, en muchos casos, mantiene la calidad del servicio sin la necesidad del incremento de impuestos.

II. ALGUNAS DEFINICIONES

Este escrito trata el tópico de las Alianzas Público Privadas (APPs), un término usado comúnmente pero no siempre entendido. En el contexto de este trabajo, las APPs cubren el espacio que va desde el “outsourcing”, la tradicional Alianza Público-Privada, hasta la privatización. En cada caso, esto significa la aplicación de recursos del sector privado para satisfacer las necesidades del público.

“Outsourcing” es el compromiso contractual que hace una agencia publica para que una organización del sector privado realice funciones gubernamentales. Las agencias gubernamentales realizan el pago de servicios y/o instalaciones por medio

de fondos gubernamentales para la ejecución de una función que posiblemente la agencia haya realizado anteriormente.

Privatización es la venta de activos gubernamentales al sector privado, para operaciones privadas, de una función realizada anteriormente por el sector Público. En esto, Estados Unidos tiene una historia limitada de “nacionalización” de industrias (por el contrario de la experiencia en gran parte del mundo), la privatización en los Estados Unidos tiene un alcance limitado. De igual importancia, el sector privado comúnmente no es apto para asumir todo el costo y riesgos de proyectos o servicios de gran infraestructura.

Las Alianzas Público-Privadas son medios para utilizar recursos del sector privado de manera que es una combinación de “outsourcing” y privatización. Las APPs realizan el diseño, la construcción, el financiamiento, la operación y el mantenimiento de la infraestructura o instalaciones públicas, así como la operación de los servicios, para satisfacer las necesidades públicas. Las APPs, a menudo, operan libremente sus recursos financieros, por ejemplo: el financiamiento privado se realiza con bases en la recaudación directa por los servicios prestados. Una clave de esto es la capacidad del sector privado para proporcionar opciones de financiamiento a largo plazo más favorables que las disponibles en una entidad gubernamental y para asegurar el financiamiento en un marco de tiempo menor. Algunos activos del sector público (incluyendo recursos humanos e infraestructura) son usualmente incluidos en esta relación contractual. El acuerdo bajo el cual una APP opera es controlado de cerca por una relación contractual entre los sectores público y privado, con el objeto de utilizar las mejores habilidades y capacidades de cada sector. El objetivo de una APP es brindar un servicio eficaz y rentable proveyendo éste a un costo menor y al mismo tiempo con un mejor nivel de servicio, generando un ahorro público (tanto en general como gubernamental).

Dentro de este amplio rango de posibilidades bajo la utilización de APPs, hay un objetivo en común -utilizar los recursos del sector privado para satisfacer las necesidades esenciales de Norteamérica. (EU).

III. DESCRIPCIÓN: ALIANZAS PARA EL BIEN PÚBLICO

¿Quién iba a pensar que verían a *Federal Express* dejando paquetes justo fuera de las puertas de las oficinas postales federales? Para muchos, esto sería como vender hamburguesas de la *Burger King* en el pasillo del auto servicio de *Mc Donalds*.

Aunque existe una razón obligada. ¿Por qué dos entidades que se perciben como competencia –una compañía privada y otra una institución pública- juntarían

esfuerzos en algo que se viera extrañamente como una relación de compañeros de cama? Porque el pueblo norteamericano desea un eficiente y oportuno servicio.

El Ex-Director General de Correos, *William Henderson* explica el acuerdo entre el servicio postal norteamericano y la empresa privada Federal Express para concertar un arreglo entre compañías de *Memphis* en el que se brindara asistencia de primera clase, prioridad y servicio postal rápido, lo que era “*una solución innovadora para un servicio postal que luchaba por permanecer competente bajo condiciones más llamativas en un mercado que ha cambiado en la última década.*”¹

El acuerdo *Federal Express-Servicio Postal* se está reflejando en otras áreas críticas de la vida pública. Desde la educación a la defensa nacional e infraestructura pública, se ha caído en cuenta cada vez mas, que la mejor forma -y en muchos casos la única- para servir efectivamente al público, es combinar los recursos de empresas privadas con los de instituciones públicas.

Ponderar el incremento de las APPs para satisfacer las necesidades públicas no es criticando al gobierno federal, estatal o local- por ser incapaces de suplir estas necesidades. Más bien, los aplausos son para los funcionarios públicos innovadores que están buscando medios creativos para suplir las demandas y expectativas públicas.

Para las autoridades, el incremento de las necesidades de infraestructura y demandas sociales, aunado a los limitados presupuestos gubernamentales, mas la resistencia pública al aumento de los impuestos, han sido elementos esenciales que llevan al sector público a cambiar por estrategias operativas innovadoras accediendo al capital privado, y de esta manera cumplir con sus responsabilidades.

En todos los niveles de gobierno, inclusive antes de que la actual situación económica y sus consecuencias por los ataques terroristas del 11 de septiembre transformaron el exceso de capital en déficit, habiendo un reconocimiento de que esos excedentes no serían suficientes para satisfacer las demandas sociales de la nación y las necesidades de infraestructura.

Como señaló la Oficina *General de Contabilidad de los Estados Unidos (OGC)* (*General Accounting Office (GAO)*), en su informe de transición presidencial en el 2001 “hasta donde ellos sabían” el hecho de que existieran excedentes federales “*a la vista de todos*” enmascaró el hecho de que se asignaran en monto mayor recursos a los programas de seguridad social y de salubridad. De hecho, aun cuando la proyección en ese tiempo era que los excedentes seguirían aumentando, el gasto

¹ *Henderson, William J. “End of the route” Washington Post. Sept. 02, 2001.*

para las tareas y actividades federales “desde el fortalecimiento de la defensa, leyes, educación y recursos naturales” continuaría en declive.

El mismo OGC reportó: “los pronósticos actuales no reconocen el impacto total de las amenazantes presiones fiscales. Los costos significativos derivados de una limpieza ambiental de anteriores operaciones federales, reclaman que futuras demandas a los programas de aseguramiento federales y las demandas para modernizar la infraestructura física de la nación, están apenas comenzado a ser entendidos y reconocidos”².

El impacto en las dificultades fiscales ya ha sido bien entendido a nivel local y estatal. Durante el periodo de estancamiento económico de los años 90's, de acuerdo con la opinión un contralor estatal, que escribía en ese tiempo: “*un gran numero de gobiernos locales se encuentran físicamente estresados, mientras luchan contra una severa y extendida recesión. Los gobiernos locales están aumentando impuestos y derechos a los usuarios, creando dolorosos cortes al gasto, y usando trucos de contabilidad en un intento desesperado para mantener sus presupuestos equilibrados. Con un crecimiento económico lento, los pronósticos son que la recaudación de los gobiernos locales no seguirá al paso de las demandas del gasto. Así, los gobiernos locales continuarán bajo presiones fiscales*”³. En el presente año, las principales ciudades en EU están prediciendo de una baja del 4 por ciento en su recaudación –una pérdida acumulada de más de \$11 billones de dólares– mientras que el gasto en seguridad pública y otras necesidades importantes han aumentado considerablemente⁴.

Lideres gubernamentales se enfrentan a “*una perfecta tormenta*” de dilemas sociales y económicos, además, la agonizante infraestructura nacional necesita actualizarse para darle nueva vida. Una población creciente y madura está presionando fuertemente sobre todo tipo de servicios federales, estatales y locales, con lo cual el público ha dejado bien en claro en la urna de votaciones, que se opone al incremento de impuestos como una respuesta potencial para resolver estos problemas.

Para crédito de los líderes gubernamentales y administradores en cientos de jurisdicciones, estos han encontrado caminos para utilizar recursos del sector privado como ayuda y así suplir las nuevas demandas de sus constituyentes. Celebrando

2 “*Analyzing the Government’s Long-Term Fiscal Position*”. *Presidential Transaction Effort.*, enero 11, 2001.

3 D’Alessandro, Gregory, “*Local Government Deficits*” *CPA Journal Online*, febrero de 1994.

4 *National League of Cities press release*, noviembre 08, 2001.

Alianzas Público-Privadas, las autoridades gubernamentales han alcanzado metas que por otro lado fracasarían debido a las limitaciones presupuestales.

Esta tendencia hacia las alianzas público-privadas no deja de compartir la controversia y la crítica. Prevalece una línea de pensamiento que argumenta que las empresas privadas, motivadas por su necesidad de generar utilidades para sus accionistas, tiene objetivos que son anti-éticos y van en contra de las metas del gobierno para proteger el bienestar del pueblo. Individuos y organizaciones hostiles a las APPs dicen que, para generar utilidades, las empresas privadas buscarán ahorrar costos a expensas de la calidad del servicio público.

También existen argumentos señalando que el involucramiento de compañías privadas en servicios públicos traerá la pérdida de empleos del sector público, incrementando el desempleo y creando una relación contraproducente con los sindicatos de empleados públicos.

Sin embargo, existen numerosos expertos en política pública que argumentan que las Alianzas Público-Privadas son benéficas no solo en el sentido fiscal, sino también en términos de mejoría en la calidad de los servicios y de los empleos.

Un experto dice:

“Países, estados, provincias y comunidades están “hasta la pared con los impuestos”, destacando que no hay lugar para aumentarlos más. Haciéndolo se violarían ciertos aspectos constitucionales y límites establecidos, o conduciría a la gente y a los negocios a la búsqueda de mejores condiciones. En otros casos, el gobierno no ha mantenido el paso en los avances tecnológicos y de la productividad y se ve obligado a respaldarse en las empresas privadas para poner experiencia a trabajar.”

“Gobiernos estatales y locales han experimentado contundentes ahorros desde el 10 al 40 por ciento por medio de la privatización, y usualmente mejorando la forma en que un activo es manejado o un servicio es prestado”⁵.

Al argumentar los meritos de una Alianza Público-Privada, un punto es realmente claro. No es necesario argumentar estos puntos en terrenos teóricos.

Con cientos de Alianza Público-Privadas en todo el país, brindando una inmensidad de servicios a la ciudadanía, existe amplias evidencias con las cuales evaluar el alcance y la efectividad de estas alianzas, concluyendo que los gobiernos que las han establecido actuaron sabiamente.

5 *“The Privatization Revolution” Lawrence W. Reed, mayo 21, 1997.*

IV. ESTRUCTURANDO ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA SATISFACER NECESIDADES PÚBLICAS

La *Estación de la Unión* en Washington, D.C. es un monumento al valor de las Alianzas Público-Privadas. Es una hermosa construcción y un gran punto de convergencia para el sector comercial y la transportación de la ciudad.

Antes de que una Alianza Público-Privada lo mejorara era una verdadera monstruosidad urbana.

A principios del siglo XX, la *Estación de Unión* era el principal punto de entrada para visitantes que se dirigían al Capitolio Nacional. Con el advenimiento de los viajes aéreos, la estación cayó en desuso y en una creciente y alarmante posibilidad de desaparecer. Mientras el Congreso decidía que hacer con la instalación, se convirtió en una vergüenza. Dañadas por las lluvias, partes del techo se colapsaron y la hierba empezó a crecer dentro de la majestuosa entrada. En 1981, el Congreso clausuró el edificio porque era inseguro.⁶

Ese mismo año el Congreso decretó la reconstrucción del edificio, autorizando a una ambiciosa Alianza Público-Privada para remodelar el edificio como en su estado original y darle un uso mixto viable, como centro de transportación. La construcción comenzó en 1985 y fue terminado en 1988 con un costo total de \$160 millones de dólares. Ni un solo centavo del costo de la construcción vino del dinero de los impuestos.

El edificio es actualmente propiedad del Departamento del Transporte de los Estados Unidos, pero es dirigido por una empresa desarrollada privada que actuó como arrendador para las tiendas y restaurantes del monumental edificio.

Hoy en día, la Estación Unión es un éxito comercial con más de 100 comercios al menudeo, con ventas anuales que exceden los \$70 millones de dólares.⁷ Con las rentas se cubren los gastos de operación del edificio y deuda del mantenimiento, permitiendo a Washington D.C., tener una hermosa y exitosa gema urbana sin costo alguno para quienes pagan impuestos.

Esto es solo un ejemplo de cómo entidades públicas y empresas privadas trabajan juntas para satisfacer necesidades públicas específicas. Existen otros ejemplos de estructuras efectivas para alcanzar metas esenciales.

6 <http://www.unionstationdc.com/hotory.html>

7 <http://unionparks.pps.org/gps>

En su libro, *Privatization and Public-Private Partnerships* (Privatización y Alianza Público-Privada), el autor E. S. Savas menciona las formas en las que el gobierno delega ciertas funciones a compañías privadas para conseguir sus metas esenciales.⁸

Lo más común es delegar sus funciones mediante contratos. Esto usualmente ocurre cuando gobiernos locales contratan compañías privadas para servicios directos, como la recolección de basura, reparación de calles o remover nieve. De hecho, en todos los niveles de gobierno se han obtenido beneficios contratando una variedad de profesionales y servicios de apoyo.

Existe un enorme crecimiento en esta actividad. Hoy en día, la ciudad estadounidense promedio contrata 23 de sus 65 servicios municipales al sector privado, y los estados contratan el 14 por ciento de sus actividades. En una encuesta realizada por la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados en 1997, revisando las prácticas de 1,400 ciudades y países, mas del 90 por ciento de los gobiernos encuestados mencionaron que contratan servicios, los cuales ellos realizaban directamente 5 años antes. Esta experiencia de contratar servicios externos (*outsourcing*) con el sector privado ha proporcionado las bases para la utilización de este recurso.

Con el crecimiento de estas contrataciones se ha presentado un incremento igualmente significativo -en una más compleja, pero más gratificante relación entre el sector público y el privado mediante las Alianzas Público Privadas (APPs). Estos son usualmente convenios celebrados a largo plazo, en donde ambos sectores. el público y el privado comparten riesgos, activos y beneficios. En estos ensamblajes empresariales, (*jointventures*) la fuerza de cada sector se combina para brindar mejores costos y obtener el mejor beneficio para el público.

Las Alianzas Público-Privadas realizadas en ciudades importantes, han sido bien documentadas, e inclusive pequeños municipios están viendo la maravillosa posibilidad de implementar APPs para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. De acuerdo con el administrador de la ciudad en Monmouth, Illinois –una pequeña ciudad de aproximadamente 10,000 habitantes, que elige contratar todos sus servicios a un solo proveedor del sector privado, los gobiernos locales están experimentando desafíos desalentadores por la forma en que se han conducido las relaciones intergubernamentales sin fundamento, impuestos a la propiedad (impuestos prediales), infraestructura decadente y oposición ciudadana al incremento de los impuestos⁹.

8 Savas, E.S., *Privatization and Public Partnerships*. Chatman House Publishers, New York, 2000.

9 *Small Towns Benefit Through Privatization*. Robin A. Johnson, Cascade Policy Institute. Julio del 2002.

En Monmouth, las Alianzas Público-Privadas los llevaron a un ahorro significativo para los contribuyentes, mejorando la calidad de los servicios a sus residentes. Cambios en manejo del dinero mejoraron el flujo monetario en la ciudad y cuando el invierno les golpeó, los residentes de Monmouth encontraron sus calles despejadas de nieve, en mucho menos tiempo que en otras comunidades cercanas. Las Alianzas Público-Privadas para satisfacer las necesidades municipales obtuvieron el apoyo del sindicato local de trabajadores.

Este es un punto álgido que debe ser revisado. ¿Por qué los empleados lo apoyaron? Después de una amplia explicación de los beneficios que traería para ellos -manteniendo sus beneficios para el retiro, servicios de atención médica e incremento de oportunidades para el crecimiento laboral- los empleados fueron convencidos del valor consecuente de operar con Alianzas Público-Privadas, no sólo para la ciudad, sino también para ellos mismos.

Existe un número de Alianzas Público-Privadas en donde la entidad privada juega un papel importante en la creación y/o manejo de instalaciones para el bienestar público. Ver la tabla en la página que contiene los tipos de APPs definidos por la *General Accounting Office* (Oficina General de Contabilidad)¹⁰.

En cada uno de estos convenios, las Alianza Público-Privadas son posibles en virtud de la convergencia de las mutuas necesidades de las partes. La entidad privada genera utilidades para sus accionistas, mediante el contrato con su aliado público o mediante el pago de cuotas diversas. Estas utilidades son el resultado de aplicar finas prácticas administrativas en el mercado competitivo, mediante la utilización de nuevas tecnologías que hacen posible la aplicación de políticas más flexibles, mediante la utilización de instrumentos financieros creativos. La entidad pública evita el pesado desembolso inicial de su presupuesto para construir u operar instalaciones y provee servicios de bajo costo dentro de su circunscripción electoral.

V. RECABANDO EVIDENCIA DEL VALOR DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

Cualquier debate sobre el valor de las Alianzas Público-Privadas puede ser conducido mediante el estudio del valor de alianzas en curso y haciendo dos preguntas críticas: 1) ¿Las alianzas han involucrado al gobierno para actuar mas eficientemente y utilizar mejor sus recursos limitados para satisfacer las necesidades sociales?, y 2) ¿Se ha obtenido un beneficio público mediante la utilización de APPs?

10 *Public Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships* USGA. Abril de 1999.

Hay diversas formas en las que estas alianzas afectan nuestra vida diaria, nuestra seguridad y nuestro futuro. Sería recomendable echar un vistazo a algunos ejemplos e inspeccionar las formas mediante las cuales las APPs han suplido y mejorado los servicios esenciales que se le deben dar a la población.

Instalaciones Educativas

No hay discusión por parte de la sociedad en contra de que educar a nuestra juventud debe ser una de las prioridades de esta nación. Sin embargo, nuestras instalaciones son inadecuadas, obsoletas y están gravemente deterioradas.

En su reporte anual sobre la infraestructura en Norteamérica (EU), la Sociedad Americana de Ingenieros Civiles calificó a las escuelas nacionales con un siete a sus instalaciones estatales¹¹. La sociedad se dio cuenta que el 75 por ciento de los edificios escolares del país son inadecuados para satisfacer las necesidades estudiantiles, y la inversión de capital estimada es de \$3,800 dólares por estudiante -más de la mitad del costo anual para educar un estudiante-.

El problema empeorará con el tiempo. De acuerdo con la *National Clearinghouse For Educational Facilities* (Cámara Nacional de Transparencia para Instalaciones Educativas), incluyendo las actuales construcciones y necesidades de mantenimiento, se necesitaría haber construido 2400 escuelas nuevas para el 2003, para atender al incremento de estudiantes esperado.

Afortunadamente ideas innovadoras están empezando a hacer la diferencia. En 1995, el Edificio de Educación Básica Bilingüe, *James S. Oyster*, en Washington D.C. estaba sobre-poblado, deteriorado y con escaso apoyo, no obstante haber introducido el importante programa escolar bilingüe, Inglés/Español. Aunque la escuela no estaba conforme con los requerimientos del *Americans for Disability Act*, no hubo fondos para realizar mejoras y no hubo posibilidad de apoyo, debido a los cambios fiscales del gobierno de la ciudad.

Mediante una innovadora alianza de construcción, el sistema escolar realizó un convenio con una compañía nacional de desarrollo. Bajo este convenio, la Escuela de Arte Estatal y un nuevo edificio de departamentos serían construidos dentro de la propiedad de la escuela. El Distrito de Columbia suscribió un paquete de bonos exentos de impuestos, el cual sería pagado con las ingresos provenientes del edificio de departamentos. El resultado final fue la obtención de un nuevo edificio construido sin cargo alguno para los contribuyentes.

11 *Report Card of America's Infrastructure, American Society of Civil Engineers, 2001.*

Gracias a la acertada visión de las autoridades de la ciudad; a los funcionarios escolares y a los recursos del sector privado, la escuela *Oyster School* vino a ser uno de los primeros y nuevos edificios escolares en el Distrito de Columbia en 20 años. La escuela abrió en Junio del 2001 y fue equipada con un laboratorio de computación, biblioteca, gimnasio, y salones diseñados para dar cabida al programa educativo bilingüe de la escuela.

El superintendente escolar del Distrito de Columbia, *Dr. Paul Vance*, señaló: “*el resultado final es que en nuestras escuelas públicas del Distrito de Columbia vemos a las APPs como una oportunidad y una herramienta valiosa en el arsenal de mejoras de las instalaciones escolares y para cubrir las necesidades de los programas educativos*”¹².

Las Alianzas Público-Privadas pueden servir como respuesta a los necesidades de infraestructura educativa. En Junio del 2001, el presidente *Bush* autorizó la legislación que fomentaría al sector privado a involucrarse en la construcción de escuelas. La nueva ley permite la emisión de bonos libres de impuestos para financiar la construcción de escuelas que serían operadas en propiedad por una entidad privada, mediante un contrato de arrendamiento a largo plazo (*leasing*) con un distrito escolar.

Esta nueva y revolucionaria forma para la construcción de escuelas apenas ha comenzado. En el 2001, votantes de *Corning, NY*, aprobaron el plan que permitirá al mayor empleador de la ciudad a pagar \$60 millones de dólares en la construcción de una nueva preparatoria y la reconstrucción de escuelas primarias. Los ciudadanos de *Corning* tendrán nuevas y mejores escuelas sin necesidad de aumentar los impuestos.

En las Cataratas del Niágara, (*Niagara Falls*), una preparatoria pública fue construida con fondos privados mediante un arrendamiento financiero (*leasing*) al Distrito Escolar. La propiedad es privada, pero regresará al distrito escolar después de 30 años.

Escuelas en *Kansas, Maryland, Missouri* y otros estados han formado alianzas con entidades privadas para empezar a desarrollar proyectos de construcción de escuelas¹³.

12 *Address by Dr. Paul Vance to the National Council for Public-Private Partnerships, octubre 26, 2001.*

13 *Time to Exist the “Building Business? American School and University. Julio 1, 2001.*

Transporte

Las Alianzas Público-Privadas no son un fenómeno nuevo cuando se trata de cubrir necesidades de transporte en una nación en crecimiento. A lo largo de nuestra historia, gobiernos y empresas privadas han trabajado juntas para emprender mejores proyectos que permitan facilitar la transportación por sus carreteras así como los movimientos comerciales por esas rutas.

Para el primer tren transcontinental en los EU, por ejemplo, se utilizaron activos del gobierno federal en vez de fondos federales. El congreso reglamentó la creación de empresas privadas que emitieran acciones para incrementar el capital necesario para la construcción del tren. A medida que avanzaba la obra los terrenos federales adyacentes a la vía junto al tren fueron otorgados como garantía para la operación por una entidad privada, ayudando con esto a los inversionistas a obtener recursos financieros a través de la colocación de valores en la bolsa. Esta es una clásica Alianza Público-Privada, mediante la cual ambas partes lograron alcanzar sus objetivos en forma significativa.

Los conductores del área de *Richmond, VA*, comprendieron los beneficios de una Alianza Público-Privada. Cuando fueron anunciados los planes para la construcción de un autopista que integraría un circuito vial en el oeste de *Richmond*, el Departamento de Transporte de Virginia, (*Virginia Department of Transportation*) (*VDOT*) lanzó el proyecto que tardaría 36 meses en realizarse a un costo de \$ 283 millones de dólares. La DTV pudo realizar este proyecto bajo la normatividad de una ley estatal denominada Transportación Público-Privada, (*Public-Private Transportation Act*) (*PPTA*). Al aliarse con una empresa privada en Danville, Va. para desarrollar la nueva autopista, la gente ahorraría \$47 millones de dólares y la carretera podría abrirse al tráfico 7 meses antes de lo esperado¹⁴.

El Comisionado del Transporte de *Virginia* dijo: “este es otro gran ejemplo de cómo el gobierno y las empresas privadas trabajando juntos pueden proveer un mayor número de proyectos públicos de manera que se ahorre dinero de los impuestos y se utilice menos tiempo en realizar lo esperado.

Entidades Públicas-Privadas están así mismo trabajando juntas, para asegurar que las carreteras estén en condiciones para soportar el incremento vehicular. En estados como California, Virginia y Washington, empresas del sector privado están construyendo y proporcionando mantenimiento de vialidades, utilizando las cuotas

14 *Public-Private Partnerships Saves Money and Time on High Profile Road Project. VDP press release. Mayo 31, 2001.*

de peaje para su financiamiento, eliminando con ello el incremento de impuestos con cargo a la población en general.

También se utilizan otros mecanismos para el desarrollo de estos trabajos. Por ejemplo, en *Massachusetts*, una entidad sin fines de lucro ha sido constituida por el estado emitiendo bonos por \$ 200 millones dólares con los cuales financiar la ampliación la Ruta 3, una importante autopista que conduce a la frontera con *New Hampshire*. Otro equipo del sector privado financiará y construirá un edificio aerodinámico para facilitar el rápido acceso.

De igual forma en Nuevo México, una autopista principal esta siendo ampliada de 2 a 4 carriles por una empresa privada que diseña y desarrolla el proyecto apoyado por el estado. En este caso, la empresa privada se ha obtenido un contrato por 20 años para la conservación de la autopista -en vez de utilizar al departamento de autopistas del estado. La compañía privada seleccionará los materiales y los métodos de construcción necesarios para mantener una alta calidad de la carpeta del camino y satisfacer con ello la garantía ofrecida al estado¹⁵.

En transportación aérea, un primer ejemplo de la constitución de una alianza, se localiza en Nueva York, en donde las autoridades aeroportuarias de Nueva York y Nueva Jersey participaron junto con un consorcio privado conformando una de las más grandes Alianzas Público-Privadas nunca antes vista en este país -para la construcción de un edificio para el arribo internacional de pasajeros en el aeropuerto Kennedy de Nueva York, a un costo de \$1.1 billón de dólares¹⁶.

Esto trajo mayores problemas al aeropuerto ya que experimentó grandes congestionamientos en las tardes, cuando muchos vuelos internacionales llegaban y los pasajeros no podían fácilmente trasladarse desde los servicios de aduana para recoger su equipaje. Con el nuevo edificio se abrieron más puertas, se redujo la caminata a los servicios de inmigración y se mejoró el sistema de entrega del equipaje.

Servicios de Agua Potable y “Residuales”. (“Drenaje”)

Por más de 200 años empresas privadas han sido el instrumento para proveer un seguro y confiable servicio de suministro de agua a las comunidades. Incluso antes de que la Constitución de los Estados Unidos fuera firmada, la gran mayoría de los sistemas nacionales de suministro de agua lo proporcionaban empresas privadas.

¹⁵ *Reason Foundation Privatization Watch, septiembre, 1998.*

¹⁶ *McDonald, Michell. Kennedy Plans International Arrivals Building. Travel Weekly, mayo 13, 1996.*

De hecho la Compañía de Agua de Boston (*Water Works Company of Boston*) fue establecida en 1652 y convirtiéndose así en la primera empresa privada para el suministro de agua en el país.

La necesidad de las alianzas público-privadas para proporcionar agua segura y confiable al pueblo norteamericano va en aumento. La promulgación de un mandato del Congreso denominado *Safe Water Drinking and Clean Water Acts* (Agua Segura y Limpia para Beber) ha creado la necesidad de que las autoridades públicas soliciten al sector privado su ayuda para el mantenimiento y operación de sus instalaciones. Con presupuestos limitados, muchos sistemas municipales no han podido cumplir con las demandas de este servicio debido a su antigua infraestructura.

Aun cuando el mandato del Congreso antes mencionado emitió garantías para dar cumplimiento a lo dispuesto, este fondo ha desaparecido. De igual forma, la disposición reglamentaria "Agua Segura para Beber" no otorgó concesiones para las obras de tratamiento demandadas por la legislación. Como resultado, los gobiernos locales con sus siempre limitados presupuestos se enfrentaban a requerimientos de capital. Satisfacer estos requerimientos sin la ayuda de alianzas necesitaría incrementar los impuestos o reducir programas presupuestados en otras áreas.

De hecho, la Agencia de Protección Ambiental ha estimado que la infraestructura nacional sobre el agua y las aguas residuales requiere de \$300 millones de dólares. Una coalición de municipios ha estimado que la red de Infraestructura del Agua requiere más: un \$1 billón de dólares¹⁷.

Una encuesta realizada en 1999 por el Instituto Hudson encontró diversos beneficios para los ciudadanos cuando compañías privadas están involucradas en operaciones de agua y aguas residuales.

Estos incluyen:

- *Incrementar la Eficiencia.* Las compañías privadas están disponibles para utilizar nueva tecnología y técnicas operativas que los gobiernos no pueden proporcionar.
- *Mejoras Económicas.* Los socios privados tienen más flexibilidad para aplicar prácticas innovadoras sobre financiamiento, de ingeniería y de construcción que pueden ofrecer un resultado favorable en la reducción de costos.

17 *Gap Analysis of Infrastructure Needs to be Peer-Reviewed Soon. Bureau of National Affairs Environment Reporter, marzo 30, 2001*

- *Reducciones en el Costo.* Debido a que muchos contratistas privados han tenido basta experiencia en operaciones similares en otras jurisdicciones, de esta manera los contribuyentes se benefician con la eficiencia con que ellos operan a través de la adquisición a mayor escala de insumos y servicios.
- *Beneficios de salud pública.* La gran mayoría de los servicios prestados por las agencias gubernamentales tienen serios problemas para dar cumplimiento a los estándares impuestos por la ley de “Agua Segura para Beber”, porque tanto las mejoras como el mantenimiento necesario excede sus capacidades presupuestales. Las agencias públicas también se enfrentan a mayores dificultades que los contratistas privados para reclutar y pagar administradores e ingenieros capacitados. Los gobiernos innovadores han superado estos obstáculos y mantienen altos niveles de seguridad pública utilizando ayuda privada.

La Agencia Estadounidense para la Protección Ambiental, una fuente objetiva, monitorea de cerca el impacto de las operaciones en materia de agua potable y drenaje de las Alianzas Público-Privadas, ambas en términos de efectividad y servicio al público. Un reporte reciente de dicha agencia nos demuestra los beneficios de estas alianzas en un gran número de ciudades importantes¹⁸. Un par de ejemplos son:

- *Indianápolis, Indiana.* Cuando la ciudad buscó como mejorar la operación, mantenimiento y administración de sus dos instalaciones para el tratamiento de aguas residuales, optó por que una compañía privada lo realizara. Los resultados fueron dramáticos e inmediatos. Mediante una administración efectiva, el presupuesto de las operaciones y mantenimiento de ambas instalaciones fue reducido en un 50 por ciento, de \$30 millones de dólares a \$17 millones en solamente un año. La ciudad pudo mantener sus cuotas fijas, a la vez que proporcionó ahorros al Fondo Sanitario de Cloacas por la mejoría del sistema. Con ahorros adicionales también se permitieron extender estos servicios a nuevas áreas.

Esta APP ha sido buena para la agente de Indianápolis. Ha habido substancialmente una mala información acerca de recientes desarrollos, dando la impresión que la ciudad esta en contra de las APPs. De hecho, cuando el sistema de agua de la ciudad se puso a la venta, debido a que su propietario se enfrentó a una demanda relacionada con la propiedad y sus múltiples utilidades, la ciudad de Indianápolis compró el sistema de agua mediante una serie de ofertas. Debido

18 *Public-Private Partnerships and Optimization Case Studies. U. S. Environmental Protection Agency. Abril de 1999.*

al éxito que la ciudad ha tenido con las Alianzas Público-Privadas, eligió a un representante privado para que administrara la nueva adquisición. Este movimiento marcó la mayor Alianza Público-Privada para servicios de agua en EU e impuso nuevos estándares en la industria, comparando el desempeño directamente con la competencia.

- *Edison, Nueva Jersey.* Cuando George Spadoro fue electo como Presidente Municipal de la ciudad de Edison, fue asediado por quejas de los ciudadanos acerca de la pobre calidad del sistema de agua. Su investigación encontró que debido a apremios financieros la ciudad no había podido darle un mantenimiento adecuado durante décadas a su sistema de agua. Tomando en cuenta que la ciudad no contaba con el presupuesto, ni la experiencia para poner al sistema de agua a los niveles deseados, una empresa privada fue seleccionada en un proceso que involucraba a ciudadanos y a los empleados de la ciudad. La alianza obtuvo el capital necesario para resolver los problemas con el sistema, proveyendo agua de mejor calidad a la ciudadanía de la ciudad de Edison, y también trajo ingenieros y operadores expertos para mantenerlo en buen estado. Así mismo, la empresa ha logrado mantener congeladas las cuotas por el servicio por 7 años.

Las Alianzas Público-Privadas en el ámbito de agua y aguas residuales están siendo adoptadas en cada región del país. En cientos de instancias, los ciudadanos están experimentando los beneficios de una mejor calidad del agua pagando por el servicio cuotas fijas y en otros casos hasta menores.

Bienes Raíces

Una solución para los gobiernos que experimentan tensiones financieras puede ser encontrada en los bienes raíces. Los gobiernos cuentan con más de \$5 billones de dólares en propiedades en todo el país -cientos de miles de acres que no son utilizados. Las Alianzas Público-Privadas proporcionan una respuesta que puede producir los ingresos necesarios para los gobiernos y mejores servicios para los ciudadanos.

De acuerdo con el reconocido escritor a nivel nacional, *John Stainback*, en su libro *Financiamiento y Desarrollo Público/Privado* dice: “una de las grandes ventajas de utilizar Alianzas Público-Privadas es la enorme flexibilidad y creatividad disponible tanto para el sector público como para el privado al estructurar convenios que satisfagan los objetivos de ambas partes¹⁹.”

¹⁹ *Stainback, John. Public/Private Finance and Development, John Wiley & Sons, Inc., New York, 2000.*

Desarrollos tipo *TOD (Transit Oriented Development)* han tomado su lugar a través de la nación. Por ejemplo, en localidades como *Renton, Washington, Oregon, Bethesda, Maryland y Dallas* los gobiernos están trabajando con desarrolladores privados para crear centros comerciales cercanos a zonas transitadas. El resultado de la inversión del sector privado ha traído, entre otros beneficios, la rehabilitación de zonas deterioradas, mejor calidad del aire y menos congestionamientos.

Seguridad Pública

El principal objetivo de las fuerzas policíacas es mantener a la delincuencia fuera de las calles y a los ciudadanos seguros. Empresas del sector privado están ayudando a pueblos y ciudades utilizando el tiempo y conocimiento de su personal entrenado para sustituir a los oficiales de la policía regular.

Un claro ejemplo es encontrado en las operaciones de una empresa privada que ayuda a los departamentos oficiales de policía, a lo largo del país, recibiendo y procesando reportes criminales por teléfono, en vez de tener a funcionarios oficiales sentados junto al teléfono llenando formas de reportes. El Departamento de Policía de Los Ángeles ha utilizado servicios de empresas privadas que, de acuerdo con investigaciones del Departamento de Justicia, esto ha permitido elevar la opinión de la fuerza policíaca en un 20 por ciento, por el simple hecho de sustituir las tareas administrativas de sus oficiales. Además por medio de esta Alianza Público-Privada se ha reducido el costo de la elaboración de los reportes, de \$123 dólares a la mínima cantidad de \$8 dólares²⁰.

Alianzas Público-Privadas también han ayudado a los municipios en la responsabilidad de recolección de multas emitidas por sus departamentos legales.

En Washington, DC, por ejemplo, los ingresos por los estacionómetros en la ciudad cayeron de más de \$1 millón de dólares hasta menos de \$200,000 mensualmente, cantidad muy por debajo de lo que le costaba el personal que atendía este servicio y el mantenimiento de los mismos. Washington decidió convertirse en la primera ciudad en utilizar una Alianza Público-Privada para manejar su sistema de estacionamiento público.

La compañía privada cambió todos los estacionómetros por máquinas seguras contra el robo, lo que también incluía “*chips*” (dispositivos electrónicos integrados) que registraban la cantidad de las cuotas recibidas. Los empleados fueron contratados y capacitados para manejar las nuevas máquinas. Como resultado, no solo el 99 por ciento de los estacionómetros están operando, sino que también ahora todo

²⁰ <http://www.telecrime.com>

el dinero esta siendo recibido. Bajo los términos del contrato, la ciudad tiene la garantía de recibir \$1 millón dólares al mes, mientras que todo el mantenimiento y los costos del personal son soportados por la empresa privada.

Por haber participado en una alianza, el Distrito de Columbia ha aumentado sustancialmente su recaudación, ha mejorado el servicio, y casi eliminando todos los costos de operación²¹.

Instalaciones y Parques Públicos

En la ciudad de *Grants, Nuevo México*, los parques y propiedades de la ciudad habían caído drásticamente en el descuido. La ciudad determinó que no había otra manera más que aliarse con una empresa privada para mantener en buen estado el suelo de la ciudad.

En un verdadero y reducido periodo de tiempo, esta Alianza Público-Privada reportó tremendos beneficios: ²²

- Las canchas de los campos de *baseball* y *softball* fueron totalmente restaurados.
- Los locales comerciales de servicio al público, (“*stands*”) dados en concesión que se encontraban deteriorados, fueron reacondicionados.
- En el cementerio de la ciudad, el contratista encontró que muchos de los señalamientos de las tumbas estaban mal ubicadas o ya no existían. Nuevas señalamientos fueron colocados y las ubicaciones fueron verificados. Las lápidas fueron niveladas adecuadamente.
- En uno de los parques más antiguos, el sistema de irrigación fue mejorado, el césped fue replantado, las viejas e inseguras bancas fueron reemplazadas y se construyó una barda perimetral nueva.

El hecho de Involucrar empresas privadas, de acuerdo con los expertos, ha acelerado la mejora en la operación de parques.

“Mediante las Alianzas Público-Privadas se combinan: uno, la capacidad de permitir a las empresas privadas actuar de manera flexible y rápida, por ejemplo: la adquisición de terrenos, lo que comparado con una agencia gubernamental que

21 <http://www.ncppp.org/cases/oarking.html>

22 2000 Annul Report, City of Grants, New Mexico. Marzo 2001.

*está restringida por normas estrictas para participar públicamente en un proceso libre de oferta y demanda es una limitación y, dos, acceso gubernamental a los fondos públicos y a las herramientas reguladoras en vigor”, dijo Lee Breckenridge, Profesor de Leyes en la Universidad del Noroeste*²³.

Mas beneficios de las Alianzas Público-Privada han sido experimentados por los visitantes al parque *Georgia’s Stone Mountain*. En 1997, una comisión del gobierno dijo que no sería posible mantener el parque para los visitantes con las cuotas de ingreso al mismo. El estado participó en una Alianza Público-Privada con una empresa que se encargaría de la administración del parque.

El socio privado ha invertido más de \$11 millones de dólares en el parque, mejorando sus instalaciones hoteleras, agregando servicios de tranvía y construyendo nuevas zonas de juego. La empresa obtiene sus ingresos por las cuotas que cobra a los visitantes del parque y paga \$10 millones de dólares anualmente a la asociación *Stone Mountain Memorial Association*, quien utiliza este dinero para mejorar las áreas públicas del parque.

Además de tener ahora mejores instalaciones, el parque es más accesible para las familias. Antes de la alianza, una familia de 3 miembros pagaba cerca de \$90 dólares por disfrutar de las atracciones del parque. Bajo la nueva alianza, esa misma familia obtiene un pase para todas las atracciones del parque por solo \$34 dólares²⁴.

Vivienda para los empleados de la Defensa Nacional.

Incluso antes de que la independencia de EU fuese declarada, habían existido fuertes Alianzas Público-Privadas que mantuvieron a EU a salvo. Esto es realmente importante, ver como empresas privadas desarrollan las técnicas que pueden ser utilizadas en un amplio rango de los propósitos de la Defensa.

Un estudio del valor de Alianzas Público-Privadas para el ejército de EU encontró que la milicia ganaba muchos beneficios con esta alianza, incluyendo²⁵:

- La habilidad de aprovechar activos, reducir importantes inversiones, abatir costos o disminuir gastos para obtener la infraestructura, propiedad intelectual o metas financieras.

23 *Paradoxes of Partnership: a discussion at the Institute for Cultural Landscape Studies. Septiembre 23, 1998.*

24 *<http://www.stonemountainpark.com>*

25 *Use of Public-Private Partnerships to Meet Future Army Needs” The Rand Foundation. Septiembre de 1999.*

- Incremento del valor de propiedad y otros activos.
- La creación de mejores capacidades o activos para ayudar al ejército a cumplir su misión militar.

“La milicia tiene oportunidades significativas para alcanzar efectivamente sus metas de investigación y desarrollo con la colaboración del sector privado,” dice el documento “*Rand*”.

Un buen ejemplo en lo particular es la Alianza Público-Privada creada con el ejército para proveer vivienda adecuada para los hombres y mujeres reclutados. De acuerdo con *Raymond F. Dubois, Jr.*, Subsecretario de Defensa e Instalaciones y Ambiente²⁶: quien señaló:

“El Departamento (de Defensa) reconoce que necesitamos encontrar caminos alternos con los cuales aumentar nuestros activos en bienes raíces y con ello levantar la moral, alentar la capacitación, transformar las capacidades de defensa y mejorar las viejas instalaciones para no depender solamente de lo que ya se tiene directamente. Debemos renovar las instalaciones, modernizar las mismas para satisfacer los retos del futuro, y disponer libremente de las obsoletas. Nosotros sentimos que conformando Alianzas Público-Privadas, si se privatiza el servicio de vivienda utilizando arrendamiento financiero (leasing) obtendríamos un gran beneficio para el Departamento de Defensa y para los contribuyentes”.

Un ejemplo de este nuevo rumbo se localiza en la Base Aérea de Texas denominada *Lackland Air Force*, donde las viviendas para los reclutas fueron construidas en terreno propios, pero a expensas del sector privado. Los beneficios fueron considerables. El personal habita ahora casas con perfectas instalaciones, sin pagar más de la renta estándar otorgada a la milicia. El proyecto entregado al gobierno años antes de lo previsto y con menos costo del tradicional sistema de construcción del Departamento de Defensa. De hecho, durante la vida del proyecto, los contribuyentes se habrán ahorrado \$12 millones de dólares en el desarrollo *Lackland*.²⁷

Telecomunicaciones

En muchos lugares de la zona rural de *Minnesota*, obtener un sistema de comunicación con base en redes de fibra-óptica, para enviar y recibir comunicados tanto de y para los negocios, como para escuelas y entidades públicas, sería como un sueño, bajo

26 *Testimone before the Subcommittee on Technology and Procurement of the House Government Reform Committee. Octubre 1o. 2001.*

27 <http://ncppp.org/cases/lackland.html>

diversas circunstancias, porque muchas de las entidades no invertirían recursos para construir una infraestructura de comunicaciones que diera servicio solamente a unos cuantos beneficiados.

Una Alianza Público-Privada, sin embargo, hizo participar a *Minnesota* en las comunicaciones del siglo XXI. Mediante un convenio entre el Departamento de Transporte y una empresa privada, se le dio la oportunidad a dicha empresa para que construyera le diera mantenimiento a un cableado de fibra óptica a lo largo de 2,000 millas, contigua a la autopista de *Minnesota*, a un costo de \$125 millones dólares. A cambio de ello, las agencias estatales están haciendo uso gratuito de la red.

De esta manera el estado está en condiciones de mantener vías de comunicación deseables, a cambio del desarrollo de redes de fibra óptica en las zonas rurales. Como resultado de esta alianza, el 80 por ciento de los ciudadanos de *Minnesota* cuentan ahora con mejores servicios de comunicación a un costo menor²⁸.

Creando un ambiente óptimo para las Alianzas Público-Privadas

Seria temerario decir que toda Alianza Público-Privada funciona perfectamente para reducir el egreso de los impuestos y dar servicios de calidad a los ciudadanos. Naturalmente, habrá anécdotas en donde un contratista da un servicio de mala calidad o muestra poco profesionalismo en su trabajo. De igual forma, habrá casos en donde el gobierno no realice las debidas diligencias en la selección de sus aliados privados y terminan eligiendo a alguien que no es el adecuado para el proyecto respectivo.

El reto para las entidades públicas es crear un proceso y un ambiente en donde la calidad del resultado este garantizada o, a falta de esa calidad esperada, pueda ser corregida rápidamente.

Los gobiernos han tenido mucho cuidado en crear Alianzas Público-Privadas que produzcan los buenos resultados que ellos esperaban. Un buen número de funcionarios públicos han utilizado contratos de alto rendimiento que funcionan en beneficio de ambas partes -creando un mecanismo de incentivo financiero para el contratista privado, que a su vez cubre las necesidades que la entidad pública requiere.

Por ejemplo, el Departamento de Educación de los Estados Unidos contrata con 17 agencias que recuperan dinero de causantes morosos en el pago de préstamos

28 <http://ncppp.org/cases/Minnesota.html>

escolares. El contratista privado obtiene como honorarios por ese servicio el 27 por ciento de cada préstamo que recupere. Esto crea un incentivo para el contratista para dar un servicio de calidad, mientras que la institución pública no tiene que pagar nada y sin embargo recibe una buena parte de un préstamo eventualmente irrecuperable²⁹.

De igual forma, una agencia del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos están negociando un contrato con una entidad privada para que opere su nomina de pago. Bajo convenio, la compañía donará el programa operativo electrónico (*software*) necesario para procesar el pago de la nómina a cambio de que por cada persona que se le pague con dicho programa la compañía reciba una comisión. El convenio contempla que se pagará al contratista entre \$30 y \$45 millones de dólares, pero el gobierno se ahorra dinero de los impuestos recaudados, pues de lo contrario gastaría precisamente \$45 millones solamente por el *software* para procesar la nómina 500,000 empleados³⁰.

Para asegurar que los contratos Público-Privados proporcionen mejores servicios y grandes ahorros de dinero, es esencial tener cuidado al elegir al contratista y que las condiciones contractuales sean estipuladas por escrito y que contengan los mecanismos de revisión (monitoreo) de servicios específicos. El monitoreo puede ser desde inspecciones periódicas hasta cualquier tipo de encuestas con los usuarios.

En un área compleja como lo es la administración del agua, funcionarios públicos innovadores han demostrado que pueden estructurar contratos que aseguren el buen desempeño y la calidad de los servicios y con ello lograr Alianzas Público-Privadas funcionales y deseables para cualquier entidad.

Anne Spray Kinney, directora ejecutiva del Distrito Metropolitano de Alcantarillado de Milwaukee (MAM), explicó públicamente como ella creó un poderoso convenio con un contratista privado en el área de mantenimiento del sistema de alcantarillado con reemplazo del capital³¹:

“El distrito “Milwaukee Metropolitan Sewerage District (MAM) trató de reducir futuros problemas en tres maneras: primero, negociamos el contenido de un detallado contrato haciendo hincapié en la diferencia entre el mantenimiento

29 *LaFalve, Michael. The Tools of Privatization Benefits and Pitfalls of Performance Based Contracting. Mackinac Center for Public Policy. Junio 13, 2000.*

30 *Ibid*

31 *Milwaukee's O&M Contracts Protects Its Public Assets. Public Works Financing. Junio de 2001.*

y el gasto para reparaciones o cambios completos, dejando bien claro las responsabilidades para ambas partes. Segundo, acordamos que todo el mantenimiento sería efectuado por el contratista, como parte de su cuota operativa y que éste erogarí los primeros \$5,000 dólares en cada reemplazo o reparación, como una garantía que le incentivara a cuidar el mantenimiento”.

“El tercero y más importante: anexamos al contrato un programa de agenda con 46 ejemplos de mantenimiento para los equipos e instrumentos reemplazables. Más que cualquier otra prevención, creemos que este programa nos ha ayudado a evitar desacuerdos entre el mantenimiento y la inversión. Nuestra experiencia simplemente refleja que los gobiernos están aprendiendo a suscribir mejores contratos y realizan mejor verificación (monitoreo) del desempeño real”.

Es un buen presagio para las Alianzas Público-Privadas es cómo ambos, gobiernos y contratistas privados, ganan en el conocimiento sobre cómo negociar mejores contratos para que ambas partes se beneficien y cosechar mejores beneficios a favor de los ciudadanos y los contribuyentes. Mediante garantías claras, el sector público tiene asegurado un nivel de calidad y el sector privado se asegura también con medidas apropiadas que serán utilizadas para medir el rendimiento.

Conflictos con las Alianzas Público-Privadas

Mucha de la oposición contra las Alianzas Público-Privadas es ideológica y filosófica. Existe la creencia de que las utilidades buscadas por las empresas privadas van en contra del bien público al que el gobierno aspira.

E.S. Savas manifestó por escrito que muchos críticos ven las alianzas Público-Privadas como: “un complot para establecer un mercado libre con la connotación de supervivencia del más apto desechando al más débil. (perro que - come perro, sólo sobrevive el mas capaz). Otros lo interpretan como un ataque a los gobiernos, a los programas gubernamentales y a los beneficiarios directos de dichos programas, incluyendo los empleos; por lo tanto, ellos defienden estos intereses combatiendo la participación del sector privado. Otros se sienten agredidos por el término porque lo ven como un ataque a los ideales que defienden. Público, para ellos, denota hermandad, apoyo, cuidado y comunidad, e interpretan privado como el abandono de estos valores”³².

32 Savas, E.S. *Privatization and Public Partnerships*. Chatman House Publishers, New York, 2000.

Existen quienes aun creen en estos temores. La mejor evidencia a primera vista que justifica a las APPs es que los gobiernos y los que trabajan de cerca con ellos constituyen el más ferviente apoyo de las Alianzas Público-Privadas, viendo que entienden su valor:

- La Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos tienen un Consejo Urbano sobre Agua en donde los alcaldes trabajan con un proveedor del sector privado para discutir las alianzas y la regulación legal necesarias para hacer que estas alianzas sean más efectivas.
- La Agencia de Protección Ambiental de EU ha apoyado activamente el uso de Alianzas-Público Privadas para ayudar a que las entidades municipales proporcionen a los ciudadanos un mejor servicio en el suministro de agua y tratamiento de las aguas residuales, y ha otorgado una garantía al Consejo de Alianzas Público-Privadas para diseminar información sobre los nuevos requerimientos administrativos que afecten las alianzas.
- La Sociedad Internacional del Manejo de Ciudades y Condados en Estados Unidos ha dedicado esfuerzos y recursos para informar a sus miembros acerca de las Alianzas Público-Privadas.
- La Asociación de Constructores de Caminos y Transporte cuentan con una empresa Público-Privada que conduce a los representantes de ambos sectores –público y privado- a la discusión sobre la mejor utilización de las alianzas en proyectos de transporte.

Un cuidadoso análisis ha demostrado que el incentivo económico de obtener las utilidades inherentes para las empresas que invierten su propio capital no trae un beneficio público. De hecho, justamente lo contrario tiende a ser la verdad. La necesidad de dar buenos resultados para mantener un contrato y obtener otros a futuro, son una buena razón para un desempeño de calidad.

Comparando los resultados de la inversión privada en sistemas de agua, contra los sistemas gubernamentales, no hay una evidencia empírica que demuestre diferencia alguna entre la calidad del agua que proporcionan las grandes compañías privadas y la del gobierno. De hecho, señalan las entidades reguladoras de estos servicios, se tienden a hacer que los contratistas privados cumplan estrictamente con la normatividad, siendo menos agresivos con las agencias gubernamentales. Ellos entienden que presionar a una entidad gubernamental pudiera causar un aumento en el gasto presupuestado contra el dinero recaudado vía impuestos³³.

33 *Restructuring America's Water Industry: Comparing Investor-Owned and Government Water Systems.*
Reason Public Policy Institute. Enero de 1996.

Los gobiernos innovadores han encontrado que aliándose con una empresa privada pueden dar a menudo un servicio más eficiente en el suministro de agua de calidad a menor costo.

Otros mencionan que las entidades involucradas en alianzas Público-Privadas están sujetas a una supervisión con base en controles más rigurosos que los de sus socios del sector gobierno. Las empresas privadas deben responder: a las agencias gubernamentales que fueron contratadas para supervisarlas; a la *Security and Exchange Commission* (Comisión de Seguridad e Intercambios); a los Comités de Supervisión del Congreso; al público y a los medios de información. Cuando se trata de asegurar la calidad y rendimiento de un contrato, existen amplios y variados medios para la vigilancia de su cumplimiento.

Steve Logan es el Presidente del Consejo Directivo de “*Cornell Corrections, Inc*”, una compañía pública que construye y opera instituciones de salud mental tanto para el gobierno federal, como para los condados y los gobiernos estatales y locales. Él argumenta que las Alianzas Público-Privadas han aumentado y no disminuido frente a las responsabilidades para con el público *-los que opinan negativamente dicen que si el gobierno pierde el control, perdería también obtener rendición de cuentas de lo contrario quien sabría lo que hace la parte privada. Pero nosotros operamos como un agente del gobierno. Somos unos simples vendedores que debemos hacer un buen trabajo o perdemos el contrato. Pero aunque nosotros seamos eso, un agente del gobierno, ellos son en última instancia los responsables. Si, estamos ahorrando dinero de los contribuyentes, pero también estamos asumiendo la responsabilidad.*³⁴

La empresa Logan, dice, opera cárceles e instalaciones de salud mental con un 15 por ciento de costo menos que el gobierno, aunque *“nos proporciona mas dinero para otras cosas, como Seguro Social ó Seguro Médico (Social Security or Medicare)”*.

Otro argumento expresado por algunos opositores a las APPs es que el sector privado, involucrado en lo que se considera como una actividad gubernamental, traerá la pérdida del trabajo para empleados públicos, debido al intento de reducir costos a expensas del despido de personal.

Una vez mas, una evidencia empírica no apoya esta idea. La Comisión Nacional de Políticas de Empleo, una división del Departamento de Trabajo, realizó un estudio en diferentes jurisdicciones del país en un periodo de 5 años, buscando encontrar si los empleados del gobierno se habían visto afectados en ciudades donde las APPs habían entrado en acción.

34 *Firms Learn New Rules in Era of Government Privatization. Turner, Missy, Houston Business Journal. Agosto, 2002.*

El informe, citado en un reporte del 2001, indica que, de los más de 2000 trabajadores de 34 condados y ciudades investigados, sólo el 7 por ciento de sus empleados habían sido despedidos. Más del 50 por ciento de los trabajadores afectados fueron contratados por empresas privadas y otro 25 por ciento fueron transferidos a otras posiciones gubernamentales. Solamente el 7 por ciento se retiró³⁵.

De hecho, en recientes convenios con alianzas, la tendencia prevaleciente es proteger a los empleados del gobierno lo más que se pueda e integrar a los sindicatos en el proceso de planeación de la alianza. En *Atlanta, Búfalo, Milwaukee e Indianápolis* se concertaron recientemente contratos a largo plazo en los que se incluía que la empresa privada participante en la Alianza, contrataría a todos los empleados con sueldos y beneficios similares³⁶.

En diferentes ciudades, donde a los sindicatos de empleados se les ha dado un lugar en la mesa para discutir Alianzas Público-Privadas y ayudar a seleccionar al contratista, éstos (los sindicatos) siempre se han mostrado positivos con este nuevo mecanismo. En *Indianápolis*, por ejemplo, se experimentó la mayor transición en toda la nación hacia las Alianzas Público-Privadas para realizar servicios a la ciudad. Los miembros locales de la Federación Americana de Empleados del Condado y el Estado (FAECE) asumieron el cambio. “*Hemos reajustado nuestra forma de pensar y nuestra manera de vivir*,” dijo *Lettie Oliver*, funcionaria representante de *FAECE* en *Indianápolis*³⁷.

El futuro de las Alianzas Público-Privadas

Educar a líderes de opinión acerca del valor y necesidad de las alianzas Público-privadas es una tarea sin terminar. Un artículo reciente del *Wall Street Journal* menciona que el momento para utilizar Alianzas Público-Privadas se estancó – posiblemente para bien, debido a los ataques del 11 de Septiembre.

“Ahorrar dinero y mejorar la productividad laboral no eran tan prioritarios como antes”, dice el artículo. “Si la productividad crece mas lentamente, también los estándares de vida lo harán, convencionalmente medidos por el ingreso de los sueldos, las adquisiciones materiales y otros datos económicos. Eso se puede compensar, viviendo con menos miedo hacia el terrorismo, una cuestión importante en la vida

35 *Privatization and Layoffs: The Real Story*, Johnson, Robin, Reason Public Policy Institute. Marzo 13, 2001.

36 *Ibid*

37 *City Budget Savings Claimed in Midwest*. Thompson, Neal and Epstein. Gady, Baltimore Sun. Abril 19, 2001.

*de los ciudadanos, pero difícil considerar como un factor en el análisis del costo-beneficio que conlleva a los gobiernos a privatizarse*³⁸.

Sin embargo aunque esa historia fue publicada, el gobierno federal ha incrementado su intervención en Alianzas Público-Privadas para elevar la opinión sobre el servicio y la seguridad que dan al pueblo.

Específicamente, la agenda del Presidente *George W. Bush* hace un llamado para incrementar el uso de dichos recursos para continuar satisfaciendo las necesidades del pueblo en tiempos presupuesto reducido. Últimamente, el Presidente ordenó que el 50 por ciento de las actividades conducidas por agencias federales sean revisadas para un posible “outsourcing.” Esto no es solo retórico. El Presidente y la OMB están fuertemente valorando a cada agencia para determinar su progreso en la consecución de estas metas.

Un vistazo al actual ambiente económico y de seguridad nacional indica que la necesidad de constituir Alianzas Público-Privadas para satisfacer necesidades públicas irá en aumento y no disminuirá.

De acuerdo con un reporte de la Administración para la Emergencia Nacional (*National Emergency Management*), en un grupo que representa a los directores de la administración para las emergencias de los 50 estados de la unión norteamericana, los gobernadores están trabajando activamente con el sector privado “*para encontrar vías que con rapidez y efectividad cuenten con la habilidad para responder a cualquier ataque del terrorismo*”.

De acuerdo con el mismo reporte, el 11 de Septiembre intensificó la presión presupuestal sentida por los gobernadores y las legislaturas. “*El presupuesto del estado acompañado por una baja en la economía obligó a las agencias a recortar presupuestos y personal previos al 11 de Septiembre. Desde entonces, los gobiernos locales y estatales han destinado miles, si no es que millones de dólares en gastos no presupuestados para responder ante eventuales actos terroristas,*” menciona el reporte³⁹.

Con estos presupuestos reducidos –sin contar costos de servicios médicos y seguro de desempleo –es increíble que los estados y municipios rechacen los ahorros que supone la utilización de Alianzas Público-Privadas.

38 *National Rush to Privatize Public Works Loses Steam as Citizens Question Safety. Dreazan, Yochi and Caffrey, Andrew. The Wall Street Journal. Noviembre 19, 2001.*

39 *Trends in State Terrorism Preparedness. National Emergency Management Association. Diciembre de 2001.*

Las Alianzas Público-Privadas continuarán siendo, para bien, parte vital del debate nacional sobre el papel del gobierno del siglo XXI. El Presidente *George W. Bush* ha reconocido la necesidad de incrementar la utilización de las APPs como una buena herramienta en su plan de administración, y que el gobierno federal promueva y mejore la eficiencia u optar por aplicar recursos del sector privado⁴⁰:

“Cerca de la mitad de los empleados federales están realizando tareas que están fácilmente disponibles en el mercado comercial –tareas como almacenamiento de información, apoyo administrativo y servicios de pago. Históricamente, el gobierno ha realizado ahorros de costo en un rango de 20 a 50 por ciento cuando el sector federal y los servidores privados compiten para realizar estas tareas. Desafortunadamente, la competencia entre los recursos públicos y los privados provoca una promesa gubernamental sin cumplir. Por la escasa realización de actividades comerciales por el gobierno para competir, las agencias se han aislado por las presiones que produce un servicio de calidad a bajo costo.”

La primera razón por la que Alianzas Público-Privadas seguirán fortaleciendo la vida americana del siglo XXI es porque la discusión sobre dichas alianzas ha trascendido, como producto del análisis, de lo teórico a lo práctico. A nivel federal, local y estatal, los gobiernos y sus aliados privados están probando que pueden ahorrar a los contribuyentes impuestos y, al mismo tiempo, brindar servicios oportunos y de buena calidad, comparado con lo que se había venido haciendo. Los ejemplos citados en este trabajo no son casos aislados. Están siendo repetidos una y otra vez en jurisdicciones que han encontrado maneras innovadoras para brindar mejores servicios a los ciudadanos sin aumentar impuestos.

Como dijera una vez el general *George S. Patton*, “*Nunca le digas a la gente como hacer las cosas. Diles que quieres alcanzar, y ellos te sorprenderán con su ingenio.*” Esta es la manera del siglo XXI para realizar grandes cosas, no mediante regulaciones, sino mediante la acción de gobiernos innovadores ubicando objetivos y metas para ofrecer un servicio público de calidad, trabajando con el sector privado desarrollando caminos ingeniosos con los cuales lograr estas metas.

40 *The President’s Management Agenda. Fiscal Year 2002. Office of Management and Budget.*

Fórmulas de Financiación y Gestión de Proyectos Públicos con Participación de la Inicitativa Privada en España

José Basilio Acerete Gil

I. INCORPORACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

La Administración Pública moderna participa en la actividad socioeconómica garantizando la provisión de equipamientos e infraestructuras susceptibles de ser utilizados por la colectividad. La gestión de la explotación ha quedado, en la mayoría de las ocasiones, bajo el control de las entidades públicas y la financiación ha procedido, fundamentalmente, de los presupuestos públicos.

Como enuncia Hernández (1999) *de un tiempo a esta parte hay una mayor exigencia de eficiencia en la utilización de los recursos, por parte de todos los agentes económicos, tanto privados como públicos*. Las empresas del sector privado se han desprendido de actividades que no proporcionaban resultados óptimos. En el caso de la Administración Pública esta actuación se refleja en la puesta en práctica del criterio *value for money*¹.

Estas circunstancias han suscitado la incorporación de mecanismos de gestión privada en la provisión de bienes y servicios que tradicionalmente han estado

1. *Volvemos a hacer referencia a este término porque, como ya hemos reseñado en el capítulo anterior, representa una lógica de gestión pública que puede emplearse como común denominador de la corriente que describimos, sea cual sea el país o entidad pública.*

bajo el control íntegro de la Administración Pública. Con la participación de la iniciativa privada en la gestión de infraestructuras públicas, se pretende incorporar la capacidad del sector privado para producir bienes y servicios y aprovechar su capacidad para lograr eficiencia².

El mayor protagonismo de la iniciativa privada también ha sido requerido en la vertiente financiera de los proyectos. Ha sido una práctica común que los gastos públicos sean superiores a los ingresos y el déficit resultante en las cuentas públicas sea cubierto a través del endeudamiento. Sin embargo, en la década de los 90 se consolidó una conducta de disciplina presupuestaria, mediante la reducción del déficit y deuda públicos, con el fin de evitar sus efectos negativos³.

La construcción de infraestructuras se ha realizado de manera genérica con cargo a los presupuestos públicos. En particular, el endeudamiento público se vincula directamente con las actividades de inversión pública^{4,5}, por lo que las restricciones a la sistemática presupuestaria tradicional repercuten en el desarrollo de proyectos públicos. Este hecho ha sido especialmente relevante en España y el resto de países miembros de la Unión Económica y Monetaria⁶.

-
2. *Suele argüirse que el sector privado logra una mayor eficiencia que el sector público, sin embargo, esta afirmación no ha sido demostrada de una manera rotunda. El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (2000), realiza un interesante análisis sobre la controversia entre sistemas públicos y privados de gestión de equipamientos y servicios públicos.*
 3. *Inflación, subida de tipos de interés, efecto expulsión.*
 4. *Este hecho es consecuencia del cumplimiento de la llamada Regla de Oro de las finanzas públicas: los gastos públicos corrientes deben ser cubiertos con ingresos fiscales y otras fuentes similares; la deuda pública quedaría reservada para la financiación de inversiones públicas. El objetivo es evitar que los gastos corrientes sean financiados con deuda, en detrimento de inversiones, que tienen capacidad para generar recursos futuros y poder atender al endeudamiento.*
 5. *No toda la deuda pública puede vincularse con la realización de inversiones, porque no toda es fruto del déficit presupuestario. La deuda llamada flotante se trata de deuda emitida para solventar problemas de liquidez derivados, por ejemplo, de la estacionalidad en la recaudación de impuestos y no tiene un origen presupuestario directo.*
 6. *La disciplina presupuestaria asumida por estos países quedó expresada el artículo 1 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anexo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, enuncia: "Los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 104 del Tratado [constitutivo de la Comunidad Europea] serán:
3 % en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado;
60 % en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado."*

Asimismo, el desarrollo del *Estado del Bienestar* ha originado partidas de gasto que tienen un carácter incremental entre ejercicios –pensiones, sanidad, educación, gastos sociales, costes de administración de organismos públicos, etc–. La sociedad demanda que se mantenga e incremente el bienestar social, lo que en la práctica se traduce en la exigencia de más y mejores servicios e infraestructuras públicas. De esta forma hay un aumento, cualitativo y cuantitativo, de las necesidades públicas que se traducen en un mayor gasto que deben cubrir las Administraciones Públicas. En el caso de España, debe tenerse en consideración la preocupación por incrementar el volumen de fondos destinados a inversión pública, con el fin de reducir el déficit histórico respecto al resto de economías de nuestro entorno en materia de infraestructuras y lograr, a la vez, una convergencia real⁷.

Con todo ello, la actuación de las Administraciones Públicas para estabilizar sus cuentas se ha concretado en la disminución de la inversión pública⁸.

Bajo estas circunstancias –objetivo de mejora del *value for money*, disciplina presupuestaria, demanda de más y mejores equipamientos–, se ha configurado un escenario en el que las Administraciones Públicas han recurrido a fórmulas de provisión de infraestructuras y prestación de servicios públicos alternativas al modelo presupuestario convencional.

En España podemos identificar distintos métodos de financiación de infraestructuras y servicios públicos en los que se introducen, con diferente nivel de intensidad, criterios privados y que han sustituido al sistema convencional basado en los presupuestos y gestión de la Administración Pública:

El Consejo Europeo de Santa María de Feira, en junio de 2000, instó a los países miembros a que adoptaran una política permanente en el saneamiento de las cuentas públicas y no se limitasen al cumplimiento de los niveles mínimos de convergencia, instituyéndose el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Fruto de esta recomendación en España se ha puesto en marcha la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, también conocida como “Ley de Déficit Cero”.

7. *Esta carencia era patente a principios de los 90, como reflejan varios estudios: Biehl, D. (1986): The Contribution of Infra-structure to Regional Development (Luxemburgo: Official Publications of the European Communities); Carbonell Romero, A., et. al. (1990): Las infraestructuras en España: carencias y soluciones (Madrid: Instituto de Estudios Económicos); Vickerman, R. (1991) “Other regions’ in a region’s development”, Infrastructure and Regional Development (Londres: European Research in Regional Science).*
8. *En España desde 1990 la inversión pública en infraestructuras sufrió un paulatino descenso pasando de 3,2 % del PIB a cifras por debajo del 2% en 1997.*

- Contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, denominado “método alemán”.
- Concesión de obra pública con pagos a cargo de la Administración en régimen de peaje sombra, o “método británico”.
- Construcción y/o explotación de obras públicas mediante sociedades instrumentales, también conocido como “método español”.

II. EL PEAJE SOMBRA–MÉTODO BRITÁNICO

Uno de los métodos de financiación y gestión alternativos al sistema público es la explotación privada en régimen de peaje sombra o método inglés. “Peaje sombra” es un término traducido del inglés *–shadow toll–*, ya que ha sido en el Reino Unido donde ha tenido su origen y, en concreto, en el ámbito de infraestructuras viarias. Es frecuente encontrar la dicción peaje *en la* sombra o peaje *en* sombra, por no ser posible hacer una transcripción literal exacta. Alternativamente, es utilizada la expresión *canon de demanda*⁹, denominación que tal vez resulte más apropiada que la traducción directa del término anglosajón, al reflejar efectivamente lo que sucede: el pago por el servicio que presta una infraestructura en función de la demanda. En Francia se han empleado diversas locuciones, *peaje virtual*, *peaje público* o *peaje ficticio*, y en Portugal estos proyectos se denominan como *portagem sem cobrança aos utilizadores* (peaje sin coste para los usuarios), o mediante su acrónimo SCUT.

Un contrato con *shadow toll*, según Bousquet (1998), es aquél:

“Que permite a la Administración Pública delegar la construcción y financiación de una infraestructura a una compañía concesionaria. En este caso, la concesionaria no cobra el peaje a los usuarios, para quienes la infraestructura es gratuita. La Administración Pública remunera a la compañía concesionaria, remuneración basada principalmente en el nivel de utilización de la infraestructura”.

En cualquier caso, los pagos de la Administración Pública no se basan exclusivamente en el nivel de uso; también dependen del servicio prestado por el operador privado, a través de la evaluación de los estándares de calidad y de servicio. Con este fin, se introducen mecanismos de incentivos y penalizaciones económicas sobre

9. *Este término se utiliza en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en su legislación para referirse al sistema de peaje sombra [Boletín Oficial de la Región de Murcia (1997)].*

el régimen de pagos públicos, que evalúen la calidad del servicio prestado por el concesionario.

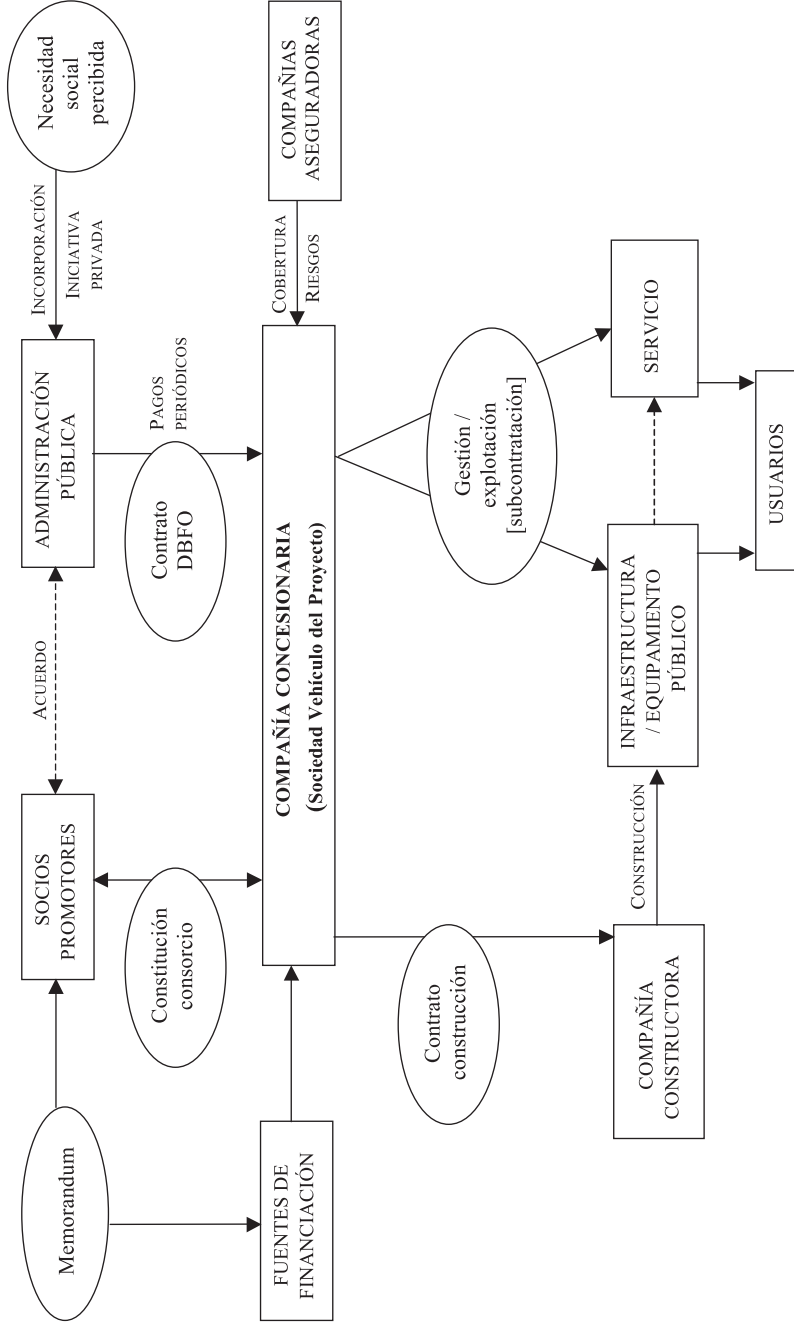
Por consiguiente, la característica diferencial de una concesión con peajes sombra es que en lugar de los usuarios, la propia Administración abona los costes por el uso del equipamiento con el fin de sufragar todos los gastos en que se incurre en la inversión y explotación.

2.1. Características diferenciales de un proyecto con peajes sombra

Los contratos de concesión de obra pública y explotación en régimen de peaje sombra verifican el principio fundamental del *project finance*, en la medida en que el propio proyecto genera los recursos para la financiación de los gastos de inversión inicial y de explotación, por medio de los importes abonados por la Administración Pública.

En la Figura 4 se detallan las relaciones que surgen en este tipo de acuerdos, entre las que destaca, por su carácter exclusivo, el contrato DBFO entre Administración y entidad concesionaria. En él se determinan el diseño del equipamiento, fecha de finalización de los trabajos de construcción de nuevas infraestructuras o mejora de las existentes para su puesta en uso, características del equipamiento y especificar las condiciones clave que se deben satisfacer en la prestación del servicio.

FIGURA 4
ESTRUCTURA DE AGENTES PARTICIPANTES Y PRINCIPALES RELACIONES EN UN PROYECTO CON PEAJES SOMBRA



Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento distintivo de los contratos son los pagos públicos basados, fundamentalmente, en el uso del equipamiento. De acuerdo con las condiciones fijadas en el contrato DBFO, la Administración Pública puede imputar sanciones en el régimen de pagos por incumplimiento de los términos del contrato, o bien, conceder bonificaciones según los objetivos de servicio logrados. La Administración ejerce una función de control sobre el servicio como garante del interés general por cuanto se trata de un bien y servicio públicos. A través del sistema de incentivos y penalizaciones se trata de verificar la eficiencia en la prestación del servicio público.

La compañía concesionaria, creada a partir de una unión de empresas que se presentan a la licitación, se configura en *sociedad vehículo del proyecto* y en ella se centralizan todos los contratos y compromisos originados en la implementación del proyecto, entre ellos, los pagos de la Administración Pública por el servicio prestado.

El conjunto de costes originados por el proyecto –diseño, construcción, gestión, conservación, financieros¹⁰– corre a cargo de la propia compañía concesionaria, por lo que debe obtener recursos de fuentes financieras.

Una vez dispuesto el equipamiento para su explotación, la sociedad concesionaria es responsable de la misma durante un plazo determinado – normalmente superior a 20 años –, que puede subcontratar con operadores externos. Llegado el final del contrato, la infraestructura pasa a ser responsabilidad de la Administración Pública, que puede decidir explotarla directamente o volver a externalizar su gestión y la del servicio asociado.

Las liquidaciones que efectúe la Administración Pública deben cubrir el servicio de la deuda utilizada por la sociedad privada en la inversión inicial, los gastos de mantenimiento y conservación durante el período de explotación y el margen de remuneración del capital invertido por los promotores que se haya pactado [Grimsey y Graham (1997)]. Se debe planificar una estructura de pagos que permita lograr el equilibrio económico-financiero de la concesión y evite un posible deterioro en la normal prestación del servicio.

El acuerdo a largo plazo con peajes sombra permite a los gestores públicos fraccionar el reembolso de grandes volúmenes de inversión inicial: *la primera consecuencia clara de la licitación de una concesión en régimen de Peaje-Sombra*

10. En su caso, también se hará cargo de los costes de expropiación, en lugar de la propia Administración.

es el escalonamiento en el tiempo de los pagos de la Administración [de Águeda Martín (1999)].

2.2. Infraestructuras viarias

Anteriormente se ha comentado que el sistema *shadow toll* tiene su principal origen en la construcción y explotación de carreteras por consorcios privados. No obstante, es una fórmula aplicable a cualquier tipo de equipamiento público en la medida en que pueda ser cuantificado e imputado el coste por el uso que se haga del mismo: servicios hospitalarios, prisiones, polideportivos, nuevas estaciones depuradoras de agua, colegios, cementerios, etc. Por ejemplo, en un hospital los pagos de la Administración Pública al gestor privado se podrían formalizar en función del número de camas hospitalarias ocupadas o del gasto efectivo de cada paciente, además de intervenir factores correctores en función de la eficacia del servicio prestado.

Se puede considerar una fórmula equiparable a las concesiones administrativas de autopistas, con la diferencia de que el pago no es efectuado por los conductores sino por la Administración Pública. A semejanza de lo que acontece en una concesión administrativa, en la que los usuarios de la vía pagan por la distancia recorrida, la Administración debe hacer efectivos los pagos al operador de acuerdo con el uso que se hace de la carretera. A estos efectos, el uso se calcula en función de la unidad *vehículo-kilómetro*, que es la distancia total recorrida por cada vehículo en el tramo sujeto a peaje sombra. El importe de los pagos es el resultado de multiplicar la suma de *vehículo-kilómetros* registrados por las tarifas unitarias fijadas en el contrato de concesión.

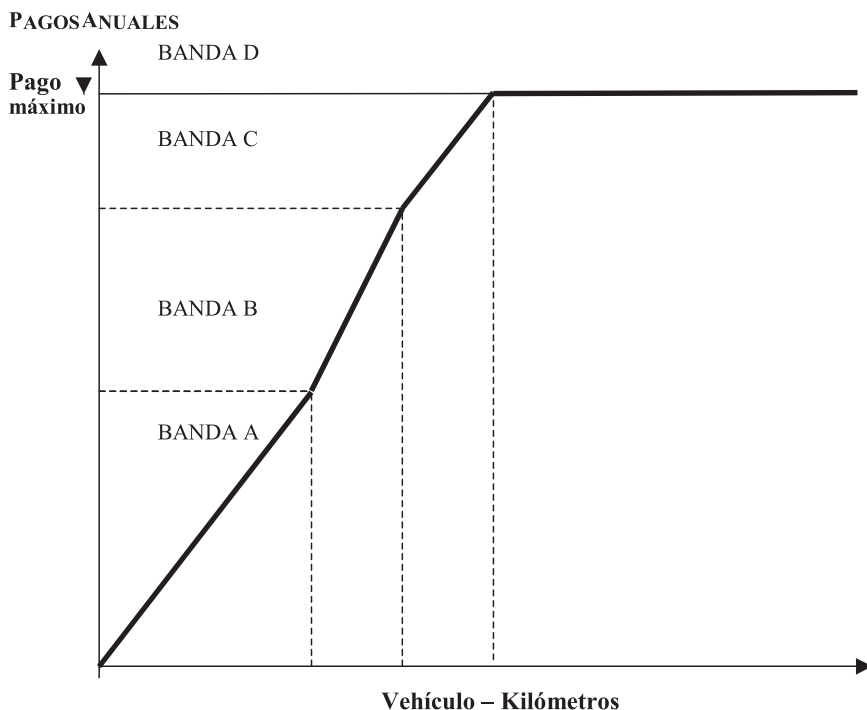
$$\text{CANTIDAD A PAGAR} = (\text{VEHÍCULO} - \text{KILÓMETROS}) \times \text{TARIFA UNITARIA}$$

La estructura tarifaria fija distintos niveles (bandas) de uso (tráfico)¹¹ medido en vehículo-kilómetros, reduciendo el importe de las tarifas progresivamente, conforme aumenta el tráfico registrado. Cuando se alcanza cierto nivel de tráfico anual no hay pago por vehículo-kilómetros adicionales.

Un posible ejemplo de la distribución de los pagos al operador en función del uso lo proporciona la siguiente figura:

11. *También hay una diferenciación entre vehículos ligeros y pesados, importando unas mayores tarifas estos últimos ya que el desgaste al que someten a la vía se entiende que es mayor o porque se quiere que los operadores privados incentiven la utilización de transportes colectivos.*

FIGURA 5
DISTRIBUCIÓN DE PAGOS CON PEAJES SOMBRA



Fuente: Elaboración propia.

En el ejemplo se han incluido cuatro posibles bandas (A, B, C, D), cada una de ellas caracterizadas por unos límites de volumen de tráfico y una tarifa diferente, que disminuye al pasar de la banda 'A' a la banda 'B' y así sucesivamente. La última banda, 'D', únicamente tiene límite inferior de *vehículo-kilómetros*, que establece el valor a partir del cual la tarifa a aplicar es nula. Esta limitación en los ingresos tiene su fundamento en los riesgos del proyecto.

Uno de los principios fundamentales en la implementación de acuerdos DBFO es *“transferir un nivel adecuado de riesgo al sector privado... siempre y cuando, y hasta el nivel que, sea capaz de gestionarlo”* [Highways Agency, (1998)].

El riesgo fundamental del negocio en estos proyectos, dadas sus características, es el riesgo de demanda, o de forma práctica, el hecho de que los ingresos previstos no

se materialicen¹². Las peculiaridades en la forma de pago de este método –vinculada tanto al uso, como a la calidad del servicio– hacen que el riesgo de demanda difiera del concepto tradicional y que no sea soportado exclusivamente por el operador privado.

En tanto que en la corriente económica intervienen ambos sectores, público y privado, los dos están afectados. En el supuesto de que el tráfico sea inferior al previsto por los estudios técnicos previos, la viabilidad del negocio se vería amenazada. Esta circunstancia coincide con la visión tradicional de este riesgo, que es asumido únicamente por el operador. Si la circulación de vehículos es superior a la inicialmente prevista como más probable, puede suponer un coste demasiado elevado para la Administración. Por ello, los pagos deben ser estructurados de manera que permitan optimizar la distribución de este riesgo entre operador y Administración.

En este sentido, pueden establecerse cláusulas en las que, en el caso de que el tráfico registrado sea inferior a un umbral mínimo, la Administración pague de igual forma la diferencia entre el tráfico efectivamente contabilizado y el límite inferior¹³. De esta forma se minimiza el riesgo asumido por el operador privado. Las características de muchos de estos proyectos –desdoblamiento de antiguas carreteras, construcción de nuevas vías con el objetivo de descongestionar la circulación, no existencia de rutas alternativas o el propio peaje sombra, por cuanto el usuario no percibe que paga por circular, aunque lo haga como contribuyente–, aseguran un nivel más que aceptable de tráfico y el riesgo de demanda queda prácticamente atenuado. En este caso, no sería necesario adoptar tales medidas.

En el otro extremo se encuentra la minimización del riesgo a soportar por la Administración Pública al realizar unos desembolsos excesivos, debido a que el tráfico efectivo sea muy superior al previsto en los estudios preliminares. Poniendo un ejemplo extremo, podría suceder que el propio concesionario hiciese circular coches por la carretera, con el fin de incrementar sus ingresos. Esta es la razón por la que en estos proyectos se establece la particularidad de fijar un límite superior por encima del cual no habrá pagos adicionales de la entidad pública, aunque el tráfico efectivo supere dicho límite.

2.3. Comparación casos británico y español

Europa se ha convertido en precursora de proyectos en los que se ha aplicado la técnica del peaje sombra. Si bien el primer antecedente de este sistema lo

12 *Smith et. al. (1994): The Management of Market Risk in BOT Projects, citado en Grimsey y Graham (1997).*

13 *Estas medidas han sido aplicadas en Murcia: Autovía del Noroeste (Alcantarilla-Caravaca).*

encontramos en la década de los 60 en Bélgica¹⁴, el Reino Unido ofrece el referente más destacado y a cuya experiencia han recurrido los países que han puesto en marcha proyectos con peajes sombra¹⁵.

Tanto Finlandia como Portugal han seguido las directrices británicas en los aspectos fundamentales para implementar el método de peaje sombra. En Finlandia la autopista Järvenpää – Lahti, ya está en explotación bajo este sistema, y la autopista Loviisa– Kotka, ha considerado su utilización, si bien aún no se ha decidido. Portugal, en su Plan Nacional de Carreteras, incluye vías de gran capacidad que contemplan peajes reales y peajes sombra, entre ellas se encuentra el mayor proyecto *shadow toll* financiado hasta la fecha, por un valor de inversión de 1.200 millones de euros¹⁶.

En Eire se configuró en 1998 una estructura institucional similar a la existente en el Reino Unido, que planteó la utilización de peajes sombra. Holanda no utiliza un sistema *shadow toll* directamente, pero algunos túneles han sido financiados con un esquema equivalente, de manera que son gestionados por un operador privado que es remunerado con una cuota anual. Grecia tampoco tiene un sistema de peajes sombra, pero puede ser aplicado si los niveles de demanda no son suficientes para atraer a la iniciativa privada a concesiones administrativas. Estados Unidos ha hecho un seguimiento de los casos británicos a fin de analizar la idoneidad de su aplicación por las autoridades públicas para cumplir con sus programas de transporte¹⁷.

En España las Administraciones Autonómicas han sido pioneras en la promoción de este método de provisión de obras públicas. Las Comunidades Autónomas de Madrid y de la Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra¹⁸ han desarrollado la legislación pertinente a efectos de utilizar el régimen de peaje sombra en proyectos de infraestructuras viarias de alcance regional¹⁹, ante la ausencia de normativa

14 Véase al respecto Pérez y Pastor (1998).

15 Estos proyectos han sido desarrollados por la Secretaría de Estado para Transportes a través de la agencia ejecutiva High-ways Agency. La descripción del desarrollo de los proyectos se puede consultar en Highways Agency (1998).

16 Para poner en perspectiva la magnitud de este proyecto, los proyectos DBFO puestos en marcha en el Reino Unido representaron, en conjunto, en torno a 1.100 millones de euros.

17 Véase al respecto Urs Greiner, Inc. (1998).

18 La última en incorporarse a este grupo ha sido la Comunidad Autónoma de Aragón, que también ha previsto para la primera autopista competencia exclusiva del Gobierno autónomo la utilización del método del peaje sombra.

19 Boletín Oficial Comunidad de Madrid (1997), Boletín Oficial de la Región de Murcia (1997), Boletín Oficial de Navarra (2001).

nacional que amparase el pago del peaje de una concesión de obra pública por la Administración²⁰.

En Murcia hasta el momento sólo se ha licitado una concesión, que ha sido la primera infraestructura española con peajes sombra²¹. En Madrid son cuatro las concesiones en régimen de peaje sombra que se han adjudicado, si bien tres de ellas corresponden a sendos tramos en los que se ha dividido la nueva variante M-45 y el cuarto responde al desdoblamiento de la llamada Ruta de los Pantanos. En Navarra se ha firmado, hasta el momento, el mayor contrato en España de peaje en la sombra, por importe de 300 millones de euros.

2.3.1. Reino Unido

En 1994 la *Highways Agency*, agencia ejecutiva del Departamento de Transportes, puso en marcha el programa de carreteras con peajes sombra²² a través de contratos DBFO para la construcción y mejora de quince rutas. Este programa se configuró en tres fases, de las cuales se han ejecutado dos –ocho proyectos–, con una inversión próxima a 1.100 millones de euros. De la tercera fase se ha ejecutado un proyecto y hay dos en fase de licitación²³.

Dentro de la filosofía PFI los objetivos específicos de cada proyecto *shadow toll* son [Highways Agency (1998)]:

- Minimizar los pagos del sector público y optimizar su responsabilidad en la asunción de riesgos.
- Asegurar que las carreteras son diseñadas, conservadas y gestionadas satisfactoriamente, así como minimizar cualquier impacto negativo sobre el medio ambiente y maximizar los beneficios para los usuarios.
- Promover la innovación, no sólo técnica y operativa, sino también en aspectos financieros y mercantiles; y,

20 *La Comunidad Autónoma de Extremadura también se planteó su utilización en dos proyectos concretos, pero finalmente se ha adoptado el sistema ordinario de certificaciones de obra.*

21 *Se trata del desdoblamiento de la carretera Autovía del Noroeste, entre Alcantarilla y Caravaca.*

22 *La evolución de este programa, con los proyectos puestos en marcha y futuros se puede consultar en: http://www.highways.gov.uk/roads/dbfo/dbfo_home.htm [19/11/02].*

23 *La autoridad administrativa del Condado de Essex y el Gobierno autónomo de Escocia también han desarrollado un nuevo proyecto cada uno.*

- Fomentar la creación en el sector privado de una industria nacional de empresas para la gestión de carreteras.

La introducción de peajes sombra se puede considerar una categoría intermedia entre el método presupuestario convencional y el establecimiento de concesiones con peaje a pagar por los usuarios²⁴, con el fin de armonizar la falta de tradición de peajes en el Reino Unido²⁵ y la intención de incorporar a la iniciativa privada en el sector de infraestructuras viarias.

Por otra parte, con el programa DBFO se pretende soslayar las ineficiencias detectadas en el sistema tradicional de certificaciones de obra, con desfases en tiempo y coste de construcción, que son asumidas por la Administración en la mayoría de las ocasiones.

Al vincular los ingresos privados a la explotación del activo, en lugar de únicamente a la construcción²⁶, el operador procura que la configuración del proyecto sea lo más eficiente posible ya que, en caso contrario, perjudica sus propios intereses. Las concesiones son por un período de 30 años, en el que se incluye el tiempo de ejecución de obras. Por lo tanto, si prolonga la construcción más allá de esa fecha pierde ingresos potenciales. En este sentido, la integración de construcción y explotación, a priori, repercute en la obtención de beneficios respecto al método convencional.

El esquema *shadow toll* pretende el reparto de riesgos entre Administración y concesionario²⁷. El elemento a través del cual se materializa este objetivo es el mecanismo de pago de peajes acordado con la Administración. Fundamentalmente se vincula con el tráfico registrado, pero con el fin de asegurar que se logra calidad en el servicio hay dos criterios que modifican la corriente económica:

24 *Una de las principales razones para la utilización de shadow tolls como el método fundamental para remunerar a las compañías DBFO, fue acostumbrar al sector privado en el concepto de pago por vehículo, como paso intermedio para la posible introducción de peajes reales [Haynes, L.; y Roden, N. (1999)]. El objetivo de establecer peajes en las carreteras británicas ya fue enunciado por el Departamento de Transportes en su informe Paying for Better Motorways (1993).*

Este impás también tiene por objeto permitir el desarrollo de la tecnología para que se eliminen los lugares físicos para el cobro de peaje en las carreteras, ya que, dadas las características de la red británica (muy mallada) supondría un obstáculo para conseguir fluidez en la circulación.

25 *La población británica muestra una aversión psicológica a los peajes directos, con la única excepción de puentes de peaje [Infrastructure Journal (2000)].*

26 *Esta práctica es consistente con los principios de la PFI que pretende pagar por servicios, en lugar de adquirir activos [National Audit Office (1998)].*

27 *En los casos implementados en el Reino Unido cabe destacar el tratamiento exhaustivo de los riesgos como queda de manifiesto en los informes elaborados por la National Audit Office (1997a), (1998), (1999a).*

- **DISPONIBILIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA PARA EL USO:** trata de evitar el incumplimiento de la fecha establecida para la entrada en funcionamiento; en caso de retraso el concesionario soporta una pérdida de ingresos al no ampliarse el plazo de concesión.
- **PRESTACIÓN DEL SERVICIO:** comprende 2 aspectos:
 - *Seguridad vial:* bonificaciones por la mejora del servicio manifestada en una reducción del número de accidentes.
 - *Disponibilidad/cierre de carriles:* penalizaciones en el caso de que haya cortes en el tráfico en tramos de la carretera²⁸.

De la experiencia británica, analizamos 2 proyectos –A1(M) Peterborough-Alconbury; y, A417-419 Swindom-Gloucester–, dado que ambos han sido configurados conjuntamente.

Respecto al sistema de pagos, los licitadores gozaron de libertad en la presentación de ofertas respecto al número de bandas de la estructura tarifaria, límites de tráfico de cada una y la tarifa correspondiente. Finalmente la adjudicación contempla 4 bandas y sin establecer un importe mínimo de ingresos asegurado al concesionario.

El 15% de la financiación de la compañía concesionaria procede de aportaciones de los socios: capital social (7,5%) y deuda subordinada (7,5%). El porcentaje restante procede de un préstamo del Banco Europeo de Inversiones (34%) y una emisión de bonos (51%).

Esta operación con bonos supuso una innovación financiera²⁹, al ser la primera operación PFI financiada a través de los mercados de capitales y con una misma

28 *Este mecanismo de retribución, ligado fundamentalmente al tráfico registrado, se ha modificado sustancialmente en otros proyectos posteriores.*

En el contrato DBFO de la vía de circunvalación de Londres A13, el mayor peso de los pagos públicos se liga a la disponibilidad para el uso de los carriles y a la ausencia de congestión en el tráfico a determinadas horas. También se prima la circulación de transporte público o vehículos de mercancías y de ese modo evitar los problemas de saturación y contaminación provocados por el tráfico privado [London Transport (on line) www.londontransport.co.uk (28/11/02)].

Otro ejemplo es un proyecto puesto en marcha por las autoridades del Condado de Essex (A130) la estructuración de pagos se concreta en que el 60% del importe de una tarifa se vincula al nivel de tráfico y el 40% depende de la disponibilidad de los carriles.

29 Véase Bliss y Stewart (1997).

emisión se desarrollan dos proyectos independientes. Esta alternativa resultó más idónea que la financiación de bancos comerciales, ya que hubiera resultado más cara y no ofrecía plazos superiores a 15 años para cancelar la deuda [Oleaga Gonzalo y Sánchez Salmerón (1998)].

Previamente a la decisión de concertar un contrato DBFO, la *Highways Agency*³⁰ realizó una evaluación del proyecto. El objetivo era contrastar si los costes del sector privado eran mayores o menores que los asumidos por el sector público con el sistema presupuestario convencional. No sólo se realizaron estimaciones en términos económicos, sino que también se consideraron los objetivos de servicio que se podrían lograr. Tras este análisis se concluyó que se obtiene un mejor *value for money* a través del contrato DBFO.

2.3.2. España

Como ejemplo de la práctica española en materia de peajes sombra, hemos elegido el último proyecto puesto en funcionamiento: Autovía M-45.

La Comunidad de Madrid denomina a los contratos para el desarrollo de infraestructuras de carreteras con participación de la iniciativa privada *concesiones Proyectar, Financiar, Construir, Gestionar y Conservar*³¹. Los objetivos que se persiguen a través de este sistema son:

- Transferencia de la mayor parte de riesgos al sector privado, en particular el riesgo de demanda.
- Abono del peaje a que tiene derecho el concesionario a cobrar al usuario, confiriendo a los pagos el carácter de *subvención asociada a la prestación de un servicio* –el uso público de la carretera–.
- Traspaso de la responsabilidad de la gestión operativa y mantenimiento a la compañía concesionaria.

Los promotores del proyecto crean Concesiones de Madrid, S.A. como sociedad vehículo del proyecto, configurándose en la empresa concesionaria del proyecto de

30 De acuerdo con las estimaciones, los proyectos de carreteras licitados bajo contratos DBFO han supuesto un ahorro medio de un 15% del coste, respecto al procedimiento tradicional [Highways Agency (1998)].

31 Consejería Obras Públicas, Urbanismo y Transportes; Comunidad Autónoma de Madrid (1998).

construcción, conservación y gestión del servicio público de la nueva carretera M-45. El objetivo social de la construcción de esta nueva infraestructura es solucionar los problemas de congestión del tráfico en el área metropolitana de Madrid, tanto para los ciudadanos particulares como para las industrias de la zona, así como contribuir al desarrollo urbanístico de la misma.

En los pliegos de condiciones se fija la estructura tarifaria en cuatro bandas y los límites del intervalo de vehículo-kilómetros de cada una, de forma que los licitadores únicamente tenían que presentar ofertas respecto a las tarifas que proponían en cada una de ellas. No obstante, el nivel de circulación a partir del cual el concesionario no recibiría remuneración adicional fue rebajado por los licitadores en un 15% respecto al límite propuesto por la Administración. Esta circunstancia permite afirmar que el riesgo de demanda que tiene que soportar la Administración se ha reducido.

En cuanto al riesgo de demanda para el operador privado, dadas las características de la carretera, una vía de gran capacidad para descongestionar otras carreteras del área metropolitana, parece asegurado que se alcancen los umbrales previstos para afirmar la viabilidad del proyecto. Se barajó la idea de fijar un límite inferior asegurado de ingresos del concesionario, pero finalmente no se estableció, ya que se estimó que el riesgo de demanda del operador sería prácticamente inexistente. Los aspectos considerados para evaluar la calidad del servicio prestado por la empresa concesionaria y que suponen modificar la corriente económica son:

- Seguridad de la carretera en términos de accidentes registrados.
- Estado de conservación de la carretera durante el período de concesión; y,
- Cierre de carriles para la circulación.

El capital social de Concesiones de Madrid, S.A. está participado, a partes iguales, por las sociedades promotoras y representa aproximadamente el 15 % del total de inversión previsto, porcentaje mínimo del valor del proyecto que deben cubrir los accionistas según exige el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. En el caso de que la inversión final resultase superior a la cuantía prevista inicialmente, se debe proceder a incrementar la aportación de los socios hasta restablecer el anterior porcentaje³².

Los promotores también pueden participar en la sociedad concesionaria mediante la suscripción de deuda subordinada, que no se puede agregar a las aportaciones

32 *El montante de la inversión de este tramo asciende a cerca de 115 millones de euros, sobre un total de 525 millones que supone el conjunto de la autovía M-45.*

de capital social para que su participación alcance el 15% de la inversión. Esta decisión pretende que los socios privados adquieran un compromiso fijo a lo largo de la vida del proyecto, evitando que reduzcan su responsabilidad a medida que se amortice la deuda subordinada. No obstante, en este caso no se ha previsto la utilización de deuda subordinada.

El restante 85% de los fondos necesarios para llevar a cabo la construcción y posterior explotación de la carretera procede de fondos ajenos. La Comunidad de Madrid insta a una emisión de deuda en el mercado de capitales, tal que una parte significativa de los fondos ajenos proceda de una colocación en el mercado minorista. No obstante, la emisión de deuda propuesta no se ha llevado a efecto, conformándose exclusivamente un préstamo sindicado. Las razones para relegar la emisión de valores de renta fija fundamentalmente son dos:

- Para asegurar el éxito de la colocación entre los potenciales inversores, es fundamental la realización de una campaña publicitaria, sin embargo, los gastos de emisión y publicidad serían relativamente elevados y difíciles de asumir por el volumen de emisión.
- Las condiciones del mercado de valores en España, poco propenso a emisiones diferentes a las de deuda pública; adicionalmente, los inversores minoristas españoles no invierten con un horizonte temporal superior a 10 años, lo que constituye un freno a una emisión a muy largo plazo en ese tramo específico, tal y como se proponía.

Para sortear estas dificultades y que una emisión de obligaciones tuviera éxito, sería idóneo la organización de una única emisión de títulos para el conjunto de la carretera M-45, aun cuando su construcción esté dividida en tres proyectos independientes. De esta forma, se puede maximizar el uso de la publicidad, distribuyendo más racionalmente sus costes, y minimizar la repercusión de gastos de emisión. Igualmente, podría aprovecharse el efecto de vincular la inversión al conjunto de la carretera, lo que permite atenuar el riesgo del negocio percibido por los inversionistas. A su vez, se lograría una emisión de mayor volumen y liquidez, pudiendo constituir distintos tramos en los que diversificar el riesgo financiero, mejorando sustancialmente las condiciones del producto para los inversores.

La Consejería madrileña consideró oportuno incorporar la posibilidad de que la sociedad concesionaria utilizara el *Derecho de Cobro de Tarifas*, como un activo susceptible de integrarse en un fondo de titulización, para reforzar los mecanismos financieros al alcance de los operadores privados. Sin embargo, la titulización planteada no puede interpretarse como un instrumento de financiación, ya que la

propia Consejería sugiere la emisión de deuda como fuente de recursos. Sí que puede considerarse como una alternativa para la refinanciación de deuda o incluso como origen de recursos con los que la empresa concesionaria pueda emprender nuevos proyectos³³. En cualquier caso, inicialmente no se ha previsto el uso de la titulización.

2.3.3. Análisis comparado

El programa de proyectos DBFO del Reino Unido tiene un alcance uniforme, cuya administración está centralizada bajo una misma entidad. Las autoridades territoriales también han desarrollado proyectos de este tipo pero manteniendo criterios comunes. En España, hasta su regulación por la futura Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, los proyectos con peajes sombra tienen un carácter disperso a través de distintas administraciones autonómicas, con los objetivos particulares de cada una y que de momento se ha limitado a infraestructuras viarias.

Los objetivos planteados por el modelo *shadow toll* británico, fundamentalmente, son el tratamiento óptimo de riesgos, como el conjunto de la iniciativa PFI, y un carácter instrumental, dadas las dificultades político-sociales de establecer peajes reales, para crear una industria de empresas encargadas de gestionar carreteras con peaje.

En la Comunidad de Madrid el objetivo está más próximo a que sea una herramienta que permita mantener inversiones públicas, sorteando las restricciones presupuestarias con el fraccionamiento de la inversión, sin que sea óbice para la búsqueda de una mayor eficiencia en servicio y usode los recursos [de Águeda Martín (1999)].

El hecho de que España forme parte de la llamada “Europa del peaje” [Izquierdo Bartolomé (1997)], hace que el sector de empresas de peaje esté suficientemente desarrollado³⁴ y el método de peaje sombra sea considerado con escepticismo.

33 En el apartado 3.4.3. página 201 del presente trabajo se aborda un caso práctico de titulización en España. Para una ampliación sobre la titulización y su uso como instrumento financiero de proyectos públicos véase; *Actualidad Financiera*, nº Monográfico 3/1998 (Madrid: Escuela de Finanzas Aplicadas); en particular Franco, D., y Muñoz, D.: “Titulización en infraestructuras y servicios públicos. Especial referencia al sector autopistas” pp 55-72. Tintoré, X.; y, Pérez, C. (2000): “La técnica de la titulización aplicada a la financiación de grandes infraestructuras”, *Revista de Obras Públicas* (3.400): pp. 103-104 (Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos).

34 Dragados, en concreto, forma parte del consorcio de las empresas que gestionan los dos proyectos británicos mencionados y también de un tramo de la M-45.

En el análisis comparado de los proyectos analizados de cada país se observa una clara correlación, de forma que el caso madrileño toma como referencia los proyectos amparados por la *Highways Agency*, tanto en la configuración del proyecto, como en su estructura financiera, asimilando directamente diversos asuntos planteados en aquéllos.

En los casos británicos las concesiones contemplan 4 bandas para la distribución de los pagos, dado que en la mayoría de las ofertas presentadas ese fue el número considerado. En la vía autonómica madrileña este criterio se incorporó a las condiciones de licitación, de forma que se restringe la capacidad de los licitadores a formular sus propias proposiciones.

En el Reino Unido la suscripción de deuda subordinada por los socios capitalistas de la compañía concesionaria sí que se considera como fondos propios, ya que el total de capital social y deuda subordinada suma 15% de la inversión, mientras que en Madrid tal porcentaje debe alcanzarse sólo con capital social, sin considerar la deuda subordinada.

La proposición financiera contemplada por la Comunidad de Madrid para efectuar una emisión de deuda en el mercado de capitales muestra la influencia de los proyectos PFI británicos. En este caso el influjo no ha sido completo, ya que para que esa emisión fuera factible, debería acometerse una operación similar a la aplicada en el Reino Unido, donde distintos proyectos se financiaron con la misma emisión de deuda. No obstante hay que tener en consideración las divergencias en cuanto a los sistemas financieros español y británico, lo que impide una uniformidad de planteamientos³⁵.

En cuanto a los elementos de valoración de la calidad del servicio son equivalentes, y el riesgo de demanda, manifestado a través de la estructura tarifaria, cuentan con un tratamiento similar en ambos casos.

2.4. Comparativa entre contratación administrativa y peaje sombra

Para evaluar esta modalidad de financiación de infraestructuras, compararemos la financiación a la que tendrá que recurrir el gestor privado, con la que se realizaría conforme a la tradicional inversión pública a través de los presupuestos de las Administraciones Públicas, con el fin de determinar qué alternativa significa un menor coste. Este análisis conformaría la parte económica cuantitativa del *Public Sector Comparator*.

35 *“En el mundo anglosajón y, en particular en EE.UU., la principal fuente de financiación a largo plazo es el mercado de valores ... en la Europa Continental y Japón la financiación a largo plazo tiene fundamentalmente su origen en entidades de crédito” (Hernández, 1999).*

Para ello nos serviremos de la información contenida en el pliego de condiciones, de los pagos anuales en concepto de peaje en sombra que la Consejería de Obras Públicas murciana deberá satisfacer en el proyecto de la Autovía del Noroeste.

El coste de la construcción de la Autovía no debe sobrepasar los 73.540.000 de euros (12.236 millones de pesetas) según expone el pliego de condiciones del contrato. En la medida en que su construcción será realizada por empresas constructoras privadas en ambos casos, podemos considerar que el coste de construcción y las necesidades financieras en ambas alternativas serán equivalentes. En el caso de que el servicio vaya a ser desarrollado por un operador privado tanto en la construcción como posterior explotación, se considerarán técnicas de *project finance*.

En el pliego de condiciones se establece que el capital social no debe ser inferior al 15% de la inversión, el resto deberá obtenerse mediante endeudamiento. Aunque se fija ese porcentaje como el mínimo que deben representar los fondos propios respecto al total de la inversión inicial, en principio, se puede suponer que la participación real no se alejará mucho de ese porcentaje. Esta circunstancia se debe a que el coste del capital propio es superior al de la financiación ajena, porque el mayor riesgo al que se expone debe compensarse con una mayor rentabilidad como contraprestación.

A la vista de esta situación, en el pliego de condiciones se contempla la posibilidad de emitir deuda subordinada una vez que la explotación de la carretera se inicie. La razón para incluir esta rúbrica es que la deuda subordinada supone un menor coste que los fondos propios, si bien se comporta como tales, ya que suele ser suscrita por los propios accionistas manteniendo éstos su compromiso con el proyecto. La deuda subordinada se computa como recursos propios del proyecto. Su menor coste se debe a que el riesgo que conlleva es inferior al soportado por el capital social, al situarse, en orden prelación, por detrás del resto de deudores financieros y por delante de los accionistas. En cualquier caso, en este proyecto en particular, si se realizara la emisión de deuda subordinada, el capital social no debe ser inferior al 10% de la inversión total.

En cuanto a la financiación ajena, una de las fórmulas más empleadas, para la obtención del importante volumen de fondos que requieren este tipo de inversiones en infraestructuras, es el préstamo sindicado: varios bancos relevantes aportan cada uno, una parte del importe total del préstamo solicitado. La opción de que sea un único banco el que suministre el dinero no es muy común, porque no suelen estar dispuestos a asumir los riesgos en solitario.

Este préstamo senior se convierte en la fuente financiera principal del proyecto. Previamente a su concertación se dispondrá de otros créditos, uno que actúe

como financiación puente hasta que la explotación se ponga en marcha y sirva para financiar la construcción, y otro que cubra los costes por IVA. Estos créditos quedarán cancelados por el instrumento financiero definitivo, el préstamo sindicado, por lo que a efectos de nuestra comparación consideraremos relevantes únicamente las consecuencias económicas producidas por éste.

El periodo máximo para el reembolso del préstamo en este tipo de operaciones se sitúa en torno a los 20-25 años, si bien el plazo de amortización será objeto de negociación con cada prestatario de forma que la explotación del mismo asegure los fondos suficientes para hacer frente a los pagos. No obstante, en este tipo de contratos el período de financiación de la deuda principal no puede exceder del plazo de concesión. Tal limitación se recoge en el propio pliego de condiciones de la Autovía del Noroeste.

Una posibilidad del consorcio privado para obtener financiación ajena, es la obtención de un préstamo del Banco Europeo de Inversiones, entidad financiera respaldada por los estados miembros de la Unión Europea, que al no tener un fin lucrativo tiene la ventaja de exigir márgenes más reducidos. Sin embargo, para tener acceso a este tipo de financiación más favorable, el proyecto debería tener el reconocimiento concedido por la administración europea de que “contribuye al desarrollo equilibrado de las regiones”. En principio, dado que este proyecto no ha obtenido esta calificación, no estudiaremos esta alternativa. En el caso de que se hubieran concedido subvenciones y subsidios al proyecto por medio de fondos europeos, se descontarían de las necesidades totales de fondos y, por tanto, un menor coste financiero.

Supondremos que la devolución del principal se inicia en el año 2004, estableciendo un período de carencia de 3 años, para permitir que la autovía haya generado ingresos con los que afrontar la deuda. Los gastos de formalización del préstamo suponen un 0,2% de la cuantía disponible (67 millones de euros). Estableceremos un plazo de 20 años desde la primera disposición.

Atendiendo a las condiciones del mercado en el momento en que realizamos el análisis, el tipo de interés que correspondería a un préstamo de esas características es el 6,40% anual. Aunque podría concertarse un tipo de interés variable referenciado en el EURIBOR más una tasa. Esta opción supondría exponerse al riesgo tipo de interés, por lo que acordando un tipo de interés fijo puede cubrirse de este riesgo. También puede lograr una cobertura mediante una operación *swap* para así conseguir una deuda a un interés fijo.

Nuestro objetivo, en este apartado, es construir un comparador del sector público, con el fin de examinar los costes financieros de un contrato DBFO, con los generados por la inversión pública tradicional con cargo directo sobre los presupuestos

públicos. Aunque una emisión de deuda pública no es dedicada específicamente para financiar ninguna inversión pública, a efectos de poder realizar la comprobación que hemos planteado la consideraremos como el instrumento financiero que utilizaría hipotéticamente la Administración Pública para financiar la construcción de equipamientos públicos como es el desdoblamiento de la autovía.

Para hacerla comparable con el préstamo sindicado, tomaremos Bonos del Estado a 15 años. Según la última subasta del Banco de España estos bonos son vendidos a un precio 91,92% y pagan un cupón anual del 4,75%, con la devolución del nominal al finalizar los 15 años.

CUADRO FINANCIERO PRÉSTAMO SINDICADO

AÑO	DEUDA VIVA		INTERESES		AMORTIZACIÓN		CUOTA ANUAL	
	PESETAS	EUROS	PESETAS	EUROS	PESETAS	EUROS	PESETAS	EUROS
2001	11.250.000	67.613,86	720.000	4.327,29			720.000	4.327
2002	11.250.000	67.613,86	720.000	4.327,29			720.000	4.327
2003	11.250.000	67.613,86	720.000	4.327,29			720.000	4.327
2004	11.250.000	67.613,86	720.000	4.327,29	661.764,71	3.977,29	1.381.764,71	8.304,57
2005	10.588.235,29	63.636,58	720.000	4.327,29	661.764,71	3.977,29	1.381.764,71	8.304,57
2006	9.926.470,59	59.659,29	677.647,06	4.072,74	661.764,71	3.977,29	1.339.411,76	8.050,03
2007	9.264.705,88	55.682,00	635.294,12	3.818,19	661.764,71	3.977,29	1.297.058,82	7.795,48
2008	8.602.941,18	51.704,72	592.941,18	3.563,65	661.764,71	3.977,29	1.254.705,88	7.540,93
2009	7.941.176,47	47.727,43	550.588,24	3.309,10	661.764,71	3.977,29	1.212.352,94	7.286,39
2010	7.279.411,76	43.750,15	508.235,29	3.054,56	661.764,71	3.977,29	1.170.000,00	7.031,84
2011	6.617.647,06	39.772,86	465.882,35	2.800,01	661.764,71	3.977,29	1.127.647,06	6.777,30
2012	5.955.882,35	35.795,57	423.529,41	2.545,46	661.764,71	3.977,29	1.085.294,12	6.522,75
2013	5.294.117,65	31.818,29	381.176,47	2.290,92	661.764,71	3.977,29	1.042.941,18	6.268,20
2014	4.632.352,94	27.841,00	338.823,53	2.036,37	661.764,71	3.977,29	1.000.588,24	6.013,66
2015	3.970.588,24	23.863,72	296.470,59	1.781,82	661.764,71	3.977,29	958.235,29	5.759,11
2016	3.308.823,53	19.886,43	254.117,65	1.527,28	661.764,71	3.977,29	915.882,35	5.504,56
2017	2.647.058,82	15.909,14	211.764,71	1.272,73	661.764,71	3.977,29	873.529,41	5.250,02
2018	1.985.294,12	11.931,86	169.411,76	1.018,19	661.764,71	3.977,29	831.176,47	4.995,47
2019	1.323.529,41	7.954,57	127.058,82	763,64	661.764,71	3.977,29	788.823,53	4.740,92
2020	661.764,71	3.977,29	84.705,88	509,09	661.764,71	3.977,29	746.470,59	4.486,38
2021	0	0	42.352,94	254,55	661.764,71	3.977,29	704.117,65	4.231,83
					TOTAL		21.271.764,71	127.845,88
					VAN		13.288.267,51	79.864,10

* Cifras en miles de pesetas y euros.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO FINANCIERO BONOS DEL ESTADO

		CUANTÍA DISPONIBLE		NOMINAL	
		PESETAS	EUROS	PESETAS	EUROS
Intereses	AÑO	11.260.200	67.675,16	12.250.000	73.623,98
	2001	534.860	3.214,57		
	2002	534.860	3.214,57		
	2003	534.860	3.214,57		
	2.004	534.860	3.214,57		
	2005	534.860	3.214,57		
	2006	534.860	3.214,57		
	2007	534.860	3.214,57		
	2008	534.860	3.214,57		
	2009	534.860	3.214,57		
	2010	534.860	3.214,57		
	2011	534.860	3.214,57		
	2012	534.860	3.214,57		
	2013	534.860	3.214,57	REEMBOLSO NOMINAL	
	2014	534.860	3.214,57	PESETAS	EUROS
2015	534.860	3.214,57	12.250.000	73.623,98	
		20.272.892,50	121.842,54		
	VAN	11.444.118,16	68.780,54		

* Cifras en miles de pesetas y euros. Fuente: Elaboración propia.

A partir de la comparación de ambas alternativas vemos que la cuantía total a desembolsar por el sector público, si tiene que reembolsar al sector privado por la financiación, es superior al coste que le supondría la emisión de deuda pública destinada a financiar sólo la construcción. Esta diferencia se aproxima a los 6 millones de euros (un 9% del montante de la inversión).

Este resultado era previsible, dado que el coste de la deuda para la Administración Pública es menor que la mejor opción que pueda obtener una entidad privada. Pero esta diferencia es más acusada si tenemos en cuenta el valor intertemporal del dinero en términos de VAN. Para su cálculo aplicamos una tasa de descuento del 5%, que es la recogida en el pliego de condiciones del contrato. Así, el VAN correspondiente a la financiación privada del proyecto es superior en cerca de 11 millones de euros.

La primera valoración, a tenor de estos resultados económicos, sería desfavorable respecto al *project finance* desarrollado por la iniciativa privada. Sin embargo, hay que considerar el hecho constatable de que en la contratación pública tradicional, son muy comunes las alteraciones al alza en el coste definitivo de ejecución respecto de la presupuestación inicial de los proyectos, en cifras que oscilan entre un 15% y un 30%. Por lo tanto, éste es un factor muy a tener en cuenta, ya que hace que esa diferencia en términos monetarios se reduzca o llegue compensarse por completo, resultando un menor coste si la financiación corre a cargo de la propia empresa constructora.

Con la participación de la iniciativa privada en la financiación y gestión de infraestructuras destinadas a proporcionar servicios públicos, se pretende que el nivel de riesgo asumido por el sector privado sea mayor, ya que se presupone goza de una mayor capacidad para su gestión. El riesgo de construcción, es decir, de desviaciones en la cuantía inicial, se considera que será asumido por completo por el consorcio privado, a excepción de situaciones muy excepcionales. Así, el importe por el que se firmaría un contrato como éste con un licitador privado sería inamovible y no surgirían las desviaciones presupuestarias aludidas, salvo causa mayor.

Otro factor a considerar que reduce la disparidad entre los costes en la contratación a través de un operador privado y los que supone la gestión directa, son los ingresos impositivos que podría recaudar la Administración, de la empresa operadora que se encargue de la explotación y mantenimiento de la autovía. A estos ingresos habría que sumar los que indirectamente generaría el incremento de la dotación de infraestructuras lo que permitiría que la actividad económica de la zona también se incremente.

La segunda parte de nuestro análisis hace referencia a los flujos de pago que tendrá que satisfacer la Consejería de Obras Públicas de Murcia. Con ello se trata de determinar qué parte de los mismos se puede atribuir a la amortización y pago de intereses de la deuda utilizada en la construcción, y qué parte se puede considerar gasto corriente por destinarse a cubrir los gastos de explotación y mantenimiento. Para la determinación de estos flujos deberemos considerar varias hipótesis.

En primer lugar hay que tener en cuenta que los pagos dependen de cual sea la demanda, es decir, la intensidad de tráfico. Dado que la obra es el desdoblamiento de una carretera ya existente, es lógico pensar que se debe a motivos de congestión, por lo que se supone que existirá una demanda suficiente. Estimamos la intensidad media diaria mensual (IMD) en 250.000 vehículos.

Como en cualquier proyecto de inversión, a partir de la IMD que hemos estimado inicialmente, podemos establecer varios escenarios posibles respecto a la demanda:

- Uno optimista, que supere las expectativas del caso base, con una demanda que supere el umbral superior, de manera que habrá un segmento de vehículo-kilómetros por los que la Administración no efectuará desembolso alguno; y,
- Otro pesimista, en el que el volumen de tráfico no alcanza el umbral superior de la primera banda.

En el caso de que se produjera esta última contingencia, entraría en vigor la aplicación de la “garantía de ingresos mínimos” recogida en el pliego de condiciones. En virtud de esta prerrogativa la Consejería de Obras Públicas de Murcia garantiza un nivel mínimo de ingresos al concesionario, el cuál será igual al importe resultante de multiplicar la tarifa aplicable a la primera banda por la diferencia entre la demanda real y el límite superior de la escala más baja. En definitiva, deberá abonar la cuantía que correspondería al nivel máximo de vehículo-kilómetros de la banda inferior, como si efectivamente se hubiera contabilizado esa demanda.

Podrían realizarse múltiples simulaciones para obtener una estimación cercana a la realidad; dada la información de la que disponemos consideramos que el nivel de detalle que ofrecemos es suficiente para reflejar la naturaleza financiera de estos contratos.

La estructura tarifaria del canon de demanda distingue 2 tipos de vehículos, ligeros (VHL) y pesados (VHP), para los que supondremos una distribución del 90 y 10%, respectivamente, sobre el total de tráfico. Asimismo, suponemos es el límite superior de la segunda banda se sitúa en 170.000.000 vehículo-kilómetros/año.

ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO

ESCENARIOS	CASO BASE	ESCENARIO OPTIMISTA	ESCENARIO PESIMISTA
IMD MENSUAL (vehículos)	250.000 vh.	330.000 vh.	200.000 vh.
LONGITUD TRAMO (kilómetros)	60 km.	60 km.	60 km.
IMD MENSUAL (vh-km)	15.000.000 vh-km	19.800.000 vh-km	12.000.000 vh-km
IMD ANUAL VH-KM	180.000.000 vh-km	237.600.000 vh-km	144.000.000 vh-km
IMD ANUAL VH-KM VHL (90%)	163.636.364 vh-km	216.000.000 vh-km	130.909.091 vh-km
IMD ANUAL VH-KM VHP (10%)	16.363.636 vh-km	21.600.000 vh-km	13.090.909 vh-km

Fuente: Elaboración propia.

La última hipótesis que es necesario adoptar corresponde a las tarifas unitarias por vehículo-kilómetro aplicables a la primera banda de peaje, ya que es a partir de ellas como se determinará el valor de las tarifas del resto de bandas. Esos importes deberán establecerse diferenciando vehículos ligeros y pesados. Igualmente, tienen

que estimarse los porcentajes aplicables a las tarifas de la banda inferior para determinar las tarifas de las bandas 2 y 3.

	VHL		VHP	
Tarifa banda 1	6 Pta.	0,04 €	8 Pta.	0,05 €
Porcentaje banda 2	75%		80%	
Porcentaje banda 3	50%		60%	
Porcentaje banda 4	0%		0%	

El pliego de condiciones establece que no habrá ningún otro pago por parte de la Administración salvo el canon de demanda. Sin embargo, teniendo en cuenta que durante los primeros ejercicios de explotación los gastos son mayores, mientras que los ingresos necesitan un período de ajuste hasta alcanzar el nivel óptimo. Por ello, se permite incrementar hasta un 15% las tarifas anteriores, durante los primeros 5 años de explotación. En aplicación de esta facultad, las tarifas unitarias de la primera escala durante los 5 primeros años pasarían a ser:

5 PRIMEROS AÑOS	VHL		VHP	
Tarifa banda 1	8 Ptas.	0,05 €	10 ptas.	0,06 €

Estos importes estarán referidos a pesetas de 1998 por lo que deberán actualizarse los pagos según una tasa de inflación que supondremos constante del 2%. A los pagos resultantes se les sumará el IVA -que también deberá desembolsar la Consejería-, con un tipo del 7% para vehículos ligeros y del 16% para vehículos pesados.

Aunque no todos los vehículos que entren en el tramo de peaje lo recorrerán íntegramente, también habrá otros que accederán al mismo por los enlaces y accesos, por lo que, por simplicidad, consideramos la longitud total del tramo construido de 60 km.

En las siguientes tablas, a partir de las hipótesis señaladas, se recogen los pagos anuales correspondientes a cada uno de los 3 escenarios del canon de demanda, destinados a la devolución de la financiación empleada por el consorcio privado en la construcción de la autovía y la considerada gasto corriente al estar destinada al mantenimiento y explotación.

PAGOS ANUALES POR CANON DE DEMANDA EN LOS 5 PRIMEROS AÑOS

BANDA	TIPO VH.	TARIFA		ESCENARIO CASO BASE			ESCENARIO OPTIMISTA			ESCENARIO PESIMISTA					
				DEMANDA ANUAL (Vh-Km)		PAGO		DEMANDA ANUAL (Vh-Km)		PAGO		DEMANDA ANUAL (Vh-Km)		PAGO	
				PTA.	€	PTA.	€	PTA.	€	PTA.	€	PTA.	€		
A	VHL	8	0,05	130.000	1.040.000	6.251	130.000	1.040.000	6.251	130.000	1.040.000	6.251			
	VHP	10	0,06	13.000	130.000	781	13.000	130.000	781	13.000	130.000	781			
B	VHL	6	0,04	33.636	201.818	1.213	40.000	201.818	1.442	0					
	VHP	8	0,05	3.364	26.909	162	4.000	26.909	192	0					
C	VHL	4	0,02	0			30.000	120.000	721	0					
	VHP	6	0,04	0			3.000	18.400	108	0					
D	VHL	0	0,00	0			16.000			0					
	VHP	0	0,00	0			1.600			0					
PAGO ANUAL	VHL				1.241.818	7.463		1.400.000	8.414		1.040.000	6.251			
(inicio 1/1/04)	VHP				156.909	943		180.000	1.082		130.000	781			
IVA	VHL				86.927	522		98.500	589		72.800	438			
	VHP				25.105	151		28.800	173		20.800	125			

* Cifras en miles de Vh.-Km., pesetas y euros.

PAGOS ANUALES POR CANON DE DEMANDA RESTO DE AÑOS

BANDA	TIPO VH.	TARIFA		ESCENARIO CASO BASE			ESCENARIO OPTIMISTA			ESCENARIO PESIMISTA					
				DEMANDA ANUAL (Vh-Km)		PAGO		DEMANDA ANUAL (Vh-Km)		PAGO		DEMANDA ANUAL (Vh-Km)		PAGO	
				PTA.	€	PTA.	€	PTA.	€	PTA.	€	PTA.	€		
A	VHL	6	0,04	130.000	780.000	4.688	130.000	780.000	4.688	130.000	780.000	4.688			
	VHP	8	0,05	13.000	104.000	625	13.000	104.000	625	13.000	104.000	625			
B	VHL	5	0,03	33.636	151.364	910	40.000	180.000	1.082	0					
	VHP	6	0,04	3.364	21.527	129	4.000	25.600	154	0					
C	VHL	3	0,02	0			30.000	90.000	541	0					
	VHP	5	0,03	0			3.000	14.400	87	0					
D	VHL	0	0,00	0			16.000			0					
	VHP	0	0,00	0			1.600			0					
PAGO ANUAL	VHL				931.364	5.598		1.050.000	6.311		780.000	4.688			
(inicio 1/1/04)	VHP				125.527	754		144.000	865		104.000	625			
IVA	VHL				65.195	392		73.500	442		54.600	328			
	VHP				20.084	121		23.040	138		16.640	100			

* Cifras en miles de Vh.-Km., pesetas y euros.

APLICACIÓN DEL CANON DE DEMANDA

AÑO	ESCENARIO CASO BASE			ESCENARIO OPTIMISTA			ESCENARIO PESIMISTA		
	PAGO ANUAL ACTUALIZADO	PAGO ANUAL PRESTAMO	REMANENTE PARA GASTOS EXPLOTACION	PAGO ANUAL ACTUALIZADO	PAGO ANUAL PRESTAMO	REMANENTE PARA GASTOS EXPLOTACION	PAGO ANUAL ACTUALIZADO	PAGO ANUAL PRESTAMO	REMANENTE PARA GASTOS EXPLOTACION
2001		4.327.287	-4.327.287		4.327.287	-4.327.287		4.327.287	-4.327.287
2002		4.327.287	-4.327.287		4.327.287	-4.327.287		4.327.287	-4.327.287
2003		4.327.287	-4.327.287		4.327.287	-4.327.287		4.327.287	-4.327.287
2004	10.025	8.304.573	1.720.315	11.325.743	8.304.573	3.021.170	8.437.904	8.304.573	133.331
2005	10.225	8.304.573	1.920.813	11.552.258	8.304.573	3.247.685	8.606.662	8.304.573	302.089
2006	10.430	8.050.027	2.379.867	11.783.303	8.050.027	3.733.276	8.778.796	8.050.027	728.769
2007	10.638	7.795.481	2.843.011	12.018.969	7.795.481	4.223.489	8.954.372	7.795.481	1.158.891
2008	10.851	7.540.934	3.310.328	12.259.349	7.540.934	4.718.414	9.133.459	7.540.934	1.592.525
2009	8.368	7.286.388	1.081.502	9.454.888	7.286.388	2.168.500	7.045.267	7.286.388	-241.121
2010	8.535	7.031.842	1.503.406	9.643.986	7.031.842	2.612.145	7.186.172	7.031.842	154.331
2011	8.706	6.777.295	1.928.657	9.836.866	6.777.295	3.059.571	7.329.896	6.777.295	552.600
2012	8.880	6.522.749	2.357.323	10.033.603	6.522.749	3.510.854	7.476.494	6.522.749	953.745
2013	9.058	6.268.203	2.789.471	10.234.275	6.268.203	3.966.073	7.626.024	6.268.203	1.357.821
2014	9.239	6.013.656	3.225.170	10.438.961	6.013.656	4.425.304	7.778.544	6.013.656	1.764.888
2015	9.424	5.759.110	3.664.493	10.647.740	5.759.110	4.888.630	7.934.115	5.759.110	2.175.005
2016	9.612	5.504.564	4.107.511	10.860.695	5.504.564	5.356.131	8.092.797	5.504.564	2.588.233
2017	9.804	5.250.018	4.554.299	11.077.909	5.250.018	5.827.891	8.254.653	5.250.018	3.004.636
2018	10.000	4.995.471	5.004.932	11.299.467	4.995.471	6.303.996	8.419.746	4.995.471	3.424.275
2019	10.200	4.740.925	5.459.486	11.525.456	4.740.925	6.784.531	8.588.141	4.740.925	3.847.216
2020	10.404	4.486.379	5.918.041	11.755.965	4.486.379	7.269.587	8.759.904	4.486.379	4.273.525
2021	10.612.508	4.231.832	6.380.676	11.991.085	4.231.832	7.759.252	8.935.102	4.231.832	4.703.270
2022	10.824.758		10.824.758	12.230.906		12.230.906	9.113.804		9.113.804
2023	11.041.253		11.041.253	12.475.524		12.475.524	9.296.080		9.296.080
2024	11.262.078		11.262.078	12.725.035		12.725.035	9.482.002		9.482.002
2025	11.487.320		11.487.320	12.979.536		12.979.536	9.671.642		9.671.642
2026	11.717.066		11.717.066	13.239.126		13.239.126	9.865.075		9.865.075
2027	11.951.407		11.951.407	13.503.909		13.503.909	10.062.376		10.062.376
2028	12.190.436		12.190.436	13.773.987		13.773.987	10.263.624		10.263.624
2029	12.434.244		12.434.244	14.049.467		14.049.467	10.468.896		10.468.896
2030	12.682.929		12.682.929	14.330.456		14.330.456	10.678.274		10.678.274

III. ABONO TOTAL DEL PRECIO – MÉTODO ALEMÁN

El *contrato de obra bajo la modalidad del abono total del precio* constituye la adaptación de la figura puesta en marcha en Alemania¹⁰⁵ –*Mogendorfer Modell*–, a principios de la década de los

90. Otros países también han adoptado este modelo, por lo que en el ámbito internacional se ha dado en llamar, genéricamente, *método alemán*.

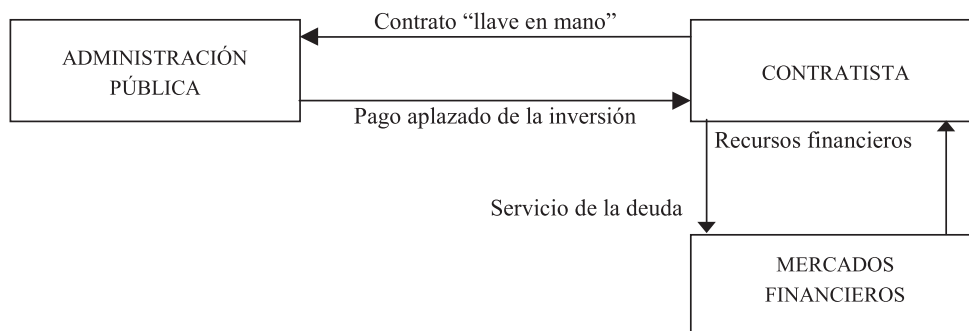
Jurídicamente este contrato se define como *aquél en el que el precio del contrato será satisfecho por la Administración mediante un pago único en el momento de la terminación de la obra, obligándose el contratista a financiar la construcción adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada* [BOE (1996), art. 147].

De acuerdo con sus características originales es equiparable a un contrato “llave en mano”: el contratista se obliga frente al cliente, en este caso la Administración Pública, a construir un equipamiento público para su puesta en marcha a cambio de un precio. La nota distintiva es que el pago del importe total del contrato no se efectúa hasta la finalización de la obra, en un único pago (o en varias anualidades), a diferencia del sistema de certificaciones de obra, en el que los desembolsos públicos se realizan a medida que avanza la construcción.

Durante el período de construcción el adjudicatario debe procurar la financiación de las obras necesarias para la utilización de la infraestructura o explotación del servicio. El énfasis se pone en la responsabilidad que asume el contratista frente a la Administración, al asumir los riesgos de la fase de construcción. En tanto no haga disponible el equipamiento en las condiciones previstas, la Administración no satisfará sus compromisos económicos adquiridos. La adjudicación se efectúa a un precio y con un plazo de construcción cerrado, sin admitir modificaciones y estableciéndose penalizaciones en caso de retrasos en la fecha fijada para la entrega.

36. *El programa del Gobierno alemán para la inclusión de la iniciativa privada en la financiación de infraestructuras es desarrollado por Marín Marín (1997).*

FIGURA 6
CONFIGURACIÓN DE RELACIONES BAJO EL “MÉTODO ALEMÁN”



Una vez dispuesta la entrada en funcionamiento, la inversión inicial efectuada por el adjudicatario se reembolsa a través de presupuestos públicos, sin que existan fuentes alternativas de recursos para la entidad privada. Los pagos públicos deben cubrir costes de construcción, IVA y gastos financieros originados por la estructura financiera adoptada en la financiación del proyecto. Aquel proyecto que, manteniendo similares características del bien respecto a otros, suponga menores costes de construcción y financieros es, en principio, la opción más idónea. En este modelo, la eficiencia en calidad de construcción y servicio no son consideradas conjuntamente.

El operador privado, en este modelo, no tiene por finalidad la explotación o gestión de la infraestructura, siendo la Administración quien debe ocuparse, pudiendo recurrir a la externalización del mantenimiento y explotación del equipamiento y servicio.

Los proyectos en los que es susceptible la aplicación del contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio son³⁷:

- Construcción de infraestructuras de carreteras, ferroviarias, hidráulicas, costeras; el importe de las obras debe superar los siguientes umbrales, sin tener en cuenta los gastos de capitalización de intereses:
 - Carreteras: 4.000 millones de pesetas (24 millones de euros).
 - Infraestructuras ferroviarias: 3.000 millones de pesetas (18 millones de euros).

³⁷ *Boletín Oficial del Estado (1997).*

- Infraestructuras hidráulicas: 3.000 millones de pesetas (18 millones de euros).
 - Infraestructuras en la costa y medioambientales: 1.000 millones de pesetas (1 millón de euros).
- No es posible su aplicación para acometer reforma, reparación, conservación o mantenimiento o demolición de infraestructuras existentes.

Esta figura contractual fue introducida en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, junto a otra serie de medidas para impulsar la realización de inversiones públicas, en un escenario de restricciones presupuestarias para el cumplimiento de los criterios de convergencia. No obstante, su utilización ha sido intermitente. Tuvo una vigencia limitada a los años 1997 y 1998 en los cuales los proyectos adjudicados alcanzaron un valor superior a los 11.000 millones de euros³⁸. En los ejercicios siguientes, 1999 y 2000, se suspendió la celebración de contratos bajo esta fórmula y en 2001 y 2002 se han vuelto a concertar actuaciones con el método de abono total del precio, especialmente, a través del Ministerio de Fomento.

En Alemania, este modelo también ha disfrutado de una vigencia temporal, si bien, desde un principio se le otorgó un carácter experimental y transitorio, como sistema puente para la introducción de peajes puros [Izquierdo Bartolomé (1997)] y atendiendo al fuerte condicionante que supone para presupuestos futuros [Marín Marín (1997)].

En el caso de España la vigencia temporal se ha debido, fundamentalmente, a este segundo aspecto: la reconsideración del propio método, dado que no supone un sistema de financiación privada en sí sino un aplazamiento de los desembolsos públicos, con su repercusión en ejercicios siguientes. Como ejemplo de esta circunstancia, el Gobierno ha renunciado en el año 2003 a la utilización del método alemán, para aplicar el montante anualmente originado por este modelo a pagar las obligaciones contraídas en años anteriores.

En la normativa reguladora se establece una restricción al volumen de inversión que puede ser contratado bajo esta modalidad: en cada ejercicio no se puede superar el 30% de los créditos iniciales dotados en el Capítulo VI (Inversiones Reales) del estado de gastos del departamento correspondiente, si bien este porcentaje puede modificarse justificadamente. Con esta limitación se trata evitar que los compromisos

38 Véase Cañas Fuentes (2000).

originados por este tipo de contrato supongan cargas excesivas en presupuestos futuros.

IV. ENTIDADES PÚBLICAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

Bajo este sistema se aglutina la creación de sociedades estatales y entes públicos, cuya finalidad es la participación en alguna o varias fases en la implementación de proyectos públicos.

Las primeras son sociedades mercantiles participadas, total o mayoritariamente y de forma directa o indirecta, por una Administración Pública, aunque se rigen por el Derecho privado. A esta tipología corresponden diversas empresas creadas por Administraciones autonómicas, para operar dentro de su ámbito competencial, así como las sociedades de aguas creadas a partir de la Ley de Acompañamiento de los presupuestos de 1997 [BOE (1996), art. 158], para la gestión de infraestructuras hidráulicas.

Los entes públicos desempeñan su función de acuerdo a la normativa específica establecida por su ley de creación. El Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) representa el ejemplo más significativo.

4.1. Sociedades Mercantiles de Ámbito Regional

El modelo se fundamenta en la creación de sociedades públicas [Izquierdo Bartolomé (2000)] *de carácter instrumental, es decir no generadoras de ingresos, con capacidad de endeudamiento que, actuando en nombre propio y por cuenta y mandato de su correspondiente Administración, se encargan de la construcción y gestión de algunas infraestructuras*. Este modelo de gestión directa de construcción y explotación de equipamientos públicos se ha dado en denominar con el término “*modelo español*”.

Son varias las Comunidades Autónomas que han creado sociedades públicas de ámbito regional para promocionar obras de interés territorial³⁹:

— Gestió d'Infraestructures, S.A. (GISA), en Cataluña.

39 *Además de estas sociedades, que son responsables de actuaciones sobre diferentes tipos de infraestructuras y servicios, también se han creado otras entidades territoriales cuya atribución ha tenido un objeto más específico en la gestión de un único tipo de equipamiento o cuya aparición se justifica por la realización de una obra determinada (vivienda, medio ambiente, suelo público, infraestructuras invernales, etc.).*

- Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A. (GIASA).
- Areas de Promoción Empresarial, S.A. (ARPEGIO), en Madrid.
- Gestión de Infraestructuras de Castilla y León, S.A. (GICALSA).
- Sociedad Pública de Inversiones de Galicia, S.A. (SPI).
- Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, S.A.
- Bideak-Bizkaiko Bideak, Diputación Foral de Vizcaya.

La nota distintiva de esta figura es la existencia de una entidad diferenciada de los centros administrativos públicos responsables de las infraestructuras, que se ocupe de llevar a cabo las actuaciones que considere la Administración.

Uno de los principales argumentos que justifica su creación es la *mayor flexibilidad en la planificación y desarrollo de las infraestructuras por la agilidad con que cuentan en la contratación y la disposición de medios técnicos que ofrece su sujeción al Derecho Privado* [Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (2000)]. No obstante, como empresas públicas, deben cumplir en sus procesos de gestión con los principios de publicidad y libre competencia, establecidos por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La flexibilidad se logra a través de la distribución de responsabilidades en la gestión del proyecto: la planificación, regulación y control continúan residiendo en los órganos administrativos públicos, mientras que la sociedad pública gestiona las iniciativas acordadas, concertando su ejecución con profesionales y empresas del sector privado.

Estas sociedades reciben el apelativo de instrumentales, porque se convierten en un “instrumento” de la Administración para la realización de una serie de actividades respecto a infraestructuras públicas determinadas por ésta. Aunque actúan en nombre propio, siempre lo harán por cuenta de un mandato de la Administración correspondiente, por lo que también se denominan sociedades mandatarias⁴⁰.

40 Este sistema se ha identificado con las figuras jurídicas de “encomienda de gestión” o “contrato de mandato”: Esquivias Ferriz (1999); y, Montesinos ; y, Benito (1999); et al. (2001).

Esta figura responde a un esquema funcional similar en sus diferentes experiencias autonómicas: *sus Estatutos, el Convenio en el que se define el marco global de las relaciones entre la Administración y la Sociedad así como las bases que habrán de regir los encargos, y el Plan Económico-Financiero en el que se concretan los costes y compromisos económicos de los encargos realizados* [Izquierdo Bartolomé, 1997].

El objeto social de las sociedades anteriores abarca actuaciones sobre diferentes tipos de infraestructuras y servicios—mantenimiento y construcción de infraestructuras de transporte, edificaciones, construcción de centros docentes, comisarías, centros de atención primaria, edificios judiciales, centros asistenciales, etc.—.

El convenio es el documento que regula las relaciones entre Administración y sociedad pública. Mediante dicho convenio la Administración encarga a la sociedad la construcción y/o gestión de equipamientos de interés público. Se distinguen dos tipos de sociedades en función del alcance de su participación en el proceso de implantación de infraestructuras:

- Aquéllas cuya actuación se limita a las funciones de gestión y financiación de obras y actuaciones para la prestación de un servicio, como es el caso de GIASA cuya *competencia se circunscribe al desarrollo de los proyectos y las obras que se le encomienden*.
- Aquéllas que disfrutan de un ámbito de intervención más amplio, que incluye la gestión y explotación de los proyectos, por ejemplo GISA, que tiene por objeto *“proyectar, construir, conservar, explotar y promocionar, por ella misma o por terceras personas, actuando por encargo el Gobierno de la Generalitat en nombre y por cuenta propia o en nombre propio y por cuenta de la Generalitat de Catalunya, según los términos de los encargos y los mandatos de actuación, toda clase de infraestructuras que la Generalitat promueva o en las que participe, y también los servicios que se puedan instalar o desarrollar en dichas infraestructuras”*⁴¹.

El plan económico-financiero establece las bases que rigen en las operaciones derivadas de los encargos de la Administración a la sociedad mandataria. Será objeto de revisión periódica en función de modificaciones en las condiciones de financiación o en caso de que se agreguen nuevas actuaciones. Debe contemplar las cuestiones relativas a las circunstancias económico-financieras del proyecto—coste actualizado de las actuaciones, coste financiero, fórmulas de pago,

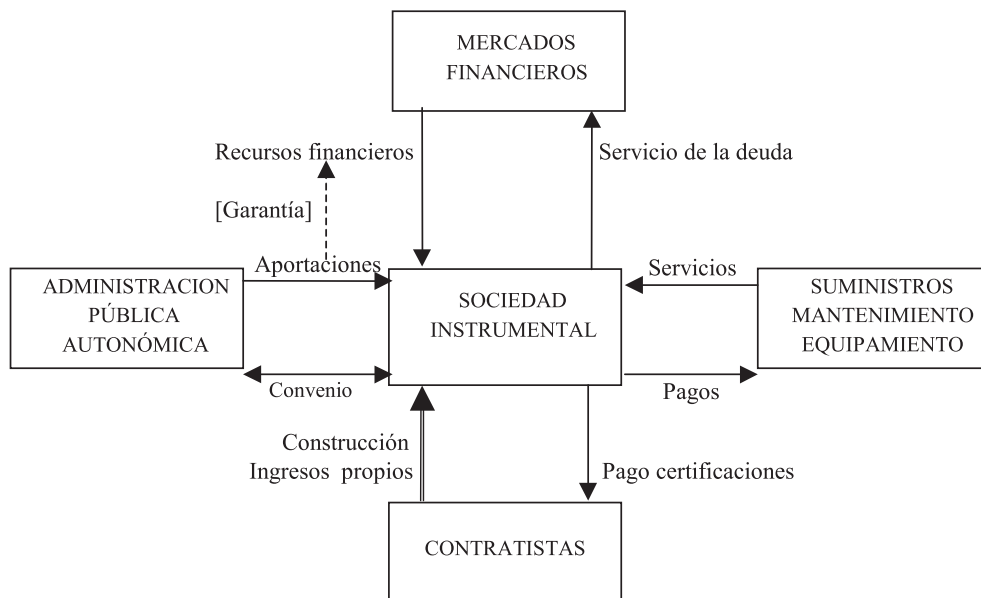
41 Disposición adicional 25 de la Ley 14/1996, de 29 de julio.

operaciones de endeudamiento, aportaciones públicas– y el periodo y participación de la Administración en la financiación.

Las sociedades no disponen de los fondos necesarios para financiar las actuaciones encomendadas, por lo que es preciso que acuda a los mercados financieros. Pese a su carácter instrumental, tienen capacidad de endeudamiento, basada en los compromisos adquiridos por la Administración para reembolsar a la sociedad pública la totalidad de los costes originados por el mandato, incluidos los gastos financieros, mediante consignaciones en el Capítulo VI de los presupuestos públicos –inversiones reales–. Estas sociedades asumen la responsabilidad de concertar en las mejores condiciones las operaciones de endeudamiento que sean necesarias.

La Administración debe determinar el importe máximo del endeudamiento en el que puede incurrir la sociedad mandataria y la cuantía de las partidas anuales a entregar a la sociedad pública para hacer frente al servicio de la deuda con cargo a los presupuestos públicos⁴².

FIGURA 7
CONFIGURACIÓN DE RELACIONES DE LAS SOCIEDADES INSTRUMENTALES



42 Izquierdo Bartolomé (1997), pp. 178-183, describe de manera práctica el montaje entre la Comunidad de Madrid y ARPEGIO, S.A.

A pesar de su carácter instrumental, estas sociedades repercuten un determinado porcentaje a los contratistas —entre el 4 y el 6%—, que tiene la naturaleza de un ingreso propio. Estos ingresos sirven para cubrir los costes de funcionamiento de la sociedad —personal, mantenimiento, etc.—, así como, otros gastos originados por los proyectos.

4.2. Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias

Dado el volumen de fondos necesario para acometer las obras de las nuevas infraestructuras de tren de alta velocidad, se planteó la incorporación de la iniciativa y capital privados a través de la creación de un ente público⁴³. Este nuevo ente se enmarca en el proceso de liberalización de servicios públicos y su creación responde *al objetivo de facilitar la participación de la financiación privada vía endeudamiento o a través de la creación de consorcios que participen directamente en la gestión de la infraestructura* [Izquierdo Bartolomé, 1996].

Aunque comparte las consideraciones expuestas en la configuración de las sociedades regionales, presenta ciertas divergencias en su implementación.

Esta entidad nace con el propósito de adoptar una naturaleza comercial, es decir, la mayor parte de sus recursos se espera que procedan de ingresos por el ejercicio de su actividad. Esta característica le confiere capacidad de endeudamiento y dar entrada al capital privado, a diferencia de las sociedades regionales en las que por su carácter instrumental, los compromisos públicos son el instrumento que permite el recurso a fondos ajenos.

El GIF, en cualquier caso, es titular de los nuevos equipamientos que construya así como de aquellas infraestructuras, de titularidad pública, que le sean transferidas por las autoridades.

Los recursos necesarios para cumplir su fin tienen diversos orígenes [Gómez Agustín (2000)]:

- Público: aportaciones patrimoniales estatales, fondos comunitarios, subvenciones, aportaciones del Estado a título de préstamo.
- Privado: recursos procedentes de operaciones de endeudamiento, operaciones financieras activas y pasivas de crédito y préstamo por medio de la emisión de bonos, obligaciones y pagarés.
- Ingresos comerciales por el cobro del canon correspondiente por ceder el uso de la infraestructura a los operadores de las líneas.

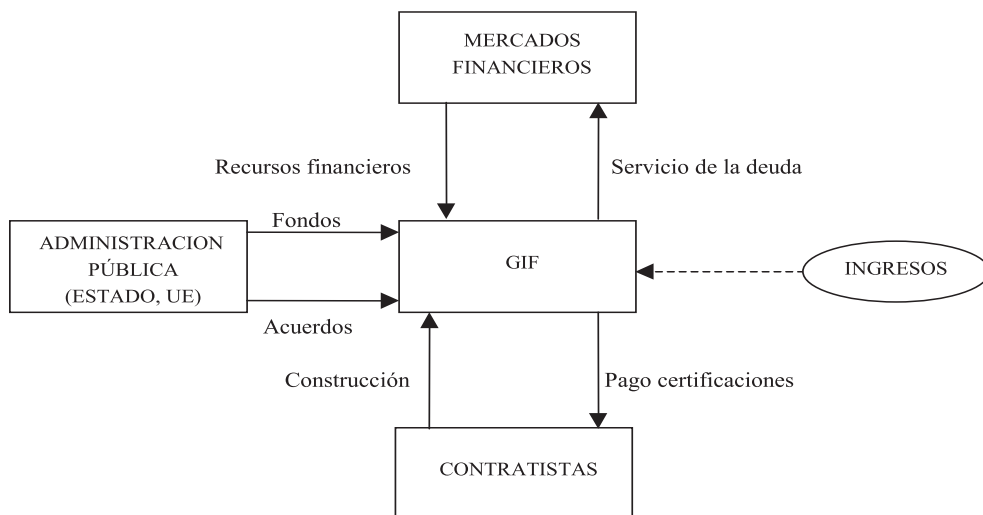
43 *Su creación se establece en el artículo 160 de la Ley 13/1996 [BOE (1996)] y su estatuto se determina en el Real Decreto 613/1997 [BOE (1997)].*

En cualquier caso, el Estado en sus presupuestos fija los límites que deben ser observados por el GIF en sus operaciones de endeudamiento.

Las actuaciones del GIF también son determinadas por acuerdos con la Administración Pública, en este caso el Gobierno central a propuesta del Ministerio de Fomento, y desarrolladas a través de programas anuales de inversiones y financiación⁴⁴. Su configuración definitiva se articula en torno a tres elementos [Álvarez-Cascos (2001)]:

- Empresas gestoras de infraestructuras para la construcción y el mantenimiento de las líneas.
- Empresas operadoras de servicios que abonarán un canon objetivo por el uso de la infraestructura; y,
- Una administración reguladora que defienda la competencia sin detrimento de la seguridad ni la calidad.

FIGURA 8
CONFIGURACIÓN DE RELACIONES DEL GIF



44 En el caso del GIF se reconoce explícitamente el recurso a la figura de “encomienda de gestión”, ya anunciada en el caso de las sociedades regionales, como queda reflejado en acuerdos ya implementados, por ejemplo: “Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras de 13 de Septiembre de 2002, de Encomienda de Gestión a Favor de la Entidad Pública Empresarial Gestor de Infraestructuras Ferroviarias” (BOE 14-9-02).

El modelo establecido con la implementación del GIF es similar al de sectores como el aéreo o el marítimo, en los que las infraestructuras son dominio de una entidad pública –AENA, Puertos del Estado–, aunque en estos casos, son estas mismas entidades quienes regulan la participación de empresas privadas en el servicio. Los operadores privados deben desembolsar un canon por el uso de la infraestructura, lo que abarca los ingresos propios del GIF que permiten recuperar parte de la inversión inicial. Ese canon será variable en función del tipo de servicio prestado, tipo de tren y peso, tiempo de utilización de la vía y los ingresos que el propio operador obtenga.

Con la implantación del GIF se ha configurado un sistema que además de permitir la financiación establece un nuevo procedimiento de administración de infraestructuras y servicios públicos, que trata de incentivar la reducción de costes y la mejora de la calidad.

La configuración del GIF ha supuesto el primer paso en el inicio del cambio del modelo ferroviario en España. De acuerdo con las exigencias europeas, se pretende abrir al sector privado las redes ferroviarias, empezando por las líneas transeuropeas. Por el momento el nuevo modelo no está completamente configurado y todavía se encuentra en proceso de trámite parlamentario.

4.3. Madrid Infraestructuras de Transporte (MINTRA) y la Titulización de Derechos de Cobro

En la Comunidad de Madrid se presenta un caso que supone una evolución de las sociedades instrumentales autonómicas y en el que se introduce un elemento financiero con amplias posibilidades en el ámbito de la financiación de infraestructuras públicas, la titulización de activos.

Para la ampliación del metro de Madrid se constituyó el ente de derecho público Madrid Infraestructuras de Transporte (MINTRA). Esta sociedad se encarga de todas las tareas para la realización de las obras de acuerdo con la política de transportes de la Comunidad de Madrid. Asimismo, se ocupará de la explotación de la red construida y su adjudicación a operadores privados, que pagarán un canon por el uso de las infraestructuras y equipamientos adyacentes, en concepto de arrendamiento. En principio, el principal arrendatario será Metro de Madrid, S.A..

MINTRA se compromete al reembolso de las obras una vez que se hayan puesto en marcha, es decir, comenzará a efectuar desembolsos en 2004. Esta configuración significa un aplazamiento en el pago similar al método alemán, aunque en el período de construcción abona los intereses.

Los contratistas privados deben financiar la inversión inicial y para ello bancos institucionales europeos y entidades de la banca comercial española ofrecieron la posibilidad de titularizar los derechos de crédito que obtengan como titulares de las obras frente a MINTRA. Esta operación ha contado con el respaldo de la Administración autonómica y MINTRA deberá pagar a los suscriptores de los títulos y no a los constructores, ya que éstos han satisfecho sus deudas.

La titulización de activos consiste en la cesión por una entidad –*entidad cedente*–, en nuestro caso las constructoras, de derechos de cobro, presentes o futuros, a una sociedad vehículo –*fondo de titulización de activos*–, la cual acude a los mercados financieros y emite valores negociables de renta fija –*bonos de titulización de activos*– respaldados por esos activos traspasados. El fondo de titulización carece de personalidad jurídica y es administrado por una *sociedad gestora*. El principal requisito para su utilización es la existencia de ingresos recurrentes, de magnitud conocida o predecible, en los que se materialicen los activos económicos entregados. “*La financiación de grandes infraestructuras, ya sean viarias, de ferrocarril, aeroportuarias, o relacionadas con el medio ambiente, siempre que cuenten con un ingreso recurrente en forma de peaje, canon o precio podrían ser financiadas mediante las técnicas de titulización*” (Tintoré; y, Pérez, 2000).

Aunque el principal objetivo es acudir al mercado de valores, la contrapartida también puede proceder de préstamos concertados con entidades crediticias o aportaciones de inversores institucionales⁴⁵. En cualquier caso, la financiación obtenida por el fondo de titulización estará respaldada por los activos cedidos y no por la entidad emisora, de forma que la garantía no reside en la solvencia de ésta sino en la bondad del activo subyacente. La calidad crediticia de la emisión puede ser mejorada a través de compañías aseguradoras -*monoline insurers*- y estará sujeta a la calificación otorgada por una agencia de *rating*.

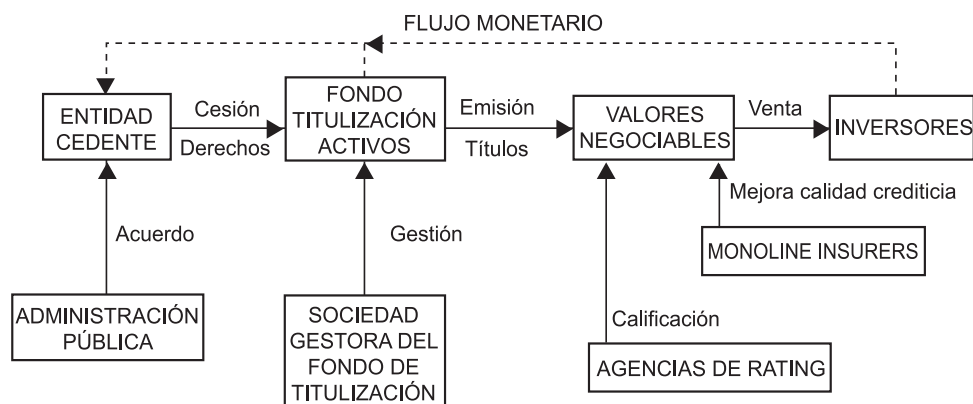
El marco legal se desarrolla en el Real Decreto 926/1998, de 14 de mayo, que regula los Fondos de Titulización de Activos y Sociedad Gestoras de Fondos de Titulización. Previamente se legisló la titulización de préstamos hipotecarios, operaciones derivadas de la actividad de pequeñas y medianas empresas y créditos de la moratoria nuclear⁴⁶.

45 *La normativa exige que al menos el 50% de la financiación provenga de valores de renta fija, salvo que concurren otras circunstancias que deberán ser debidamente explicadas.*

46 *Cada una de estas operaciones se regula, respectivamente, por las siguientes normas: Ley 19/1992, de 7 de julio; Real Decreto-Ley 3/1993, de 14 de abril; Ley 40/1994, de 30 de diciembre.*

FIGURA 13

PROCESO DE TITULIZACIÓN DE ACTIVOS



Fuente: Elaboración propia.

La titulización de activos tiene en la financiación de infraestructuras públicas un campo de acción, en el que desarrollarse como técnica financiera que sirva para cubrir las necesidades de financiación de proyectos e impulsar nuevos métodos de financiación de equipamientos y servicios públicos. El Real Decreto, anteriormente mencionado, contempla la posibilidad de incorporar a un fondo de titulización *el derecho del concesionario al cobro del peaje de autopistas y derechos de naturaleza análoga* (art. 2).

V. LA FIGURA CONCESIONAL: ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

Respecto a las fórmulas de financiación y gestión de infraestructuras puestas en marcha en España, observamos que no gozan de una uniformidad y tampoco se aproximan de manera apreciable a la noción de PPP que hemos manejado en capítulos anteriores. Las modalidades presentadas han disfrutado de un auge especialmente en la época de restricciones presupuestarias previa al cumplimiento de criterios de convergencia para el acceso a la tercera fase de la UEM. Se ha puesto un especial énfasis en la captación inicial de recursos para financiar los proyectos, sin embargo, no se ha realizado un trabajo adicional en fomentar la calidad de los servicios, de ahí el alejamiento del concepto genuino de PPP.

Frente a estas circunstancias surge el Proyecto de una nueva Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas, en un intento por crear un marco legal común para todas las Administraciones e incorporar de manera coherente distintos mecanismos de financiación de equipamientos públicos y, lo que es más novedoso, velar por la calidad del servicio, acoplándose a la tónica internacional.

Dada la larga tradición de la figura concesional en España, frente a las relaciones tradicionales entre sector público y privado a través de contratos administrativos, se ha instituido a la concesión como instrumento vertebrador de las relaciones entre ambos sectores, con el objetivo de flexibilizar y agilizar los proyectos públicos. La concesión se configura en la fórmula de colaboración entre Administraciones Públicas y sector privado por antonomasia en España, lo que se ha tratado es adaptarla a las nuevas condiciones percibidas.

A continuación enumeramos las novedades que introduce el proyecto de Ley y que refuerzan el cambio de filosofía en el reparto de papeles entre sector público y privado:

- 1 *Mayor capacidad decisoria de la iniciativa privada:* la exclusividad decisoria de la Administración respecto a que proyectos deben acometerse, dejaría de existir, abriéndose la posibilidad de que el sector privado no limite su actividad a la construcción, financiación, gestión y/o explotación, sino que pueda proponer proyectos; de esta forma, la capacidad para identificar oportunidades de negocio en la esfera privada, se hace extensible a los proyectos públicos.
- 2 *Reparto equilibrado de riesgos:* resulta una auténtica innovación, mientras que en el concepto de PPP el reparto óptimo de riesgos entre Administración y operador privado es un principio básico, en España pocas veces se aborda el tratamiento de los riesgos en un proyecto público; aunque predomina la postura de que el concesionario debe asumir gran parte de los riesgos de construcción, conservación y explotación, no es lógico que asuma todos los riesgos del proyecto, sino sólo aquellos que pueda gestionar de forma más eficiente, por lo que inicialmente se debe realizar un estudio sobre posibles eventualidades que afecten al normal desarrollo de la concesión y las actuaciones de Administración y operador para su mitigación.
- 3 *Indicadores de calidad:* se contempla la introducción en los pliegos de concesiones de mecanismos para la medición y valoración de la calidad del servicio ofrecido por el concesionario a los usuarios de la infraestructura; los parámetros de calidad que se establezcan podrán servir de base para la aplicación de incentivos o penalizaciones económicas al concesionario.

- 4 *Cláusula de progreso*: otro aspecto relevante es la presentación de la llamada “cláusula de progreso”, por la cual los concesionarios deberán realizar por su cuenta las actualizaciones necesarias en el servicio o infraestructura según el desarrollo técnico, medioambiental o de seguridad; con esta propuesta se trata de reforzar la calidad del servicio ofrecido.
- 5 *Peaje sombra* : se regula por primera vez por la Administración Central este sistema, basándose en razones de rentabilidad económica y social, haciendo financieramente viables proyectos que en condiciones normales no se llevarían a cabo, pero manteniendo las características del sistema concesional.
- 6 *Valor residual de la concesión*: se hace factible el establecimiento de concesiones a corto plazo, de forma que si las condiciones en las que ha desarrollado el concesionario su tarea no son suficientemente satisfactorias, la concesión pueda ser traspasada a otro que pagaría el valor residual de la concesión, introduciendo una competencia *ex-post* que vele por la calidad.
- 7 *Fuentes de financiación*: se intenta ampliar su abanico para atraer a inversores privados, dotándoles de seguridad jurídica mediante diversas fórmulas, emisión de obligaciones y títulos en el mercado de capitales, títulos negociables de los derechos de crédito del concesionario o titulación de activos, hipoteca de la concesión y créditos participativos.
- 8 *Zonas complementarias de explotación comercial*: con el fin de aumentar las posibilidades de retribución de la concesión, se prevé la posibilidad de que las zonas comerciales o industriales próximas sean también explotadas por el concesionario; de esta forma se trata de reducir la carga para usuarios o los propios presupuestos públicos.

Asociaciones Público-Privadas: Principales Aspectos Económicos y Directrices Básicas

Sean Fitzpatrick

I. INTRODUCCIÓN

El papel del sector público en la provisión de bienes y servicios está cambiando^{1, 2}. La responsabilidad se ha desplazado desde un gobierno cuya misión principal es la provisión directa de bienes y servicios a un sector público con un papel de garante y regulador. Una razón fundamental para ello es la creencia ampliamente extendida de que el sector privado es más eficiente en muchas actividades, con estructuras de incentivos que favorecen la reducción de costes y la innovación. De un modo similar, las restricciones técnicas y fiscales junto con el descontento ciudadano han propulsado este proceso. Un factor que opera en el mismo sentido es la proliferación de asociaciones público-privadas (en adelante, APP)³. Las APP pueden verse como otra forma de provisión. La provisión pública es un negocio de enorme magnitud y los gobiernos son los mayores compradores de bienes y servicios, lo cual significa que pueden influir en el tamaño, la estructura, las operaciones y la conducta de las empresas del sector privado⁴.

1 Traducido del inglés por Yanna G. Franco.

2 Por sus comentarios y ayuda en revisar el primer borrador del trabajo estoy agradecido a Celina Spairani.

3 Es comúnmente aceptado referirse a este tipo de asociaciones utilizando las siglas de su nombre en inglés: *Public-Private Partnerships*, y por lo tanto PPP ó P3s. Dada la traducción al español por la que hemos optado: "asociaciones público-privadas", nos referiremos a ellas como APP.

4 Esos factores fueron discutidos en detalle en un trabajo anterior: Fitzpatrick, S. (2005), *La contratación externa en el sector público: Principales aspectos económicos y directrices básicas*, Consejo Económico y Social (Comunidad de Madrid), Colección de Papeles de Trabajo.

No existe ninguna definición precisa de asociación público-privada, pero las características fundamentales de tales relaciones o asociaciones son las siguientes⁵: Primero, la autoridad ejecutiva en la toma de decisiones es generalmente compartida entre el sector público y su socio o socios privados. Es un caso distinto de la simple contratación externa, donde el organismo público decide qué debe suministrarse y lo compra; análogamente, también difiere de la producción interna de bienes y servicios por parte del sector público, en cuyo caso el sector público no acude al mercado. También es diferente de la venta de activos, por la cual el sector público vende total o parcialmente un activo al sector privado, limitando así en el futuro su implicación en la empresa, a menos, claro, que observe que es necesario regularla. En segundo lugar, en una APP se agrupan las tareas, las responsabilidades. Mientras que en la contratación externa estándar un suministrador procura un servicio o realiza una función en la entrega del proyecto, en la APP un mismo socio (o un consorcio de socios) lleva a cabo dos o más tareas. Tercera característica, el socio privado o consorcio privado se involucra cada vez más en la financiación del proyecto. Las administraciones que usan APP hacen hincapié en la búsqueda cooperativa de objetivos comunes, en compartir riesgos, en la inversión conjunta de los recursos, y en la autoridad compartida entre el sector público y el privado.

II. EL MARCO GENERAL DE LAS APP

Las administraciones públicas afrontan habitualmente la misión de decidir cómo deberían asignarse las tareas en una asociación. Consideremos un proyecto que consistiera en cuatro tareas principales⁶:

Tarea 1: Definición y diseño del proyecto

Tarea 2: Financiación de los costes de capital del proyecto

Tarea 3: Construcción de los activos físicos (p. ej.: carretera, colegio, etc.), y

Tarea 4: Operación y mantenimiento de los activos físicos en la etapa de entrega

Allí donde las cuatro tareas se llevan a cabo por el sector privado, el sector público decide dejar funcionar a los mercados. Ésta es claramente la forma más común de actividad económica. El sector público suministra el marco legal y su aplicación para el mantenimiento del mercado, incluida la protección de los contratos y de la propiedad. Otras garantías y restricciones legales ejercidas por las administraciones públicas incluyen la sanción penal, el derecho de la competencia, las regulaciones nacionales y locales, y también los impuestos. La segunda posibilidad es que el sector público se responsabilice de la realización de las cuatro tareas. Éste es el caso de una empresa totalmente pública. El sector público asume la carga de definir y diseñar el proyecto,

⁶ Este marco general fue desarrollado por Bettignes y Ross (2004).

⁵ Las APP no están definidas por la Unión Europea. Ver Commission of the European Communities (2004).

financiarlo, construir los activos físicos, y operar con ellos y mantenerlos para la entrega del producto o servicio. El sector privado no está implicado en nada, salvo quizás a través de la provisión de *inputs* vendidos en mercados estándar. El tercer escenario se encuentra a medio camino entre los dos mencionados anteriormente. Cuando el sector público no está satisfecho con la provisión puramente privada de un bien o servicio, puede volverse más activo en su producción y entrega. Éste es el caso, por ejemplo, cuando el Estado considera que la cantidad, calidad o distribución de estos bienes o servicios son insuficientes, atribuyéndoles un valor esencialmente social. La intervención del sector público puede adoptar diversas formas, desde la contratación externa a la constitución de asociaciones público-privadas, dependiendo de la asignación de riesgos y del grado de control sobre las cuatro tareas⁷. Si, por ejemplo, el sector público suministra las tareas 1, 2 y 4, dejando la tarea 3 a contratistas, ésta es una forma de *contracting out*. La agrupación de esas tareas y responsabilidades es una característica fundamental de las APP. El uso creciente del sector privado en la financiación de inversiones en infraestructuras es uno de los rasgos más sobresalientes últimamente de las actividades de las asociaciones público-privadas. APP incluye un amplio espectro de proyectos de infraestructura social y económica, generalmente carreteras, colegios, prisiones, puentes, hospitales, terminales de aeropuertos, túneles, tendidos ferroviarios, plantas de suministro de aguas y plantas depuradoras.

III. ARGUMENTOS EN FAVOR DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Las razones que presentan más frecuentemente las administraciones públicas para realizar una APP suelen ser una combinación de los siguientes argumentos no exclusivos⁸:

- Las APP pueden ofrecer mejor relación calidad-precio respecto de las formas tradicionales de provisión de servicios
- El uso de contratos a largo plazo, por lo cual las empresas que participan en el concurso para la provisión se centran en el *coste del ciclo vital completo* de los proyectos y no solamente en los costes de capital
- *La entrega de servicios* que de otro modo no se suministrarían

⁷ *Ibid.*: 137.

⁸ Para un examen ilustrativo de las concepciones de algunos gobiernos respecto de las APP, consultar las siguientes referencias: Para el RU, ver <http://www.hm-treasury.gov.uk>, y <http://www.nao.gov.uk>. Para España, ver <http://www.foroinfra.com> y <http://mfom.es>. Para Canadá, ver <http://PPP.council.ca>. Para Francia, ver <http://www.ppp.minefi.gouv.fr>. Para Alemania, ver <http://www.ppp-bund.de>. Para Irlanda, ver <http://www.ppp.gov.ie>.

- Las asociaciones público-privadas permiten que *las habilidades gestoras y operativas del sector privado* se utilicen en la provisión de servicios públicos
- *Los riesgos se transfieren al sector privado* donde se pueden gestionar mejor esos riesgos
- Los agentes del sector privado afrontan *mejores incentivos* (debido a las fuerzas del mercado) para producir eficientemente, y las APP permiten al sector público hacer uso de esos incentivos
- Las APP pueden conducir a *mejor calidad* de los servicios públicos
- Las APP pueden ofrecer una *entrega más rápida de los proyectos*
- Las asociaciones público-privadas reducen el gasto público, permitiendo al sector público responder a *fuertes restricciones presupuestarias*
- Las APP pueden permitir al sector público aprovechar las *economías de escala y economías de aprendizaje*
- Las asociaciones público-privadas permiten al sector público *aprender del sector privado*

Además, aunque no se suele decir explícitamente, la posibilidad de financiación privada para la realización de costosos proyectos de infraestructura, sin efecto *directo* sobre el presupuesto público de préstamo y deuda (en algunos casos añadiendo ingresos al presupuesto), es un incentivo adicional para una administración pública corta de liquidez.

Para el sector privado, se considera que las APP suponen lo siguiente:

- Oportunidades de negocio en áreas no disponibles hasta ahora, con grandes ganancias potenciales dada la magnitud de los proyectos en juego.
- Las asociaciones público-privadas diseñadas adecuadamente incentivan a los socios a la reducción de costes y a la innovación a lo largo del ciclo vital total del proyecto. Los socios privados pueden capturar una parte sustancial de esos beneficios, a los que de otro modo no hubieran podido acceder.

Para los ciudadanos, las asociaciones público-privadas ofrecen potencialmente:

- Servicios que de otro modo no se hubieran prestado
- Entrega más rápida del bien o servicio
- Mejor calidad de los servicios
- En principio, un mejor gasto del dinero de los impuestos.

Como el lector deducirá de la posterior discusión, desde una perspectiva económica las verdaderas ganancias de eficiencia de las APP residen en la agrupación de tareas y en las interdependencias entre las diferentes tareas. Combinando diferentes funciones, los socios privados tienen incentivos a minimizar los costes asociados a la provisión del servicio a lo largo de toda la vida del proyecto.

IV. MODELOS DE ENTREGA EN LAS APP

Es impresionante cuánto que se ha extendido la práctica de constituir asociaciones público-privadas, hasta el punto de que algunos autores hablan de una segunda ola de privatización⁹. Se estima que entre 1990 y 2001 casi 2.500 proyectos de infraestructura en países en desarrollo se hacían con participación privada, con un valor acumulado de 750.000 millones de dólares¹⁰. Existen estructuras de APP ya asentadas en muchos países desarrollados, especialmente en el Reino Unido, Irlanda, Australia, Canadá y los Estados Unidos, y otras tomando tierra en países como Italia, Alemania, Portugal y España. Algunos autores sugieren que el 30% de todos los servicios prestados a nivel subnacional en la UE son suministrados vía APP¹¹. Las asociaciones público-privadas pueden adoptar numerosas formas, en función de la combinación de cualesquiera de los siguientes factores: Diseño (D), Construcción (C), Explotación (E), Mantenimiento (M), Propiedad (P), Financiación (F), Transferencia (T), Arrendamiento (A), Desarrollo (D) y Compra (C)¹². Debe resaltarse, sin embargo, que las tendencias recientes en asociaciones público-privadas parecen prestar particular atención a los sistemas que combinan los

9 FMI (2004).

10 Harris (2003).

11 Torres y Pina (2001).

12 Allan (2001:17). Para algunos autores, cuando la empresa privada está implicada sólo en la etapa de construcción del activo, como en el modelo Diseño-Construcción-Financiación-Transferencia (DCFT), no se puede decir estrictamente que sea una APP, dado que la provisión del servicio no se lleva a cabo por el sector privado (ver FMI 2004: 7-8).

aspectos de Diseño, Construcción, Financiación y Propiedad (DCFP) o a derivados muy próximos de este modelo, aunque ciertos países con estructuras de APP muy desarrolladas, como Irlanda, todavía se mantienen cautelosos respecto de la financiación totalmente privada, eligiendo a menudo un modelo DCP. Entre las formas más comunes de APP se encuentran las que aparecen con-signadas más abajo (ver Tabla 1)¹³.

Contrato de Explotación y Mantenimiento o Arrendamiento

El sector público contrata con un socio privado para explotar y mantener unas instalaciones de propiedad pública. Esto es similar a la mera contratación externa, pero el socio privado tiene la responsabilidad para la explotación y el mantenimiento del sistema, tomando las decisiones del día a día. Las instalaciones pueden arrendarse a una empresa privada, que pague un alquiler y cobre las tarifas a los usuarios. Este método se usa algunas veces en los sistemas de abastecimiento de agua.

Arrendamiento-Construcción-Explotación (ACE)

A una empresa privada se le concede un arrendamiento a largo plazo para desarrollar y explotar una expansión de una instalación, utilizando sus propios fondos. Esto se ha aplicado a grandes infraestructuras existentes que necesitaban un desarrollo sustancial, tales como aeropuertos.

Explotación “llave en mano” (DCE)

El sector público suministra financiación para el proyecto pero se alía con un socio privado para diseñar, construir y explotar la instalación durante un período de tiempo específico. Ésta es una forma de contrato DCE (Diseño-Construcción-Explotación). Los objetivos de desempeño se establecen por el sector público y el socio privado mantiene la propiedad de la instalación.

Construcción-Transferencia-Explotación (CTE)

Se trata de contratos de una administración pública con un socio privado para financiar y construir una instalación. Una vez terminada, el socio privado transfiere la propiedad de la instalación al sector público. El gobierno local entonces arrienda la instalación al socio privado bajo la forma de un contrato de larga duración que permite al socio privado recuperar su inversión a una tasa de recuperación razonable.

13 Aquí hemos utilizado diferentes fuentes. Ver Savas (2000), Acerete (2004), FMI (2004), Ministerio de Asuntos Municipales, British Columbia (1999), Bentz et al. (2004).

Cuadro 1 – Modelos de APP¹⁴

TIPO DE INSTALACIÓN	MODELO	DESCRIPCIÓN
Instalación existente	Venta	Una empresaprivada compra la instalación, la explota en condiciones de franquicia y recabala las tarifas a los usuarios.
	Arrendamiento	El sector público (SP) alquila la instalación a la empresaprivada, que la explota en régimen de franquicia y cobra las tarifas a los usuarios.
	Contrato de explotación y mantenimiento (E+M)	La empresaprivada mantiene y explota una instalación de propiedad pública; la Admón. pública paga una tarifa a la empresaprivada
Instalación existente que requiere inversión de capital para expansión o rehabilitación	Arrendamiento- Construcción- Explotación (ACE)	La empresaprivada alquila o compra la instalación al SP, la explota en régimen de concesión, y la expande o rehabilita, cobrando tarifas a los usuarios y pagando un canon de franquicia
	Ampliación de instalaciones	La empresaprivada amplía una instalación de propiedad pública, y aunque sólo tiene la propiedad del anexo, explota todo el conjunto de la instalación, cobrando tarifas.
Nueva instalación por construir	Explotación "llave en mano" (DCE)	El SP financia el proyecto, el sector privado diseña, construye y explota la instalación por un período antes de transferírsela de nuevo al SP
	Construcción- Transferencia- Explotación (CTE)	La empresaprivada financia y construye una nueva instalación, la transfiere al SP y después la explota durante 20-40 años, cobrando tarifas a los usuarios.
	Construcción-Propiedad- Transferencia (CPT), Construcción-Explotación- Transferencia (CET)	Igual que (CTE) pero la instalación se transfiere de nuevo al SP después de 20-40 años
	Construcción- Arrendamiento (Renting/Leasing)- Transferencia (CART) o (CALT)	Similar a (CET) pero la entidad privada alquila el activo físico público
	Construcción-Propiedad- Explotación	La empresaprivada financia, construye, es dueña de la instalación, la explota y cobra las tarifas, en régimen de franquicia perpetua
	Diseño- Construcción- Financiación- Explotación	Variante de CPT o CET, pero el sector privado está implicado también en la fase de diseño.
	Arrendamiento al APP con compra final	El sector privado diseña, construye y financia una instalación y la alquila al SP que posteriormente adquiere la propiedad.

14 Adaptado de Savas (2000: 246).

Construcción-Explotación-Transferencia (CET)

Similar al anterior, el socio privado financia, construye y explota el activo, pero en lugar de transferirlo una vez terminada su construcción, no lo transfiere hasta que ha expirado la concesión.

Construcción-Arendamiento (Renting/Leasing)-Explotación-Transferencia (CARET) o (CALET)

Además de las obligaciones y del resto de términos usuales en los proyectos CET, la entidad privada arrienda, en régimen de alquiler regular o de leasing, el activo físico sobre el que se asienta la instalación, por un período igual a la duración del contrato, y

Construcción-Propiedad-Explotación-Transferencia (CPET)

Mientras en los proyectos CET las administraciones públicas normalmente mantienen la titularidad de la instalación y del terreno en que se asienta, aquí la entidad privada es dueña de la instalación hasta que se transfiere al sector público.

Construcción-Propiedad-Explotación (CPE)

Una variante de CPET, pero en este caso el socio privado no necesita transferir el activo al sector público.

Ampliación de instalaciones

Un socio privado financia y construye un anexo a una instalación pública ya existente. El socio privado puede entonces explotar ese anexo durante un período de tiempo especificado o hasta que recupere la inversión más una rentabilidad razonable.

Diseño-Construcción-Financiación-Explotación (DCFE)

Similar a CPE o a CPET, en los que el sector privado financia, construye, es dueño del activo y lo explota, pero aquí en el modelo DCFE el sector privado está también implicado en la etapa del diseño.

Compra-Construcción-Propiedad (CCP)

Un acuerdo CCP es un tipo de venta de activos, en la cual una instalación preexistente se vende a un socio privado para su rehabilitación o expansión, generalmente para

lograr que la instalación pueda proporcionar más beneficios. El sector público, en virtud de este acuerdo, se compromete bajo un tipo de contrato de franquicia perpetua, aunque reservándose autorización para ejercitar el control sobre la entrega del servicio, así como sobre el acceso, la seguridad, el precio, la calidad, etc.

Arrendamiento con compra posterior (Lease Purchase)

Una administración pública contrata con un socio privado el diseño, financiación y construcción de una instalación para la provisión de un servicio público. Entonces, el socio privado (arrendador) le arrienda la instalación a la entidad pública (arrendatario) durante un período especificado después del cual la propiedad se transfiere al ente público. Esta modalidad puede llevarse a cabo cuando el sector público requiere una nueva instalación o servicio pero no está en situación de poder financiarlo.

V. LAS APP EN COMPARACIÓN CON LA PROVISIÓN PÚBLICA TRADICIONAL

Es fácil exagerar la novedad que suponen las APP, pero no conviene olvidar que las administraciones públicas y el sector privado históricamente han unido sus fuerzas a menudo en la provisión de bienes y servicios. En infraestructuras en particular, las administraciones tradicionalmente han usado la contratación externa. Las APP pueden verse como otra forma de aprovisionamiento público. La contratación externa constituye la base de las asociaciones público-privadas y por tanto muchas de las ganancias de eficiencia generalmente asociadas al *contracting out* son extensibles a las APP. Dado que las formas de contratación externa por parte de la administración pública es el fundamento de las asociaciones público-privadas, no debería sorprender que éstas adopten formas tan variadas. El rasgo definitorio de las actuales asociaciones público-privadas en el ámbito de las infraestructuras es que aglutinan las tareas de financiación, diseño, construcción, explotación y mantenimiento. Debido a la complejidad de todos los factores mencionados, los proveedores privados son generalmente consorcios, aseguradoras financieras, equipos de ingenieros y especialistas en planificación, empresas constructoras y empresas operadoras. Aunque esos consorcios a menudo se consolidan, también es frecuente que sean temporales. Pueden desarrollarse estructuras empresariales permanentes cuando existen oportunidades de futuros proyectos y la estabilidad proporciona ventajas de reputación y de aprendizaje¹⁵.

El sector público es a menudo el principal comprador de servicios en las APP. Estos servicios pueden adquirirse por el sector público para el autoconsumo, como en el

15 Daniels y Trebilcock (2000: 96).

caso de una cárcel, o como input para suministrar otro servicio, como en el caso de un colegio, o en favor de los consumidores finales, como en el caso de una carretera de libre acceso. En algunos casos, los operadores privados también venden sus servicios directamente al público, como en el caso de una autopista de peaje o un tendido ferroviario. Estamos ante una concesión, y el operador privado de la concesión paga al sector público un canon y/o comparte beneficios.

Bajo un sistema DCFE el operador privado normalmente es el propietario del activo de la APP mientras lo está explotando, y el activo se transfiere al sector público al finalizar el contrato de explotación, normalmente por menos de su verdadero valor residual, incluso a un coste cero o a un pequeño coste residual¹⁶. La Iniciativa de Financiación Privada IFP (en inglés PFI, *Private Finance Initiative*) es ilustrativa a este respecto. Ampliamente reconocida como la precursora de las APP, sus prácticas se imitan y exportan a todo el mundo¹⁷. Lanzada por el gobierno conservador en 1992 como un medio de asegurar la implicación del sector privado en los servicios públicos, su aplicación se ha ampliado desde entonces por el gobierno laborista. La duración del contrato se sitúa normalmente en torno a 30 años, pero puede extenderse incluso a 60 años. En la mayoría de los casos se usa un modelo Diseño-Construcción-Financiación-Explotación (DCFO), lo cual conlleva que el sector público especifique lo que quiere en términos de *output*. En algunos servicios, como los penitenciarios, puede requerírsele al socio privado que preste la totalidad del servicio, mientras que en otros, como la educación o los servicios hospitalarios, puede requerírsele prestar solamente determinados servicios. Una vez que comienza la explotación, el socio privado generalmente carga al suministrador público una tarifa mensual por los servicios prestados, especificada en el contrato. La marcha de la relación entre el ente público y su socio privado se regula por contratos de larga duración, incluyendo los factores relativos a asegurar la provisión de los servicios al nivel especificado inicialmente.

En resumen, el rasgo que define las últimas tendencias de las asociaciones público-privadas en infraestructuras es la agrupación de las tareas de financiación, diseño, construcción, explotación y mantenimiento. ¿Suponen haber mejorado eficiencia? Las verdaderas ganancias de eficiencia de las APP residen en la agrupación de tareas y en las interdependencias entre diferentes tareas. Con la combinación de diferentes funciones, el consorcio tiene incentivos a minimizar los costes asociados a la provisión del servicio a lo largo de toda la vida del proyecto¹⁸. Por ejemplo, una empresa que es responsable solamente de la construcción tiene un incentivo pequeño a reducir los costes de explotación o mantenimiento. Estará interesada en

16 FMI (2004: 7)

17 PFI *Financial Services*, *The Economist*, 12 de septiembre de 2002.

18 Bettignies y Ross (2004: 144), Hart (2003).

reducir al mínimo sus costes, y tendrá pocos incentivos a introducir innovaciones que reduzcan los costes de explotación y mantenimiento. Además, muchas medidas de recorte de costes no pueden ser observadas hasta que se explota el servicio. Cuando la misma empresa se encarga de la explotación y el mantenimiento de un servicio, tiene incentivo a considerar no sólo los costes de construcción sino los de construcción, explotación y mantenimiento. Esto resuelve el problema de recorte de los costes así como el de no adoptar decisiones innovadoras en la fase de construcción.

A continuación abordaremos los costes y beneficios de la agrupación de tareas frente al modelo tradicional, prestando especial atención a las diferentes fases del proyecto, tomando como base un proyecto típico de infraestructuras.

5.1. Identificación y diseño del proyecto

No es infrecuente entre las nuevas asociaciones público-privadas en infraestructuras que las empresas sean invitadas a identificar los proyectos. Los objetivos de la empresa privada y del gobierno son divergentes, dado el hecho de que el sector privado está interesado en maximizar beneficios, mientras el sector público está interesado en asuntos políticos y sociales, así como en la eficiencia económica. En la fase de identificación del proyecto es probable que las propuestas sean todavía bastante vagas e inconcretas, y una vez identificado el proyecto, el sector público haría un anuncio de licitación integrada¹⁹. En el pasado, era común que las administraciones públicas contrataran externamente el diseño de instalaciones públicas. Se estima que alrededor del 80% de los costes de muchos proyectos de construcción vienen determinados por el diseño, de modo que la fase de diseño obviamente merece ser observada de cerca por el sector público²⁰. Hay numerosos problemas de incentivos en esta fase. Los diseñadores, por ejemplo, pueden resistirse a desarrollar proyectos factibles a causa del gasto que implican y del posible hundimiento de sus inversiones. Además, se dan cuenta de que el sector público puede copiar partes de su diseño para usarlas en el proyecto final, incluso si no son ellos los seleccionados. Por esas razones puede ser sensato compensar a las partes perdedoras para animarles a presentarse a un mayor número de diseñadores, así como propiciar un libre flujo de ideas. Cuando el diseño se lleva a cabo por empresas constructoras, los diseñadores claramente tienen incentivos a presentar propuestas que beneficien a sus compañías constructoras, impidiendo el verdadero diseño óptimo. Bajo el modelo de consorcios, este problema puede agravarse, dado que el diseño puede estar ligado a otras tareas. Cuando este asunto es serio, el sector público puede decidir desgajar la tarea de diseño de otras

¹⁹ Daniel y Treblcock (2000: 98).

²⁰ (*Ibid.*: 99).

tareas. Estos costes deben también ponderarse frente al hecho de que en el modelo de consorcios, los equipos de diseño y construcción son parte de una organización mayor, reduciendo la coordinación potencial y los problemas de disputas²¹.

5.2. Financiación y construcción

Las administraciones públicas tradicionalmente se han encargado de la financiación de los proyectos públicos, generalmente sobre la base de su posición privilegiada tanto a la hora de cobrar impuestos como de pedir préstamos. Bajo las nuevas soluciones, generalmente en un consorcio, la financiación cada vez más está en manos del sector privado²². Este elemento de las APP ha recibido mucha atención, para queja de algunos especialistas²³. Los gobiernos suelen justificar el recurso al sector privado en el hecho fundamental de que afrontan fuertes restricciones fiscales y que los servicios simplemente no se construirían si no fuera por la financiación privada²⁴. El argumento económico más común contra el recurso al apoyo del sector privado es que los gobiernos son capaces de pedir prestado a tipos de interés inferiores que las empresas del sector privado. Como sugiere Hart respecto de la financiación privada, “Este pensamiento resulta extraño para un economista puesto que es difícil imaginar un agente que tenga mayor capacidad para pedir prestado o para garantizar seguridad que el sector público (con su enorme poder tributario)²⁵”. Para los críticos, la financiación privada es estrictamente un medio de minimizar los niveles de deuda pública, a la vez que se continúa suministrando servicios²⁶. En el Reino Unido, por ejemplo, la Iniciativa de Financiación Privada (PFI) está firmemente implantada en los proyectos de infraestructuras. (Aquí el sector privado generalmente aporta los fondos, construye, mantiene y explota nuevas inversiones públicas). Constantemente se han levantado sospechas acerca

21 *(Ibid.:99-100)*.

22 *Dado el tamaño de las infraestructuras y servicios relacionados para la economía de un país, y los rendimientos potenciales para el sector privado, no es sorprendente que los agentes en los mercados de capital hayan empezado a especializarse en asociaciones público-privadas. La financiación privada se compone tanto de deuda como de valores líquidos, cuya proporción adecuada es aún objeto de discusión. La financiación pública, por otra parte, generalmente incluye diferentes obligaciones y concesiones. El sector público puede también contribuir mediante la provisión de autorizaciones fiscales, concesiones especiales, ejecución legal, etc.*

23 *Hart (2003: 75) sugiere que hay necesidad de “desplazar la atención desde los que parecen ser asuntos financieros secundarios hacia lo que parece ser el asunto central: (los costes relativos de contratación)”.*

24 *“A Bloody Nose: What the tussle over the PFI is really about”. The Economist, 3 de octubre de 2002.*

25 *Hart (2003: 75).*

26 *Bettignes and Ross (2004: 146).*

de que el Tesoro está apoyando la entrada de PFI en grandes proyectos porque los préstamos no aparecen en las cuentas públicas²⁷. Los esfuerzos por parte de cualquier administración pública para mantener oculta la deuda son claramente indeseables. No hay ningún estándar internacional claro para computar las APP, así que en función de cómo se gestione la contabilidad, la APP puede no aparecer como deuda, dando a los contribuyentes una impresión inexacta del nivel de gasto del gobierno. Este asunto se discute de nuevo más adelante.

Hay, sin embargo, argumentos de peso basados en incentivos económicos que pueden esgrimirse en favor de la financiación privada. La *primera* razón es que la diferencia de los tipos de interés en los préstamos entre el gobierno y las entidades privadas puede no ser tan grande como se pensaba. Si los préstamos al sector privado son siempre más caros, es porque se reflejan los riesgos específicos del proyecto y la responsabilidad limitada²⁸. Sin embargo, cuando el sector público, por ejemplo, sustituye su fiabilidad como prestatario por su fiabilidad como comprador, la tasa a la que las entidades privadas pueden obtener crédito bien puede no estar por encima de la que obtendría el ente público²⁹. Además, la petición de crédito por un ente privado, reflejando el riesgo específico del proyecto, indica generalmente que el sector privado tiene posibilidad de incurrir en incumplimiento. Este riesgo de incumplimiento naturalmente se paga a las compañías aseguradoras³⁰. El sector público no tiene esa opción. Algunos autores se refieren a ella como una *put option*, una opción de venta, indicando la capacidad de redirigir la porción restante de deuda de vuelta hacia el prestamista³¹. Dado que el sector público no tiene esta opción, los riesgos del proyecto se desplazan hacia el contribuyente.

El *segundo* argumento, y más importante, en relación con las APP tiene que ver con las interdependencias o complementariedades de las diferentes tareas. Desde la perspectiva de la financiación, puede haber grandes ganancias de eficiencia cuando el sector privado tiene interés financiero tanto en la construcción como en la explotación y mantenimiento. Se mejorará el desempeño, dada la experiencia exterior de los agentes privados, y sus incentivos a salvaguardar celosamente el consorcio, a través de insistir en la seguridad adecuada y en sanciones financieras

27 “One Step Back: The Treasury Admits to Problems with the PFI”, *The Economist*, 24 de julio de 2003.

28 Daniels y Trebilcock (2000: 100).

29 Bettignes and Ross (2004: 146-7).

30 Un riesgo habitual es el riesgo de cobertura deuda-servicio, que comprende el riesgo de que los flujos de caja de la explotación no resulten suficientes para cubrir el principal y los pagos de intereses de la deuda empleada en la financiación del proyecto (Savas 2000: 253).

31 Bettignes y Ross (2004: 147).

contra el incumplimiento, así como la estrecha vigilancia de la ejecución a través de contratos³². Además, la financiación privada sirve idealmente como filtro, permitiendo dar comienzo y funcionar solamente a proyectos de valor añadido neto positivo³³. Sin embargo, este argumento se mitiga algunas veces por el hecho de que, en muchas situaciones, el sector público simplemente no permite que fracasen los grandes proyectos de infraestructura. Este extremo se discute muy detalladamente más adelante.

Cuando a un socio privado en la fase de construcción se le obliga a cubrir sus propias finanzas, tiene incentivos para minimizar la aparición de costes por encima de lo presupuestado inicialmente. Estos costes incluyen las demoras en la construcción, los cambios en el diseño, el descubrimiento tardío de problemas de localización, los fallos en la obtención o expedición de permisos, etc³⁴. El socio privado está en mejor posición para asegurarse frente a costes extra, lo cual implica que las ganancias derivadas del desplazamiento de los costes de tales retrasos hacia el contratista pueden ser significativas. Cuando el sector público asume él mismo la financiación de la construcción, sus agentes no tienen un incentivo similar a asegurar esos costes extra. Los funcionarios públicos probablemente no asumen personalmente ni responsabilidad ni costes en relación con tales factores. Además, es difícil que los agentes del sector público puedan ser despedidos por sus principales, los contribuyentes, de modo que tienen todavía menores incentivos a reducir tales costes³⁵. Con esto no estamos sugiriendo que trasladar la carga financiera al sector privado sea la panacea, dado que el sector público puede también ser el motivo de los retrasos (p.ej. restricciones de edificabilidad en determinadas áreas, cambios de política, problemas medioambientales) pero cuando el socio privado puede acceder a soluciones contra este tipo de actuaciones, las ganancias en términos de incentivos para el socio privado que financia la construcción pueden ser sustanciales.

5.3. Tareas de explotación y mantenimiento

Bajo el modelo tradicional, la explotación está habitualmente separada de la construcción: se elige un operador privado a través de un concurso. Bajo el más reciente modelo de agrupación de tareas, la explotación y el mantenimiento se desempeñan por el mismo organismo privado (consorcio) que construyó el proyecto. Por la combinación de ambas tareas, el consorcio tiene incentivos para minimizar el conjunto de los costes asociados a la provisión del servicio a lo largo de toda la vida

32 *Daniels and Trebilcock (2000: 252).*

33 *Ibid.*

34 *Savas (2000: 252).*

35 *Bettignies y Ross (2004: 148).*

del proyecto³⁶. Una empresa que se encarga de la construcción tiene un incentivo pequeño a reducir los costes de operación y mantenimiento. Estará interesada en reducir al mínimo sus propios costes de construcción. Además, tiene pocos incentivos a recortar costes, dado que muchas de las medidas de recorte de costes no pueden ser observadas durante un tiempo, hasta que se explota el servicio³⁷. Cuando la misma empresa es también responsable de la explotación y mantenimiento del servicio, tiene incentivos a considerar no sólo los costes de construcción, sino los de construcción, explotación y mantenimiento. Esto resuelve el problema de recorte de costes así como el de no adoptar de soluciones innovadoras en la fase de construcción. Además, la evidencia sugiere que la construcción de infraestructuras en régimen de APP es más rápida que en los modelos tradicionales, debido a la reducción de costes de transacción y coordinación, así como a una mayor independencia de las asignaciones presupuestarias y de las regulaciones relativas a la provisión pública³⁸. Las ganancias derivadas de la integración vertical en infraestructuras pueden reducirse de algún modo debido a la disminución de la competencia, dado que pocas empresas pueden aglutinar todos los *inputs* necesarios. Es difícil evaluar los costes potenciales de la reducción de la competencia. Uno de los peligros, por ejemplo, es que los consorcios puedan realizar prácticas colusorias con más facilidad a medida que disminuye en el mercado el número de posibles oferentes³⁹. Por otra parte, cuando no se permite la competencia en cada etapa del proyecto hasta la entrega, los equipos encargados del diseño no tendrán el temor de que les roben sus ideas, y las empresas invertirán más esfuerzos en la identificación y la investigación del proyecto.

VI. EL PROCESO DE DESARROLLO DE UN PROYECTO EN RÉGIMEN DE APP

Es difícil hacer una generalización de las fases concretas que son necesarias en el desarrollo de un proyecto APP. Depende en gran medida de estructuras preexistentes, del nivel de desarrollo de dichas estructuras, y del mercado en el que eventualmente opere. En un entorno de poca o ninguna experiencia en asociaciones público-privadas, habrá que hacer mayor hincapié en sondear la receptividad del mercado respecto del proceso completo, y también en el desarrollo de los componentes inherentes a las estructuras del proyecto. Con esas diferencias en mente, ofrecemos aquí un esbozo de los posibles pasos a dar por el sector público en el marco de un proyecto APP.

36 *Ibid.*: 144.

37 *Hart (2003). Hart, Schleifer y Vishny (1997).*

38 *Daniel y Trebilcock (2000: 101)*

39 *La colusión se discute extensamente en un informe anterior, ya citado, titulado: La contratación externa en el sector público: Principales aspectos económicos y directrices básicas. Ver: Fitzpatrick (2005), loc. cit.*

Figura 1 – El proceso de un proyecto APP



6.1. Establecer objetivos y necesidades

La primera fase de cualquier proyecto es el establecimiento de objetivos y necesidades. Esto conlleva perfilar posibles metas y necesidades de respecto a los servicios públicos. Puede conllevar también la fijación de un objetivo provisional que el sector público desea alcanzar en un marco temporal especificado.

6.2. Realizar una prospección del mercado

Es esencial sondear el mercado, que es distinto de comprobar si hay hambre de reformas en el mercado. El sondeo del mercado debería centrarse no sólo en los oferentes individuales sino en el mercado en su conjunto⁴⁰. Los ejercicios de prospección

del mercado deberían incluir también a los suministradores internacionales y debería evaluar la posible respuesta del mercado a las propuestas de APP. Estos ejercicios ayudan tanto a identificar posibles proyectos como al diseño de ulteriores propuestas de APP. La receptividad hacia las asociaciones público-privadas está relacionada claramente con los costes de oportunidad de los suministradores. Cuando las empresas de infraestructuras, los directores de proyecto, los expertos financieros, etc., encuentran mejores oportunidades participando solamente en el mercado privado, puede ser difícil atraer a un proyecto a potenciales oferentes y expertos. Los ejercicios de sondeo del mercado no deberían llevar aparejado ningún compromiso ni para el sector público ni tampoco para los potenciales socios privados.

6.3. Identificación de proyectos adecuados

Identificar proyectos idóneos es una curva de aprendizaje. Los ejercicios de prospección del mercado son muy importantes en orden a identificar proyectos factibles, y deben ser amplios y profundos. Debería animarse a los potenciales socios privados a identificar oportunidades. Los malos proyectos hacen malas asociaciones público-privadas. Que una asociación público-privada fracase en educación, por ejemplo, o en salud, no significa que las asociaciones público-privadas no funcionen en esos sectores, sino que generalmente lo que sugiere es que se trataba de proyectos pobremente identificados, con un mal diseño o un desempeño deficiente.

6.4. Diseñar un marco legal y regulador

Las asociaciones público-privadas pueden requerir reformas legales o reglamentarias específicas, o incluso un nuevo marco general. Cuando esas estructuras son nuevas en un sector dado, esta necesidad se vuelve aún más prevalectante. Se necesitan expertos legales y económicos externos, cuando no es posible encontrarlos en el propio sector público.

6.5. Evaluar alternativas

Las asociaciones público-privadas deberían considerarse otra forma de provisión. Las administraciones públicas necesitan decidir si acudir al mercado para la entrega de un bien o servicio y entonces, habiendo decidido acudir al mercado, si necesitan incrementar los costes y beneficios de la provisión de acuerdo con las necesidades tradicionales, o en estructuras de APP. El alcance de esas estructuras es grande, como hemos visto, y el sector público posiblemente decidirá según una estructura dada, basado en las experiencias del pasado y en las consultas a socios del sector privado.

40 Ver Ministry of Finance, Singapore (2004), *Public Private Partnership Handbook*, Version 1, octubre: p. 56.

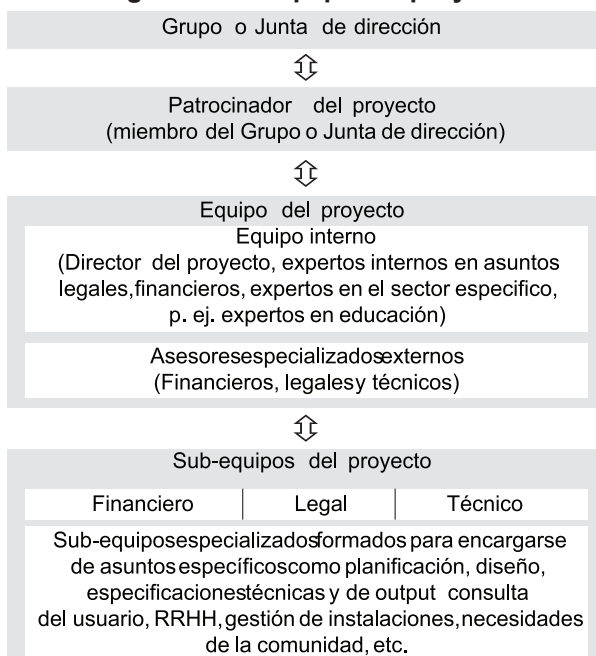
6.6. Comprobación de la capacidad presupuestaria y las estimaciones iniciales de costes

Con capacidad presupuestaria nos referimos a comprobar que esa administración se puede permitir incurrir en el gasto que supone el proyecto APP planeado. Cuando un proyecto APP ya planeado deviene imposible, el APP necesita replantearse la estructura de la APP propuesta, evaluando los modelos alternativos que se discutieron más arriba. En este punto, los empleados del sector público deberían también entablar diálogo con los respectivos ministerios para asegurar cualquier financiación y autorización necesaria.

6.7. Montar el equipo del proyecto

Dada la complejidad de las APP, el desarrollo de un proyecto de equipo con incorporación de expertos es particularmente importante. Aunque resulta difícil generalizar, no es infrecuente en un equipo de un proyecto público incorporar alguna variante de la estructura siguiente (Figura 2).

Figura 2 – El equipo del proyecto



Fuente: Adoptado del Manual de Asociaciones Público-privadas del Ministerio de Hacienda de Singapur, p. 25 (Public Private Partnership Handbook, Ministry of Finance, Singapore)

- El Comité de dirección generalmente estará compuesto por quienes adoptan las decisiones clave por parte del sector público, incluyendo los directores de las agencias públicas y otras autoridades respetadas, con conocimiento de la actividad de provisión del sector público.
- El patrocinador del proyecto es normalmente un miembro del Grupo de dirección, o Junta directiva, y suele ser un directivo senior que es responsable del proyecto.
- El equipo del proyecto está encabezado por un director de proyecto e incluye personal interno y especialistas externos que asesoran en materia financiera, técnica y legal.
- Los sub-equipos del proyecto desarrollan los asuntos específicos de los proyectos complejos, tales como planificación, diseño, especificaciones del producto, etc.

El alcance de la especialización que requieren, en consecuencia, las administraciones públicas, es amplio, en particular puede plantear restricciones en la esfera local. Las asociaciones público-privadas involucran complejos acuerdos comerciales y financieros, requiriendo una gran habilidad negociadora. Las administraciones públicas requieren gente especializada en los siguientes campos, parte de la cual debe ser contratada dentro del propio sector público:

- Experiencia previa en APP
- Gestión de procesos
- Hacienda pública
- Política fiscal y regulación
- Contabilidad
- Derecho de contratos
- Ingeniería
- Arquitectura
- Explotación de instalaciones
- Valoración inmobiliaria
- Marketing y análisis de mercados
- Desarrollo inmobiliario
- Valoración de activos
- Inspección de cantidad
- Comunicaciones y relaciones públicas⁴¹

41 Fuente: *Public Private Partnerships: A Guide for Local Government* (1999: 33).42 Ibid.

Además, los funcionarios públicos pueden requerir adiestramiento adicional en las áreas siguientes:

- Negociación
- Mediación
- Arbitraje
- Derecho de contratos
- Gestión de proyectos
- Realización de auditorías y control de calidad
- Finanzas del sector público
- Gestión de riesgos⁴²

6.8. Estrategia de comunicación

Es crucial que los grupos de interés más importantes se involucren en todo el proceso. Ello incluye en particular realizar consultas con los representantes de los sindicatos, grupos patronales, grupos específicos de usuarios (en su caso), representantes de agencias implicadas en la provisión del servicio, como bancos y otras entidades financieras, y representantes del sector público. Esto debe hacerse desde la etapa más temprana posible. Dada la relativa novedad de las APP en muchos sectores, la complejidad de tales acuerdos, y el hecho de que los compromisos suelen durar hasta 30 años, los grupos de interés potencialmente implicados pueden ser reticentes al cambio y aversos al compromiso. Deben hacerse todos los intentos para manejar este proceso de forma abierta y transparente. El diálogo ayudará a configurar asociaciones más estables, así como a mitigar el riesgo de adoptar proyectos mal concebidos desde el principio. En general, las entrevistas incrementan potencialmente la confianza en el proceso por parte de los grupos de interés, ayuda a identificar proyectos potencialmente destinados al fracaso, vence la resistencia, incrementa el flujo de ideas innovadoras y coste-efectivas, y sirve de indicador de la factibilidad del proyecto.

Existen numerosos métodos para estimular la participación pública. El grado de implicación naturalmente dependerá de la complejidad, tamaño e importancia de cada proyecto. Se resumen en la Tabla 2.

Un informe previo, aproximadamente entre 3 y 6 meses antes de emitir una oferta de APP, es un medio útil para obtener el feedback del sector. Puede también ayudar a resolver cualquier duda que quede así como a aclarar aspectos esenciales. Entre los aspectos más importantes que deberían tratarse en una reunión de este tipo están los siguientes:

43 *Public Private Partnership Handbook, Singapore, p. 57.*

- ¿Qué servicios pretende suministrar el organismo público bajo un acuerdo APP?
- ¿Cuál es la posible demanda para tales servicios?
- ¿Cuál es el período probable de duración del contrato?
- ¿Qué estructura adoptará posiblemente el contrato (DCFE, DCE, etc.)?
- ¿Cómo se resuelve la cuestión de la propiedad?
- ¿Cuál es la estructura de pagos?
- ¿Puede el suministrador generar sistemas de ingresos procedentes de terceras partes, y pueden los beneficios de tales sistemas compartirse con el sector público?
- ¿Qué riesgos afrontará posiblemente el socio privado y cuáles recaerán sobre el sector público?
- ¿Cuáles son las cláusulas de salida, por ejemplo si una parte no cumple? ¿De qué tipo de sanciones se dispone?
- ¿Cómo garantiza el sector público que respetará sus compromisos?⁴³

Cuadro 2 – Métodos para estimular la implicación pública

COMUNICACIÓN	CONSULTAS
• Medios impresos (anuncios en periódicos, buzoneo directo, boletines...)	• Encuestas (cuestionarios, telefónicas)
• Anuncios en radio y TV	• Internet
• Conferencias de prensa	• Línea telefónica de información del servicio
• Internet	• Talleres/Seminarios
• Línea telefónica de información del servicio	• Conferencias de prensa
• Centro de información	

Fuente: Public Private Partnership: A Guide for Local Government, p. 60.

6.9. Requerimiento de Manifestación de Interés

Es habitual en las APP comenzar el proceso formal solicitando expresiones de interés por parte de potenciales oferentes. Puede ser necesario asesoramiento legal, técnico y financiero, dependiendo de la especialización interna y de la complejidad y novedad del proyecto. En general, los requerimientos de manifestación de interés

tienen como objetivo suministrar al sector público suficiente información para redactar un borrador claro de la Solicitud de propuestas. Un típico Requerimiento de manifestación de interés incluye la información siguiente:

- Factores que se usarán para evaluar si precalificar o no a un oferente y la ponderación de cada factor, p. ej. saneamiento financiero, capacidad técnica, trayectoria, etc.;
- El procedimiento y el cronograma a seguir para seleccionar el proveedor adecuado para el proyecto APP, para lo cual los suministradores catalogados son invitados a remitir una propuesta en una etapa posterior del proceso de oferta.
- Aunque no se muestra el contrato APP completo en esta fase, los Requerimientos de manifestación de interés normalmente identifican los aspectos clave del futuro contrato, lo cual ayuda al sector privado a decidir si participar o no en la fase de precalificación de la oferta APP⁴⁴.

Es habitual que al responder a un Requerimiento de Manifestaciones de Interés las partes interesadas se reúnan a discutir un futuro proyecto. Las asociaciones y las alianzas se forman muy a menudo en esa fase. Dada su complejidad, las disposiciones de una APP se componen normalmente por consorcios o asociaciones ad hoc (en inglés: Special Purpose Vehicles), que reúnen a las partes interesadas en una etapa temprana para discutir la viabilidad de un potencial acuerdo APP puede ser muy importante.

6.10. Precalificación

La calificación debe medirse de acuerdo con los criterios fijados en el Requerimiento de manifestación de interés. El objetivo en esta fase es verificar la competencia técnica y la seriedad financiera de los socios interesados⁴⁵. Los trabajos de provisión por parte del sector público son mejores cuando hay competencia entre suministradores. El sector público, entonces, necesita atraer candidatos al concurso. Hay potenciales suministradores que no concursan debido a que consideran que el proceso consume demasiado tiempo. La especificación demasiado detallada o la demasiado imprecisa, por ejemplo, es un factor que reduce el número de potenciales participantes. La sobre-especificación se refiere a una situación en la que los requisitos del contrato son demasiado detallados, dando como resultado una exclusión innecesaria de potenciales suministradores. De un modo similar, dada la

⁴⁴ *Ibid.*: p. 58.

⁴⁵ *Ibid.*: p. 59.

complejidad de las APP, las especificaciones imprecisas pueden también constituir un problema, generando a los funcionarios demasiado trabajo de selección en la elección de suministrador. Quizás más importante, las especificaciones vagas reducen la potencialidad del sistema de precalificación, filtrando a las empresas potencialmente conocidas de las que son menos conocidas, al reducir la calidad de la información recibida.

6.11. Solicitud de propuestas

Las consideraciones anteriores respecto a la sobre-especificación y la infra-especificación son aplicables igualmente en esta fase. El sector público necesita conseguir un equilibrio entre flexibilidad y requisitos obligatorios. Cuando los requisitos obligatorios son muy estrictos, puede ser menos difícil tomar una decisión final, sin embargo la calidad de las propuestas puede no ser óptima. La flexibilidad, por otra parte, requiere mayor especialización en la evaluación de las propuestas. Las Solicitudes de propuestas deben gestionarse de un modo muy profesional para asegurar la credibilidad y solidez del proceso. Dados los estadios anteriores en el proceso de preoferta, el sector público debería ya tener amplia información que le asistiera en el diseño de una Solicitud de propuestas equilibrada y precisa. Como en el caso anterior, pueden necesitarse expertos externos en materia legal, financiera y técnica. Naturalmente, las inversiones dependerán del tamaño, la complejidad y la novedad del proyecto.

El documento de Solicitud de propuestas debería contener al menos la siguiente información:

- Introducción
- Descripción de la relación propuesta entre a administración local y el socio seleccionado
- Formato de la propuesta y requisitos obligatorios de envío
- Descripción detallada de riesgos que el sector público no asumirá bajo ninguna circunstancia, así como de los riesgos que en general se compartirán
- Especificaciones explícitas de la ejecución., estándares y expectativas tanto respecto del gobierno como del socio potencial
- Requisitos de diseño y construcción (si procede)
- Requisitos de gestión y explotación (si procede)
- Plan de negocio propuesto
- Información financiera detallada y un plan de financiación pro forma para el proyecto
- Plan de transferencia para cualquier activo de capital incluyendo una descripción del arrendamiento propuesto cuando proceda

- Limitaciones hipotecarias y arrendaticias
- Consideraciones legales
- Consideraciones relativas a los empleados que serán desplazados por una asociación
- Requisitos de autorización
- Criterios de evaluación de la propuesta
- Proceso de evaluación de la propuesta
- Formas de comunicación autorizadas entre el órgano público y los socios potenciales en relación con sus propuestas, con carácter previo a la selección definitiva.
- Requisitos de fianza
- Proceso de adjudicación del contrato
- Proceso de medición del desempeño
- Requisitos estatutarios que el organismo público debe cumplir relativos a declaración de intenciones, contra-petición (en su caso) y aprobación de electores (si procede)
- Vencimientos de los plazos para la preparación y entrega de los envíos
- Canales de comunicación - los medios por los cuales los socios potenciales pueden pedir aclaración del documento de Solicitud de propuestas
- Apelación y revisión de derechos
- Restricciones aplicables a los potenciales socios para discutir la Solicitud de propuestas con terceras partes
- Apéndices (con otra información relevante, tal como contratos laborales y políticas públicas relativas a asociaciones público-privadas)⁴⁶.

La manera en que esas propuestas son remitidas es también muy importante. La información requerida variará para cada proyecto, dependiendo de la complejidad, necesidades y requisitos del sector público. El documento de Solicitud de propuestas debería indicar el formato apropiado de los envíos, facilitando la evaluación de propuestas, en un formulario de acuerdo con un baremo, incrementándose así la transparencia y reduciendo el riesgo de error.

Generalmente, los envíos deberían incluir la siguiente información:

- Una **carta de acompañamiento** firmada por los directivos de todas las empresas que formen parte del equipo del socio potencial
- Una **tabla de contenidos**
- Un **resumen ejecutivo** del contenido del envío

46 *Public Private Partnership: A Guide for Local Government*, pp. 67-68.

- **Identificación de los potenciales socios**, incluyendo los nombres de todas las empresas implicadas y la estructura legal que las vincula
- Para proyectos de infraestructura, **un plan de diseño y construcción**, incluyendo:
 - Trabajo de diseño
 - Plazos y cronograma
 - Permisos y licencias necesarios
 - Requerimientos de energía
 - Provisiones para expansión y modificación de la infraestructura propuesta
 - Otros detalles del contrato de comisión
- **Un plan de gestión**, que incluya:
 - Explotación
 - Tratamiento y desarrollo de manuales de explotación
 - Mantenimiento
 - Cumplimiento de las regulaciones existentes
 - Condiciones de la plantilla
 - Adiestramiento del personal
 - Contabilidad, rendimiento de cuentas y procesos de auditoría
 - Propuesta de relación con el personal que trabaja para la administración pública.
- **Un plan de negocio**, que contemple:
 - La estructura societaria
 - La duración de la asociación propuesta
 - Propiedad (presente y futura)
 - Condiciones de pago
 - Costes de mantenimiento
 - Reservas que necesita mantener el socio privado
 - Gestión del riesgo, incluyendo el de fuerza mayor
 - Transferencia de riesgos del sector público al socio privado
 - Beneficios económicos para el sector público
- **Un plan financiero**, incluyendo:
 - Declaración de estabilidad financiera
 - Programa detallado de costes
 - Fuentes de financiación de los socios potenciales
 - Expectativa de financiación pública en términos de liquidez o de operaciones anuales
 - Cómo se financiarán las ampliaciones, las mejoras y modificaciones
 - Declaraciones financieras pro forma⁴⁷

⁴⁷ La expresión latina “pro forma” describe un método de cálculo de los resultados financieros diseñado para resaltar tanto las cifras corrientes como las proyectadas

- Para asociaciones de infraestructura o de entrega de servicio donde las tarifas de los usuarios vayan a constituir una fuente de ingresos, una descripción detallada año a año del importe futuro de dichas tarifas.
 - Definición de “tasa de rendimiento aceptable”⁴⁸
 - Rendimiento esperado para el socio privado propuesto
- Impuestos impositivos, entre ellos:
 - Gastos deducibles
 - Desgravar costes de capital
 - Transferencias al socio público
 - Impuestos sobre los bienes y servicios
 - Impuestos a la transferencia de bienes raíces
 - Impuestos a la propiedad y la sociedad
 - **Trámites legales**, entre ellos:
 - Estructura legal de la asociación entre empresas o personas en el seno de un consorcio
 - Estructura legal propuesta entre el socio potencial y el gobierno local
 - Términos especiales y condiciones que serán exigidas
 - Compensación si el proyecto se cancela por la administración local
 - Compensación si el proyecto se cancela por el eventual socio
 - Mecanismos de resolución de diferencias
 - Indemnizaciones
 - Un **componente de valor de ingeniería**, que suministre detalles de la variación del componente de ingeniería de la propuesta de proyecto (en su caso) en relación con relación con la propuesta de la administración local (este componente se evalúa en términos de innovación, beneficios y ahorro de costes)⁴⁹.

6.12. El proceso de evaluación

Como se mencionó antes, las evaluaciones se simplifican mediante el uso de formularios estandarizados. Estos formularios estándar se han desarrollado generalmente para el último estadio. Dada la posible complejidad del proyecto, lo más probable es que el equipo del proyecto por parte del sector público entable conversaciones posteriores con los suministradores potenciales que han mostrado interés, llegando más lejos, hasta la presentación de ofertas. La ponderación de las puntuaciones se vuelve más difícil cuando el suministrador se sale del formato estándar. Es también necesario verificar la información presentada por los potenciales

48 *La tasa de rendimiento o de retorno aceptada se refiere a la menor que hace aceptable la inversión*

49 *Public Private Partnership: A Guide for Local Government, pp. 70-72.*

suministradores para asegurarse contra cualquier decisión abocada al fracaso. El asunto de la necesidad de compensar a los participantes no seleccionados es un tema abierto⁵⁰. Cuando hay necesidad de atraer suministradores potenciales, en un contexto de apatía del mercado, la compensación probablemente debería concederse. Una ventaja adicional de ofrecer compensación es que puede indicar credibilidad y compromiso con el proyecto. Naturalmente, el reverso de la compensación son los costes implicados, y la eventual incapacidad de controlar el nivel de gasto de los socios privados al preparar sus propuestas.

6.13. Negociaciones finales

Tras la selección, es imperativo que el equipo de gestión del proyecto por parte del sector público entre en negociaciones con el socio privado para sacar adelante los detalles del acuerdo APP. Nuevamente el sector público debería comprobar que se puede permitir en términos presupuestarios la oferta seleccionada. Una vez más, puede ser necesario acudir a expertos financieros, legales y técnicos del exterior, que no pertenezcan al sector público. Hay múltiples objetivos por alcanzar durante las negociaciones finales y el equipo del proyecto perteneciente al sector público no puede permitirse pasar por alto los siguientes:

- Identificar los respectivos cometidos de la administración pública y del socio privado
- Determinar las responsabilidades legales respectivas
- Identificar los estándares precisos de desempeño, los bienes que han de entregarse, los servicios prestados y las fechas de entrega del bien o prestación del servicio.
- Asegurar el control de los costes, la calidad, el servicio, los plazos de vencimiento, la seguridad, las relaciones con la comunidad, el cumplimiento y los requisitos de explotación/mantenimiento.
- Disposiciones relativas a contingencias tales como qué pasa si se disuelve el consorcio que compone el socio privado, o en caso de quiebra, de incumplimiento de lo pactado, o si se disuelve la propia asociación público-privada.
- Identificar mecanismos para la vigilancia del cumplimiento, la calidad del servicio y otros objetivos del gobierno local.
- Establecer mecanismos de resolución de conflictos
- Establecer una cláusula de recompra para permitir al gobierno local readquirir el servicio o la instalación⁵¹.

50 *Discutido anteriormente, Sección 5.1.*

51 *Public Private Partnership: A Guide for Local Government, p. 80.*

6.14. Aplicación y control

Igual que en cualquier contrato con el sector público, está claro que la vigilancia del desempeño es vital para asegurar el cumplimiento. El mecanismo de pagos es especialmente importante para garantizar una ejecución adecuada. En general, el pago adopta la forma de (1.) recargos sobre el usuario, (2.) pagos por uso, (3.) pagos por disponibilidad, y (4.) pagos basados en el desempeño.

1. Los recargos sobre el usuario ("*user charges*") se refieren a pagos recibidos por el socio pri-vado directamente de los usuarios de la infraestructura o de los servicios.
2. Los pagos en función del uso ("*usage based charges*") se refieren a pagos hechos por a autoridad responsable de la provisión del bien o servicio, al socio privado, en contrapartida por el uso de un servicio, y en función del nivel de uso.
3. Los pagos en función de la disponibilidad ("*availability based payments*") se refieren a pagos hechos por la autoridad pública responsable al socio privado como contraprestación por poner a disposición un servicio a un estándar específico.
4. Los pagos en función del desempeño ("*performance based payments*") se refieren a pagos hechos por la autoridad pública responsable al socio privado en función del desempeño (calidad) del servicio suministrado⁵².

Los rasgos clave del mecanismo de pagos deberían incluir los siguientes:

- El sector público no debería hacer pagos al proveedor privado hasta que el servicio esté disponible.
- Sólo debería hacerse un pago en la medida en que el servicio alcanza los estándares de disponibilidad y desempeño.
- Los mecanismos de pago deberían proporcionar incentivos a la excelencia en el desempeño y sanciones para la no disponibilidad del bien o servicio o para su prestación por debajo del estándar.

52 *Central PPP Unit and Department of Environmental and Local Government, Payment Mechanisms: Public Private Partnerships Guidance Note 12, 14 April 2000.*

- El pago a suministrador no debería estar relacionado con los inputs. En lugar de eso, debería estar fijado en función de las especificaciones del output, para conceder a los operadores privados una mayor flexibilidad.
- Debería haber un único cargo por el servicio. Cuando el socio privado está a cargo de la entrega de un servicio completo, no debería ser compensado si lo acordado contractualmente no está disponible, incluso si es un parte del servicio, o aunque un servicio similar sí esté disponible. Por ejemplo, un socio privado encargado de un proyecto de alojamiento de estudiantes no debería recibir ningún pago hasta que el alojamiento esté disponible, incluso aunque estén disponibles servicios conexos como el servicio de lavandería⁵³.

Para asegurar el cumplimiento, las partes deberían contar con procedimientos de control y medidas de funcionamiento que estuvieran incluidas en el contrato final. Debe ponerse énfasis sobre todo en la cooperación y no en la sanción, aunque claramente poseer medios realistas de sanción puede inducir el cumplimiento y el desempeño adecuado. La vigilancia puede adoptar varias formas, incluyendo:

- La adopción de indicadores de entrega del servicio bien definidos en el contrato, incluyendo tanto indicadores de cantidad como de calidad
- Inspecciones programadas, por ejemplo a puntos críticos de la entrega del servicio, muestreo y evaluación periódicos
- Inspecciones no programadas, aprovechando los beneficios del factor sorpresa y la aleatoriedad
- Inspecciones basadas en quejas de los usuarios
- Examen del historial y los informes del contratista
- Empleo de encuestas
- Revisiones en profundidad de la ejecución
- Comparaciones de costes con otros suministradores si los hay, o con otras ciudades o localidades, o comparaciones históricas.

53 Fuente: *Public Private Partnership Handbook Version 1, Ministry of Finance, Singapore, October 2004, pp. 39-47.*

- Incorporación de avances tecnológicos y sistemas electrónicos de seguimiento
- Vigilancia

Los indicadores de desempeño deberían ser precisos, susceptibles de medición, “consignables” y realistas⁵⁴. Dichos indicadores dependerán de la naturaleza de la actividad en cuestión así como el tipo de APP elegido. Análogamente, las inspecciones variarán dependiendo de la naturaleza de la actividad, de la capacidad del contratista para desviarse de los términos del contrato, y del valor del contrato. Contratos más incompletos, donde la calidad y el nivel de esfuerzo son difíciles de observar, requerirán mayores niveles de vigilancia que otros más simples, fácilmente observables, en los que hasta el más pequeño error en el funcionamiento genera reclamaciones de los ciudadanos. Los informes del contratista deben ser regulares (p. ej., semanales o mensuales), y deberían incluir criterios relevantes bien definidos contractualmente para medir el desempeño. Estos informes, en la medida de lo posible, deberían también incorporar las previsiones para períodos futuros y los problemas detectados. Las quejas ciudadanas pueden llegar al sector público y no al socio del sector privado, donde hay incentivos a ignorar esas quejas. Las quejas deberían documentarse, y crearse una plataforma para responderlas. Cuando existan sucesivas reclamaciones deberían iniciarse encuestas, que suministran una panorámica de la satisfacción del consumidor, y no solamente de la insatisfacción que es lo que captan únicamente las reclamaciones⁵⁵. Es importante, aunque son intensivas en tiempo, realizar revisiones en profundidad de la ejecución porque nos dan las pautas no sólo para un proyecto concreto, sino para futuras medidas. Las comparaciones de costes con proyectos similares sirven de mecanismo de control de comportamientos oportunistas. Lo que haya que gastarse en estas comparaciones y la precisión que puedan alcanzar dependerán, como es lógico, de la singularidad del proyecto o servicio concretos. Sofisticados avances tecnológicos y pro-gramas informáticos permiten seguir con precisión la evolución de los costes y de la ejecución del proyecto. La vigilancia es una forma de inspección, aunque encubierta, porque el contratista no está advertido de que le están vigilando. Debería hacerse hincapié en la cooperación en el cumplimiento en vez de solamente en disciplinar a los contratistas. Es necesario encontrar la combinación adecuada de premio y castigo. Para las asociaciones público-privadas, en las que los contratos duran un período de hasta 30 años, es obligado adoptar un *enfoque pragmático* más que uno estrictamente legalista. Deben incluirse en el contrato los métodos elegidos para la resolución de conflictos, arbitraje, mediación, etc.

54 *Ibid.*, p. 40.

55 *Rehfuss (1993)*.

VII. CONSIDERACIONES PRÁCTICAS Y ESTRATÉGICAS

Hay multitud de consideraciones prácticas y estratégicas que pueden realizarse en el momento de plantearse la utilización de un modelo APP. Algunos de esos elementos ya los hemos abordado anteriormente, de modo que ahora pretendemos tratar en profundidad solamente determinados aspectos, sin ánimo de exhaustividad.

7.1. Aplicación sectorial

La experiencia internacional en la aplicación de asociaciones público-privadas es enormemente variada. Los países anglosajones son los que suelen aplicar el modelo de asociación público-privada a un mayor abanico de sectores y son los que disponen de estructuras APP más desarrolladas. Incluso los países europeos más tímidos a la hora de aplicar APP, como Francia, Alemania y los países escandinavos, tienen todos ellos proyectos de tipo APP en *transporte e infraestructuras viarias*. Más recientemente, las APP se han convertido en lugar común en *proyectos de agua y residuos a gran escala*⁵⁶. La aplicación de las APP a la *salud* se ha reducido básicamente a los países anglosajones, pero muchos países, como España, están ahora contemplando esta posibilidad. De un modo similar, las asociaciones público-privadas se han aplicado en diferentes grados a *proyectos de gran escala en materia de construcción, educación, justicia, defensa y tecnología* en muchos países⁵⁷.

Es necesario ser pragmático a la hora de elegir APP para un sector concreto. Las asociaciones público-privadas se encuentran entre los acuerdos financieros y comerciales más complejos que pueden adoptar los empleados del sector público. Las asociaciones suelen ser un consorcio de empresas y consejeros, incluyendo empresas constructoras, ingenieros, banqueros, abogados, fabricantes de bienes de equipo, especialistas en la explotación del servicio de que se trate, oferentes de tecnología, especialistas en desarrollo inmobiliario, consultores financieros, especialistas en marketing y en relaciones públicas⁵⁸. Los costes de transacción generalmente son superiores que los de los mecanismos tradicionales de pro-visión pública. Es obligado, por tanto, que los empleados públicos se familiaricen con las condiciones en las que interesa adoptar acuerdos de tipo APP. La experiencia

56 *Para más información sobre proyectos de aguas y residuos, ver las Directrices de la Comisión Europea sobre Asociaciones Público-privadas, Marzo 2003.*

57 *Ver Acerete Gil (2004: 50). Para una introducción a la aplicación de APP a estos sectores, consultar la página web de la Unidad Central de Asociaciones público-privadas del Departamento de Hacienda de Irlanda, donde se documenta cómo están montados estos proyectos y la experiencia irlandesa: <http://www.ppp.gov.ie/libraries>.*

58 *Savas (2000: 248).*

británica indica que, *prima facie*, ha lugar considerar la Iniciativa de Financiación Privada (IFP) cuando se dan las siguientes condiciones⁵⁹:

- Que se trate de un programa con inversión de capital muy grande, que requiere una gestión eficaz de los riesgos asociados con la construcción y la entrega;
- Cuando el sector privado posea los expertos en la provisión de ese bien o servicio y haya buenas razones para pensar que ofrecerá buena relación calidad-precio.
- Si la estructura del servicio es apropiada, permitiendo al sector público definir sus necesidades en términos de *output* de servicio que pueden ser adecuadamente contratadas de un modo que se asegure la entrega efectiva, igualitaria y responsable de servicios públicos en el largo plazo, y cuando la asignación de riesgos compartida entre el sector privado y el sector público pueda hacerse y ejecutarse claramente;
- Cuando la naturaleza de los activos y los servicios identificados como parte del sistema IPF son susceptibles de costearse de acuerdo a un sistema de largo plazo que contemple la vida total del proyecto;
- Si el valor del proyecto es suficientemente largo para asegurar que los costes de provisión no son desproporcionados;
- Que la tecnología y otros aspectos del sector estén estables y no susceptibles de experimentar cambios acelerados;
- Cuando los horizontes de planificación son de largo plazo, con activos orientados a ser usados durante largos periodos en el futuro; y
- Haya incentivos robustos para llevarlo a cabo por parte del sector privado.

Se da una curva de aprendizaje. En general, los malos proyectos se desempeñarán por malas asociaciones público-privadas. Un fracaso en la aplicación del modelo APP puede no ser el resultado de que no procediera aplicar las APP a un sector particular, sino el resultado de cualquier otra serie de factores tales como mal diseño o mala gestión del proyecto. Los empleados del sector público de un país pueden considerar, por ejemplo, que una APP ha funcionado muy bien en salud, mientras los de otro país pueden considerar que han fracasado.

59 Ver *Value for Money Assessment Guidance*, HM Treasury, August 2004, p. 7.

7.2. Elección del modelo de APP y asignación de riesgos

La transferencia de riesgos del gobierno al sector privado se percibe generalmente como el mayor beneficio de las APP. Las asociaciones público-privadas sólo salen adelante cuando ofrecen mejor calidad-precio, lo cual sólo puede determinarse mediante la asignación de riesgos en los acuerdos APP. Atribuir los riesgos adecuadamente en la fase pre-contractual y ponerlos por escrito en un posible contrato es enormemente importante, porque contratos con escasas disposiciones sobre la asignación de riesgos no favorecerán al consorcio. La decisión sobre una particular estructura para la APP, tal como Diseño, Construcción, Explotación (DCE), Diseño, Construcción, Financiación, Explotación (DCFE), afecta enormemente a la asignación de riesgos en un contrato y por consiguiente afecta también tanto a la relación calidad-precio como a que sea susceptible de ser aceptado por parte de los socios privados. En esas estructuras, la asignación de múltiples riesgos debe todavía ser negociada. Cuando el sector privado es considerado mejor capacitado para manejar riesgos tales como los de la construcción, es mejor transferírseles al socio privado. Por otra parte, cuando ciertos riesgos, tales como la demanda pública de un servicio, son volátiles, posiblemente parte de esos riesgos es mejor que se compartan entre el sector público y su socio privado⁶⁰.

Los contratos asignan obligaciones y riesgos a las partes en términos contractuales, pero las contingencias futuras a menudo no son predecibles. La asignación de riesgos es de gran importancia porque establece incentivos para las partes y explota sus capacidades para afrontar riesgos específicos. Altera la estructura de incentivos a que se enfrenta cada parte. Contratos incompletos conducen al surgimiento de contingencias en el futuro para las que se requieren adaptaciones en cuanto no fueron previstas de partida. Si no se han tenido en cuenta en el contrato las contingencias, ni tampoco las necesarias adaptaciones en su caso, sólo se pondrá de manifiesto una vez que surjan dichas contingencias⁶¹. Insistimos: la asignación de riesgos en el momento de diseñar el contrato es de capital importancia para el funcionamiento de las APP.

Echemos un vistazo más de cerca de la asignación de riesgos en un típico proyecto de infraestructuras. Se necesita tener en cuenta en los acuerdos (por lo menos) los siguientes factores: Diseño (D), Construcción (C), Explotación (E), Mantenimiento (M), Propiedad (P), Financiación (F), Transferencia (T), Arrendamiento (A), Desarrollo (D) y Compra (C). Hay riesgos asociados con cada uno de esos rasgos⁶².

60 Graham Allen, *The Private Finance Initiative. Research Paper 01/117, 2001. Library Standard Note, House of Commons Library: Economic Policy and Statistics.*

61 Ver Williamson (1979).

62 Allan (2001: 17).

Asignar riesgos concretos a uno de los socios es asignar efectivamente a ese socio responsabilidades funcionales concretas, es decir, determinar la estructura de la asociación⁶³. Algunos de los riesgos más frecuentes e importantes incluyen: (i) *riesgos de construcción y diseño* –particularmente costes extra respecto de lo presupuestado inicialmente en la construcción y demoras del proyecto; (ii) *riesgos financieros*, especialmente los relativos a la financiación del proyecto y la variabilidad de los tipos de cambio y de los tipos de interés; (iii) *riesgos de la explotación*, relativos a la continuidad y calidad de la provisión del servicio; (iv) *riesgo de demanda*, relativo a la necesidad continuada y a la demanda de servicios; y (v) *riesgo residual*, que hace referencia al precio futuro en el mercado de un activo⁶⁴.

7.2.1. Riesgos de construcción

La mayoría de los riesgos de construcción deberían ser soportados por el socio privado. Cuando un socio privado en la fase de construcción está obligado contractualmente a cubrir sus propias inversiones tiene incentivos a minimizar los costes extra. El socio privado está mejor situado para asegurar que no se producirán retrasos en la construcción, lo que implica que las ganancias de desplazar los costes de tales retrasos al contratista pueden ser significativas. Cuando el propio sector público asume la financiación de la construcción, sus agentes no disponen de un incentivo similar contra la generación de costes extra.

7.2.2. Riesgos financieros

Transferir los riesgos financieros del proyecto genera incentivos al socio privado a desarrollar los servicios puntualmente y con una mayor calidad, ya que solamente empieza a percibir beneficios una vez que los servicios públicos empiezan a funcionar realmente, y el pago continuo depende de la consecución y mantenimiento

63 *Ibid.*

64 *IMF (2004: 11-12). Otros riesgos son: riesgos políticos (legislación), referido a un cambio de política o legislativo que pueda afectar adversamente al desarrollo del proyecto; riesgo tecnológico, referido a las posibilidades de que devengan obsoletas ciertas tecnologías empleadas en un proyecto; fuerza mayor, referido a las catástrofes naturales e inevitables que pueden interrumpir el curso esperado de los acontecimientos; riesgo medioambiental, referido al riesgo de que el proyecto pueda tener un impacto ambiental negativo imprevisto que afecte a los costes del proyecto; riesgo de planificación, referido al riesgo de que la aplicación de un proyecto fracase en el cumplimiento de los términos de la autorización del plan, o que el plan detallado no pueda cumplirse, o, si se cumple, pueda hacerse sólo a costes que exceden el presupuesto original. Ver *The Public Sector Comparator: A Canadian Best Practices Guide, Industry Canada, May 2003, pp. 14-15.**

de unos criterios de desempeño especiales⁶⁵. Transferir los riesgos al socio privado conllevará una prima de seguro, cuyo precio es difícil de calcular. Trasladar los riesgos financieros al sector privado ayuda a garantizar que sólo se acometerán proyectos que son viables desde el punto de vista financiero. Los riesgos financieros asociados al tipo de interés y al tipo de cambio se refieren a fluctuaciones experimentadas por estas tasas entre la fecha de envío de la oferta y la fecha de firma de contrato. Dichos riesgos pueden ser soportados exclusivamente por el sector privado o conjuntamente con el sector público.

7.2.3. Riesgos de la explotación

Se refieren principalmente al riesgo de que los costes de operar el servicio resulten superiores a los esperados o que la calidad o capacidad no alcancen los niveles deseados o comprometidos⁶⁶. Este riesgo debería normalmente ser asumido por el socio privado. El sector público, sin embargo, puede desempeñar un papel importante como minimizador de esos riesgos mitigando el peligro de huelgas y sabotaje, por ejemplo, por parte de los sindicatos⁶⁷.

7.2.4. Riesgo de demanda

La inversión del sector privado se guía por los rendimientos esperados en función de la demanda de bienes y servicios. Instintivamente, uno puede entonces suponer que el sector privado debería asumir tales riesgos, en tanto que las APP son iniciativas de negocio, y por tanto gobernadas inherentemente por las mismas fuerzas del mercado. Este razonamiento es demasiado simplista, sin embargo. Si los servicios se venden directamente al sector público, y es el único cliente, el sector privado no tiene capacidad para influir significativamente en la demanda. El sector público debe, en consecuencia, asumir parte del riesgo, quizás a través del establecimiento de niveles mínimos de demanda a tasas inferiores previamente acordadas. Cuando el socio privado ha erigido una nueva instalación, el gobierno puede establecer que no se construyan o se permitan infraestructuras que compitan con dicha instalación durante la duración de la concesión⁶⁸. Que sea o no deseable ofrecer tales condiciones dependerá del servicio de que se trate. Debería recordarse que cuando los servicios se venden directamente al público, el socio privado puede estar mejor capacitado para afectar a la demanda mediante la atracción de clientes⁶⁹.

65 Grahame Allen, *The Private Finance Initiative. Research Paper 01/117, 2001. Library Standard Note, House of Commons Library: Economic Policy and Statistics.*

66 Savas (2000: 252).

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*: 253.

69 Acerete (2004: 77).

7.2.5. Riesgos residuales

Con riesgos residuales nos referimos a los relacionados con el precio futuro de un activo en el mercado. La propiedad futura del activo es, por tanto, un factor importante en relación con dichos riesgos. Un socio privado que va a asumir la propiedad después de concluida la relación contractual tiene más incentivos a cuidar las condiciones de mantenimiento del activo. Incluso cuando el socio privado no es el responsable del mantenimiento, se proveen incentivos al operador privado para que se cumplan las medidas estipuladas en el contrato respecto al mantenimiento del activo en correcto funcionamiento hasta su devolución a la administración pública.

7.3. ¿Proyectos demasiado grandes para fracasar?

Por su propia naturaleza, los contratos APP son complejos y las potenciales ventajas en eficiencia de los sistemas APP radican en los detalles. El riesgo transferido *ex ante* entre las partes es el núcleo de los contratos APP. La asignación *ex ante* del riesgo puede, sin embargo, no reflejar las realidades políticas. Hay una presión política sustancial sobre el sector público para sacar a flote los proyectos de gran envergadura (demasiado grandes para fracasar) y a los suministradores de servicios esenciales. Este hecho sugiere que el sector público en la práctica asume a menudo un riesgo mayor que el que figura en el contrato⁷⁰. Cuando el sector privado aporta el dinero para financiar sus operaciones y estas operaciones son tan importantes que implícitamente están garantizadas por el sector público, inversiones genuinamente arriesgadas pueden quedar fuera de la contabilidad. Ello no implica que tales proyectos sean intrínsecamente inválidos, sino más bien que deberían ser negociados y contabilizados apropiadamente. El sector público, igual que el sector privado, debe computar en los libros las inversiones arriesgadas. Mantener tales inversiones al margen de los libros de cuentas puede asimilarse a la actuación de Enron con sus accionistas⁷¹.

70 IMF (2004: 22). Hay numerosos ejemplos de gobiernos que sacan adelante a empresas privadas que suministran instalaciones básicas. Cuando Railtrack, la compañía a cargo de la red ferroviaria británica, fue a la quiebra en octubre de 2001, el gobierno sugirió que no sería sacada a flote. Los contribuyentes, sin embargo, acabaron pagando 300m libras y posterior-mente 200m a través de préstamos públicos para pagar a los accionistas. Ver Railtrack and British public finance: Enron-on Thames. *The Economist*. 28 de marzo de 2002.

71 Ver Railtrack and British public finance: Enron-on Thames. *The Economist*. 28 de marzo de 2002.

7.4. Desarrollar el “Referente del Sector público”

Es poca toda la importancia que se le pueda conceder al desarrollo medidas apropiadas para comparar los costes de usar las APP contra los métodos tradicionales. Está claro que esas APP deberían usarse solamente cuando sean más eficientes que los métodos tradicionales de prestación de servicios. En este contexto, se discute que los proyectos deban ofrecer mejor relación calidad-precio, considerada como la combinación óptima de los costes a lo largo de toda la vida del proyecto y la calidad entendida como cumplimiento de unos requisitos específicos. Cuando un proyecto APP no ofrece mayor relación calidad-precio que un “referente del sector público”—definido como una alternativa del sector público para la prestación de los mismos servicios—entonces el proyecto no debería poner-se en marcha. Esta comparación implica un análisis de toda la vida el proyecto, expresado en términos de valor neto actual (VNA) de los costes y beneficios del proyecto propuesto frente a los costes y beneficios de la provisión del servicio por el método tradicional⁷². Si la opción de la asociación no genera una mayor relación calidad-precio, entonces debe llevarse a cabo la provisión por el método tradicional.

Dado que la relación calidad-precio se refiere a la combinación óptima de los costes a lo largo de toda la vida del proyecto y de la calidad a la hora de alcanzar determinados estándares, ofrecer mejor relación calidad-precio no significa siempre aceptar la oferta más baja. No debería haber ningún sesgo inherente a favor de usar un método de provisión tradicional sobre otro⁷³. Las administraciones públicas estarán interesadas en calcular el valor neto actual (VNA) del coste global del proyecto. Esta es una tarea extremadamente compleja, cuyo resultado dependerá enormemente de los supuestos o estimaciones adoptados. Debe llevarse a cabo invariablemente un análisis de sensibilidad para computar el efecto de la variación de los supuestos usados en los cálculos. Cada proyecto es único⁷⁴.

7.5. Coste y complejidad de las APP

Como se dijo anteriormente, las APP se encuentran entre los acuerdos contractuales más costosos y complejos a los que se enfrentan los empleados públicos. Basta recordar por ejemplo la experiencia y pericia requeridas en cualquier equipo de trabajo de un proyecto⁷⁵. Los costes de transacción son generalmente superiores

72 Allan (1999: 2).

73 Ver *Value for Money Assessment Guidance*, HM Treasury, Agosto 2004, p. 6.

74 Claramente, en la determinación de un Referente la cantidad de esfuerzo empleado y el grado de análisis llevado a cabo debería ser proporcional a la escala y tamaño del proyecto propuesto. Ver *The Public Sector Comparator: A Canadian Best Practices Guide*, Industry Canada, May 2003.

75 Ver anteriormente la sección 6, en particular el epígrafe 6.7.

a los de los acuerdos de provisión tradicionales. Los costes de establecimiento de estas estructuras de trabajo no deberían tampoco subestimarse. Hemos tratado ya estos asuntos con gran detalle de modo que no es necesario detenernos más en ellos en este momento. Un factor relacionado con el coste, que no se ha mencionado con anterioridad, es el asociado al poder monopolístico. Como sucede en el caso de la venta de empresas de propiedad pública, pueden surgir problemas relacionados con la capacidad de abuso de mercado en los proyectos de asociaciones público-privadas. Las administraciones públicas, para atraer la financiación privada, necesita hacer atractivas las ganancias potenciales para el sector privado. Los proyectos de infraestructuras, dados su tamaño e importancia, pueden conllevar un cierto poder monopolístico. Las administraciones públicas claramente no deberían procurar la entrega de un amplio poder monopolístico a los agentes del sector privado. Cuando una asociación público-privada no concede poder monopolístico al socio privado, dado que opera en un mercado competitivo, no hay por qué temer ningún abuso de mercado. Cuando no es éste el caso, en cambio, se hace necesario un nuevo marco regulador, lo cual es bastante complejo y consume mucho tiempo.

7.6. Contabilidad

El tratamiento contable de las APP es complejo y varía enormemente no sólo regionalmente sino también dependiendo de la naturaleza de la transacción (de la estructura de la APP) en cuestión. Aquí, debido a las limitaciones de espacio, nos limitaremos a realizar comentarios generales sobre contabilidad y APP, sin entrar en elementos más técnicos⁷⁶.

No hay un estándar fiscal de contabilidad ni de rendimiento de cuentas que sea suficientemente amplio y comprensivo de todos los aspectos implicados en una APP⁷⁷. Dependiendo de cómo se maneje la contabilidad, la APP puede aparecer o no como deficitaria, dando a los contribuyentes una impresión nada ajustada sobre el nivel de gasto público. En el Reino Unido, han surgido constantemente sospechas de que el Tesoro apoya iniciativas de financiación privada (IFP) para grandes proyectos porque eso ayuda a “aligerar” los libros⁷⁸. Son *claramente indeseables* los esfuerzos de cualquier gobierno por mantener sus deudas fuera de la contabilidad. El hecho de que no exista ningún estándar internacional bien definido hace más difícil cerrar posibles escapatorias que habiliten a las APP burlar

76 *Para una visión más técnica de los aspectos contables desde una perspectiva comparada, ver IMF (2004) y Acerete Gil (2004).*

77 *Ver IMF (2004: 22).*

78 *One Step Back: The Treasury admits to problems with the PFI. The Economist, 24 de Julio de 2003.*

los controles del gasto, despejar la inversión pública fuera del presupuesto y sacar la deuda fuera de la hoja de balance⁷⁹. Una reciente decisión de Eurostat ayuda parcialmente a aclarar la materia. De acuerdo con ella, Eurostat recomienda que los activos implicados en una asociación público-privada deberían ser clasificados como activos no-públicos, y por lo tanto sacados fuera del presupuesto del ente público, siempre que se cumplan conjuntamente las dos condiciones siguientes:

1. que el socio privado asuma el riesgo de la construcción, y
2. que el socio privado soporte el riesgo de disponibilidad y/o el de demanda⁸⁰.

Previamente, Eurostat había considerado las APP caso por caso, solamente con proyectos total-mente financiados mediante tarifas cobradas a los usuarios, o aquéllos en los que se producía una transferencia tan grande de los riesgos que los activos involucrados se clasificaban como activos no-públicos y se registraban fuera del balance general. Es importante que la autoridad responsable de la provisión no autorice el tratamiento contable de una APP como determinante de los términos del con-trato. Cuando los contratos se determinan por el tratamiento contable, la asignación de riesgos es sub-óptima, dando lugar a contratos sub-óptimos. Es más, cuando los riesgos y recompensas de la propiedad residen en la autoridad pública responsable de la provisión, la responsabilidad que lleva aparejada debería incluirse en el cálculo de la deuda pública. Un contrato debería determinarse de acuerdo con su capacidad para proporcionar mejor relación calidad-precio y no de acuerdo con requisitos contables, de control o financieros⁸¹. Debería también tenerse en cuenta que el mercado financiero agradece la transparencia. Los potenciales socios privados, por lo tanto, no suelen valorar positivamente los esfuerzos por maquillar los números. A medida que se va desarrollando el mercado de financiación de las APP, y los analistas del mercado y las agencias de *rating* reúnen los instrumentos necesarios para evaluar adecuadamente los riesgos, el escrutinio del mercado va siendo capaz de proyectar cifras más ajustadas que las presentadas por el sector público, corrigiendo sesgos y presionando a las administraciones públicas a estar a la altura y presenten cifras más precisas⁸². Además, el sector público debe dar una impresión ajustada del conjunto de sus responsabilidades. Enlazando con una idea anterior, cuando el sector privado pone dinero para financiar sus operaciones y éstas son tan importantes que están implícitamente garantizadas por el sector

79 *Ibid.*: 22-23.

80 *New Decision of Eurostat on Deficit and Debt: Treatment of Public Private Partnerships 18/2004 – 11, Febrero 2004.*

81 *Central PPP Unit and Department on Environment and Local Government, Accounting Treatment Public Private Partnership, Guidance Note 14, 14 Abril 2000.*

82 *IMF (2004: 23-24).*

público, inversiones genuinamente arriesgadas pueden quedar fuera de los libros de cuentas.

7.7. Fiscalidad

El tratamiento fiscal de las APP es de particular importancia. No es infrecuente que existan anomalías en relación con el tratamiento fiscal de las APP que deben ser estudiadas por las autoridades públicas. Desde luego, estratégicamente pueden usarse incentivos fiscales a futuras asociaciones público-privadas en forma de concesiones. Cualquier decisión relacionada con el tratamiento fiscal debe considerarse a la luz del sector implicado y de la estructura de la asociación. Entre las áreas que necesitan ser estudiadas se incluyen (i.) el IVA, (ii.) el Impuesto de Asociaciones, (iii.) el Impuesto que grava los actos jurídicos documentados, y (iv.) el Impuesto sobre las ganancias de capital. En Irlanda y el Reino Unido, por ejemplo, no se aplica el IVA a pagos por servicios exigidos por las autoridades locales⁸³. Cuando un socio privado se hace cargo de un servicio, puede estar obligado a pagar IVA, lo cual incrementaría los costes globales del servicio. Esto puede actuar como un desincentivo, estancando el desarrollo de la APP. Este asunto se complica aún más por las directivas de la UE sobre el IVA, que limitan las posibilidades del sector público de alterar las estructuras impositivas del IVA. Es particularmente importante disponer de un cierto grado de flexibilidad en el tratamiento fiscal para fomentar la participación del sector privado.

7.8. Derecho comunitario y financiación

Los que pretenden introducir reformas deben percatarse de que hay muchos aspectos del ordenamiento comunitario que afectan directamente a las APP, tales como los principios emanados del Tratado de la CE (no discriminación, igualdad de trato, transparencia, reconocimiento mutuo, proporcionalidad), o las normas generales relativas a la provisión pública, o los derechos de los trabajadores⁸⁴. En

83 *Central PPP Unit and Department of Environmental and Local Government, Financial Context: Public Private Partnership, Guidance Note 2, 14 Abril 2000.*

84 *Para un listado de la legislación sobre provisión pública, ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/legislation_en.htm Para un listado de documentos clave, ver; http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/key-docs_en.htm Para un listado de directrices, ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/guidelines_en.htm Los documentos más importantes relativos a las APP son los siguientes:*

- *Directrices de la Comisión Europea para el éxito de las Sociedades Público-Privadas, Marzo de 2003, disponible en: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf*

general, las directivas europeas sobre provisión pública serán de aplicación a la inmensa mayoría de las APP⁸⁵. Los grupos de interés implicados, tanto por parte del sector público como del privado, se quejan con frecuencia de que la existencia de demasiadas reglas y demasiado restrictivas representa un obstáculo al desarrollo de las APP⁸⁶. En particular, hay reglas rigurosas aplicables a los fondos estructurales y de cohesión, especialmente relacionadas con el principio de “adicionalidad”, que a menudo hacen difícil combinar la financiación privada con los fondos de la UE⁸⁷. La experiencia internacional parece sugerir que esto podría frustrar los planes, y así fue particularmente en el caso de la Asociación Nacional de Carreteras en Irlanda (National Roads Association, NRA), que encontró extremadamente difícil combinar ambos tipos de financiación y desde luego no recomendaría la experiencia⁸⁸. Por otro lado, la mayoría de los proyectos DCE [Diseño-Construcción-Explotación] en Irlanda en el sector del agua combinan ambas fuentes de financiación. Sin embargo, por varias razones (incluyendo el uso de dichos fondos europeos), las estructuras contractuales de ese sector no son DCE “clásicas”, sino contratos ligados de tipo “DC+E” más que auténticos DCE (con la consecuente reducción del nivel global de riesgo transferido). Dado que una discusión detallada sobre la integración de los fondos de la EU en las APP excede los límites de este informe, recomiendo

-
- *Libro Verde sobre las asociaciones público-privadas y el derecho comunitario de contratos y concesiones, Abril 2004, Com(2004)327final, disponible en: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2004/com2004_0327en01.pdf*
 - *Papel de Trabajo de la Comisión Europea: Informe sobre la consulta pública acerca del Libro Verde sobre las asociaciones público-privadas y el derecho comunitario de contratos y concesiones, Mayo 2005, SEC(2005)629. Papel disponible en: http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/ppp-report_en.pdf*
 - *Comunicación Interpretativa sobre las concesiones en el derecho comunitario [2000]OJ C121/2)*

85 *Ver Central PPP Unit, Central Guidance 2: Interim Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Payments through Public Private Partnerships: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects, 7 de Marzo de 2003.*

86 *Ver Papel de Trabajo de la Comisión Europea: Informe sobre la consulta pública acerca del Libro Verde sobre las asociaciones público-privadas y el derecho comunitario de contratos y concesiones, Mayo 2005, SEC(2005)629, p. 7.*

87 *La “adicionalidad” se refiere al principio de que el gasto de fondos [comunitarios] debería añadir más que ser un sustituto del gasto del estado miembro. Los estados miembros están obligados a co-financiar los programas. Esta obligación, que se dirige a forzar el principio de adicionalidad, ha conducido a conflictos entre diferentes niveles de gobierno. Structural and Cohesion Funds in the New Member States: How Are They Supposed to Work, The European Environmental Bureau, Diciembre 2003.*

88 *Mi agradecimiento especial por esta observación a Ray O’Leary de la Central PPP Unit de Irlanda.*

al lector un reciente informe preparado por la Comisión Europea bajo el título: Directrices para el éxito de las Asociaciones Público-privadas, que contiene una sección especialmente dedicada a “Integración de la financiación europea y las características de las APP”⁸⁹.

VIII. CONCLUSIÓN – RECOMENDACIONES TENTATIVAS

Abajo hemos esbozado, sobre la base de la práctica internacional, algunas enseñanzas provisionales aprendidas de distintas experiencias de APP.

- Es importante incluir a los principales agentes y grupos interesados en una fase temprana del proyecto, y reunirse para desarrollar una meta y fijar un conjunto de objetivos para el proyecto, y para asegurar que se entiende claramente lo que se necesita, cómo se puede hacer y por qué es necesario llevarlo a cabo. Además, las reglamentaciones relativas al empleo dentro del sector público, al pago y las condiciones son muy importantes y deben ser tratadas en una etapa inicial el proceso de APP.
- Los objetivos del proyecto y los principios rectores deberían ser claros y poderse medir. Un objetivo que se puede medir permitirá al sector público identificar si el proceso va por mal camino
- si es necesario hacer un realineamiento del proyecto o del proceso con los objetivos.
- No se puede exportar el modelo de un país a otro así por las buenas. Las APP son complejas y dependen de un montón de consideraciones económicas, políticas, legales y culturales.
- Los incentivos de abogados y consultores no coinciden con los objetivos de un proyecto, es decir con conseguir la mejor relación calidad-precio, sino que normalmente buscarán la dilatación del proyecto dado que ellos cobran con independencia de los resultados del proyecto.
- Los riesgos cambian a lo largo del tiempo. Después de las etapas de diseño y construcción, el riesgo se reduce significativamente. Los agentes del sector privado pueden renegociar préstamos y las administraciones públicas pueden dar un recorte a los beneficios.

89 Ver *Directrices de la Comisión Europea para el éxito de las Sociedades Público-Privadas*, Marzo de 2003, en particular el Apartado 4.

- Estudiar el posible uso de estructuras APP hace que los funcionarios públicos implicados en actividades de provisión tengan que reajustar muchos asuntos relativos a la provisión, que necesitan ser reevaluados.
- Hay un coste asociado a la rigidez. Si una empresa o una administración pública entra en uno de estos proyectos, otros pueden sufrir consecuencias desproporcionadas. Por ejemplo, si una compañía o un ente público compromete en un proyecto determinado el 30% de su presupuesto asignable, sólo tiene disponible el 70% de su presupuesto previo asignable, lo que significa que los restantes proyectos sufren desproporcionadamente.
- Hay que intentar implantar tarifas a pagar por el usuario siempre que sea posible
- Son importantes los costes de oportunidad que hay en el mercado. Los socios privados sólo entrarán en tratos si ve ganancias potenciales. En épocas de expansión económica, puede ser difícil atraer socios privados, consultores y empleados con conocimientos técnicos. En particular, los gestores de proyecto son esenciales en una APP, pero disponen de conocimientos y habilidades que pueden ser demandados en el mercado. Pueden preferir capitalizar esas oportunidades y no comprometerse en contratos caóticos.
- Es necesario adoptar un enfoque pragmático y no estrictamente legalista.
- Lo esencial está en la óptima asignación de riesgos. Los malos proyectos hacen malas APP.
- Hay implicada una curva de aprendizaje: se puede hacer acopio de conocimiento a lo largo del tiempo. Las inversiones iniciales del gobierno pueden ser muy altas, pero se reducen gradualmente según se van adquiriendo experiencia y conocimiento.
- No hay ningún medio para desarrollar una predicción de costes muy precisa en un período de tiempo tan largo, ni tampoco de desarrollar el perfecto “Referente del sector público”. El análisis es demasiado complicado y contiene demasiados factores exógenos a tener en cuenta.
- La transparencia en el tratamiento contable de las APP es obligatoria. Es necesario que las cifras de deuda figuren en los libros de cuentas. Además las empresas del sector privado y el mercado valoran la transparencia.

- Las asociaciones público-privadas funcionan bien en áreas poco dinámicas.
- Es preferible la creación de un departamento centralizado con conocimiento especializado que uno descentralizado, debido a la complejidad de las APP.
- Hay que utilizar un enfoque de proyectos piloto para minimizar los errores, comprobar las necesidades del mercado y maximizar el potencial de aprendizaje continuo o *learning by doing*.

BIBLIOGRAFÍA

Acerete Gil, José Basilio. (2004) *Financiación y Gestión Privada de Infraestructuras y Servicios Públicos. Asociaciones Público-Privadas*. Tesis Doctoral. Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de Zaragoza.

Allan, John R. 1999. *Public-private partnerships. A Review of the Literature and Practice*. Public Policy Paper No. 4. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy.

Allen Grahame. 2001. *The Private Finance Initiative (PFI)*. Research Paper 01/117. Library Standard Note, House of Commons Library: Economic Policy and Statistics.

Bentz, Andreas, Grout, Paul A. and Maija L. Halonen. 2004. "What Should Governments Buy from the Private Sector -Assets or Services?" *Working Paper*. Esnie, Paris.

Central PPP Unit. 2000. *Overview of Policy Framework for Public Private Partnerships*. Central PPP Unit, Department of Finance, Ireland.

Central PPP Unit. 2003. *Central Guidance 2: Interim Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Payments through Public Private Partnerships: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects*. Central PPP Unit, Department of Finance, Ireland.

Central PPP Unit and Department of Environment and Local Government, *Payment Mechanisms*, Public Private Partnership Guidance Note 12, 14 April 2000.

Central PPP Unit and Department of Environment and Local Government, *Financial Context*, Public Private Partnership Guidance Note 2, 14 April 2000.

Central PPP Unit and Department of Environment and Local Government, *Accounting Treatment*, Public Private Partnership, Guidance Note 14, 14 April 2000.

Commission of the European Communities. *Commission Staff Working Paper: Report on the Public Consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, May 2005 SEC(2005) 629. Paper available at http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/ppp-report_en.pdf

Commission of the European Communities. *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Divestiture*, Brussels, 30.4.2004 Com(2004) 327 final. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2004/com2004_0327en01.pdf

Commission of the European Communities. *European Commission Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, March 2003, available at http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

Commission of the European Communities. *Interpretive Communication on Concessions under Community Law*, [2000] OJ C121/2).

Daniels, Ronald J. and Michael J. Trebilcock. 2000. "An Organizational Analysis of the Public-Private Partnership in the Provision of Public Infrastructure," in *Public-Private Policy Partnerships*, Pauline Vaillancourt Rosenau (ed.), pp. 93-109. MIT Press.

De Bettignes Jean Etienne and Thomas W. Ross. 2004. "The Economics of Public-Private Partnerships," *Canada Public Policy* 30: 135-154.

Economist, *A Bloody Nose: What the tussle over the PFI is really about*. The Economist. Oct 3rd 2002.

Economist. *PFIacial Services*. The Economist, Sep. 12th, 2002.

Economist, *Railtrack and British public finance: Enron-on Thames*. The Economist. March 28th 2002.

Eurostat. 2004. *New Decision of Eurostat on Deficit and Debt: Treatment of Public Private Partnerships* 18/2004 – 11 February 2004.

Hart, Oliver. 2003. "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships," *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 113(127), pages C69-C76

Hart, Oliver Hart, Shleifer, Andrei and Robert Vishny. 1997. "The Proper Scope of Government: Theory and Applications to Prisons," *Quarterly Journal of Economics* 112 (4):1127-61.

HM Treasury, *Value for Money Assessment Guidance*, August 2004.

IMF. *Public-Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department. March 12, 2004.

Industry Canada. 2003. *The Public Sector Comparator: A Canadian Best Practices Guide*, May 2003.

Ministry of Finance, Singapore. 2004. *Public Private Partnership Handbook*, Version 1, October 2004.

Ministry of Municipal Affairs, British Columbia. 1999. *Public Private Partnership: A Guide for Local Government*, May 1999.

Reh fuss, John. 1993. *Designing an Effective Bidding and Monitoring System to Minimize Problems of Competitive Contracting*. Mimeo.

Savas, Emanuel S. 2000. *Privatization and Public Private Partnerships*. Chatham House Publishers, New York.

Shleifer, Andrei, 1998. "State versus Private Ownership," *Journal of Economic Perspectives* vol. 12(4), pp. 133-50.

Torres, Lourdes, and Vicente Pina. 2001. "Public-Private Partnerships and Private Finance Initiatives in the EU and

Spanish Local Governments," *European Accounting Review*, vol. 10, pp. 601-19. Williamson, Oliver. 1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics*, 22:233-61.

APÉNDICE

Listado de contenidos de un acuerdo

Los acuerdos relativos a la constitución de una asociación público-privada deben tener el contenido siguiente:

- una descripción del proyecto (incluyendo información sobre su alcance), prestaciones, plazo y fecha efectiva del acuerdo.
- provisiones de pago, incluyendo el plazo, la cantidad y la moneda.
- identificación del equipo de dirección del socio privado, que incluya:
 - identificación de los individuos clave y su grado de participación
 - identificación del gerente del contrato
 - provisiones relativas al reemplazo de individuos clave o gerentes del contrato
 - requisitos de localización de los representantes del socio privado, trabajadores y empleados, en el lugar o en la comunidad.
- relaciones administrativas de las partes, incluyendo:
 - identificación del gerente del contrato de las partes
 - aclaración de si el gobierno local tiene potestad de inspeccionar, acudir al lugar, controlar, medir los resultados o administrar de cualquier otro modo los términos y condiciones del acuerdo.
 - un proceso de revisión con el objetivo de que las partes evalúen el desempeño.
 - agenda de reuniones y de quiénes deben acudir a ellas, en relación con la administración del contrato
- transferencia, arrendamiento, licencia o uso de las instalaciones o edificios del gobierno local, incluyendo responsabilidades por aseguramiento, responsabilidad, seguridad, explotación y mantenimiento.
- asignación de ingresos generados por servicios o instalaciones
- aceptación de prestaciones
- revisión del contrato fruto de cambios materiales (p. ej. de tecnología, materiales equivalentes, legislación aplicable, catástrofes y otros sucesos imprevisibles)
- disposiciones sobre préstamo, crédito y financiación, incluyendo pagos, tipos, seguridad y notificación.
- cláusulas de exención, salida y aseguramiento.
- diligencia debida de las partes.
- manuales aplicables, incluyendo su preparación, aprobaciones y enmienda.
- estrategia de gestión de riesgos, incluyendo la asignación de riesgos, garantías y responsabilidades.
- cómo aplicar e interpretar las disposiciones estatutarias y reglamentarias.

- renegociaciones relacionadas con cambios sustanciales
- proceso, incluidas sus aprobaciones, de incorporación de contratistas o de otros socios privados.
- provisiones de terminación del contrato, incluyendo
 - tasas aplicables en caso de sucesión
 - garantías de sueldo y beneficio
 - tratamiento del coste de reducción de personal
 - tratamiento de los empleados en caso de terminación de contrato
 - reubicación de los empleados del socio privado
 - provisiones de compensación a los trabajadores
 - igualdad en el empleo, si procede
 - salarios justos, si procede
 - preferencia de contratación local
- reglamentación de las tarifas de los usuarios
- aspectos generales, incluyendo:
 - mecanismos de resolución de disputas o conflictos, tales como arbitraje mercantil, otras alternativas de resolución de disputas u otros remedios o recursos
 - confidencialidad y privacidad
 - fuerza mayor
 - mecanismos de notificación de información y condiciones rectotas de la transferencia de información entre las partes
 - provisiones de terminación que identifiquen cuáles son las cláusulas que siguen vigentes después de la terminación
 - establecimiento de un proceso de modificación del contrato
 - aclaración del conjunto de acuerdos que constituyen el conjunto del acuerdo entre las partes y tienen prioridad sobre cualquier otra comunicación anterior
 - identificación de qué derechos pueden o no ser renunciados o consentidos durante la duración del contrato
 - publicidad
 - derechos de propiedad intelectual, a quién le corresponde la propiedad de las instalaciones o de las nuevas tecnologías desarrolladas.

Fuente: Ministry of Municipal Affairs, British Columbia, Public Private Partnerships: A Guide for Local Government 1999, pp. 82-84.

El Establecimiento de las Alianzas Público-Privadas en los Estados y Municipios de México

Fernando Aportela Rodríguez¹

I. INTRODUCCIÓN

Las Alianzas Público-Privadas (APP) son esquemas de contratación de servicios públicos y de infraestructura que permiten la participación del sector privado en áreas donde éste tiene una ventaja competitiva. Las APP reconocen que, tanto el sector privado, como el sector público tienen ventajas relativas en la provisión de servicios, lo anterior debido a diversos factores como: especialización y flexibilidad laboral, entre otros.

En principio, el objetivo principal de una APP es lograr una asignación eficiente de los riesgos que se presentan a la parte que en principio está mejor preparada para asumirlo. Por ejemplo, el Gobierno está más capacitado para asumir un riesgo inflacionario o de presupuestación multianual, mientras que el sector privado debería poder asumir el riesgo construcción y de especificaciones de servicio.

Este objetivo debe lograrse asegurando siempre que se obtiene el mayor beneficio posible de la APP y comparando ésta contra las opciones tradicionales de provisión de servicios y de construcción de infraestructura del Gobierno. Es decir, la realización de un APP debe justificarse plenamente contra el costo de oportunidad del uso de los recursos públicos.

¹ *Fernando Aportela Rodríguez es actualmente Director de Finanzas Públicas Locales de Protego Asesores, S.A. Las opiniones vertidas en el documento son las del autor y no representan las de la compañía donde labora. El autor agradece el apoyo en esta investigación realizado por David Retchkiman, Alfredo Mier y Terán y Juan Pablo González. Para cualquier comentario al artículo favor de dirigirse a aportela@alum.mit.edu.*

Las APP tienen una ventaja muy clara para los gobiernos: estas asociaciones no representan deuda gubernamental. Lo anterior se debe a que se está cubriendo un servicio y a que la obligación de pago no es incondicional; en cambio, los gobiernos asumen compromisos importantes que representan cargas financieras para el futuro.

Las APP son mecanismos ampliamente utilizadas en el Reino Unido, Europa, Estados Unidos, Canadá y Australia, así como en otros países del mundo. Por ejemplo, en Irlanda más del 28% de la inversión se financia a través de este esquema (en algunos sectores, como el de transporte público, el 60% de la inversión se hace a través de APP). La experiencia internacional ha demostrado que el esquema de APP es valioso y ha dado resultados favorables.

En México, durante 2005, la Administración del Presidente Fox desarrolló las primeras Alianzas Público-Privadas en el país, conocidas a nivel federal como Proyectos de Prestación de Servicios (PPS). Bajo este esquema se han licitado a la fecha 5 proyectos que incluyen carreteras, universidades y hospitales. Asimismo se anticipa que en los próximos meses habrá de darse un número adicional de licitaciones.

En la actualidad, varios estados de la República Mexicana están desarrollando el esquema de APP. Las particularidades de los gobiernos locales de México generan retos adicionales a la implantación del mecanismo. No obstante, también otorgan algunas oportunidades interesantes.

Debe señalarse que los esquemas APP no son la solución a todos los problemas de obra y de prestación de servicios de ningún nivel de gobierno. En principio, la APP debe hacerse sólo bajo ciertas condiciones. Así, es importante que los estados y municipios utilicen las APP de forma responsable.

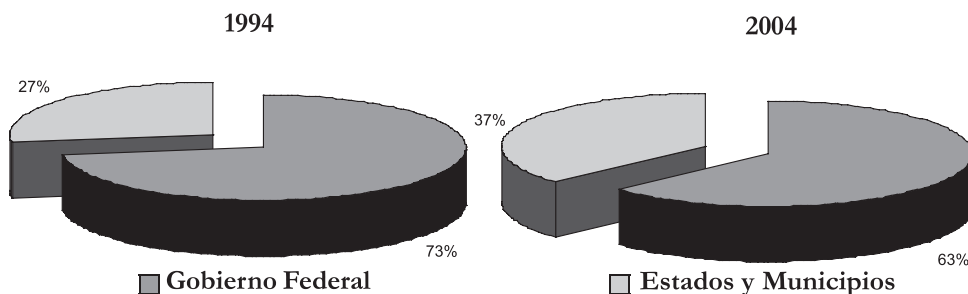
Como se señaló, la característica de pago por servicio que hace atractivo a una APP también puede representar un factor de riesgo importante en el mediano plazo para las finanzas locales. Si bien el pago de APP no constituye deuda, sí representa una obligación condicionada de pago. Como se verá más adelante, lo anterior tiene implicaciones para la solidez de la hacienda pública.

A continuación se elaboran los puntos mencionados en esta introducción, las particularidades del esquema a nivel estatal, incluyendo reflexiones sobre el marco jurídico, así como una serie de principios básicos a considerar en el establecimiento de los APP a nivel local. Asimismo, se exponen reflexiones de política pública y prácticas administrativas que deben propiciar el sano desarrollo del esquema. El texto concluye con algunas consideraciones finales.

II. LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DE MÉXICO

En México, el federalismo fiscal es un proceso en evolución constante. Éste ha llevado a los estados y municipios del país a hacerle frente a una parte muy importante del gasto público. Mientras que en 1994, 73% del gasto público lo ejercía el Gobierno Federal, en 2004, 37% de dicho rubro era ejercido directamente por los gobiernos locales (véase Gráfica 1).

Gráfica 1: Distribución del Gasto por Nivel de Gobierno



Fuente: 5to. Informe de Gobierno.

Debe destacarse que este proceso de descentralización del gasto público no ha sido acompañado de un fortalecimiento integral de la capacidad de obtener ingresos de los estados y los municipios. En particular, este problema es particularmente agudo en los estados, ya que las potestades tributarias de los mismos son de un bajo potencial recaudatorio. En promedio, menos del 10 por ciento de los ingresos de las entidades federativas provienen de fuentes propias. Asimismo, alrededor del 55 por ciento de sus recursos se encuentran etiquetados (Ramo 33). Lo anterior implica un margen de maniobra financiera reducido.

Esta realidad implica que, para hacer frente a las demandas sociales de inversión y prestación de servicios, los gobiernos locales tengan incentivos muy importantes para buscar fuentes alternativas de recursos. Por tanto, esquemas que propicien la participación del sector privado en la provisión de servicios son atractivos para estas entidades.

Uno de los mecanismos que más interés ha generado entre las autoridades locales es el de las Alianzas Público-Privadas (APP). Las APP tienen características interesantes para los estados y municipios.

En primer lugar, la prestación de servicios y la construcción de obra pública a través de APP pueden representar ventajas adicionales para los gobiernos locales en términos de eficiencia. En principio, para algunos sectores, el sector privado puede ser más eficiente que el sector público para la provisión de servicios. Lo anterior, derivado de la especialización y de la flexibilidad institucional mayor con la que podría contar el privado.

En particular, un APP operado bajo un contrato de servicios bien diseñado, alinea los incentivos entre la construcción y la operación de la infraestructura. El sector privado, para poder obtener su utilidad, tiene que prestar un servicio en la calidad y forma establecida, durante la vida del contrato. Por tanto, tiene todos los incentivos en que la infraestructura esté construida de la forma que permita otorgar el servicio bajo las mejores circunstancias.

El fenómeno de mayor eficiencia y calidad tiene implicaciones importantes para el presupuesto. En el caso de la prestación de servicios, realizar un APP que aumente la calidad, disminuya el costo de prestación o una combinación de ambas, generaría la posibilidad de hacer “más con lo mismo”.

En segundo lugar, debido a la naturaleza de las APP de pago por un contrato de prestación de servicios, representan gasto corriente y no forman parte de la deuda pública. Las alianzas permiten a las entidades flexibilizar el margen que tienen para hacer obra pública y prestar servicios sin comprometer necesariamente sus fuentes de recursos de libre disposición. Este hecho es especialmente favorable para estados y municipios con niveles altos de apalancamiento que limita el uso del financiamiento bancario o bursátil para obra pública.

En tercer lugar, las APP fomentan la transparencia en el gasto y la rendición de cuentas. El cumplimiento del contrato por parte del sector privado es evaluado en el tiempo. En esta evaluación se establecen criterios definidos que pueden ser verificables y que propician transparencia y rendición de cuentas. Así, las características del esquema APP hacen atractivo para un gobierno local el establecer el mecanismo. Sin embargo, lo anterior no es una labor trivial y requiere de trabajo fuerte y de un apoyo político y convencimiento del esquema de los diferentes actores sociales de las entidades.

Como se señaló anteriormente, el esquema de APP ya ha sido establecido en México por parte del Gobierno Federal.² Sin embargo, a nivel local, realizar una política de APP viable requiere de esfuerzos muy importantes en términos de marco jurídico y capacidad institucional.

2 *Conocidos a nivel Federal como Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).*

A diferencia del Gobierno Federal, los estados y municipios del país tienen que hacer un esfuerzo mayor en términos de marco jurídico para establecer el esquema APP. Si bien la mayoría de los estados cuenta con una solidez crediticia importante, ésta siempre es menor que la del Gobierno de la República. Por tanto, el marco jurídico es una herramienta que, de ser lo suficientemente sólida, debería permitir la realización de APP a un costo que sea atractivo para las entidades.

Como se verá más adelante, a la fecha de escribir este documento, únicamente dos estados de la República han modificado una pieza fundamental de su marco normativo para el establecimiento del esquema.

III. LA IMPORTANCIA DEL MARCO JURÍDICO

El marco jurídico es sin duda el cimiento donde habrá de descansar la estrategia de APP de las entidades subnacionales de México. Sin un marco jurídico sólido, el esquema no será aplicable en las entidades; o bien, en caso de que se llegase a aplicar, el costo de los APP se estima que sería muy elevado por lo que no justificaría que el esquema se implementara.³

El Gobierno Federal optó por establecer el mecanismo jurídico a nivel de acuerdos entre dependencias federales, publicados en el Diario Oficial.⁴ Esto hace el esquema viable a nivel Federal, debido a su probado historial de pago y a que posee una calidad crediticia con grado de inversión internacional. Así, la calificación quirografaria del Gobierno Federal es de BBB+ a escala internacional (en moneda local) y de AAA a escala nacional.⁵

Sin embargo, para gobiernos subnacionales, dado que poseen una calidad crediticia por debajo de la nacional, es necesario un marco jurídico que sea más robusto. Así, uno de los puntos clave del mismo es que debe propiciar y asegurar una asignación eficiente de los riesgos que cada una de las partes pueda tomar. Asimismo, el marco jurídico debe garantizar que el pago del servicio se efectúe, siempre que el privado cumpla con lo establecido en el contrato de prestación de servicios respectivo.

3 *En particular, sería muy complicado establecer un esquema común de APP que pudiera repetirse en el tiempo. La elaboración de las APP se tornaría casuística, con lo que no necesariamente se extraerían todos los beneficios del esquema, ni se lograría una reducción importante en costos.*

4 *Véase <http://www.pps.sse.gob.mx>, así como el Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de abril de 2004.*

5 *Otorgada por Fitch Ratings.*

La solidez del marco jurídico debe reflejarse en proyectos APP que sean económica y socialmente viables para los gobiernos locales. La razón de un marco jurídico robusto es que éste se vuelva en una ventaja competitiva para las entidades que desean establecer el esquema. El andamiaje institucional debe ser sólido para lograr atraer las inversiones requeridas y a los prestadores de servicio más capaces a costos que se comparen favorablemente con las otras opciones que poseen los gobiernos para proveer estas obras y servicios.

3.1 Marco General Conceptual

Para que el marco jurídico se torne en una ventaja competitiva para los gobiernos locales, éste debe otorgar certidumbre al sector privado en relación al esquema APP. En general, los ordenamientos a modificar pueden ser diversos y el grado de certidumbre depende del nivel de los ordenamientos donde se hagan los cambios. La Gráfica 2 describe esta situación.

Gráfica 2. Niveles de Certidumbre Jurídica y Costo de Implementación



Como se observa, la fortaleza jurídica de las APP proviene de los distintos ordenamientos modificados. Entre más sólido sea el marco jurídico mayor será el nivel de certidumbre para la iniciativa privada. Lo anterior debe reflejarse en menores costos de las APP para las entidades gubernamentales. Como se verá más adelante, dicha reducción en costos no se garantiza si no se hace un proceso competitivo de asignación de proyectos en donde los gobiernos fijen las bases de los proyectos APP.

Asimismo, debe señalarse que de no lograrse un paquete integral de reformas, esto no implica que el esquema de APP no pueda implementarse en la Entidad. Esto dependerá de las condiciones específicas de cada gobierno. Posiblemente, Entidades con calidad crediticia alta tengan la necesidad de robustecer en menor medida su marco legal.

Por tanto, un paquete integral de reformas legales de APP debería incluir los siguientes elementos:

- **Reforma Constitucional.** La reforma debe permitir la presupuestación multianual (la cual se discute en detalle en la siguiente sección), así como la posibilidad de afectar en garantía y fuente de pago de los contratos de prestación de servicios los ingresos de las entidades.
- **Ley Específica de APP.** Esto evitará referencias cruzadas entre otras leyes administrativas y hará más transparentes los procesos de asignación de APP. Este ordenamiento debería incluir, entre otros puntos: requisitos y procedimiento para la asignación de los APP, procedimientos de contratación, solución de controversias, incumplimientos y rescisión, así como mecanismos de supervisión.
- **Modificaciones a otros Ordenamientos.** Típicamente se requieren modificaciones a la Ley de Deuda, a la Ley Orgánica de la Administración Pública y a la Ley de Adquisiciones de cada entidad. Es claro que el paquete específico depende de la condición particular de cada Estado.

Finalmente, los gobiernos subnacionales requerirán impulsar la creación de reglas administrativas que regulen el desarrollo de proyectos APP por parte de las entidades públicas. Es fundamental que las reglas eviten un uso imprudente del esquema y que generen certidumbre entre las entidades públicas contratantes.

Las reglas que emitan las dependencias estatales deberán desarrollar criterios estrictos de análisis costo-beneficio, así como lineamientos de responsabilidad fiscal que permitan evaluar el impacto de los proyectos al presupuesto de gasto corriente de cada entidad contratante y al gobierno subnacional en su conjunto.

3.2 El Riesgo de Presupuestación Multianual

Uno de los riesgos financieros fundamentales para el desarrollo de las APP es el de la presupuestación multianual. Al firmar un contrato de 15 a 30 años, cuya fuente de pago es el presupuesto de un gobierno subnacional, el riesgo de que

las administraciones presentes y futuras desconozcan una obligación de pago es alto.

En México, la Constitución Federal no prevé el concepto de presupuestación multianual. De hecho, se marca específicamente el concepto de la anualidad presupuestal. A nivel federal se han buscado diversas formas de establecer contratos de largo plazo, garantizando un mínimo de confianza. Por ejemplo, diversos ordenamientos permiten la “asignación preferencial” de recursos a este tipo de proyectos. Sin embargo, en ningún caso se ha logrado eliminar completamente este riesgo. A nivel estatal también se han explorado medidas para mitigarlo.

A nivel local, en principio, el riesgo de la presupuestación multianual puede acotarse con una Ley de APP que determine la asignación de presupuesto preferencial a estos proyectos. Sin embargo, siempre existe el riesgo de que el Congreso Local no acepte el pago por algún proyecto o repruebe alguna partida en lo específico.

Una de las grandes ventajas del sistema federalista es que cada entidad tiene su propia constitución. En este caso, es factible que los estados modifiquen su Constitución para asegurar la presupuestación multianual. Como se muestra en la siguiente sección, esto ya se ha hecho con éxito y amplia aceptación en dos entidades de la República Mexicana.

3.3 Ejemplos Prácticos de Reforma Constitucional: Durango y Tamaulipas

Durango y Tamaulipas son las únicas entidades a nivel nacional que han logrado modificar sus constituciones para permitir el desarrollo de los APP. Este hecho es particularmente importante, ya que la modificación constitucional no surge del proceso normal de aprobación de los congresos (i.e. más de 50% a favor). En el caso de Durango, cualquier reforma constitucional se aprueba con una votación mínima de dos terceras partes del Congreso Local, más la aprobación expresa del más del 50% de los cabildos municipales.

En Tamaulipas el mecanismo de aprobación de cambios constitucionales consiste en dos rondas de aprobación. En una primera ronda se somete la modificación a la consideración del pleno del Congreso para analizar si la propuesta debe ser revisada. En caso de obtener más del 50% de aprobación la modificación se somete a una segunda ronda para su aprobación. Esta ronda requiere de dos terceras partes de aceptación por parte del Congreso Local para lograr la aprobación.

En noviembre de 2005, con un único voto en contra, la Administración del Gobernador Hernández Deras de Durango logró la aprobación de la primera reforma

constitucional a nivel nacional para permitir la implementación de APP. Esta reforma ya había sido aprobada previamente por más del 70% de los cabildos municipales del Estado.

La reforma constitucional de Durango denomina a las APP como Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios (PIPS).⁶ El Gobierno del Estado busca con la reforma convertir su marco jurídico una ventaja competitiva ante las demás entidades del país. Durante el primer semestre de 2006, el Gobierno del Estado someterá a la consideración del Congreso del Estado la aprobación de una ley específica de PIPS y modificaciones a sus leyes secundarias.

En el caso de Tamaulipas, en marzo de 2006, la Administración del Gobernador Eugenio Hernández Flores logró la aprobación de una reforma constitucional que permite el establecimiento de las APP. La reforma fue aprobada por unanimidad en ambas rondas del proceso.⁷

La reforma de Tamaulipas está enmarcada en un proyecto de planeación estratégica de largo plazo. Esta planeación estratégica tiene como uno de sus ejes centrales, el desarrollo de alianzas entre el sector público y el privado que favorezcan el desarrollo de la Entidad. La modificación de Tamaulipas es un elemento que otorga una ventaja competitiva a la par de la observada en Durango.

Debe señalarse, que en un artículo transitorio de la aprobación de reforma constitucional, se obliga al Gobierno del Estado de Tamaulipas a establecer todas las leyes y reformas a ordenamientos para establecer el esquema APP.

En ambas reformas constitucionales se elimina el riesgo de presupuestación multianual. Estas reformas obligan a ambos congresos a no disminuir o reprobado partidas de las APP durante la vida del proyecto. Es decir, el riesgo último de no presupuestación está acotado.

De acuerdo con las reformas realizadas, el Congreso de ambas entidades debe aprobar los APP, lo cual genera un mecanismo de control que fomenta la responsabilidad fiscal de largo plazo. Asimismo, las reformas permiten el uso de ingresos para el pago o garantía de los contratos de prestación de servicios.

6 Véase el decreto No. 166 aprobado el 15 de noviembre de 2005 publicado en periódico oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 41 del 20 de noviembre del mismo año.

7 Véase <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/contact/contact.asp>

IV. PRINCIPIOS BÁSICOS A CONSIDERAR

A continuación se describen principios básicos para la implementación del esquema APP a nivel subnacional. Debe señalarse que dichos puntos son aplicables también al establecimiento de las APP a nivel nacional.

4.1 Valor por Dinero

Un principio básico de las APP es que estas no son para todos los gobiernos, ni son convenientes en todos los casos. En particular, debe asegurarse siempre que los proyectos sean socialmente rentables. Es decir, los gobiernos subnacionales deben llevar a cabo análisis costo-beneficio sólidos para evaluar la viabilidad de las APP.

La medición de la rentabilidad de una APP se basa en dos preguntas principales: primero, cuál es el costo de oportunidad de los fondos a utilizarse en una APP. Es decir, el proyecto compite contra otros proyectos gubernamentales. Los beneficios del mejor programa que no se realiza por utilizar los recursos para la APP representa el costo de oportunidad del mismo.

Una segunda interrogante que debe resolverse es si el proyecto es socialmente rentable. En este caso, la elaboración del análisis costo-beneficio puede incluir factores sociales, que en algunas ocasiones son difíciles de medir.⁸ Sin embargo, siempre debe existir una evaluación del ahorro estimado por la participación del sector privado en la provisión del servicio y/o en la construcción de la infraestructura. Asimismo, el análisis debe incluir la comparación contra el costo en que se incurriría si el proyecto se realizase de forma tradicional, es decir, bajo los términos de contratación de obra pública comunes de los gobiernos locales.

Un factor que debería impactar el resultado del análisis es el tamaño de los proyectos. La escala de los mismos es un determinante de la rentabilidad para el sector privado. En la medida en que la rentabilidad sea baja, se atraerá un menor número de participantes con lo cual será más difícil justificar la participación de un privado en el proyecto.

Los resultados de la evaluación deben determinar la viabilidad de los proyectos. Los gobiernos estatales y municipales deben desarrollar metodologías precisas para la

8 *Para una revisión de metodología de valuación de proyectos véase: Harberger (1976) y Diamond y Hausman (1994).*

selección de las APP. Solo en la medida en que el proceso de selección sea claro y robusto, los proyectos tendrán una posibilidad de éxito mayor en el tiempo.⁹

4.2 Asignación de Riesgos

Una de las piezas fundamentales de las APP es la correcta asignación de riesgos en los mismos. Es central para el éxito y buen desempeño de los proyectos que las partes más capaces de controlar, manejar o cubrir los distintos riesgos los asuman.

En la medida en que se logren transferir eficientemente los riesgos a las partes involucradas, las APP serán más favorables. Para lograr una transferencia de riesgos adecuada se deben cumplir varios aspectos. Primero, una clara identificación y clasificación de riesgos. Es importante que se analicen los riesgos previsibles, cuáles son sus orígenes y consecuencias. Posteriormente, debe identificarse la parte que está mejor capacitada para asumirlos.

En segundo lugar, debe confirmarse que jurídicamente es factible la transferencia de riesgos y plasmarla contractualmente. En algunos proyectos la elaboración de los contratos puede ser muy compleja, lo que requerirá de expertos en la materia que se esté desarrollando. Si bien, en principio, si el marco legal lo permite, la transferencia eficiente de riesgos debiera ser factible.

Finalmente, los gobiernos locales deben tomar las medidas pertinentes para cubrir los riesgos que éstos asuman de acuerdo con los contratos. Por ejemplo, el riesgo inflacionario en la mayoría de las ocasiones lo debería correr el ente público. En este caso, debe asegurarse que sus fuentes de pago de la APP se actualicen con el aumento de los precios en la economía.

Una asignación deficiente de los riesgos podría implicar costos innecesarios al proyecto (i.e. el sector privado tenderá a cobrar más los riesgos que no pueda o deba asumir) o, en algunos casos, conllevaría a que no existiese interés alguno del sector privado.

4.3 Capacidad de Pago

La ventaja que representa para los estados y municipios el que las APP no constituyan deuda pública puede representar una de sus principales debilidades

⁹ *La evaluación de proyectos no es un proceso simple. Se requiere de una capacidad técnica importante. Por lo anterior, se sugiere que los estados y municipios subcontraten estos procesos mientras desarrollan la capacidad institucional para llevarlos a cabo.*

hacia el futuro. Existe el riesgo de que, dado que no son deuda, las APP puedan sobre-utilizarse ocasionando un problema para la sostenibilidad de la hacienda pública en el futuro.

Si bien las APP no generan obligaciones incondicionales de pago, sí causan obligaciones hacia futuro. De hecho, en la medida en que una APP sea exitosa, se contraerán compromisos que limitan el margen de maniobra de las finanzas públicas. Este punto lo ilustra con claridad la Gráfica 3. En ésta se muestra que bajo un esquema en el cual la obra pública se financia con recursos presupuestales de libre disposición, la capacidad de inversión en infraestructura es menor en el presente pero superior en el futuro.¹⁰

Por su parte, un esquema de alianzas incrementa la capacidad de inversión en el presente y limita la capacidad de inversión futura dependiendo del monto de inversión realizado vía APP. En la Gráfica 3 se muestran tres casos en los que se realizan inversiones con alianzas por montos equivalentes al 25, 50 y 75% del presupuesto gubernamental destinado para inversión.

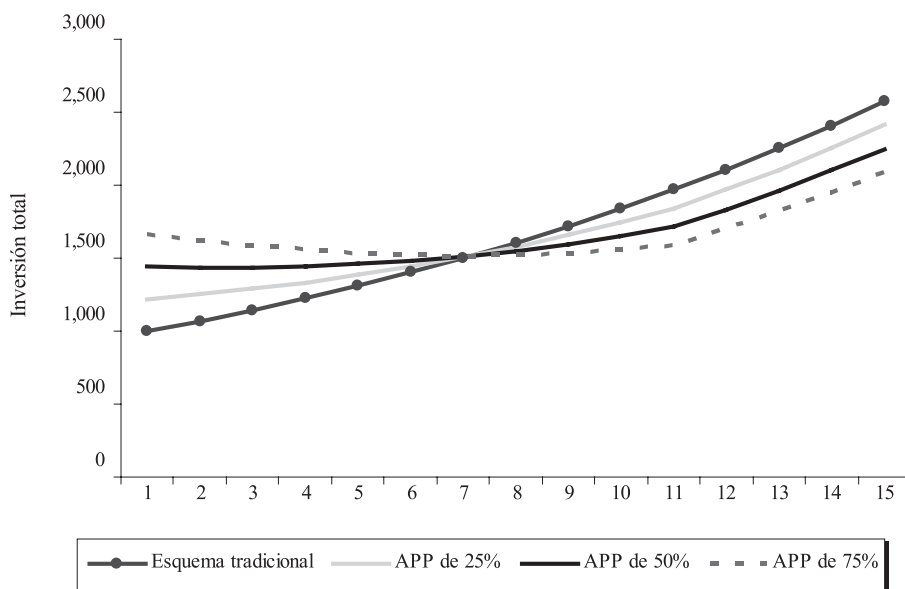
Por ejemplo, si el presupuesto para inversión en infraestructura es de 1,000 millones de pesos en el año 1 (como es el caso de la Gráfica señalada), cuando se supone una utilización de alianzas equivalente al 50%, 500 millones de pesos son construidos utilizando las APP. Si bien el monto disponible para inversión tradicional disminuye a 939 millones debido al aumento en gasto corriente destinado a cubrir los compromisos de pago de las APP (61 millones¹¹), el monto total de inversión se incrementa a 1,439 millones, 44%, mayor con respecto al caso donde se utilizan recursos de libre disposición. Sin embargo, en el año 15 éste es 13% inferior al que se habría construido de no haberse utilizado las APP.¹²

Lo anterior se debe a que el sector privado, al realizar la APP, invierte en obra utilizando su capacidad de pago y, tradicionalmente, apalancándose para lograrlo. Por tanto, le permite generar un mayor volumen de obra hoy que será pagada en el tiempo. Este pago se transfiere al sector público durante la vida del contrato y limita la capacidad de maniobra dentro del presupuesto estatal o municipal.

10 *La gráfica supone un crecimiento de la capacidad de inversión de 3% real en el tiempo.*

11 *Suponiendo pagos constantes a 10 años con retornos de capital del 15% para el sector privado.*

12 *El ejemplo expuesto en la Gráfica 3 presenta un ejercicio hipotético con supuestos de mercado de los principales indicadores de la economía nacional.*

Gráfica 3. Ejemplo de Capacidad de Inversión Tradicional y de APP

La Gráfica 3 no permite hacer inferencia estadística. Sin embargo muestra un hecho fundamental: las APP comprometen el presupuesto gubernamental para el futuro. Por tanto, la realización de las mismas debe estar sujeta a criterios prudentes de finanzas públicas.

El establecimiento de criterios prudentes de finanzas públicas es fundamental para el sano desarrollo del esquema. En principio, los criterios deben evaluar la capacidad de pago de los gobiernos locales al utilizar las APP. En este sentido, el diseño de proyecciones multianuales de ingresos y gastos es necesario, junto con la realización de escenarios de estrés y balances de riesgos de dichas estimaciones. A la par del análisis costo-beneficio, la aprobación de los criterios prudentes por parte de las APP representa un elemento clave para el desarrollo del esquema.

Un aspecto relacionado es el de las fuentes de pago y garantía de las APP. En principio, si el marco legal es lo suficientemente sólido, el pago podría generarse directamente del presupuesto de la dependencia. En particular, la obligación constitucional (en caso de contar con ésta) sería lo suficientemente fuerte para garantizar el pago puntual de la APP. Sin embargo, mecanismos adicionales que aseguren el pago podrían ser necesarios, sobre todo para estados y municipios con una calidad crediticia reducida.

Finalmente, deben explorarse las mejores alternativas de mecanismos de pago y/o garantías que favorezcan el desarrollo del esquema. La introducción de las APP puede ser una buena oportunidad para desarrollar el uso de ingresos propios como fuentes de pago y/o garantía. En este sentido, existe una tarea por parte de las entidades para explicar el esquema a los agentes involucrados en el financiamiento de este tipo de proyectos (como por ejemplo bancos) y a las agencias calificadoras. Es preciso comunicar a estos agentes que los proyectos pueden ser financieramente sólidos aún sin el uso de los mecanismos tradicionales de pago y/o garantía actuales, es decir, aún sin recurrir a las participaciones federales.

El uso de las participaciones federales como fuente de pago y/o garantía de las APP haría más complicado que los proyectos obtengan un análisis costo-beneficio favorable. Es predecible que el costo de una obra financiada con un empréstito respaldado con participaciones federales (bajo el esquema tradicional de contratación de los gobiernos) sea menor al que representaría una APP.

4.4 Curva de Aprendizaje

Como se ha señalado en el documento, el esquema de APP se está desarrollando en los estados y municipios de México. Si bien, se han presentado algunos casos aislados de proyectos que se asemejan a una APP, hasta el momento ninguna entidad ha consolidado un mecanismo para la implantación de las Alianzas Público-Privadas.

Por tanto, el desarrollo del mecanismo impone retos importantes, por lo que deberá generarse una curva de aprendizaje que retroalimente el proceso. En particular, las asociaciones varían de nivel de complejidad, dependiendo del tipo de proyecto a realizarse. Por ejemplo, las variables que deben atenderse en la operación de una carretera libre de cuota son menores a las que tradicionalmente aplican en la construcción y administración de un hospital. Mientras que en la primera se tiene que atender la circulación de los automóviles y las condiciones físicas de la vía, en la segunda debe controlarse la temperatura del quirófano, los filtros de aire, la calidad del equipamiento, entre otros aspectos.

Así, es conveniente que los estados y municipios inicien el proceso de APP realizando proyectos con una complejidad inferior. Las necesidades de infraestructura son significativas en el país. Por tanto, es factible encontrar proyectos que sean propicios para generar una curva de aprendizaje.

En la medida en que se propicie una curva que consolide el esquema, se estará en posibilidad de aprender durante el proceso para la realización de proyectos más

complejos. La prudencia en la ejecución de las APP es un elemento que no debe obviarse dado el desarrollo incipiente de los mismos.

4.5 La Importancia del Consorcio Operador

La presencia de consorcios operadores profesionales es necesaria para la realización exitosa de las APP. Actualmente, los constructores son los más interesados en el desarrollo de las APP. Sin embargo, éstos no tienen los incentivos adecuados para permanecer en la operación del contrato durante la vida del mismo, lo que constituye un elemento clave en la APP.

En principio, el consorcio operador tiene los incentivos adecuados para el sano desarrollo de la APP durante su ciclo de vida, ya que su utilidad la obtiene del pago anual del contrato de prestación de servicios. Por su parte, el constructor genera su utilidad durante la etapa de construcción del proyecto, a través del apalancamiento del mismo.

Por tanto, el diseño de las APP debe propiciar a los consorcios operadores como líderes de los proyectos. Así, debe buscarse la participación de éstos en los procesos. Lo anterior puede ser complicado debido a la escasa presencia de este tipo de empresas en México.

4.6 Funcionamiento de Mediano y Largo Plazos

La firma de un contrato de APP es el inicio de una relación que, por definición, es de largo plazo. En este sentido, el mantenimiento de las APP en el tiempo debe atenderse con seriedad. Actualmente, los estados y municipios de México no están preparados para asumir una relación de largo plazo. Durante la vida del contrato pueden presentarse contingencias que deban atenderse. Únicamente la operación normal de la APP requerirá de una supervisión en el tiempo.

Por lo anterior, es necesario que los gobiernos locales establezcan unidades de seguimiento y apoyo para las APP. Esto no necesariamente significa la creación de nuevas áreas dentro de los gobiernos. Algunas dependencias pueden adecuarse para el correcto seguimiento de las APP.

Asimismo, existen elementos centrales que deben promoverse en el seguimiento de las APP. Estos son: la transparencia, comunicación e información entre el ente contratante y el sector privado. Un contrato de más de 15 años, en principio, no será un contrato que no esté sujeto a modificaciones en el tiempo; asimismo, las prácticas de operación e incluso los objetivos de la misma pueden modificarse en el

tiempo. Por tanto, en la medida en que exista transparencia, comunicación y acceso a la información, el mantenimiento de la relación puede resultar más propicio.

V. REFLEXIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Para el buen desempeño del esquema de APP es muy importante que los gobiernos subnacionales adquieran el control del proceso desde el inicio del mismo. En algunas ocasiones, el sector privado sugiere proyectos específicos a los gobiernos locales y ofrece soluciones semejantes a una APP que no responden a las necesidades y requerimientos de las entidades.

En particular, las opciones que ofrecen constructores, desarrolladores o incluso empresas dedicadas a realizar APP en otros países rara vez están acompañadas de una serie de reformas profundas al marco legal. Las deficiencias legales tienden a subsanarse con mayores costos que enfrentarían los gobiernos locales. Asimismo, se pierde un principio básico. Si un proveedor de un servicio ofrece toda la estructura e implementación, es complicado evaluar la competitividad de su oferta en el mercado.

Por tanto, los gobiernos locales deben establecer su propia estrategia, tratar de modificar su marco legal y sentar las bases sobre las cuales han de asociarse con el sector privado.

Dentro de este proceso, un elemento clave es lograr una competencia efectiva entre los participantes del sector privado. Concursos transparentes, ordenados, con información accesible y uniforme, así como el respeto estricto de las reglas previamente establecidas, genera sin duda beneficios para los gobiernos locales. El proceso competitivo no debe obviarse, ya que sin éste rara vez se accede a las mejores condiciones existentes en el mercado.

En un inicio, es conveniente que los gobiernos locales se apoyen en un equipo técnico financiero-jurídico-técnico que trabaje exclusivamente para la entidad pública. Es decir, que no sean representantes de ninguna empresa privada o proveedor. Lo anterior le garantiza al gobierno subnacional dos cosas: primero, sus asesores no tendrán ningún conflicto de interés, con lo cual buscarán las mejores condiciones para el ente público. Segundo, el gobierno obtiene apoyo y asesoría en el desarrollo del esquema, buscando que se genere en el sector público la experiencia suficiente para que en un futuro el gobierno requiera lo menos posible de asesores externos.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Las Alianzas Público-Privadas representan una opción viable para los gobiernos locales. Éstas representan una herramienta que bien utilizada puede promover el sano desarrollo de infraestructura pública, a la par de ofrecer servicios públicos de calidad para los ciudadanos. Asimismo, ofrece la posibilidad de que se ofrezcan a un menor costo.

El desarrollo de estos esquemas es incipiente en los estados y municipios de México. Por razones de escala y complejidad, para un número considerable de ayuntamientos las APP no serán opción, a menos que logren coordinarse con los gobiernos de los estados. El proceso requiere un trabajo considerable y de prudencia en la elaboración del mismo.

En particular, la selección de los proyectos es fundamental. Esta debe realizarse bajo principios estrictos de análisis costo-beneficio, criterios prudenciales de finanzas públicas, y asegurando que tengan un amplio apoyo social y político. Debe señalarse que, al ser las APP contratos de 15 o más años, es central que éstas cuenten con un amplio consenso de todos los actores sociales. En la medida en que la selección sea la adecuada será más fácil el éxito de los proyectos.

Los gobiernos locales tienen hoy una oportunidad de acceder a un esquema que, bien utilizado, favorecerá a la ciudadanía en general. Para lograr lo anterior, los estados deben iniciar fortaleciendo su marco jurídico para volverlo una ventaja competitiva y mejorando su capacidad institucional para atender la prestación de servicios y la provisión de infraestructura. Estos últimos elementos, sin duda, repercutirán en un mayor desarrollo y prosperidad de las entidades federativas de México.

Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en México

*F. Ulises García Medina**

RESUMEN

Los Proyectos para prestación de servicios representan una alternativa para la ejecución de proyectos públicos que promueve la eficiencia en el uso de recursos y la calidad en los servicios públicos, mediante la concurrencia de los sectores público y privado, aprovechando eficientemente sus habilidades, experiencia, capacidades e incentivos para potenciar los recursos públicos disponibles en el impulso a la inversión en sectores sociales, manteniendo la adecuada disciplina presupuestaria de largo plazo. A través de este documento se describe detalladamente el modelo PPS, así como la ruta y elementos críticos necesarios para su implementación en cualquier nivel de gobierno.

I. INTRODUCCIÓN

Como resultado de la disciplina fiscal y monetaria, México ha logrado mantener condiciones de estabilidad y propiciar la recuperación paulatina del crecimiento económico y el empleo en los últimos años. Para contribuir al desarrollo de infraestructura social y hacer un mejor uso de los recursos públicos, el Gobierno Federal impulsa fórmulas de participación pública privada (PPP) que han permitido potenciar los recursos destinados a la inversión pública haciendo uso de las ventajas que tienen ambos sectores en el desarrollo de proyectos y provisión de servicios. Dentro de los esquemas PPP, se está desarrollando el esquema de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), cuyas Reglas de Operación se publicaron en el

* *Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las opiniones y/o puntos de vista expresados pertenecen al autor y no necesariamente representan la opinión oficial de la SHCP, ni de algún miembro del Gobierno Federal mencionado en esta publicación.*

diario oficial el 9 de abril de 2004 en forma conjunta por la SHCP y la hoy Secretaría de la Función Pública.

A través del presente documento se describen las características técnicas, financieras, contables y presupuestarias consideradas para el diseño y puesta en marcha del esquema PPS en México, y se plantean perspectivas para su extensión y operación de largo plazo.

La estructura del documento es la siguiente: en la sección 2 se mencionan los antecedentes y los objetivos de la aplicación del esquema PPS en México; en la sección 3 se describen sus características técnicas, financieras y normativas; la sección 4 define la ruta crítica para la identificación, estructuración, autorización e implementación de PPS; la sección 5 describe de manera particular la estructura de la evaluación y criterios de autorización de PPS; la sección 6 detalla los límites de asignación presupuestaria aplicables; la sección 7 menciona el tratamiento para el análisis y distribución de riesgos; en la sección 8 se describe su tratamiento contable y presupuestario; la sección 9 trata de aspectos críticos en el financiamiento público y privado de estos proyectos; la sección 10 describe las necesidades de institucionalización del esquema; y por último, en la sección 11 se mencionan brevemente algunas conclusiones sobre el modelo.

II. ANTECEDENTES

En los últimos años, la economía mexicana se ha desarrollado en un clima de estabilidad y fortaleza con tasas de inflación moderadas de acuerdo a las previsiones de Banco de México (3.3% al cierre de 2005 con una inflación acumulada desde 2001 de 22.6%), tasas de interés que presentan mínimos históricos (TIIE de 8.52% al cierre de 2005) y un repunte en la actividad económica de manera correlacionada a la actividad de EEUU así como un crecimiento sostenido en el valor de las exportaciones; como resultado de esta situación y al equilibrio en el déficit fiscal, se ha reducido el riesgo país a un tercio de los niveles presentados en 2001, la inversión privada se ha recuperado desde 2004 de manera sostenida y la inversión extranjera directa hacia México ha crecido considerablemente, en contraste con la disminución que se ha presentado a nivel mundial.

En este clima de estabilidad, atracción de inversiones y de formación de capital fijo, el Gobierno Federal ha desarrollado mecanismos de participación público privada que le permitan hacer frente a la restricción de recursos para inversión pública, así como a una creciente demanda de servicios públicos eficientes en términos de calidad y acceso a la población abierta. Dentro de estos mecanismos, el esquema de Proyectos para prestación de servicios (PPS) se ha enfocado a integrar la

participación de los sectores público y privado para propiciar una adecuada provisión de servicios públicos de calidad y un uso eficiente de recursos, principalmente en sectores sociales.

El esquema PPS se basa en los modelos de participación público privada (PPP) y de manera particular en el esquema PFI (*Private Finance Initiative*), implementado por el gobierno del Reino Unido desde la década de los noventa, el cuál se ha extendido con éxito y de manera sostenida a otros países, adquiriendo reciente importancia para economías en desarrollo (Europa del Este y Latinoamérica, principalmente). A finales de 2005, tan solo en el Reino Unido se habían firmado alrededor de 580 contratos PFI, por un valor de alrededor de 40,000 millones de dólares.

Con la implementación de este esquema, el Gobierno Federal promueve un uso eficiente y responsable en el manejo de recursos públicos, así como la provisión de servicios públicos de calidad en un ambiente de planeación de largo plazo. De manera general se persiguen los siguientes objetivos:

- Reducir el rezago en el desarrollo de infraestructura pública en sectores sociales, haciendo un uso eficiente de recursos.
- Elevar la calidad y cobertura de servicios públicos y mantenerla en el largo plazo.
- Reducir los retrasos y sobrecostos en el desarrollo de proyectos públicos.
- Promover la cultura de planeación a largo plazo en el Gobierno Federal.

Para diseñar el esquema PPS, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público analizó las diferentes modalidades PPP/PFI desarrolladas en el mundo, definiendo las características y requerimientos mínimos que deberían estar contenidos en dichos proyectos y analizó el marco normativo aplicable a estos proyectos en México. Como consecuencia de dichos análisis, la SHCP y la Secretaría de la Función Pública emitieron disposiciones normativas para reglamentar el diseño, evaluación y autorización de PPS, en complemento y concordancia con las leyes y reglamentos aplicables a la contratación de servicios de largo plazo por parte del Gobierno Federal.

III. PROYECTOS PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Con base en las Reglas para la realización de PPS, éstos se definen como *las acciones que se requieren para que una dependencia o entidad de la administración*

pública federal reciba un conjunto de servicios por parte de un inversionista proveedor, incluyendo el acceso a los activos que se construyan o provean, de conformidad con dichas Reglas.

Para ser considerados como tales los PPS deben cumplir con:

- I. Su realización debe implicar la celebración de un contrato de servicios de largo plazo y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevarlo a cabo;
- II. Los servicios que se presten a la dependencia o entidad contratante deberán permitir a ésta dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que la misma tiene asignados, y
- III. La prestación de los servicios debe hacerse con los activos que el inversionista proveedor construya o provea, de conformidad con el contrato de servicios de largo plazo.

En un PPS, el gobierno asigna un contrato a un inversionista privado para proporcionar servicios de apoyo a una función o servicio público por un considerable periodo de tiempo; como contraprestación, una vez iniciada la provisión de servicios, el gobierno efectúa los pagos correspondientes con base en criterios de calidad y desempeño. Para cumplir con la demanda de servicios el inversionista proveedor se responsabiliza de diseñar, financiar, construir, operar y mantener los activos necesarios con los que se presten dichos servicios.

Los PPS no representan la generación de recursos presupuestarios adicionales, sino un mejor aprovechamiento de los recursos públicos existentes y, sobre todo, un incremento en la calidad y disponibilidad de los servicios públicos.

En un PPS la calidad de los servicios proporcionados debe mantenerse durante la vida del contrato, para lo cual se debe definir la adaptación de estos estándares a la evolución de normas y cambios tecnológicos.

La responsabilidad de la prestación del servicio público se mantiene en todo momento en manos del Estado. Los PPS no representarán un tratamiento diferente para los usuarios ni para los trabajadores, con respecto a los proyectos tradicionales. El único cambio en la percepción de los usuarios será la calidad de los servicios que a través de ellos se provean.

Los PPS se fundamentan jurídicamente en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Art. 3 y 24) y su Reglamento, en la Ley de Presupuesto,

Contabilidad y Gasto Público Federal (Art. 30) y su Reglamento (Art. 38), así como en el proyecto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 32 y 50). De manera específica, los PPS se fundamentan en las Reglas para la Realización de PPS, publicadas en el DOF el 9 de abril de 2004.

Como en todos los contratos de prestación de servicios, la contraprestación que se paga por un PPS se registra como gasto corriente de la dependencia o entidad contratante, la cual debe realizar la previsión presupuestaria que sustente las obligaciones de pago de largo plazo de los PPS a desarrollar.

Las características principales de un PPS se pueden dividir en tres categorías:

Jurídico - contractuales:

- Contratación multianual de servicios
- Mecanismo de pagos y penalizaciones por incumplimiento.
- Definición de seguros y esquemas de cobertura.
- Figura jurídica para la propiedad de activos.
- Mecanismos de solución de controversias y terminación anticipada por incumplimiento, fuerza mayor o interés general.
- Derechos sobre operación y reestructuración del Vehículo de propósito especial o SPV (*step-in rights*, refinanciamiento).
- Las obligaciones de pago contraídas por el PPS se registrarán como gasto corriente y contarán con un tratamiento prioritario en la presupuestación de los compromisos de pago.

Financieras:

- Un inversionista privado deberá gestionar los recursos necesarios para desarrollar la infraestructura relacionada y operar el PPS, los cuales pueden provenir de créditos con banca comercial y/o de desarrollo, capital de riesgo y capital subordinado. El esquema de pago ligado al contrato PPS deberá incluir la amortización del costo de dichos recursos en el largo plazo, los gastos de operación del contrato, así como la previsión y cobertura de riesgos.

- El esquema de pagos por los servicios se define bajo criterios de disponibilidad y de uso, el cuál puede ser afectado por las deducciones por incumplimiento.

Técnicas:

- Los servicios que se contraten deberán ser definidos de manera ligada a estándares de desempeño, los cuáles se deberán definir con base en normas nacionales o internacionales aplicables a la industria en comento.
- La calidad y el desempeño en la provisión de servicios deberá ser monitoreado y evaluado con base en criterios objetivos, específicos, medibles, alcanzables y realistas.
- El tratamiento al incumplimiento en la provisión de los servicios por parte de un inversionista deberá incluir criterios de reporte, tolerancia, reposición y sanción.
- La interacción entre los operadores públicos y privados del PPS deberá realizarse de manera coordinada, congruente con los requerimientos de servicios y definición de responsabilidades.

IV. ETAPAS PARA EL DESARROLLO DE UN PPS.

El procedimiento definido para cubrir las etapas de análisis, autorización, licitación y operación de los contratos de servicios de largo plazo se compone de las siguientes etapas:

4.1. Diseño y evaluación

- 1 Identificación y caracterización del proyecto.** Los PPS potenciales deben ser identificados con base en su capacidad de ajustarse a las características de contratación y operación del esquema, se deberá diagnosticar las posibles fuentes de eficiencia y ahorro así como las características técnicas asociadas a la infraestructura que se pretende desarrollar bajo el esquema.
- 2 Información.-** Durante el diseño de un PPS es necesario contar con la información o los medios para generar la información necesaria para la integración de los documentos del proyecto, documentos de referencia y estandarizados, bases de datos de la dependencia o entidad, parámetros de referencia técnicos y operativos.

- 3 **Fuente de recursos.**- De acuerdo al procedimiento de autorización del proyecto y del proyecto de contrato, para poder desarrollar un PPS se debe prever y definir la fuente de recursos que será responsable de hacer frente a las obligaciones de largo plazo del mismo. Las entidades y dependencias deberán integrar todos aquellos acuerdos de cooperación presupuestaria para hacer frente a las obligaciones del proyecto.
- 4 **Definición del terreno.**-Un aspecto particular que definirá la estructura del PPS y su contrato, es la situación jurídica de los terrenos a utilizar en cada Proyecto, se recomienda definir ex-ante la propiedad, disponibilidad del terreno y la capacidad de incluirlo en el contrato de servicios.
- 5 **Formación de equipos de trabajo.**- La entidad o dependencia responsable deberá designar al o los responsables de llevar a cabo todas las actividades necesarias para la puesta en marcha del proyecto y su operación en el largo plazo. El equipo responsable de llevarlo a cabo deberá contar con la jerarquía y especialización apropiada para las necesidades del proyecto, acceso y gestión de información y de compromisos entre los diferentes órganos de gobierno; de la misma manera se deberá analizar la conveniencia y disponibilidad de recursos para contratar servicios de asesoría externa.
- 6 **Caracterización y evaluación del PPS.**- Los equipos de trabajo serán responsables de definir e integrar el proyecto bajo la estructura PPS, analizar su congruencia con el marco normativo y presupuestario aplicable, así como analizar las condiciones de mercado relevantes y evaluar el potencial del proyecto de generar valor por dinero en términos de perfil y prefactibilidad.
- 7 **Análisis costo y beneficio a nivel perfil y prefactibilidad.**- El análisis CB de un PPS se elabora comparando los niveles de costos, riesgos y beneficios que presentaría el proyecto bajo el esquema PPS contra las estimaciones de un proyecto tradicional, suponiendo el mismo nivel y calidad en la provisión de servicios por ambas opciones. El análisis costo y beneficio deberá mostrar si el proyecto para prestación de servicios genera beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un proyecto presupuestario.
- 8 **Contrato de servicios de largo plazo.**- El proyecto de contrato de servicios de largo plazo deberá ser estructurado conforme a lo previsto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público para contrataciones multianuales de servicios. De manera general un contrato PPS debe incluir la definición de:

- Plazos de contratación;
- Servicios a contratar
- Parámetros de calidad
- Mecanismo de pagos, tolerancia y penalizaciones
- Esquema de responsabilidades.
- Modelo de asignación y administración de riesgos
- Precio de los servicios, forma, términos y condiciones de pago;
- Condiciones para la adquisición de activos;
- Garantías, coberturas y seguros;
- Metodología y fórmulas para evaluar el desempeño del inversionista proveedor
- Medios de consulta, solución de controversias y terminación anticipada y de rescisión;
- Actos jurídicos complementarios.

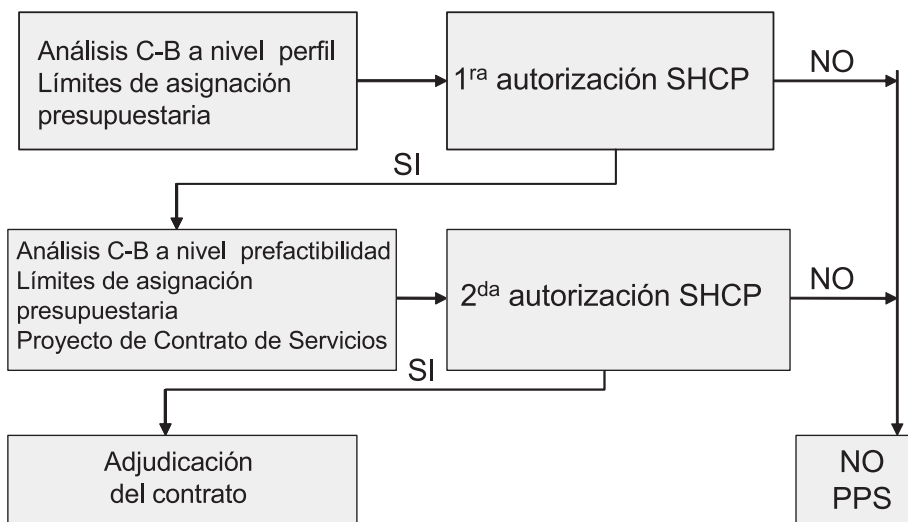
4.2. Autorización.

9. Integración de las solicitudes de autorización.- Con base en las Reglas para la realización de PPS, las dependencias y entidades responsables deberán presentar ante la SHCP las solicitudes de autorización del PPS y del contrato de servicios de largo plazo conforme a los siguientes requisitos:

- a. **Solicitud de autorización del PPS.** Esta solicitud se integra con el estudio y análisis del proyecto a nivel perfil, basado en estudios y parámetros generales de mercado e incluye:
 - Descripción del PPS;
 - Congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales;
 - Opinión favorable de área jurídica y presupuestaria competentes;
 - El análisis costo y beneficio a nivel perfil;
 - El procedimiento de contratación que se seguirá;
 - Principales elementos del contrato de servicios de largo plazo.
 - Formato de techos presupuestarios para PPS

- b. **Solicitud de autorización del proyecto de contrato de servicios de largo plazo.** Una vez calibrado el potencial y sustento presupuestario del PPS, la solicitud de autorización del proyecto de contrato se integra con base en un análisis costo y beneficio a nivel prefactibilidad, fundamentado en estudios de mercado, así como con la propuesta del contrato de servicios. La estructura de la solicitud de autorización es:

- Proyecto de contrato de servicios de largo plazo
- Copia de la primera autorización;
- Opinión favorable del área jurídica;
- Autorización del área presupuestaria;
- Justificación de congruencia con objetivos y metas establecidos en primera autorización;
- Actualización del análisis costo y beneficio;
- Previsión presupuestaria para el ejercicio fiscal vigente;
- Comunicación suscrita por el titular de la dependencia que establezca que se dará prioridad a las previsiones presupuestarias para cumplir con el contrato de servicios de largo plazo,
- En el caso de proyectos para prestación de servicios en donde se convenga la adquisición de activos, los compromisos contingentes que se establecerían en el contrato.
- Formato de techos presupuestarios para PPS.;



4.3. Licitación del contrato.

- 1 **Licitación y adjudicación del Contrato de Servicios de Largo Plazo.**
Los procedimientos de contratación deberán apegarse a lo establecido en la LAASSP y su Reglamento, y demás disposiciones legales aplicables. El

contrato se adjudicará al inversionista proveedor que presente las mejores condiciones económicas para la entidad o dependencia contratante de acuerdo a las disposiciones definidas en las bases de licitación.

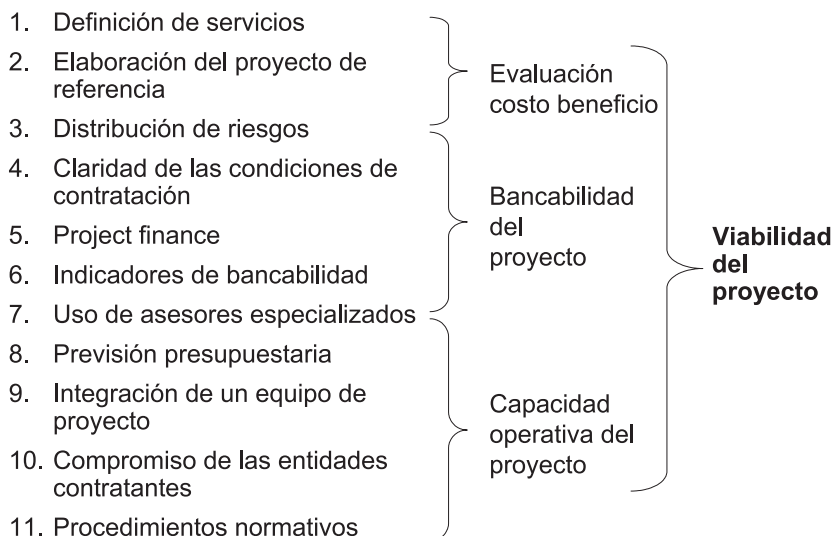
- 2 Formalización del contrato y desarrollo de activos.** Una vez adjudicado el contrato, el inversionista proveedor es responsable de realizar todas las actividades necesarias para el cumplimiento de los niveles de servicio y calidad descritos en dicho contrato. En este proceso, se incluyen las actividades de financiamiento, diseño y construcción de activos relacionados con la prestación del servicio; cualquier modificación que sufra el proyecto o las condiciones técnicas, legales o económicas del mismo deberá ser prevista en el contrato.
- 3 Compromisos presupuestarios derivados del contrato de servicios de largo plazo.** Una vez que los servicios contratados comiencen a ser prestados conforme a los parámetros de calidad y disponibilidad previstos, la entidad o dependencia contratante del PPS será responsable de otorgar al inversionista proveedor la contraprestación pactada y de hacer las provisiones presupuestarias que prevean la disponibilidad de dichos recursos en cada ejercicio fiscal.

4.4. Operación del PPS.

- 1 Operación y seguimiento del PPS.** Un PPS requiere la coincidencia de actividades públicas y privadas para cumplir la provisión de servicios públicos de calidad, por lo que las entidades y dependencias contratantes de un PPS deberán tener a disposición del proyecto los recursos humanos y materiales necesarios para operarlo monitorear el desempeño del inversionista proveedor en el cumplimiento del contrato y prestar los servicios públicos referidos. La operación de un PPS deberá tener como fundamento el asegurar el cumplimiento de la propuesta de valor del mismo, la calidad de los servicios y la salvaguarda del interés público, dentro de un esquema presupuestario sostenible en el largo plazo.
- 2 Terminación del contrato y adquisición de activos.** Un contrato PPS será terminado naturalmente al vencimiento del plazo del mismo o de manera anticipada de acuerdo a las disposiciones previstas por el mismo. En ambos casos se deberán evaluar los pagos a los que tenga derecho la entidad o dependencia contratante o el inversionista proveedor (según sea el caso) derivados de las condiciones de terminación, así como la posible transferencia de los activos desarrollados bajo el contrato. Los pagos que las dependencias o entidades efectúen para realizar esta adquisición deberán ser cubiertos con

cargo a sus respectivos presupuestos autorizados y estarán sujetos a las disposiciones aplicables. En ningún caso el contrato tendrá por objeto principal la adquisición forzosa de activos con los que se prestarán los servicios de largo plazo.

De manera general el árbol de evaluación de la viabilidad de un PPS, es decir la capacidad de los sectores público y privado para llevarlo a cabo, se define de la siguiente manera:



V. EVALUACIÓN Y AUTORIZACIÓN PPS

El esquema PPS representa una alternativa para el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios. De esta manera, la administración pública debe seguir criterios de evaluación y autorización objetivos que permitan calibrar la propuesta de valor de cada proyecto y su sustentabilidad en el largo plazo. Para desarrollar un PPS se debe demostrar que ésta es la forma más eficiente para que la dependencia o entidad cuente con los servicios de apoyo (que serían el objeto de un contrato PPS), en comparación a la alternativa de llevar a cabo las inversiones en obra pública que se requerirían para contar con dichos servicios y que esta alternativa es sostenible en el largo plazo.

El procedimiento de evaluación y autorización de se define con base en las Reglas para la realización de PPS, así como las disposiciones complementarias en materia de análisis costo y beneficio y de definición de límites de asignación presupuestaria emitidos por la SHCP.¹

Los criterios para la ejecución de los PPS son: la obtención de mayores beneficios por cada peso gastado (*Value for Money*) en comparación con la realización del proyecto a través de inversión presupuestaria; la congruencia del contrato PPS con las disposiciones normativas aplicables; las capacidad de comprometer recursos multianuales y su sustento presupuestario de largo plazo.

El modelo básico para estimar el valor por dinero de un PPS es el siguiente:

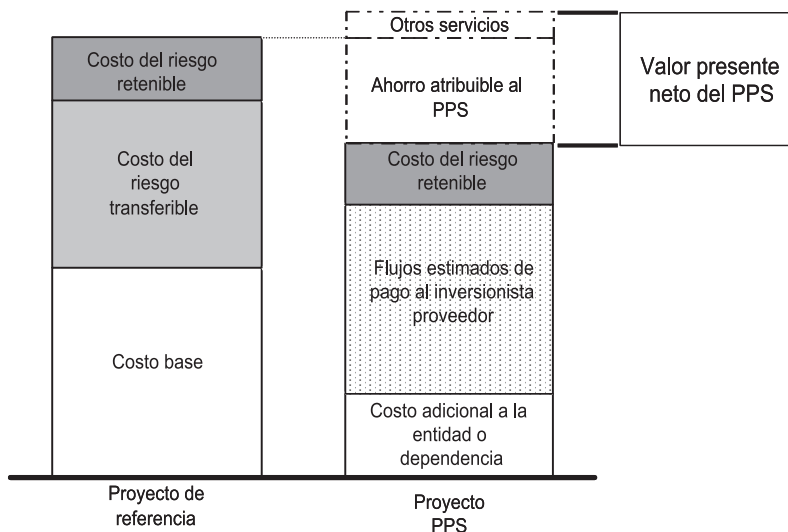
$$VPN_{PPS} = \sum_{t=0}^n \frac{(C_{Ft} + \gamma_t + \Gamma_t)}{(1+i)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{(TS_{PPSt} + C_{Rt} + \Gamma_t)}{(1+i)^t} + \sum_{t=0}^n \frac{(\Psi_{PPSt})}{(1+i)^t}$$

donde:

- VPN_{PPS} = valor por dinero de la opción PPS;
- C_{Ft} = costo base del proyecto de referencia en el período t;
- γ_t = costo de los riesgos transferibles en el período t;
- Γ_t = costo de los riesgos retenibles en el periodo t;
- i = tasa de descuento aplicable al sector público;
- TS_{PPSt} = Tarifa de servicios o flujos estimados de pago al inversionista proveedor en el período t;
- C_{Rt} = costo base que, en su caso, sería responsabilidad de la dependencia o entidad contratante en el período t;
- Ψ_{PPSt} = valor de los beneficios adicionales atribuibles al PPS en el periodo t;
- n = número de años del horizonte de evaluación, y
- t = año calendario, en donde el año 0 será el del inicio de las actividades del proyecto.

1 Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, Lineamientos para la elaboración de análisis costo y beneficio de los PPS y Criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria de los PPS.

Como se muestra en la siguiente gráfica:



Para ser autorizados como tales, los PPS deberán demostrar al compararse contra cualquier alternativa presupuestaria en términos de costo y beneficio, su Valor presente neto es positivo.

Para fundamentar la sostenibilidad presupuestaria de largo plazo para los PPS, las dependencias y entidades deberán cumplir con criterios que determinen el monto máximo del gasto anual que pueden destinar a cubrir las obligaciones de pago que se deriven de dichos proyectos.

Elementos clave para la autorización de un PPS:

Análisis costo-beneficio (*Value for money*)

- Comparación del beneficio neto (VPN) del PPS con el que se obtendría de un proyecto de inversión pública tradicional (proyecto de referencia).

Sostenibilidad presupuestaria

- Margen disponible dentro del presupuesto de la dependencia o entidad contratante para pagos derivados de contratos PPS.

Compromisos multianuales

- Autorización para comprometer recursos destinados al PPS durante los años de vigencia del mismo.

Viabilidad jurídica

- Congruencia del contrato PPS con las disposiciones normativas aplicables.

VI. COMPOSICIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DE UN PPS Y LÍMITES DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

Tradicionalmente, un proyecto presupuestario de infraestructura recibe recursos de una entidad o dependencia del Gobierno Federal para su diseño, construcción, equipamiento, así como para la operación, mantenimiento, pago de insumos y personal una vez iniciada su operación, de manera adicional, la entidad o dependencia debe cubrir los costos de los riesgos asociados durante la vida útil del proyecto.

A través del esquema PPS, la entidad o dependencia contratante es responsable de efectuar los pagos por contraprestación de los servicios pactados definidos como Tarifa de Servicios (TS), así como de cubrir los recursos bajo su responsabilidad, necesarios para el proyecto.

Para una entidad o dependencia, el valor presente del costo de un PPS se compondrá de la siguiente manera:

$$VPC_{PPS} = \sum_{t=0}^n \frac{(TS_{PPSt} + C_{Rt} + \Gamma_t)}{(1+i)^t}$$

donde:

VPC_{PPS} = valor presente del costo de un PPS;

TS_{PPSt} = flujos estimados de pago al inversionista proveedor o Tarifa de servicios en el período t;

C_{Rt} = costo base de las actividades responsabilidad de la dependencia o entidad contratante en el período t;

Γ_t = costo de los riesgos retenibles en el periodo t;

i = tasa de descuento aplicable al sector público;

n = número de años del horizonte de evaluación, y

t = año calendario, en donde el año 0 será el del inicio de las actividades del proyecto.

A su vez, la composición de la tarifa de servicios será equivalente a:

$$VPTS_{PPS} = \sum_{t=0}^n \frac{(TS_{PPSt})}{(1+i_{PPS})^t} = \sum_{t=0}^n \frac{(C_{PPSt} + \gamma_{PPSt} + \Pi_{PPSt})}{(1+i_{PPS})^t}$$

donde:

$VPTS_{PPS}$ = valor presente de los flujos estimados de pago al inversionista proveedor;

TS_{PPSt} = flujos estimados de pago al inversionista proveedor o Tarifa de servicios en el período t;

i_{PPS} = tasa de descuento aplicable al inversionista proveedor;

C_{PPSt} = costo base del proyecto para el inversionista proveedor en el período t;

γ_{PPSt} = costo privado de los riesgos transferibles en el período t;

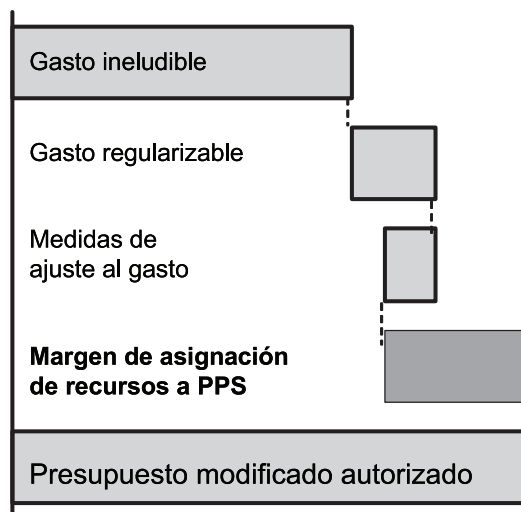
Π_{PPSt} = utilidad requerida por el inversionista proveedor en el periodo t;

n = número de años del horizonte de evaluación, y

t = año calendario, en donde el año 0 será el del inicio de las actividades del proyecto.

En mayo de 2005, la SHCP, a través de la Subsecretaría de Egresos, emitió los “Criterios para Determinar los Límites de Asignación Presupuestaria anual aplicable a los PPS”. El objeto de dichos Criterios es que las dependencias y entidades cuenten con parámetro para evaluar el impacto de las obligaciones de pago que se deriven de los PPS sobre sus presupuestos.

El margen disponible de asignación de recursos presupuestarios de las dependencias y entidades será determinado mediante el cálculo de la diferencia entre el presupuesto modificado autorizado menos el gasto ineludible, menos el gasto regularizable, más las medidas de ajuste al gasto, de conformidad con dichos criterios. Este margen de disponibilidad de recursos deberá ser suficiente para cubrir el impacto promedio anual de los compromisos derivados de PPS, el cual será equivalente a la suma de las obligaciones de pago promedio anual que se hayan adquirido con un inversionista bajo contratos de servicios autorizados, el costo promedio anual de los compromisos estimados en las solicitudes de autorización PPS en trámite, así como aquellos otros gastos promedio anuales asociados a la operación de los proyectos.



En el esquema PPS, la entidad o dependencia contratante se responsabiliza por garantizar la disponibilidad de estos recursos, para lo cual pueden considerarse fuentes de ingresos adicionales a sus recursos presupuestarios, tales como recursos estatales, cuotas de recuperación por servicios, así como ingresos por los servicios concesionados por el proyecto.

Por lo que el impacto promedio anual cada PPS para una dependencia o entidad se puede calcular como:

$$I_{PPS} = PC_{PPS} - GE_{PPS} - Y_{PPS} - \Theta_{PPS}$$

donde:

- I_{PPS} = Impacto presupuestario anual de un PPS;
- PC_{PPS} = costo anualizado de un PPS, compuesto por la Tarifa de Servicios, costo de riesgos retenidos y costos adicionales a la entidad o dependencia;
- GE_{PPS} = Valor anual de los convenios presupuestarios con otros órganos de gobierno;
- Y_{PPS} = Valor anual de los cuotas de servicio recuperables por el PPS;
- Θ_{PPSt} = Valor anual de ingresos propios o por servicios concesionados del PPS;

Para cumplir con la previsión presupuestaria y sustentabilidad de los proyectos, una entidad o dependencia podrá establecer convenios de participación con los

gobiernos estatales en el área de influencia, así como estimar la recuperación de cuotas e ingresos propios del proyecto. La integración y administración de estos recursos será responsabilidad de dicha entidad o dependencia, la cual asumirá la responsabilidad de garantizar su disponibilidad durante la vigencia de los contratos.

VII. IDENTIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS EN UN PPS

Los riesgos atribuibles a un proyecto se pueden definir desde dos perspectivas: fuente de riesgos que identifica los fenómenos o actividades que generan las contingencias del proyecto, y efecto de los riesgos, que identifica las consecuencias que tiene un escenario de riesgo sobre las variables del proyecto.

De manera general, los riesgos de un PPS se pueden analizar integrando ambas perspectivas, se detallan las actividades correspondientes al proyecto durante las etapas de construcción y operación, para cada una de las cuales se identifican los posibles efectos de un escenario de riesgo en términos del tiempo destinado a la actividad y el costo de la misma. De esta manera:

$$VP[E(C\sigma)] = \sum_{l=0}^L VP[E(C\sigma_l)]$$

A su vez, el valor presente de los riesgos asociados se estima descontando el efecto de los mismos durante la vida del proyecto

$$VP[E(C\sigma)] = \sum_{l=0}^n \frac{\sum_{t=0}^L [E(C\sigma_l)]}{(1+i)^t}$$

donde:

- $C\sigma$ = Valor económico de los riesgos asociados a un proyecto;
- $C\sigma_l$ = Valor económico de los riesgos asociados a la actividad l de un proyecto;
- l = actividad en etapa de construcción u operación del proyecto $l=1, \dots, L$;
- i = tasa de descuento aplicable al sector público;
- n = número de años del horizonte de evaluación, y
- t = año calendario, en donde el año 0 será el del inicio de las actividades del proyecto.

La estimación del valor de los riesgos aplicables a cada actividad se realiza evaluando la probabilidad de incidencia de riesgos y su impacto en costos para diferentes perfiles de incidencia, con base en lo cual se integran en un modelo de cuantificación de escenarios que estime el valor esperado.

Para cada actividad I, el valor económico de los riesgos asociados se estima como:

$$E(C\sigma_I) = \left[\sum_{p=0}^P f(\hat{\lambda})_{lp} \cdot v(\hat{\lambda})_{lp} + \sum_{p=0}^P f(x)_{lp} \cdot v(x)_{lp} \right] \cdot C_I$$

donde:

- $C\sigma_I$ = Valor económico de los riesgos asociados a la actividad I de un proyecto;
- D = riesgo aplicable al factor tiempo;
- x = riesgo aplicable al factor costo;
- p = escenario de probabilidad de incidencia de los riesgos, $p=1, \dots, P$;
- $f(.)$ = función de densidad o probabilidad de ocurrencia de la contingencia $f(.) \in [0, 1]$;
- $v(.)$ = impacto económico porcentual de la contingencia en caso de que esta se presente;
- CI = Costo libre de riesgos de la actividad I.

Los riesgos asociados a un PPS se distribuyen entre la entidad o dependencia contratante y el inversionista proveedor con base en la capacidad de cada uno para prever, controlar y cubrir dichos riesgos. De manera general, se espera que el inversionista privado quien asuma los riesgos de diseño, construcción, financiamiento, operación, y mantenimiento de los activos con los que se presta el servicio al gobierno.

VIII. ASPECTOS CONTABLES Y PRESUPUESTARIOS APLICABLES A PPS

El procedimiento necesario para la presupuestación referida deberá cubrir los siguientes pasos:

- 1 **Registro programático.**-Con fundamento en el artículo 5 del MNPAPF, las entidades y dependencias, a través de su Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto deberá definir la Unidad Responsable para el registro presupuestario del PPS y ejecutar el gasto con sujeción a los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador.

- 2 Lineamientos de gasto.**-Con fundamento en el artículo 14 del MNPAPF, las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto o sus equivalentes en las dependencias, integrarán las propuestas de los calendarios de presupuesto que les corresponda, incluidos los de las entidades bajo su coordinación sectorial, conforme a los lineamientos para la calendarización del Presupuesto de Egresos que emita la SHCP, a través de la Unidad de Política y Control Presupuestario, y las enviarán a ésta, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, para su aprobación en los términos y plazos que se establezcan en dichos lineamientos. En los criterios y lineamientos que la UPCP emita para la integración del PPEF correspondiente se definirán los PPS como compromisos autorizados de largo plazo.
- 3 Comunicación de techos.**- De acuerdo al artículo 15 del MNPAPF y con base en los criterios y lineamientos emitidos por UPCP, la SHCP a través de la DGPyP, comunicará a la entidad o dependencia los calendarios y techos de gasto para la integración de su presupuesto, así como los compromisos derivados de PPS autorizados para la misma.
- 4 Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.**- La DGPOP correspondiente integrará las obligaciones del PPS en los anteproyectos de PEF siguiendo los criterios de gasto, compromisos de largo plazo y techos emitidos por la SHCP, así como otras disposiciones normativas aplicables. A su vez, la SHCP integrará con dicha información el PPEF, con fundamento en los artículos 17 y 19 de la LPCGPF.
- 5 Presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.**- El PPEF deberá ser presentado al Presidente de la República por la SHCP, para ser enviado a la Cámara de Diputados en el ejercicio de aprobación correspondiente.
- 6 Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.**- El PPEF deberá ser discutido y aprobado por la Cámara de Diputados en el ejercicio correspondiente, una vez autorizado se comunicará al Presidente de la República para su publicación y ejercicio.
- 7 Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.**-La SHCP a través de la DGPyP correspondiente comunicará a la DGPOP correspondiente el presupuesto aprobado, quien tendrá la obligación de ejercer dichos recursos con apego a los criterios autorizados y la normatividad aplicable.

En la integración del Proyecto de PEF 2006, la SHCP definió la partida 3415 en el Clasificador por Objeto del Gasto para registrar las obligaciones de pago de los PPS. De conformidad con las Reglas PPS, en cada proyecto de PEF se hará mención especial a los compromisos asumidos para el pago de los PPS en el ejercicio correspondiente y en los subsecuentes.

Debido a que los compromisos de pago de un PPS son contingentes al cumplimiento de la provisión de servicios en cada ejercicio fiscal y a que la partida de gasto aplicable a PPS está definida dentro del rubro de Gasto Corriente, en el presupuesto público únicamente se registrarán los compromisos generados en el ejercicio fiscal correspondiente, quedando los compromisos futuros fuera de registro en la hoja de balance. Este tratamiento es análogo a las disposiciones contables utilizadas en otros países, especialmente a la norma SEC'95 sobre el tratamiento contable para Asociaciones Público Privadas en el desarrollo de infraestructura.

De manera genérica el SEC'95 define los criterios para registrar dentro o fuera del balance de la administración pública las obligaciones de un contrato PPP/PPS conforme a lo siguiente²:

- Si durante el periodo de explotación el inversionista afronta la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad y recibe la mayoría de los beneficios, la infraestructura se registra en el balance privado. Sólo repercuten en el resultado presupuestario de la Administración los pagos regulares. Si la infraestructura se entrega a la Administración Pública al final del periodo de explotación, se registra en el balance de ésta, compensado con una transferencia de capital que no tiene repercusión en el resultado presupuestario.
- Si durante el periodo de explotación la Administración Pública afronta la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad y recibe la mayoría de los beneficios, la infraestructura se contabiliza en el balance público (se considera formación bruta de capital fijo y, por tanto, con repercusión en la capacidad o necesidad de financiación) utilizando como contrapartida un préstamo de igual valor. Durante el periodo de explotación, los pagos anuales deberán dividirse entre reembolsos de principal y pagos de intereses (sólo éstos tendrán repercusión en la capacidad o necesidad de financiación) relativos al préstamo imputado. El tipo de interés se determinará implícitamente, tal que las amortizaciones acumuladas equivalgan al principal del préstamo imputado.

2 *Bernardino Benito López y Vicente montesinos "Análisis de la financiación ¿Privada? de infraestructuras".*

Donde la estructura de los contratos PPS en México corresponden a la primera modalidad de PPP.

IX. FINANCIAMIENTO Y REFINANCIAMIENTO DE PPS

En la formación de un Vehículo de propósito especial (*Special purpose vehicle*, SPV), los bancos y demás proveedores de deuda desarrollan un papel fundamental para la sustentabilidad de las ofertas económicas. Su participación se enfoca a la provisión de recursos para el financiamiento de los activos del proyecto y al diseño de seguros y garantías de repago de dicha deuda, entre los cuales se definen derechos sobre la conformación del SPV y su composición de capital (*Step-in rights*), garantías de cumplimiento de los integrantes del SPV y derechos derivados de la terminación, natural o anticipada, del contrato.

En el mercado de PPP se han diseñado, también, mecanismos de refinanciamiento de deuda y de inversión, los cuáles permiten una amortización anticipada de los contratos de financiamiento del proyecto y su sustitución por otras fuentes de recursos más eficientes. La opción de refinanciamiento se evalúa y aplica de manera posterior al inicio de la prestación de servicios del proyecto, una vez que el perfil de riesgo del mismo haya cambiado debido a la reducción significativa de riesgos asociados a la construcción, al diseño y a la operación del SPV.

En el esquema PPS, la responsabilidad de buscar y obtener fuentes eficientes de financiamiento para el desarrollo de los proyectos recae directamente en el inversionista proveedor, utilizando su experiencia en el financiamiento de proyectos privados. La participación directa del Gobierno Federal en este proceso se debe enfocar a que el diseño del marco de licitación incentive la competencia entre empresas privadas para que estas definan su propuesta en los términos más eficientes de valor por dinero, incluidas las fuentes de financiamiento.

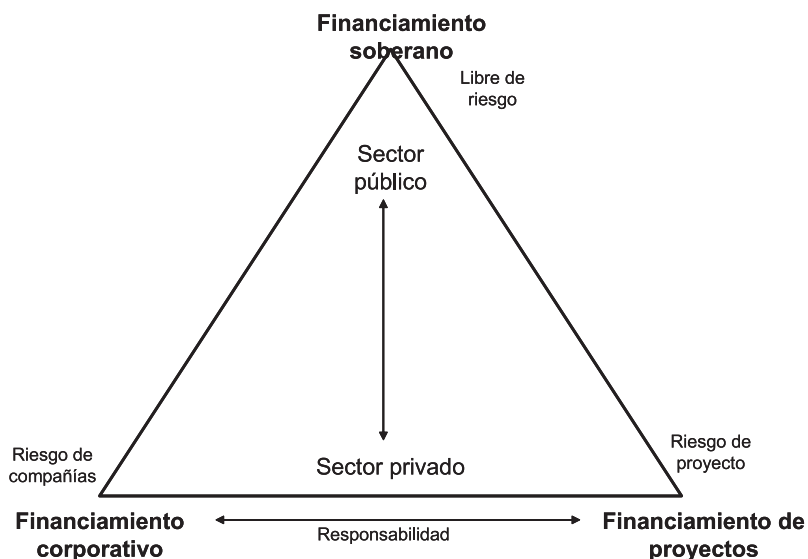
En un PPS, un inversionista proveedor puede diseñar su esquema de financiamiento a partir de las siguientes fuentes: financiamiento de banca privada, deuda contraída en el mercado de capital (con garantías de crédito o calificación de capacidad crediticia), banca de desarrollo, organismos multilaterales, capital de riesgo por parte de los inversionistas.

Para promover la eficiencia del mercado de financiamiento para PPS y la obtención de valor por dinero en las propuestas del sector privado, se debe promover la competencia entre proveedores y fuentes de financiamiento, así como una adecuada asignación de riesgos entre instrumentos, reduciendo la exposición del Gobierno Federal al riesgo sistemático de mercado para alguna fuente de financiamiento en particular.

En un SPV los bancos y proveedores de deuda, desarrollan un papel fundamental para la integración y sustento de las ofertas económicas, con una contribución típica desde un 70% hasta 90% en el monto total de financiamiento del PPS. El papel de los bancos y proveedores de deuda se enfoca al suministro de recursos para el financiamiento en las etapas de construcción y desarrollo de los activos del proyecto y al diseño de seguros y garantías de repago de dicha deuda.

Mecanismos de financiamiento

La banca privada mexicana cuenta con amplia experiencia en la provisión de deuda para el sector público (*sovereign finance*), para compañías privadas (*corporate finance*, CF) y, de manera reciente, en financiamiento de proyectos específicos (*project finance*, PF). En este contexto, la evaluación y diseño para el financiamiento de PPS partirá de una estructura contractual y principios similares a los de PF.



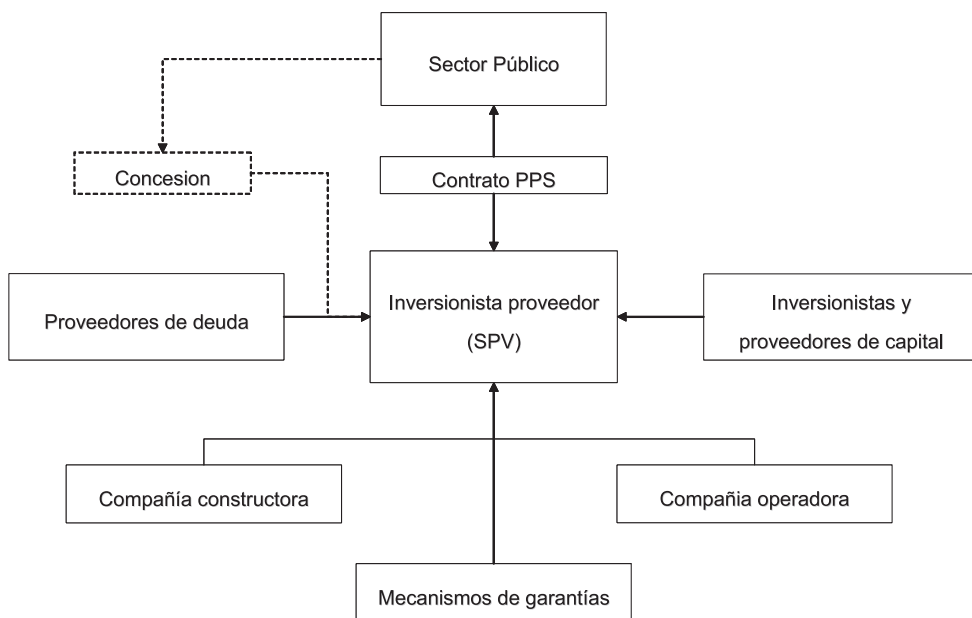
Objetivos financieros de los participantes en un PPS

1. Desarrolladores
 - Maximizar retorno sobre inversión
 - Limitar inversión de riesgo.
 - Minimizar exposición a riesgos.

2. Sector Público
 - Optimizar la disponibilidad de servicios y maximizar el valor por dinero del proyecto.
 - Mantener la disciplina financiera del sector privado.

3. Tenedores de deuda (acreedores)
 - Asegurar el repago eficiente del crédito.
 - Evitar exposición a riesgos incontrolables.

Estructura típica para el financiamiento de un PPS



* La figura de la concesión se utiliza cuando el PPS se desarrolle sobre activos o terrenos que se mantengan como propiedad del sector público.

Financiamiento de proyectos y de PPS

El sistema de PF incluye los mecanismos de financiamiento enfocados y limitados al ámbito de desempeño de proyectos específicos. En este esquema la responsabilidad legal y financiera de las empresas que intervienen en el proyecto está limitada a su contribución en el financiamiento, garantías y obligaciones detalladas en el contrato de participación; de esta manera, el repago de la deuda contratada para el

proyecto se sustenta con la capacidad del mismo de generar los flujos de efectivo adecuados.

La ventaja de utilizar PF para proyectos PPS es la siguiente:

- Puede ser una fuente de financiamiento eficiente y específica respecto a las características del proyecto.
- Capacidad de aislar y controlar riesgos específicos.
- Incrementa la capacidad de endeudamiento de los desarrolladores
- Fomenta el acceso de compañías pequeñas a fuentes eficientes de financiamientos
- Evita la consolidación de estados financieros y acota la responsabilidad las compañías participantes.
- Incentiva a los integrantes de un SPV a cumplir con las obligaciones del contrato con base en un esquema de seguros y garantías de participación.
- Un SPV puede acceder a una calificación de crédito superior a la de las empresas que lo integran.
- Se incentiva el cumplimiento del contrato a través del esquema de penalizaciones en el mecanismo de pagos y el sistema de seguros y garantías al interior del SPV.

Por su parte, el uso de un vehículo de propósito especial SPV presenta las siguientes ventajas:

- La propiedad de los activos del proyecto y la responsabilidad del cumplimiento de contrato se acota a la constitución del SPV.
- El SPV puede ser sujeto de estímulos fiscales.
- La definición del giro de la empresa es clara, específica y acotada a la vida del contrato.
- Un SPV define claramente su sistema de administración interna, incluida la definición de derechos y obligaciones de los participantes y mecanismos de resolución de controversias.

Proveedores de deuda

En la formación de un SPV, los tenedores de deuda definirán sus derechos sobre la conformación y operación del mismo, garantías de cumplimiento de las empresas integrantes y los derechos derivados de la terminación, natural o anticipada, del contrato. De esta manera los bancos absorben el riesgo de desempeño del SPV, a través de garantías de cumplimiento y definición de derechos de intervención (*Step-in rights*).

Elementos esenciales para la participación de la banca privada:

- Marco legal adecuado que sustente el cumplimiento de derechos contractuales.
- Estabilidad y compromiso de largo plazo del sector público en el esquema.
- Marco competitivo para desarrolladores y constructores.
- Mercado disponible de operadores privados para PPS.
- Disponibilidad de capital de riesgo para financiar PPS.
- Reglas claras para la modificación del financiamiento en un SPV.
- Procesos de licitación objetivos y transparentes.
- Claridad en la definición de servicios y niveles de calidad en los PPS.
- Adecuada distribución de riesgos reflejada en el mecanismo de pagos.
- Limitada incertidumbre en el flujo de repago del PPS.
- Reglas de terminación anticipada equitativas.
- Protección ante actos de autoridad.

El papel de los bancos y demás tenedores de deuda en un PPS será el de proveedores de liquidez, no necesariamente el de responsables por los riesgos operativos o de desempeño del proyecto. Para la contratación de deuda, debe establecerse de manera clara y objetiva:

- Precio
- Plazo
- Tasas de cobertura del servicio de deuda (anual y por el plazo del contrato)
- Exposición a riesgos
- Términos de evaluación y amortización anticipada
- Garantías de cumplimiento al interior del SPV.

Capital de riesgo

En el financiamiento de un PPS, las fuentes de capital constituyen una parte fundamental para enfrentar la exposición al riesgo de los SPV. Los instrumentos de capital deben especificar su exposición al riesgo y la tasa de retorno esperada sobre la inversión. Las fuentes principales de capital son los inversionistas o contratistas integrantes del SPV, inversionistas institucionales y fondos del mercado secundario.

Refinanciamiento de PPS

En el mercado de PPP se han diseñado mecanismos de refinanciamiento de deuda y de capital, los cuáles permiten una amortización anticipada de los contratos de

financiamiento del proyecto y su sustitución por otras fuentes de recursos más eficientes. La opción de refinanciamiento se evalúa y aplica de manera posterior al inicio de la prestación de servicios del proyecto, una vez que el perfil de riesgo del mismo haya cambiado debido a la reducción significativa de riesgos asociados a la construcción, al diseño y a la operación del SPV. Debido a que un PPS constituye una asociación entre el sector público y el privado, las ganancias netas derivadas de ejercer la opción de refinanciamiento de un PPS deberán ser compartidas entre el inversionista proveedor y la dependencia o entidad contratante.

El procedimiento de refinanciamiento de un PPS deberá considerar:

- El procedimiento de evaluación del proyecto y su perfil de riesgo.
- La estimación de costos y beneficios de refinanciamiento.
- El mecanismo para compartir los beneficios netos del refinanciamiento.
- La entidad responsable de liderar la venta de los títulos de financiamiento.
- El mecanismo de definición y transferencia de derechos dentro del SPV.
- El mecanismo de administración y control del SPV refinanciado.
- El uso de seguros (*monoliners*) para el refinanciamiento.

Modelos financieros

Como herramientas de evaluación financiera y económica de los proyectos y propuestas se utilizan modelos financieros estandarizados para apoyar la toma de decisiones en el financiamiento y ejecución de un proyecto. Los modelos financieros que se pueden utilizar para la evaluación de PPS son:

- Precio sombra.- Base para estimar el precio de los servicios a proveer por el inversionista proveedor.
- Sustentabilidad.- Permite comparar las diferentes opciones de financiamiento público para el pago de largo plazo de un PPS.
- Comparación de ofertas.- Permite evaluar en términos objetivos y transparentes las ofertas recibidas en la licitación de un PPS. Promueve la confianza de los inversionistas.
- Modelo contractual.- Se utiliza para reflejar términos de financiamiento y pagos en la firma del contrato y, posteriormente, calcular compensaciones o variaciones al mismo.
- Mecanismo de pagos.- Metodología acordada para determinar las penalizaciones, descuentos y pagos por la prestación de servicios.

Un sistema de financiamiento de proyectos acotado a la figura del SPV permitirá hacer más eficiente la obtención de recursos para los proyectos, así como incentivar

el cumplimiento de las disposiciones del contrato por parte del inversionista proveedor, limitando la responsabilidad de los participantes y definiendo una clara asignación de riesgos entre ellos.

El refinanciamiento de proyectos permitirá abaratar los costos de fondeo para PPS, alargar el plazo de financiamiento con instrumentos de bajo riesgo y liberar recursos para futuros proyectos.

Cualquier cambio sustancial en las condiciones de financiamiento en un PPS deberá ser previamente comunicado por el SPV y autorizado por la entidad o dependencia contratante, conforme a lo dispuesto en el contrato de servicios de largo plazo. En dicho contrato se deberá especificar el mecanismo utilizado para evaluar los beneficios netos para el proyecto derivados de dichos cambios y, en su caso, el impacto de éstos en los compromisos de pago por parte del sector público.

X. PERSPECTIVAS DEL ESQUEMA PPS.

Como pilar del sustento de largo plazo del esquema PPS, se considera conveniente promover la institucionalización del programa y los procedimientos de integración, evaluación, autorización y operación de proyectos. Para ello, es necesario identificar las actividades necesarias para el diseño de reglas, guías y metodologías generales, la evaluación y diseño del marco regulatorio correspondiente, la promoción del programa, de sectores y de proyectos, asesoría estratégica y especializada, el desarrollo de los estudios correspondientes a cada proyecto y su procedimiento de evaluación e implementación. Una vez definidas dichas actividades se debe identificar los procesos ya existentes que den soporte a su cumplimiento, así como aquellos procedimientos que no se han cubierto de manera satisfactoria en el programa para, a partir de ello, definir la participación en cada procedimiento y actividad de los organismos del sector público y del sector privado involucrados en el esquema, así como la interrelación, coordinación y responsabilidad de cada participante.

Con el fin de dar continuidad al esquema PPS, es necesario crear el marco normativo adecuado que asegure la permanencia de dicho esquema en el largo plazo. Dentro de las propuestas normativas para la institucionalización de los PPS se están explorando las siguientes:

A mediano plazo:

Expedición de un reglamento de la Ley General de Bienes Nacionales para normar específicamente el otorgamiento de concesiones para prestación de servicios al sector público por parte del concesionario.

Reforma a la LAASSP o a su reglamento para incorporar una definición específica de servicios para PPS.

A largo plazo:

Reforma a la LAASSP para establecer el concepto de “licitación selectiva” que consistiría, dentro del procedimiento de licitación pública respectivo, en la selección de un grupo conformado por los licitantes que se consideren más adecuados para la realización del proyecto, con base en criterios predeterminados. Una vez conformado dicho grupo, se procedería a negociar con sus integrantes los términos y condiciones de carácter, técnico, económico y legal del PPS, hasta la adjudicación del contrato correspondiente a favor del licitante que otorgue las mejores condiciones.

XI. CONCLUSIONES

Actualmente, el Gobierno Federal está desarrollando PPS para ampliación de carreteras y para la construcción y operación de hospitales y universidades públicos. Se han desarrollado los primeros procesos de licitación y los estudios correspondientes a las siguientes generaciones de proyectos. En total se han identificado más de 20 PPS potenciales que representan inversión impulsada por encima de los 25 mil millones de pesos; de la misma manera se está evaluando la posibilidad de extender este modelo a otros sectores de la administración pública Federal y a otros niveles de gobierno en el país.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) entrará en vigor el 1° de abril de 2006 y contempla en sus artículos 32 y 50 la celebración de contratos plurianuales para la adquisición de bienes y servicios, así como el tratamiento prioritario para los mismos en la integración y negociación de los proyectos de egresos de la Federación. Posteriormente a la entrada en vigor de la LFPRH, se emitirá el Reglamento respectivo, el cuál contendrá disposiciones detalladas que modelen y den mayor certidumbre los procesos de autorización y presupuestación para PPS.

Los proyectos de participación pública privada han sido un medio eficaz para unir los esfuerzos de ambos sectores y aprovechar eficientemente sus habilidades y capacidades, ello ha permitido potenciar los escasos recursos públicos disponibles para impulsar una mayor inversión, mantener en todo momento la disciplina fiscal, y contribuir así a generar crecimiento económico y fuentes de empleo.

Beneficios y elementos clave del esquema PPS

Beneficios	Elementos clave
☛ Planeación de largo plazo	☛ Control de márgenes presupuestarios
☛ Mayor calidad en servicios públicos	☛ Adaptación del marco jurídico al modelo de contratación PPS
☛ Mayor inversión	☛ Consulta y comunicación con organizaciones sociales
☛ Uso de fuentes alternativas de financiamiento	☛ Difusión adecuada del esquema ante grupos interesados
☛ Manejo eficiente de riesgos	☛ Solución de controversias, pagos por terminación anticipada y transferencia de propiedad al sector público, en su caso

Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS): Una Nueva Opción Para el Financiamiento Público Local

César Bojórquez León

INTRODUCCIÓN

La deuda pública es un valioso recurso para financiar inversiones públicas productivas en los términos que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, es claro que hoy en día no es la única forma para financiar proyectos.

Actualmente existe una amplia gama de opciones para financiar inversiones públicas productivas:

- Recursos propios y/o transferidos
- Concesión de los servicios públicos
- Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)
- Proyectos de inversión con efecto diferido en el registro del gasto (PIDIREGAS)
- Contratación de deuda pública directa

Es frecuente que el marco jurídico en materia de deuda pública y finanzas no está acorde a las necesidades de las modernas operaciones que hoy en día se pueden realizar.

Este trabajo se enfocará a exponer las perspectivas de cambio al marco jurídico local, principalmente en el ámbito financiero, frente a los nuevos retos y dificultades que presenta el actual mercado financiero mexicano; muy especialmente se abordará el tema de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

Para lo anterior, en primer lugar se realizará una descripción del concepto de los PPS y posteriormente se expondrán algunos cambios legales que tendrían que realizarse en las normas locales a fin de darles sustento.

I. EL CONCEPTO DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO.

En México, lo mismo que en otros países, el gobierno federal y algunos gobiernos locales han incursionado en el esquema denominado Asociación Público-Privada (APP) tratando de compensar la escasez de recursos públicos para proyectos de inversión en infraestructura, variedad entre las que se encuentra una nueva fuente de financiamiento: los contratos de prestación de servicios a largo plazo, los llamados PPS.

En efecto, los PPS forman parte de una familia integrada por esquemas de financiamiento que buscan complementar experiencias, recursos, habilidades y capacidades entre los sectores público y privado, tratando siempre de adoptar y transferir riesgos de una manera más eficiente, de conformidad con la que cada quien sabe, quiere y puede realizar mejor.

De conformidad con la empresa calificadora Standard & Poor's, *“El esquema PPS, desarrollado a partir de 2002, se basa en el modelo británico de iniciativas de financiamiento privado (PFIs por sus siglas en inglés), introducido en el Reino Unido en 1992, y bajo el cual el sector público contrata los servicios de empresas privadas para diseñar, financiar, construir y operar infraestructura pública.”*¹

Por su parte, la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisa que los Proyectos para la Prestación de Servicios consisten en que: *“Un inversionista privado diseña, construye, financia y opera la infraestructura de apoyo para prestar, en forma integral, diversos servicios a dependencias y entidades del gobierno, para que éstas a su vez presten servicios públicos.”*²

Asimismo, la normatividad federal en la materia, publicada en abril de 2004, establece que un contrato de servicios de largo plazo es un: *“Acto jurídico que involucra recursos de varios ejercicios fiscales, celebrado entre una dependencia o*

1 Standard & Poor's, *“Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)”*, publicado el 28 de septiembre de 2005, en <http://www.standardandpoors.com.mx>, en la sección *“Artículos Seleccionados, Gobiernos Locales y Regionales”*.

2 Unidad de Inversiones de la SHCP, en el documento: *“Proyectos de Participación Pública y Privada en México”*, Seminario sobre *“Evaluación de las Inversiones Públicas”*, Septiembre de 2005.

entidad de la Administración Pública Federal y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar, a largo plazo, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, o provea dichos activos por sí o por un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un proyecto para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago por parte de la dependencia o entidad por los servicios que le sean proporcionados.”³

Finalmente, en lo que se refiere al concepto de contratos de prestación de servicios, el Artículo 15 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, establece una definición muy similar a la federal que se expuso en el párrafo anterior. Léase el mencionado precepto estatal:

“...las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal podrán celebrar contratos para prestación de servicios a largo plazo, los cuales involucran recursos de varios ejercicios fiscales, celebrados entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar a largo plazo con financiamiento privado, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un contrato para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago, por parte de la dependencia o entidad, por los servicios que le sean proporcionados.”

Es importante aclarar una diferencia de los PPS con respecto a la concesión tradicional: en los PPS la responsabilidad de los servicios siembre está a cargo del gobierno, quien conserva la facultad para diseñar, construir, financiar y operar la infraestructura de la forma directa o tradicional, o bien, transferir estas actividades al sector privado.

Por ello, la normatividad federal en la materia dispone que las dependencias y entidades deberán realizar un análisis del costo-beneficio de los proyectos para prestación de servicios conforme a los lineamientos que al efecto emita la Unidad de Inversiones de la SHCP, con el fin de establecer que el proyecto genera beneficios netos positivos bajo supuestos razonables.

En el análisis costo-beneficio se deberá mostrar si el proyecto para prestación de servicios genera beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían en caso

3 SHCP, “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de abril de 2004.

de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un proyecto público.

En efecto, el análisis costo-beneficio debe demostrar que la utilización del esquema PPS puede generar un ahorro en comparación de una inversión pública tradicional.

La participación del sector privado no necesariamente debe ser la misma en todos los casos, ya que en el estudio de cada proyecto debe haber una clara asignación de riesgos entre los sectores público y privado, es decir, delegar en cada sector lo que sabe, quiere y puede hacer mejor, y el resultado de este estudio debe plasmarse en un contrato de servicios a largo plazo.

Finalmente, en esta sección sólo agregaremos que, en virtud de que cada proyecto es diferente, en el análisis de cada contrato entre los participantes (entidad o dependencia responsable de la prestación del servicio, por una parte, y el inversionista proveedor, por la otra), deben intervenir asesores externos para que concilien los aspectos técnicos, legales y financieros.

En la sección que aparece a continuación, comentaremos las complicaciones técnicas y jurídicas que en ocasiones se presentan para tratar de instrumentar los contratos de prestación de servicios al ámbito local, en donde muy frecuentemente es necesario realizar profundos cambios legales para darles sustento.

II. REFORMAS LEGALES RELACIONADAS CON LOS PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

Es bien sabido que la normatividad vigente no está adaptada a los modernos esquemas para financiar obras para la prestación de servicios públicos. Esta realidad es mucho más palpable en el caso de los PPS, ya que estos esquemas financieros tienen que ver con distintos ordenamientos jurídicos locales, principalmente en:

- Constituciones de los estados.
- Leyes de adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos, o su equivalente en los estados.
- Leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público de los estados o su equivalente.
- Leyes de deuda pública de los estados y municipios.
- Reglamentos a las citadas leyes.

2.1 La Experiencia del Estado de Oaxaca con la Adopción de los PPS.

2.1.1 Las Reformas Legales.

El día 3 de septiembre de 2005 se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca diversas reformas legales, con el propósito de adecuar la legislación local a la operación de los PPS.

En efecto, se publicó el Decreto No. 147 mediante el cual se reforma, deroga y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca; la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal; la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad; y la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.

2.1.1.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.

En lo que respecta a la norma suprema del Estado, se adicionó una Fracción al **Artículo 59** (la Fracción XXI Bis) a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca para puntualizar que son facultades de la Legislatura:

“Autorizar al Titular del Poder Ejecutivo, así como a los Municipios del Estado, la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo, que tengan por objeto crear infraestructura pública, con la participación del sector privado. Asimismo, aprobar en el Presupuesto de Egresos correspondiente, las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con motivo de dichos contratos, durante la vigencia de los mismos.”

2.1.1.2 Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal.

Se adicionó una Fracción del **Artículo 5** (la Fracción VI) de dicha Ley, para establecer que entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, objeto de esta Ley, también quedarán comprendidos los contratos para la prestación de servicios.

Asimismo, se adicionó un segundo párrafo al artículo 11 de esta Ley, para anotar lo siguiente:

“Las controversias derivadas o relacionadas con los contratos celebrados de conformidad con esta Ley, podrán resolverse mediante arbitraje. El Procedimiento arbitral se substanciará con base en las reglas que determinen las partes en el acuerdo

de arbitraje correspondiente y a la falta de éstas, se seguirán las disposiciones del Código de Comercio relativas al arbitraje”.

Por otra parte, se agregó el **Artículo 15 Bis** a la Ley en comento, para disponer que:

“De conformidad con lo establecido en el Artículo 59 Fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal podrán celebrar contratos para prestación de servicios a largo plazo, los cuales involucran recursos de varios ejercicios fiscales, celebrados entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar a largo plazo con financiamiento privado, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un contrato para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago, por parte de la dependencia o entidad, por los servicios que le sean proporcionados.”

Los servicios que el inversionista proveedor proporcione, conforme a los contratos para prestación de servicios a largo plazo, podrán consistir en el mantenimiento, administración, operación, explotación, diseño, construcción, arrendamiento, transferencia de activos o financiamiento de bienes muebles o inmuebles.

La asignación de los contratos establecidos en este artículo, se hará de acuerdo con los procedimientos establecidos en la presente Ley, por lo que las dependencias y entidades emitirán un dictamen técnico-económico que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 30 de esta Ley, para adjudicar los mencionados contratos.”

2.1.1.3 Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad.

En lo que se refiere a la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad, se adiciona el segundo y tercer párrafos al artículo 13 para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 13.-

El Congreso del Estado aprobará en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, las obligaciones de pago previstas en los contratos para prestación de servicios a largo plazo vigentes, tanto para el ejercicio fiscal

correspondiente como para los subsecuentes, conforme a la información que proporcione la dependencia o entidad contratante.

Los pagos que realicen las dependencias y entidades, como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato para prestación de servicios a largo plazo, se registrarán como gasto de capital y no constituya deuda.”

Además, se adiciona un cuarto párrafo al artículo 15, para quedar como sigue:

“Artículo 15.-...

... El Proyecto de Presupuesto de egresos hará mención especial de los compromisos que se deriven de los contratos para prestación de servicios a largo plazo, en los que el Gobierno Estatal podría adquirir activos.”

2.1.1.4 Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.

Respecto a la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, se adicionan el segundo párrafo al artículo 4 para quedar como sigue:

“Artículo 4.- Las obligaciones que contraigan los entes públicos citados en el artículo anterior podrán derivar de:

I a IV.- . . .

... “Se exceptúa de lo establecido en este artículo, los contratos para prestación de servicios a largo plazo, previstos en el artículo 59 fracción XXI bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.”

Finalmente, se adiciona la fracción IV al artículo 5 de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, para quedar de la siguiente forma:

“Artículo 5.- No constituye deuda pública estatal ni municipal, las obligaciones que en forma directa, indirecta o contingente, contraigan los entes públicos en los siguientes casos:

I a III.- ...

IV.- Cuando celebren contratos para prestación de servicios a largo plazo, previstos en el artículo 59 fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.”

2.1.2 La Adopción de los Proyectos de Prestación de Servicios en el Estado de Oaxaca.

En febrero de 2006⁴, el Gobierno del Estado de Oaxaca dio a conocer que el Gobierno del Estado de Oaxaca adoptó el esquema de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) para llevar a cabo obras de infraestructura.

En esa publicación se afirmó que para permitir la participación directa de la inversión privada en la construcción de obra pública, el gobierno del Estado impulsó en Oaxaca un novedoso modelo de financiamiento, al adoptar los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

El Gobierno del Estado afirmó que esa entidad se convirtió en la primera en modificar su marco jurídico para acceder a este tipo de esquemas que permiten aplicar el capital privado sobre terrenos que son propiedad del gobierno.

Se precisó que el Gobierno del Estado estimó no comprometer los recursos presupuestales de la entidad y aprovechar la inversión de los particulares. Se señaló que la primera coinversión público-privada es para la edificación de la Ciudad Judicial, en Reyes Mantecón, y la Ciudad Administrativa, en Tlalixtac de Cabrera.

Se informó que el esquema de financiamiento primero tuvo el apoyo y la autorización del Congreso de Oaxaca, con una votación del 99 por ciento del total de los legisladores para impulsar las reformas adecuadas al marco jurídico y adoptar el esquema del PPS.

La Ciudad Administrativa comprenderá nueve edificios que albergarán ocho dependencias del Poder Ejecutivo del Estado. En cuanto a la Ciudad Judicial, se construirán 16 edificios de oficinas para que se reubiquen 22 dependencias y organismos públicos.

Asimismo, el Gobierno del Estado manifestó que a través de este concepto, el sector público celebra un contrato de prestación de servicios con un inversionista privado, quien se encargará de realizar la inversión para construir, equipar y dar mantenimiento a la infraestructura.

Una vez terminada la obra, se pagará durante los próximos 15 años una contraprestación por la disponibilidad de la infraestructura, lo que permitirá diferir la inversión en el gasto del capital a largo plazo, por lo que son más eficientes

4 *Boletín de Prensa del día 13 de febrero de 2006, emitido por el Gobierno del Estado de Oaxaca, www.oaxaca.gob.mx.*

los recursos públicos, sin que las inversiones impliquen la contratación de deuda pública.

III. CONCLUSIONES

Hoy en día los mercados financieros perfeccionan nuevos esquemas financieros que pueden estar al alcance de los gobiernos locales. Sin embargo, en ocasiones el marco jurídico siempre va por detrás de las innovaciones financieras.

Por ello, hoy es necesario emprender paquetes completos de reformas a diversas leyes, todo con el propósito de adecuar el marco legal a los nuevos requerimientos del mercado.

En el caso del Estado de Oaxaca, la adopción de los Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo implicó una amplia reforma a diversos ordenamientos locales que finalmente permitieron y permitirán la construcción de importantes obras de infraestructura.

Finalmente, es evidente que los pagos que realicen las dependencias y entidades públicas locales como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato para prestación de servicios a largo plazo, tendrán un efecto en los futuros presupuestos públicos. Por esta razón, sólo se comentará que tanto en la contratación de deuda directa, así como también en el caso de los contratos PPS, deberá emplearse un criterio prudencial a fin de combinar adecuadamente la inversión directa tradicional con la inversión financiada.

ANEXO

En el artículo que anteriormente se ha presentado, “Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS): Una Nueva Opción Para el Financiamiento Público Local”, ha sido escrito apegado a la realidad jurídica y financiera de México, en especial de una entidad federativa de México, como es el caso del Estado de Oaxaca. En el mencionado trabajo se pudieron advertir las inquietudes, necesidades y normatividad que es necesario tomar en cuenta en el caso antes señalado a fin de resolver las crecientes necesidades de gasto que enfrentan los gobiernos subnacionales de México.

En forma complementaria al documento anterior, en el presente Anexo el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC, ha considerado prudente incorporar experiencias internacionales sobre la aplicación de las Asociaciones Público Privadas (APP) al desarrollo de la prestación de servicios

e infraestructura pública. Estamos ciertos que la comparación de experiencias y valoración de casos prácticos a nivel local de México y otros países permitirán al lector formar su propio criterio y precisar los alcances que hoy en día tienen las APPs.

Los trabajos internacionales que se incorporan a este anexo, son los siguientes:

1. El Qué y Por qué de las Alianzas Público-Privadas (Business Council of British Columbia, Canadá)
2. Alianzas Público Privadas para Modernizar el Túnel Subterráneo del Metro Londindense (Reporte del Contralor y Auditor General de Inglaterra para la Sesión 644 del 17 de Junio de 2004 ante el Parlamento Inglés, por órdenes de la Cámara de los Comunes del Parlamento).
3. Hospitales Públicos. Opciones para su Transformación, Mediante Alianzas Público-Privadas (THE WORLD BANK GROUP, Private Sector and Infrastructure, Network Boletín No. 241, Enero del 2002, Washington, D.C.)

ANEXO I. EL QUÉ Y POR QUÉ DE LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

Business Council of British Columbia, Canadá

Traducción de: Carlos Martín Gutiérrez.

La creciente necesidad de aumentar la inversión para infraestructura pública con bajos recursos gubernamentales está provocando la búsqueda de nuevas formas para desarrollar proyectos en la provincia. Desde que tomó el poder el gobierno liberal ha dejado en claro que las Alianzas Público-Privadas, (APPs) (ó "P3s", como se denominan en Canadá) serán la llave para el desarrollo y financiamiento de proyectos de transporte; por ejemplo, la ampliación de autopistas y la construcción del Camino Perimetral del Río Fraser (*Sea-to-Sky Highway*). El más reciente presupuesto de la provincia va mas allá, sugiriendo que las APPs jugarán un papel importante en el desarrollo de proyectos a través de todas las áreas del gobierno.

Tal como se señaló en el presupuesto, agencias gubernamentales en *British Columbia* (Columbia Británica en Canadá) (*BC*) están siendo llamadas a considerar una basta serie de variadas oportunidades y servicios alternativos a desarrollar mediante las APPs.⁵ Para asegurarse de que todos los proyectos sean evaluados correctamente y vistos de la manera más eficiente, se están realizando ejercicios económicos mejorados, para que -de ahora en adelante- los ministerios y agencias de gobierno obtengan dentro de sus objetivos todos los servicios de deuda y amortización del gasto. Esta reforma promete la imposición de una mejor disciplina en la adquisición

⁵ *Budget and Fiscal Plan.- 2002/03 2004/05 Febrero 19, 2002, p. 68*

de activos y otras decisiones gubernamentales de inversión.

Para brindar asistencia en este nuevo acercamiento y ayudar con los retos existentes, el gobierno introducirá este año un marco administrativo para el manejo de activos y capital (*Capital Asset Management Framework*). El marco de referencia buscará establecer mejores prácticas en el manejo de activos y fomentar que las agencias del sector público encuentren maneras efectivas e innovadoras para satisfacer las necesidades en la Columbia Británica del Canadá (BC)⁶. Bajo este planteamiento, tanto la propiedad como el control no constituyen prioridad en el desarrollo de la infraestructura, lo que subraya el cambio fundamental en la filosofía envuelta en las APPs (identificadas en Canadá como P3s).

Las APPs no son realmente nuevas en la Columbia Británica (BC), pero la provincia se ha retrasado, comparada con otras jurisdicciones, en la utilización de dichos mecanismos para la inversión en proyectos mayores. Esto no está del todo mal, sin embargo, como “seguidores” de este sistema, tienen la oportunidad de aprender de la experiencia obtenida en otras jurisdicciones. Esta habilidad de imitar a otros modelos exitosos puede ser de gran ayuda si BC adopta las APPs en todas las áreas de su gobierno.

¿Qué son las Alianzas Público-Privadas?

Las Alianzas Público-Privadas (APPs) cambian la posición del gobierno y de sus agencias, pasando de ser dueños y operadores de activos a pagar al sector privado por realizar estos servicios o el uso de su capital. Estas alianzas están caracterizadas por:

- Compartir autoridad y responsabilidad;
- Compartir riesgos;
- Compartir en forma conjunta la Inversión; y,
- Compartir mutuamente los beneficios.

El sector privado, más que sólo contratarse para proporcionar recursos, se ve generalmente involucrado en algunas combinaciones de diseño, financiamiento, construcción y operación de dichos recursos.

Importante. Las APPs difieren en la forma convencional de contratación externa. La contratación externa normalmente exige a una organización del sector privado suplir un servicio previamente prestado por el sector público; en este caso, el sector privado no proporciona capital, ni recibe una transferencia de responsabilidad o control. Las APPs también difieren de lo que se entendería por una privatización “pura”, donde la presencia gubernamental tiende a no existir o es mínima, excepto

6 *Ibid.* P.68

cuando algún tipo de regulación fuere necesaria. En contraste, el gobierno siempre mantiene una posición o rol, desempeñando un papel en la mayoría de los proyectos contratados mediante las APPs.

Los proyectos mediante una APP pueden ser implementados bajo diversas estructuras organizacionales, como la de ser propietarios-constructores-operadores y asumir responsabilidades y riesgos, o sencillamente diseñar-construir-financiar y operar. No importa cual sea el acuerdo, las APPs celebran convenios a largo plazo de manera que proporcionen resultados y beneficios financieros al socio privado.

¿Por qué asociarse?

Durante estas dos décadas los gobiernos, en la mayoría de países industrializados, se han enfrentado a un incremento en la demanda para proporcionar mejores servicios públicos con un menor costo dentro del contexto de un ambiente de grandes presiones fiscales. Aunque el deseo de aumentar los fondos públicos es la principal motivación de las APPs, en última instancia estos acuerdos no tratan sobre préstamos de dinero del sector privado. El principal propósito que persiguen las APPs es lograr darle un mejor “valor al dinero” de los contribuyentes. Los ahorros fluyen de un sinnúmero de fuentes:

- El sector privado es usualmente más eficiente e innovador para realizar el diseño, la construcción, operación, y dar mantenimiento a los proyectos durante la vigencia del contrato;
- Aliarse permite tanto al sector público y como al privado enfocarse y combinar sus respectivas fuerzas con responsabilidad;
- El sector privado al participar en las diferentes operaciones del proyecto, puede economizar en los gastos.
- A menudo, los ahorros se derivan simplemente de participar en un proceso de requisición de propuestas que obligue a una apreciación mas precisa y rigurosa de lo que realmente se necesita proporcionar;
- La participación financiera de los socios privados en el proyecto garantiza su compromiso de provocar la eficiencia económica, mientras que el papel del gobierno es proteger el interés público.

El compartir riesgos es otra característica de APPs, y es una fuente de ahorros ya que usualmente se permite una mejor asignación del riesgo. La experiencia muestra que la asignación adecuada de riesgos es importante. En los inicios de la *Public Finance Initiative (PFI)* (Iniciativa de Financiamiento Privado) en el Reino Unido se puso énfasis en el cambio de los riesgos hacia el sector privado. Pero a largo plazo se volvió evidente que la mejor aplicación del dinero se puede alcanzar buscando

la mejor distribución de los riesgos entre los socios.⁷ Otro beneficio de compartir riesgos es que en proyectos específicos resulta mejor poner a consideración cuales son las áreas más débiles de cubrir por el sector público.

Un último beneficio general de las APPs es una estimulación hacia la actividad económica. Con una mayor participación del sector privado, en las áreas tradicionalmente dominadas por el gobierno, se puede lograr un mejor crecimiento económico. Una de las claves de los beneficios económicos que se obtienen a largo plazo, con la participación de las APPs, deviene del desarrollo de habilidades locales y el perfeccionamiento operacional que posteriormente puede ser exportado a los demás mercados.

Problemas de financiamiento

Las APPs sirven como vehículo para inyectar el financiamiento del sector privado, mientras que permite a los gobiernos mantener sus objetivos fiscales y evitar contraer deudas adicionales. De hecho, la brecha que existe entre la necesidad de inversión para la infraestructura de la provincia y su capacidad financiera, ha sido una de las razones por las cuales el Distrito de la Columbia Británica en Canadá (BC), dispuso en su presupuesto procurar la realización de contratos de APPs.⁸

Para proyectos que son financieramente autosuficientes o que no requieren mucha inversión (o de otros apoyos) del gobierno, las APPs claramente ayudan a cerrar esa brecha.

Sin embargo, para proyectos donde se involucra un pago regular del gobierno para el uso de la infraestructura, la situación es menos clara porque el financiamiento viene del dinero de los impuestos. En estos casos, las APPs no necesariamente expanden su capacidad financiera, porque los gobiernos pagan los servicios en vez de cubrir la deuda relacionada con el proyecto.

Bajo un escenario donde el gobierno pudiera soportar la deuda y los costos fueran los mismos sin considerar si el sector privado está involucrado o no, la asociación no produciría una inversión adicional. Sin embargo, en la práctica las APPs suelen aplicar mejor la inversión, dándole mayor valor al dinero, por lo tanto los ahorros que se obtienen de esta asociación permiten reducir la diferencia existente entre las necesidades para construir la infraestructura necesaria y la capacidad financiera gubernamental.

7 Allan, John R, "Public-Private Partnerships: A review of the Literature and Practice" Saskatchewan Institute of Public Policy, (1999), p.15.

8 Budget and Fiscal Plan, 2002/03 – 2004/2005. Febrero 19, 2002, p.68.

Incluso, cuando los ahorros en costos no son substanciales, las APPs pueden proporcionar ventajas económicas acelerando el desarrollo de la infraestructura (asumiendo que los gobiernos tienen menos deseos de adquirir deuda pública). También, desde la perspectiva gubernamental, las APPs le generan un menor flujo de pagos en vez de erogaciones mayores para desarrollar la construcción, lo que puede contribuir a obtener un proyecto más adelantado, por haber involucrado el sector privado.⁹

Algunos defensores opinan que, por las razones anteriores, utilizar las APPs puede ayudar a resolver el problema crónico de la falta de inversión derivado del hecho de que el gasto de inversión tienen una menor prioridad política, como las erogaciones actuales por servicios. Esto ha sido cierto en la provincia de la Columbia Británica de Canadá (BC) (y en otras provincias) durante la década pasada: los programas de salud y de apoyo al ingreso han absorbido una proporción cada vez mayor del presupuesto gubernamental, mientras que los proyectos de infraestructura se pospusieron o detuvieron.

Trampas Potenciales

No siempre las APPs generan ahorros y eficiencia, y los críticos argumentan que los beneficios de éstas no son tan grandes como dicen. Sin duda existen ejemplos de “buenas” y “malas” APPs, un punto que enfatiza la necesidad de realizar proyectos en que se analicen caso por caso.

Probablemente la mayor y más legítima preocupación con las APPs se relaciona con los problemas de riesgo y financiamiento no planeado. En un financiamiento de deuda tradicional, el préstamo de dinero se refleja en la contabilidad del gobierno y se agrega a la deuda general. Si el sector privado pide prestado la misma cantidad de dinero para la misma inversión, éste no aparece en los libros del gobierno – aunque el gobierno haya participado en un contrato de largo plazo para compensar al sector privado. Dicha actividad es justificada solamente si el riesgo es transferido al sector privado; de otra manera, el gobierno estaría incurriendo en tener pasivos no registrados en los estados financieros (“*off book*”), que después pudieran convertirse en pasivos reales.

El hecho de que pedir prestado cueste más al sector privado puede erosionar algunos de los beneficios económicos de las APPs. Pero, nuevamente, si el proyecto se evalúa caso por caso, entonces se puede tomar una determinación rigurosa si es realmente una opción óptima. Más aun, los costos de financiamiento del sector

9 *Private Opportunity, Public Benefit: Progressing the Private Finance Initiative, HM Treasury (Noviembre 1995), p.4.*

privado no son siempre mayores que los costos gubernamentales. Por ejemplo, si un proyecto tiene un interés garantizado, entonces los inversionistas no exigen una prima de riesgo superior a la deuda gubernamental.¹⁰

La Experiencia del Reino Unido

En décadas recientes se ha visto un amplio arsenal de alianzas desarrolladas en mas de 25 países, pero nadie ha hecho mejor uso de ellas que el Reino Unido.¹¹

Inicialmente fue por una necesidad de obtener infraestructura aunada al deseo de mantener el gasto público bajo control. Eso motivó al uso de las APPs en Gran Bretaña. Un compromiso filosófico para expandir la intervención del sector privado en los servicios del sector público y programas de capital, también motivaron al entonces Gobierno Conservador a lanzar su Iniciativa de Financiamiento Publico (IFP) (*Public Finance Initiative*) (PFI) en 1992. Desde que asumió el poder el gobierno laboralista ha continuado la IFP. En ambas administraciones, más de 2000 proyectos se han ejecutado bajo sus lineamientos.¹²

La mayoría de los primeros proyectos del Reino Unido (*UK*) se enfocaron en el transporte. Sin embargo, en 1993 por un cambio en sus políticas se aumentaron las APPs. El gobierno anuncio que las entidades del Servicio Nacional de Salud no tendrían acceso a fondos públicos, a menos que demostraran haber explorado cuidadosamente las opciones de las APPs y que las considerara inviables.¹³ Un año después, esta política se extendió a todos los departamentos del Reino Unido, con el deseo de preservar los fondos públicos para áreas en donde la intervención privada fuera considerada inapropiada o que no se esperaba que pudiera producir beneficios económicos.¹⁴

El rápido crecimiento en el número de las APPs no vino sin ningún costo. En los primeros días de la IFP en Gran Bretaña, el gobierno desperdició el tiempo considerablemente por tratar de “reinventar la rueda utilizando muchas horas en consultas costosas” e ideando nuevas soluciones a viejos problemas.¹⁵ Para resolver esta situación fue publicada una guía denominada *Standard Form PPP*

10 NAVCAN. “Public-Private Partnerships: The Canadian Experience” *The Oxford School of Project Finance*. www.pppcouncil.ca/oxford.htm

11 Allan, os. Cit., p.1.

12 *Ibid*, p.24.

13 *Private Opportunity, Public Benefit: Progressing the Finance Initiative* HM Treasury, p.7.

14 *Ibid*, p.7.

15 *Discurso de Adán Montague. Conferencia Anual sobre APPs.*

Agreements (Forma Estándar para Contratos mediante APPs), para uso de todos los departamentos gubernamentales y autoridades locales, la cual proporcionaba un punto común de arranque y de conocimiento avanzado sobre lo que es la simple asignación del riesgo en licitaciones privadas. Aquí, en la Columbia Británica de Canadá (BC) un acuerdo que será introducido en breve, denominado “*Capital Asset Management Framework*” (Marco de Referencia para la Administración Capital) indica que el gobierno provincial ya ha tomado nota de esta experiencia.

Algunos Ejemplos Canadienses

Hace una década las APPs no eran utilizadas en jurisdicciones Canadienses. Pero su popularidad ha crecido a través del tiempo y ahora son comunes a nivel federal y han sido usadas en todas las provincias y territorios.

Uno de los perfiles más altos de los proyectos es el *Confederation Bridge*, (Puente Confederación) que une a *Prince Edward Island* (la isla Príncipe Eduardo) con *New Brunswik*. En 1993 el gobierno de Canadá concertó un acuerdo con el consorcio de desarrolladores *Strait Crossing Development Inc.*, para (con ése propósito) diseñar, ejecutar y financiar la construcción de un tramo de 12.9 km. Bajo lo convenido, el puente será manejado, operado y se le dará mantenimiento por la empresa contratante. Después de 35 años, la propiedad con todos sus activos será transferida nuevamente al gobierno federal por \$1. (un dólar canadiense). El financiamiento del proyecto fue apoyado por un subsidio federal anual redireccionado por \$41.9 millones de dólares, canalizados hacia el sistema ya existente de transportación mediante un *Ferry* operado por la empresa *Strait Crossing Inc.*

La autopista 407 en Toronto es un ejemplo de una APP que ha pasado por dos etapas y ya no depende del financiamiento del gobierno. Originalmente el proyecto fue encomendado a la Corporación Internacional de Autopistas Canadienses (*Canadian Highways Internacional Corporation*) para construir y dar mantenimiento al primer segmento de 69 kilómetros, que incluía un sistema integrado de control electrónico para el peaje. En 1999 este sistema electrónico pasó a ser la más grande APP del Canadá, cuando la provincia de Ontario lo vendió a un consorcio llamado “*407 International Inc.*” por 3.2 millones de dólares. El consorcio obtuvo un arrendamiento financiero (*lease*) por 99 años y es dueño del camino y todas las instalaciones con él relacionadas. Cuando el contrato expire, estos activos pasarán al gobierno.

Los ejemplos de APPs en Canadá no son limitados a la infraestructura del transporte. Uno de los modelos más innovadores establecidos fue cuando el gobierno federal participó en un contrato con la empresa *NAV CANADA*, para operar el sistema aéreo de navegación civil en 1996. La empresa participó, desde 1995, en su carácter

de corporación del sector privado sin capital compartido. Seguida de un pago de \$1.5 billones al gobierno Canadiense, la compañía asumió la propiedad y el control del sistema de navegación del país.

Por más de 60 años el sistema de navegación ha sido operado por *Transport Canada*, que ha descentralizado operaciones, siendo también responsable por otras funciones reguladoras del transporte. Años de salarios restringidos y de inversiones inadecuadas llevaron a los grupos involucrados a presionar por la comercialización del sistema de navegación aérea. Un objetivo clave era modernizar el sistema de navegación para mejorar la seguridad y el servicio al cliente. *NAV CANADA* fue la primera compañía del sector privado en el mundo en utilizar una estructura de no-beneficio para comercializar un servicio del gobierno.¹⁶

Las APPs también están siendo utilizadas para implementar nuevos servicios en los sectores de salud y educación. En Nueva Escocia se han construido 30 escuelas, lo que, sin utilizar alianzas público-privadas no hubiera sido posible. En Ontario, dos hospitales están siendo ampliados mediante contratos con APPs. Por el éxito de las alianzas con el sector privado se diseñarán, construirán, financiarán y darán mantenimiento a sus instalaciones. Aquí en la Columbia Británica de Canadá (BC), en *Fraser Valley Regional Health* (Región de Salud del Valle Fraser) se pudo finalmente construir el nuevo hospital que había sido prometido durante 15 años, estableciendo alianzas con la empresa del sector privado "*BC Buildings Corp*" y dos niveles de gobierno.¹⁷

Mirando hacia delante, el *Business Council* (Consejo Empresarial) va por una mayor participación del sector privado en el desarrollo de proyectos en la Columbia Británica de Canadá (*British Columbia*) (BC). El nuevo gobierno provincial está comprometido a modernizar la planeación de proyectos. Aun cuando el manejo fiscal y de deuda son razones importantes para considerar alianzas con el sector privado, los beneficios de las APPs que se obtendrían a largo plazo serían mayores por el incremento en la eficiencia, acelerando el desarrollo de la nueva infraestructura, y la obtención de experiencias que pueden ser exportadas a otras jurisdicciones.

16 Ver www.navcanada.ca

17 *El Sol de Canadá*, Febrero 19, p.A4.

ANEXO II. ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS PARA MODERNIZAR EL TÚNEL SUBTERRÁNEO DEL METRO LONDINENSE

Reporte del Contralor y Auditor General de Inglaterra para la Sesión 644 del 17 de Junio de 2004 ante el Parlamento Inglés, por órdenes de la Cámara de los Comunes del Parlamento

Traducción: Carlos Martín Gutiérrez

I. INTRODUCCIÓN

En décadas recientes, el Túnel Subterráneo de Londres (TSL) “*London Underground (LUL)*” ha tenido dificultades para proporcionar servicios modernos a los usuarios, el flujo del subsidio otorgado por la Tesorería para la operación ha sido irregular (dado que en ocasiones no han sido aprobados sus requerimientos de financiamiento en cada revisión anual), lo que trajo como consecuencia que tanto el mantenimiento como las renovaciones programadas a largo plazo fueran detenidas. Como consecuencia de un financiamiento reducido, tanto para la mejora proyectada en la Línea Central (*Central Line*) como para el proyecto de ampliación de la Línea Jubileo (*Jubilee Line Extensión*) se incurrió en un déficit del 30 por ciento, concluyéndose ambos proyectos en 1990 y solamente se realizaron algunos otros programas de remodelaciones menores.

Entre Diciembre del 2002 y Abril del 2003, se concertaron tres Alianzas Público-Privadas (APPs) mediante contratos por 30 años con empresas del sector privado como *Metronet* y *Tube Lines*. Las APPs son un ensamble público-privado destinado a superar los problemas históricos del TSL, financiando y administrando la infraestructura. El TSL mantiene en última instancia la propiedad y por seguridad la responsabilidad de la operación diaria de los trenes y estaciones; mientras que por parte del sector privado se espera proporcionar, de por vida: el mantenimiento y renovación de la infraestructura, incluyendo los trenes, estaciones, líneas y señalamientos. Mediante un descuento del 6 por ciento en las tarifas, el TSL calcula que mediante las 3 alianzas durante los 30 años programados obtendría un ahorro de 15.7 millones de libras esterlinas (de las cuales obtendría 9.7 billones a precios del 2002-03 durante los primeros 7 años y medio). El Departamento de Transporte ha accedido a proporcionar un financiamiento estable bajo el cual garantiza pagos anuales al Transporte para Londres (TPL) para cubrir pagos referentes a monitoreo y revisiones.

Al firmar el contrato, *Metronet* y *Tube Lines* adquirieron tres compañías distintas (*INFRANCOS*), previamente incorporadas al consorcio, cubriendo la totalidad de las 12 líneas subterráneas, como sigue:

- *BCV Infraco* – *Bakerloo, Central, Victoria y Waterloo* y líneas de la Ciudad (guiadas por Metronet)
- *JNP Infraco* – *Jubilee, Northern y Piccadilly* (guiadas por Tube Lines); y
- *SSL Infraco* – Distrito *Circle, Metropolitan, Hammersmith* e Inglaterra del Este (guiadas por Metronet).

Por su parte, las nuevas características de las APPs introducen novedades en algunos aspectos tales como los siguientes:

- La responsabilidad compartida entre la infraestructura y operaciones, la que no existe en otro sistema de metro, y ha sido empleada en unos cuantos sistemas de trenes fuera del Reino Unido;
- Los mecanismos para motivar el desempeño de *INFRACO* son más complejos que los utilizados en la gran mayoría de otros sistemas de transporte; y
- Se realiza una revisión periódica que permite a las partes especificar de nueva cuenta los requerimientos al alcance de la APP y volver a fijar precios cada 7 años y medio ó posiblemente antes, dependiendo de ciertas circunstancias.

II. ¿SON LAS APPS CAPACES DE MEJORAR EL TÚNEL LONDINENSE?

La NAO tiene que producir otros dos reportes acerca de las APPs. El primero, un *Análisis Financiero de la Alianza Público Privada para el Transporte Subterráneo de Londres*. En su primer análisis realizado se encontró que éste reflejaba estimaciones útiles, pero incompletas acerca del valor monetario. Los descubrimientos claves de este extenso reporte: (*London Underground PPP: Were they good deals?*) son:

- La complejidad de las APPs resulta sobre el equilibrio entre el trabajo requerido y la intención de obtener un rendimiento con base en lo contratado y un conocimiento limitado y menos accesible sobre la infraestructura
- Existe solo una seguridad limitada de que el precio sea razonable, reflejando la complejidad de las APPs y una cierta duda sobre el precio eventual, pero todas las revisiones de precios deberán basarse en exámenes económicos y de eficiencia por que los valores mas altos, con certeza se traducirán en costos mayores;
- El proceso de negociación con las APPs se demoró mas de lo esperado y fue costoso, pero en una escala proporcional a la dimensión total del contrato; y

- Los contratos muestran una perspectiva de mejora en la infraestructura sobre la versión revisada, lo que comparado con el régimen de inversión de 1997, probó haber obtenido una mejoraría superior al anterior, el cual se ha prorrogado a un plazo mayor del originalmente planeado.

Este reporte examina si estos acuerdos pueden funcionar según las APPs seleccionadas. Para entender ésto decidimos tomar de muestra como están ahora las APPs, basándonos en las siguientes preguntas:

- 1) ¿Son los resultados de su actuación lo que nos muestran las mejoras?
- 2) ¿Están en su lugar los factores importantes para el éxito al trabajar con las APPs?
- 3) ¿Existen algunas limitaciones para el éxito de las APPs?

III. POTENCIAL EN LA MEJORÍA SI SE OBTIENEN PRUEBAS IMPORTANTES

3.1 Resultados de la Actuación:

Las APPs tienen el potencial para proporcionar mejoras a los pasajeros. Los *INFRACOS* han contraído el compromiso de mejorar la calidad del tunel día con día, encontrando los recursos requeridos para cubrir sus necesidades y reemplazando y mejorando sus activos. A la fecha, si el desempeño se compara con algún punto de referencia, resulta mixto. Mientras tanto, si se cuenta con información veraz, tomará un buen tiempo determinar si el desempeño mejorará para satisfacer las expectativas contractuales en favor de los usuarios. Existen incentivos económicos y ciertos ajustes para permitir que los *INFRACOS* proporcionen un servicio de calidad y que les reditúe en beneficios por su inversión, pero con un impacto limitado.

3.2 Factores de Éxito

Muchas pruebas ya se dieron, pero otras importantes están por venir. En general, los convenios están claramente detallados y entendidos, y las partes están realizando una buena alianza –de lo cual el gobierno espera que ésta sea la mejor manera de mejorar el “TUNEL” y por ende, proporcionar un mejor servicio a los pasajeros del *METRO*. La administración de activos posee grandes retos para los *INFRACOS* y no queda claro aun si los mecanismos previstos en el contrato puedan lograr, como está pactado, las mejoras en el servicio al público. El manejo efectivo del contrato por todos los miembros es esencial para alcanzar los beneficios de las alianzas.

3.3 Restricciones

Hay límites sobre lo que se puede lograr por medio de los contratos. Cada siete años y medio ó posiblemente antes, los contratos a 30 años son revisados por las partes, con la ayuda de un árbitro independiente. Por lo tanto es posible que los precios y condiciones del compromiso contractual puedan cambiar. Entre otras consideraciones, el cambio en los precios está sujeto a que el Departamento del Transporte acceda a ajustar el subsidio que paga al TPL por la administración del “TUNEL”, además, algunos servicios del mismo son atendidos por separado de la APP a través de contratos independientes con la PFI, lo cual conlleva riesgos financieros para la APP. Finalmente, la estrategia de transporte propuesta por el alcalde de Londres y las acciones que realice el Departamento, tanto para caminos como para los trenes en el sureste, también tendrán un impacto indirecto en las operaciones del “TÚNEL” (*METRO*).

IV. ALGUNAS CUESTIONES PARA RESOLVER

4.1 ¿Quién es Quien en las APPs del “Tunel”?

El sistema subterráneo de transporte en Londres (*conocido como METRO, siglas que se derivan del nombre de la empresa que lo operaba, The Metropolitan Transpsort Ltd.*) comenzó a operar hace 140 años, inicialmente como propiedad privada. De 1948 al 2002 ha sido dirigido por el sector público. Con la firma de contratos con APPs en Diciembre del 2002 y Abril del 2003, dos personajes del sector privado vuelven a formar parte del manejo del Transporte Subterráneo –*Tube Lines and Metronet*.

4.2 ¿Quién dirige las APPs?

Las APPs son dirigidas por una alianza entre cuatro organizaciones –*LUL*, quien es responsable de las operaciones del tren y está encargada de los conductores del tren, del personal de las estaciones, y de las tres compañías que operan la infraestructura – *Infraco JNP, Infraco BCV e Infraco SSL* responsables del mantenimiento y operación de toda la infraestructura, reemplazo y mejora de las líneas y estaciones.

4.3 ¿Quién paga por las APPs?

El Departamento de Transporte que provee sistema de transporte público en Londres (*TfL*) mediante un subsidio anual que va de 1 a 1.1 billón de euros. El *TfL* es el responsable del todo el sistema de transporte de Londres, incluyendo el “TUNEL”.

La *LUL* también recibe dinero por el pago de cuotas de los pasajeros y paga a los *INFRACOS* y por del servicio de mantenimiento de la infraestructura, lo que varía dependiendo del desempeño.

4.4 ¿Quién supervisa las APPs?

El Departamento de Transporte supervisa la garantía del pago a *TfL* en lo concerniente al “TUNEL”, y *TfL* transfiere la garantía a *LUL* y monitorea su efectividad y la de los *INFRACOS* a través de las APPs.

La seguridad del subterráneo es responsabilidad de *LUL*. Como operador de trenes, *LUL* tiene que presentar un reporte de seguridad de 3 años al *Health and Safety Executive (HSE)*, (Ejecutivo de Seguridad y Salud). Bajo los contratos de las APPs, cada *INFRACO* debe presentar un proyecto contractual de seguridad al *London Underground*. Esto toma una forma muy similar al reporte de seguridad requerido por la *HSE*.

V. RECOMENDACIONES

5.1 Preparación para las Negociaciones:

Establecer el régimen de desempeño. El éxito de las APPs depende de un desempeño efectivo dentro de un régimen de incentivos, lo cual es un reto. Por lo tanto es importante, en este caso, pasar por un período de revisión previo a los acuerdos y con ello eliminar posibles problemas. Típicamente no todos los aspectos de un régimen pueden ser previstos a tiempo, y realizar después revisiones sobre la marcha es poco deseable. Dentro del marco de la APP del “TUNEL”, se prevé una revisión anticipada a los de 7 años y medio pre-establecidos.

Al introducir nuevos regímenes de desempeño, los departamentos deben asegurar que contarán con un margen suficiente en efectividad y desempeño por parte de las diferentes APPs. Por lo tanto los departamentos oficiales también deberán conducir revisiones durante el desempeño de los trabajos en curso, incluyendo una auditoria independiente por lo menos un vez al año, cuando llegaren a cambiar las bases, con el objeto de asegurarse del cumplimiento del régimen establecido.

5.2 Claridad en la interacción con otros contratistas

La *LUL* tiene un número de diversos contratos por conducto de la *PFI* y proporciona, bajo su riesgo, los recursos financieros entre las APPs y las *PFI*s..

Las partes integrantes de una APP deberán sostener los acuerdos ya celebrados con terceros y conducirlos con toda eficiencia utilizando incentivos que suavicen la interacción con los contratos ya existentes. Donde esto no ocurra o no sea operable, las partes deberán visualizar los posibles problemas y tomar las acciones correctivas lo más pronto posible. En el caso de esta APP, la *LUL* y los *INFRACOS* deberán trabajar a la par, para asegurar que la interacción se maneje correctamente.

5.3. Entendiendo las necesidades del cliente.

La clave de los indicadores del desempeño de la APP está en su capacidad y disponibilidad ya que ello se reflejará si su desempeño produce beneficios para los pasajeros. La *LUL* colecta información sobre el desempeño de la red, y utiliza encuestas con los usuarios para establecer la percepción que tengan los pasajeros sobre los servicios, y así medir directamente el desempeño de la APP.

Los socios del sector público deberían realizar un trabajo completo entendiendo el impacto de las APPs realizando ampliamente las encuestas para preguntar a los clientes si la calidad del servicio esta siendo satisfecha, y tomar las acción apropiadas consecuentemente. Estas encuestas, que deben ser utilizadas con todo cuidado para detectar problemas –porque, por ejemplo, sus percepciones pueden cambiar lentamente y pueden ser utilizadas aplicando medidas prácticas para corregir el desempeño.

5.4 Manejando expectativas

La *LUL* esta gastando 1 billón libras esterlinas por año en la infraestructura del subterráneo. Esto ha aumentado las expectativas del cliente acerca de la calidad del servicio, sin embargo se espera que los rendimientos más significativos se presenten entre el 2007 y el 2013.

Las entidades públicas que participen en APPs deberán dejar, de la mejor manera, muy en claro a los accionistas las dificultades en brindar mejoras en el servicio, que en este caso incluye la pre-inversión y consideraciones de accesibilidad en su alineación con otras inversiones.

5.5 Asegurar la rendición de cuentas a los contribuyentes

En todos los convenios de las APPs, es importante incluir que a los contribuyentes se les debe proporcionar información verdadera y en forma regular de lo que se hace con su dinero.

En este caso, la *LUL* deberá publicar mediante su página Web claramente y en forma continua, en intervalos de cuatro semanas, los resultados del desempeño contratado con la APP y considerar la práctica de una auditoría independiente sobre la veracidad de dicha información.

5.6 Desarrollando una cultura de alianzas

En la mayoría de los casos con problemas de infraestructura, las partes trabajan rápidamente y sin prejuicios para enfrentar soluciones de operación y financieras. Esto es especialmente importante cuando los socios enfrentan a problemas causados por casos fortuitos, como fueron las consecuencias de una tormenta de nieve, (denominada “*la tormenta perfecta*”) –un excepcional problema de mal clima en Enero del 2003.

Los socios deben asegurarse de que los trabajos de cooperación queden plasmados en el contrato, señalando la forma en que se deban hacer las cosas llegado el momento y revisar las acciones necesarias, trabajando juntos para determinar rápidamente el origen del problema y aplicar soluciones.

5.7 Garantizando una clara atribución del riesgo

Aunque los socios de la APP están trabajando juntos para producir cambios en la operación y dar soluciones financieras a los problemas, a veces dichas resoluciones financieras pueden tomar meses, como por ejemplo el problema que se suscitó en la línea *Piccadilly* en el 2003, donde una avería representa un costo de 14.4 millones de libras, lo cual todavía era tema de negociación en mayo del 2004.

Las intenciones de la alianza no es propiciar un conflicto contractual que tiene poca relevancia desde una perspectiva externa. Los socios de este contrato deberán tomar las medidas para asegurarse de que procesos largos para alcanzar resoluciones financieras continúe siendo una excepción, mas que una regla. La *LUL* debe resolver estas dificultades de maneras que propicie una acción rápida para remediar la condición de sus activos, sin perjudicar su posición financiera.

5.8 El manejo eficiente de la gestión del contrato.

La efectividad de APP, como en todos los contratos a largo plazo, dependerá de la habilidad de los socios para manejar el contrato eficientemente y con el cual brindar los resultados deseados. Esto requerirá no solamente por entender el contrato, sino también desarrollar y afinar un número de habilidades entre los *INFRACOS* y la *LUL*, para garantizar su cumplimiento.

Para brindar los resultados deseados, los *INFRACOS* y la *LUL* necesitarán conducir el contrato enérgicamente mediante un proyecto administrativo inteligente, acercamiento flexible y pro-activo para llegar a una solución, estableciendo claramente las prioridades de los proyectos críticos, y cubriendo los requisitos necesarios.

5.9 Director de la Sociedad

La inclusión de un Director para la sociedad designado por TfL y con similares tareas a las de otros directores no ejecutivos independientes, debe ayudar a mantener una buena comunicación y dar confianza entre los socios. TfL también deberá procurar la seguridad de los pasajeros.

El desempeño del Director de la Sociedad deberá ser evaluado regularmente por la *LUL*. Esta, a su vez, deberá proponer los cambios al acuerdo de los accionistas que establece dicho puesto y sus funciones, según las necesidades.

5.10 Gestión de riesgo.

El Túnel Subterráneo del Metro de Londres (*TUBE*) y el Departamento del Transporte necesitarán seguir prácticas correctas en el manejo de los riesgos, lidiando con los eventos relacionados con las APPs que pudieran incrementar responsabilidades gubernamentales. Deben asegurarse que en sus planes de manejo de riesgos y procesos se incluya el ciclo completo de actividades pro-activas: identificación de riesgo, evaluación de probabilidad e impacto del riesgo, eliminación del riesgo, monitoreo y revisión. La *LUL* ordinariamente sostiene acuerdos para identificar y mitigar los riesgos, que particularmente procedan de la interrelación entre PFI/APP.

El Departamento del Transporte debe evitar por completo “meter las manos” en el deslinde de responsabilidades, reconociendo que los socios deben tener libertad para asumir sus responsabilidades contractuales.

5.11 Gestión de las Oportunidades de Cambio ante la Revisión Periódica de los Siete Años y Medio Programados.

Los contratos con las APPs tienen la intención de incentivar los *INFRACOS* para que produzcan los trabajos necesarios y cumplan con las obligaciones descritas en los contratos. Pero ellos también permiten a la *LUL* la opción de requerir a un *INFRACO* que cubra algunas actividades extras, por las cuales el *INFRACO* –o en su caso si otro proveedor alterno las realiza, tiene el derecho de pago. La *LUL* ha

encontrando que algunos trabajos adicionales son más costosos que lo considerado previamente, y que el mercado de proveedores alternos es limitado.

Es fácil encontrarse con que los contratos permiten cambios, pero la *LUL* debe mantener su base de conocimientos y sujetar a un análisis comparativo las propuestas de la **INFRACO** para verificar si el ofrecimiento de servicios adicionales se encuentra dentro de los parámetros tarifarios. Generalmente los Departamentos deben asegurar que los mecanismos de revisión en PFI/APP garanticen el compromiso del sector privado con sus responsabilidades a largo plazo.

5.12 Preparando las Revisiones Periódicas cada siete años y medio.

Un encargado del servicio necesita tener amplios conocimientos del mercado, para procurar el mejor precio en trabajos futuros. Esto es difícil, dado los escasos proveedores, y posibilita una menor transparencia por el lado de *Metronet*, donde los principales proveedores son parte de su consorcio. *LUL* reporta que la información de origen es inconsistente y, en algunos casos, inadecuada.

Si la alianza funciona, la *LUL* necesitará recibir información adecuada, consistente y regular, por parte de cada **INFRACO**. El nivel al detalle de los costos desincorporados no debe ser menor al obtenido en la etapa de oferta, para formarse un juicio que le permita saber si a los 7 años y medio el nuevo precio aun conservará el valor de cambio.

ANEXO III: HOSPITALES PÚBLICOS OPCIONES PARA SU TRANSFORMACIÓN, MEDIANTE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

*THE WORLD BANK GROUP, Private Sector and Infrastructure,
Network Boletín No. 241, Enero del 2002, Washington, D.C.
Traducción: Carlos Martín Gutiérrez*

Mientras que los gobiernos luchan contra el aumento al costo de la salud, las Alianzas Público-Privadas creando y administrando hospitales públicos mediante innovadores sistemas pueden controlar los costos y mejorar el servicio.

La experiencia nos demuestra que las alianzas ofrecen beneficios tan grandes como las políticas con que se estructuran los convenios y que sean accesibles para todos, asegurándose de proporcionar un servicio eficiente y de mejor calidad.

A nivel mundial, los gastos en salud aumentaron de un 3 por ciento del PIB al 8 por ciento (tres billones de dólares) en 1999, según datos de la Organización Mundial de la

Salud (OMS), órgano especializado de Naciones Unidas. El incremento en estos gastos se debió a: el aumento de los ingresos; al crecimiento demográfico y epidemiológico y a la aplicación de nueva tecnología e insumos farmacéuticos costosos. A pesar de que la nueva técnica está permitiendo atender a los pacientes sin hospitalización, los hospitales generan del 30 al 50 por ciento de los gastos de salud.

El financiamiento público no ha mantenido el ritmo en el crecimiento del gasto. La gran mayoría del incremento ha sido financiado con recursos privados (pagos directos de la bolsa y seguros privados), mientras que la porción del gasto en salud financiada por el gobierno (derivada de los impuestos y de la seguridad nacional) bajó en un 6 por ciento de 1977 a 1997. Problemas con los fondos públicos, combinados con el aumento de costos, han forzado a los hospitales a recortar gastos donde sea posible, mientras se continúa con los esfuerzos por garantizar un acceso generalizado a los servicios de salud (y a veces gratuito) a pacientes públicos.

Los gobiernos han utilizado diversas estrategias para atacar estos problemas, tales como: cambiar del financiamiento con dinero de los impuestos a los servicios públicos de salud financiados con cuotas derivadas de la nómina; reducir los servicios disponibles para todos los ciudadanos; vincular el financiamiento a los resultados y a la eficiencia; crear redes de hospitales e incrementar su autonomía; generar incentivos para su manejo y/o reducir el número de camas. Algunos gobiernos han girado hacia las Alianzas Público-Privadas para obtener la eficiencia del sector privado en beneficio de los hospitales públicos.

Aliándose con el sector privado

En Australia, los gobiernos federal y estatales han introducido la participación privada en más de 50 hospitales públicos mediante diversos mecanismos. Ellos han realizado 15 operaciones, (en donde empresas privadas, construyen, administran y operan hospitales públicos), 4 conversiones (en donde el hospital es vendido a un operador privado), 4 transacciones otorgando la administración a un organismo privado de un hospital público que aun pertenece al gobierno, 3 acuerdos de construcción-arrendamiento (en donde la firma privada construye el hospital y lo renta al gobierno), y 30 ampliaciones (donde un ala privada es colocada dentro o al lado del hospital). Estas iniciativas fueron obligadas por que se requería dinero y por una necesidad inherente de transferir los riesgos operativos, con el deseo de incrementar la eficiencia.

Un ejemplo proveniente de Australia es el contrato celebrado en 1999 con el hospital *Mildura*. El gobierno seleccionó a un operador privado para que diseñara, construyera y operara un hospital con 153 camas, bajo un contrato de 15 años. El

hospital existente cerró sus puertas y los empleados fueron transferidos al nuevo hospital. El operador debe brindar servicios clínicos apropiados para todos los pacientes que lleguen al hospital sin cobrarles. El proveedor recibe un pago anual del gobierno con base en el pronóstico clínico estimado (con fondos sujetos a un número específico de pacientes) mas una compensación garantizada por gastos tales como la enseñanza. Para propósitos de control de calidad el operador esta obligado a mantener acreditado el hospital (por una agencia independiente), generar reportes mensuales sobre indicadores clínicos y mantener un alto volumen de revisiones por observadores externos. El contrato contempla sanciones por incumplimiento (incluyendo, como mayor castigo, regresar los derechos operativos al gobierno), requiriendo que el operador le otorgue un 5 por ciento de sus ganancias anuales.

Los resultados en *Mildura* han sido impresionantes. Los costos del nuevo hospital se redujeron en un 20 por ciento, comparado con los del sector público, y el hospital proporciona servicios clínicos a menor costo que los hospitales dirigidos por el gobierno. Mas aún, todas las metas de desempeño fueron superadas, el volumen de pacientes se incrementó en un 30 por ciento el primer año, y el operador, no obstante, obtuvo una ganancia.

En el noreste de Brasil el gobierno estatal de Bahía celebró un contrato con unas empresas privadas para el manejo de 12 nuevos hospitales, construidos y financiados por el gobierno. El gobierno espera aumentar la eficiencia, mejorar la calidad, y disminuir los riesgos operativos. El operador privado contrata al personal y maneja las instalaciones (incluyendo todos los servicios médicos) bajo contratos anuales que pueden ser extendidos a 5 años. Los operadores deben tratar a todos los pacientes que lleguen al hospital. El gobierno paga por los servicios médicos basado en un volumen de pacientes. Los operadores deben alcanzar un 80 por ciento de las metas para recibir pago, pero no son reembolsados por volúmenes mayores de pacientes. Sin embargo, han excedido la cifra en un 30 por ciento.

En Suecia, la ciudad de Estocolmo rentó 240 camas del hospital público, *San Goran*, a una empresa privada en 1999, siguiendo una serie de reformas buscando introducir competencia, mejorar la calidad, y disminuir los costos. El municipio transfirió los riesgos de costo el proveedor privado mediante la creación de contratos, especificando los precios y volúmenes de servicio. Se busca que el hospital privado desarrolle un desempeño que permita establecer una competencia contra los hospitales públicos. Como las reformas fueron publicadas en 1994, *San Goran* ha recortado el costo de unidad en un 30 por ciento y ahora puede dar tratamiento a 100,000 pacientes mas cada año, con los mismos recursos.

Durante la década pasada, el gobierno del Reino Unido ha utilizado las APPs para financiar, construir, y administrar instalaciones en muchos hospitales públicos. Bajo este programa un distrito regional de salud es atendido por una empresa privada para construir un nuevo hospital, mantener la instalación y proporcionar servicios no clínicos como lavandería, seguridad, estacionamiento y abastecimiento. El operador recibirá pagos anuales por en un plazo de 15 a 25 años en reembolso de los gastos de construcción y mantenimiento. En este modelo de alianzas público-privadas, en comparación con los de Australia, Brasil y Suecia, el sector público permanece responsable por todos los servicios médicos.

¿Qué opción elegir?

Las Alianzas Público-Privadas pueden tomar diversas formas, cada una con diferentes grados de responsabilidad y riesgos transferidos al sector privado. Estas diferencias consisten en el tipo de servicios que preste la empresa privada, si administra los servicios médicos, si opera como dueño de las instalaciones o las toma en renta, si contrata directamente al personal o si otorga y administra el financiamiento de la inversión. La decisión gubernamental más apropiada dependerá de las necesidades del hospital y sus circunstancias, la capacidad del gobierno para regular efectivamente la calidad del servicio, y el consenso del público sobre la necesidad de transformar la operación.

Mientras que muchas de las opciones están bien establecidas en cuanto a la infraestructura, los servicios hospitalarios tienen características especiales que abren un amplio abanico de opciones para la participación privada:

- Los gobiernos pueden conducir la participación privada en algunos hospitales pequeños sin necesidad de incluir a toda la red.
- Los hospitales suministran diversos servicios clínicos que pueden ser desmontados para turnarlos al sector privado. Los gobiernos pueden contratar externamente (outsourcing) los servicios clínicos sofisticados y costosos, mientras implementan la administración del hospital y los servicios clínicos estándar bajo el sector público.
- Los hospitales pueden proporcionar servicios tanto a pacientes públicos como privados. Esto abre nuevas posibilidades para la participación privada, como colocar un ala dentro de un hospital público bajo un contrato que señale que costos, personal, y equipo será compartidos. Mediante un contrato se puede crear un hospital público-privado optativo para los pacientes, mejorando el

aspecto financiero, en tanto se asegura un servicio general de calidad tanto para pacientes públicos como privados.

- Los operadores de hospitales pueden ser empresas privadas lucrativas o no lucrativas. Muchas empresas que no buscan ganancias fueron creadas por misiones caritativas, pero son dirigidas bajo los principios comerciales. Los gobiernos suelen contratar este tipo de firmas porque son las más aceptadas por las comunidades.

Problemas críticos de política

Mientras que las APPS pueden ser una herramienta poderosa para mejorar la calidad de los servicios y controlar los costos, los gobiernos deben prestar atención a problemas políticos:

- *Acceso General:* Para asegurar que todos los pacientes públicos, particularmente los pobres y sin seguro, tengan acceso a los servicios adecuados, la mayoría de los contratos para el manejo privado de hospitales públicos deben señalar que el operador proporcione los servicios a todos los pacientes. En algunos casos el operador es retribuido por el gobierno. En otros casos el operador puede no recibir esta retribución, pero acepta este riesgo financiero asumiendo que podrá obtener ingresos por subsidios cruzados entre los pacientes y algunos recursos privados.
- *Financiamiento:* Los gobiernos generalmente financian hospitales mediante erogaciones de su presupuesto o programas de salud pública. En años recientes los gobiernos han cambiado las bases de pagos que históricamente realizaban, combinándolo con el ingreso de los pacientes tratados. Con la transición a la administración privada se requiere enlazar el financiamiento público o las tarifas de seguros, para cubrir los pagos respectivos, y de esta manera lograr la satisfacción del paciente con calidad.
- *Consolidación:* En muchos países, especialmente en el este de Europa, cuentan con demasiados hospitales públicos y necesitaran reducir, consolidar y cerrar algunas instalaciones. Las APPs pueden estimular la consolidación de estos servicios. Los gobiernos pueden poner en oferta grupos de instalaciones, permitiendo al operador privado consolidarlos (e inclusive cerrar algunos) y continuar obligados a prestar servicios clínicos a determinado nivel.
- *Competencia:* La competitividad entre los hospitales (públicos y privados) estimula a mejorar en la calidad y la eficiencia del servicio. Los gobiernos deben

abstenerse de otorgar privilegios exclusivos a hospitales dirigidos por operadores privados o a protegerlos de las fuerzas del mercado. Al mismo tiempo, cuando un gobierno sea propietario de hospitales públicos y adquiera servicios del exterior, en sus contratos deberán incluir cláusulas no discriminatorias para prevenir al propio gobierno de otorgar fondos preferenciales ú otras ventajas injustas para los hospitales públicos.

- *Regulación:* En muchos países el sistema regulador de los hospitales esta limitado para realizarlo por alguna agencia supervisora, la cual revisa y acredita los procedimientos clínicos. Pero con las APPs se puede disponer de otras políticas adicionales que en forma pública realicen su monitoreo y establezcan sanciones por incumplimiento en los procedimientos. Probablemente será necesario que el gobierno mantenga el derecho de intervenir en el caso de alguna falla importante en la administración financiera o en la calidad. Los gobiernos también necesitarán determinar hasta qué punto confiarán en la regulación legal y extra legal, la certificación externa o acuerdos contractuales en su interacción con proveedores privados. La experiencia de la infraestructura privada sugiere que un supervisor independiente puede ser el apropiado para monitorear y obligar al cumplimiento de los contratos privados con los hospitales.

Conclusión

Los hospitales públicos, en todo el mundo, están enfrentando crisis financieras, presionados por el aumento de los costos y sus reducidos presupuestos. Las APPs pueden ser una herramienta poderosa para mejorar la viabilidad de hospitales y la calidad de sus servicios; pero suelen ser controversiales y realizarlos en forma correcta requiere poner especial atención en la emisión de sus políticas.

Cooperación Público-Privada en el Suministro de Servicios de Infraestructura Urbana: Opciones y Cuestiones¹

*Elizabeth Bennett, Peter Grohmann y Brad Gentry
Traducción: Rebeca Elizalde Hernández*

I. ANTECEDENTES

1.1 Tendencias Actuales en el Suministro de Servicios de Infraestructura Urbana

Las ciudades alrededor del mundo están creciendo a un ritmo sin precedentes. A lo largo de las pasadas tres décadas, el número de personas que habita en las ciudades de los países en vías de desarrollo se ha más que triplicado. Este crecimiento urbano continúa siendo acompañado por un alarmante incremento en el número de personas que viven en pobreza. Hoy en día, una de cada cuatro personas que radican en las ciudades vive en extrema pobreza, mientras que otra de esas mismas cuatro está clasificada como relativamente pobre.

La rápida concentración de cientos de millones de personas en las áreas urbanas ha puesto una presión extraordinaria sobre los gobiernos –tanto nacionales como locales– para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos. Muchos gobiernos se están encontrando con que la infraestructura existente para proporcionar servicios de agua, saneamiento y energía no tienen capacidad para atender a la población que se expande rápidamente. Además los gobiernos se han dado cuenta de que sus recursos financieros limitados no son suficientes para cubrir la expansión necesaria de la infraestructura. Incluso, cuando los gobiernos sí encuentran los recursos para subsidiar los servicios públicos, el servicio suministrado a menudo sigue siendo deficiente y algunos sectores de la población permanecen, en gran medida, sin ser atendidos.

¹ Documento de Trabajo PPUE/Yale, Diciembre 1998

Los pobres son quienes sufren más estas circunstancias. La Organización Mundial de la Salud estima que del 25 al 30 por ciento de los residentes urbanos en América Latina, África y el Medio Oriente carecen de agua potable. Las autoridades municipales recogen menos de la mitad de los desechos sólidos que se generan cada día en estas grandes ciudades y, en muchas de ellas, los barrios bajos y los asentamientos irregulares no tienen acceso a los servicios de recolección de desechos sólidos. (Basura)

1.2 Encontrando Soluciones a través de las Asociaciones Público-Privadas

Cada vez se hace más evidente que el gobierno, por sí solo, no puede satisfacer la continua y creciente demanda de servicios de agua, de recolección de desperdicios ni de suministro de energía. Los gobiernos están dándose cuenta de que sus ingresos tributarios no proporcionan los recursos suficientes para satisfacer tales necesidades, y la asistencia oficial para el desarrollo no ha sido capaz cubrirla. Se requiere urgentemente de nuevos enfoques para resolver tales problemas, los que involucren la colaboración entre grupos de interesados. Las Asociaciones Público-Privadas son una de las formas más prometedoras que pueden asumir dicha colaboración.

El término Asociación Público-Privada (APP) describe un espectro de relaciones posibles entre actores públicos y privados en cooperación para el suministro de servicios de infraestructura (ver Gráfica 1). El único ingrediente esencial es cierto grado de participación del sector privado en el suministro de servicios que tradicionalmente correspondía al sector público. Los actores del sector privado pueden incluir a empresas privadas, así como a organismos no gubernamentales (ONG's) y a organizaciones comunitarias (OBCs). En este contexto, las OBCs representan directamente a una o a varias comunidades, mientras que las ONGs son intermediarios entre el gobierno y las comunidades, y a menudo le proporcionan éstas, asistencia técnica y financiera para el desarrollo de sus proyectos. A través de las APPs, la innovación, el acceso al financiamiento, el conocimiento de las tecnologías, la eficiencia administrativa y el espíritu emprendedor -con que participa el sector privado- se combinan con: la responsabilidad social; conciencia ambiental; y el conocimiento del entorno local del sector público en un esfuerzo por resolver los problemas urbanos.

En ciudades de todo el mundo las empresas privadas han demostrado su capacidad para mejorar la operación de servicios de infraestructura. Sin embargo, es importante tener en mente que la participación del sector privado no proporciona una solución inmediata a los problemas de infraestructura urbana. La participación del sector privado cambia, mas no elimina, las responsabilidades del sector público. El sector

empresarial está impulsado por la búsqueda de utilidades, y si no es regulada, esta búsqueda de la ganancia financiera puede conducir a una sub-inversión en capital humano y social que es necesario para satisfacer las necesidades de la infraestructura. Los gobiernos deben mantener la responsabilidad de garantizar que se proporcione a todos los ciudadanos servicios de infraestructura adecuados y asequibles. El que los gobiernos ejerzan dicha responsabilidad como proveedores, como socios o como reguladores dependerá de las necesidades, restricciones y capacidad de los propios gobiernos.

1.3 Cómo se conforman comúnmente las Asociaciones Público Privadas

Ya sea que la iniciativa provenga del sector público o del privado, involucrarse en una APP puede no parecer en un principio una solución deseable. La mayoría de los organismos prefieren permanecer en los caminos que ya conocen, compartiendo metas y prácticas de trabajo con otros grupos que piensan y actúan de manera semejante a ellos –los gobiernos trabajan con otros gobiernos, las empresas con otras empresas. Aunque los gobiernos y las empresas privadas han trabajado juntos desde hace mucho tiempo bajo convenios simples que implican comúnmente la adquisición de insumos producidos por el sector privado para el suministro de servicios, ambas partes están renuentes a iniciar relaciones más complejas, tales como las que representa el suministro de servicios de infraestructura. A los gobiernos les preocupa que el sector privado se aproveche de ellos, mientras que las empresas tienden a considerar que los métodos del gobierno no sólo son gravosos, sino que representan una pérdida de tiempo.

Entonces, ¿qué se necesita para persuadir a estos grupos a que abandonen sus rutas tradicionales y trabajen juntos para solucionar los problemas urbanos? Por lo general se necesita que se presente una crisis en la que todos los grupos reconozcan que afecta a sus intereses esenciales. En el caso de la infraestructura urbana, estas crisis se presentan sustancialmente mediante serios problemas que enfrentan muchas ciudades, y estos problemas han sido conductores clave hacia la formación de nuevas APPs. A estos problemas se añade una tendencia global hacia la descentralización, que está trasladando las responsabilidades del suministro de infraestructura de los gobiernos nacionales a los gobiernos municipales. De frente a sus nuevas responsabilidades y, a menudo, con recursos seriamente limitados, los gobiernos subnacionales están volteando hacia el sector privado para encontrar soluciones.

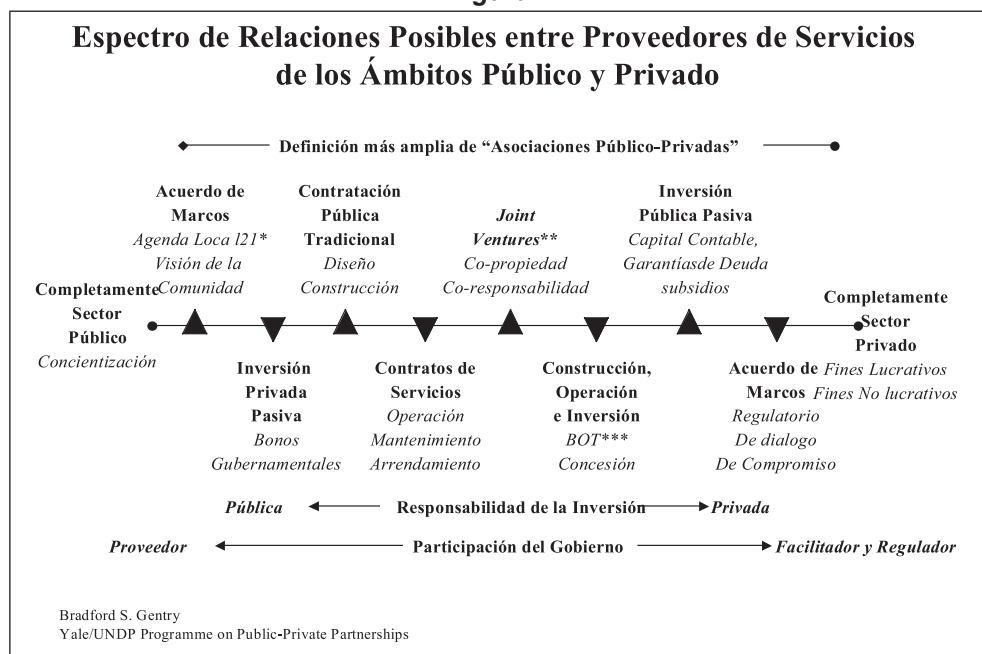
A veces, aún en ausencia de una crisis significativa, un individuo, un grupo o alguna organización se darían cuenta de que las acciones aisladas no coordinadas están creando círculos viciosos y desperdiciando oportunidades para optimizar el uso

de los escasos recursos. Tales “ganadores” pueden ser funcionarios del gobierno, ONGs, empresarios, o ciudadanos quienes –a través de una motivación personal– permiten la creación de estas asociaciones. En otros casos, son proveedores de servicios que los que están en condiciones de beneficiarse con tales asociaciones. Aunque se piensa que también se puede progresar sin partir de la existencia de una crisis, en la práctica, la inercia que nos mantiene en nuestros ya conocidos caminos sólo se rompe -por lo general- debido a la presión derivada de una necesidad de trabajar juntos.

II. CINCO OPCIONES COMUNES DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

2.1 Espectro de Opciones para las Asociaciones Público Privadas

Figura 1



* La Agenda Local 21 es la apropiación que cada comunidad hace del compromiso global que supuso la Agenda 21, programa de la ONU para promover el desarrollo sustentable, que los representantes de 179 países suscribieron en la Cumbre de Río (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), celebrada en Río de Janeiro Brasil, en 1992. El término oficial en castellano adoptado por la ONU es *Programa 21*, pero se utiliza más el anglicismo *Agenda 21*.

** Sociedades de Capital mixto. El término *joint venture*, que en la mayor parte de la literatura se utiliza en inglés, describe a la asociación de dos empresas, en este caso el sector privado y el gobierno, únicamente para la realización de un proyecto en conjunto.

*** Siglas en inglés de: *Construcción, Operación, Transferencia*

Si su municipio está considerando la participación del sector privado, encontrará que tiene frente a sí un abanico de opciones de APPs a escoger, que van desde la “concientización” hasta la total privatización (ver Figura 1). Virtualmente, existe un número infinito de puntos individuales dentro de este espectro, pues todo el tiempo se están desarrollando nuevos modelos para la cooperación. Una definición más amplia de APPs es la que abarca a cualquier forma de cooperación entre actores públicos y privados. La más estrecha es la que considera sólo a la propiedad compartida de empresas.

Este documento se enfoca en los cinco tipos principales que se han utilizado para proporcionar servicios urbanos de suministro de agua y recolección de desechos sólidos, a decir: contrato de servicios; contratos de construcción-operación-transferencia (BOT) para la construcción de nueva plantas de tratamiento; concesiones; *joint ventures*; y suministro basado en las necesidades de la comunidad.

Existen otras formas importantes de cooperación público-privada que no se abordan en este documento, pero que son relevantes para el suministro de servicios urbanos relacionados con el ambiente.

Muchas de las opciones presentadas pueden ser útiles para mejorar el suministro de agua y recolección de desechos en su ciudad. Elegir entre ellas depende de cierto número de cuestiones como:

- Grado de control deseado por parte del gobierno;
- Capacidad de los gobiernos y actores privados para suministrar los servicios deseados;
- Los marcos legales para la inversión privada y la vigilancia de las normas; y,
- La disponibilidad de los recursos financieros de los sectores público y privado.

A continuación se presentan en forma breve resúmenes de los cinco tipos más comunes de Asociaciones Público-Privadas para el suministro de agua potable y la recolección de desechos. Se resume el papel de los socios del sector público y del privado, a las estructuras de financiamiento, y a sus fortalezas potenciales asociadas con cada opción, así como a sus naturales limitaciones.

2.2 Contratos de Operación, Mantenimiento y Servicios

2.2.1 El papel del sector público y del sector privado

Bajo un contrato que contempla la operación, mantenimiento y servicios (“contrato de servicios”), el sector público esencialmente contrata a un organismo privado para llevar a cabo una o más tareas específicas o proveer servicios por un periodo de cinco a siete años. El sector público permanece como el principal proveedor de los servicios de infraestructura y sólo contrata parte de su operación a un organismo privado. El sector privado debe proporcionar el servicio al costo acordado y debe cumplir con estándares de desempeño establecidos por el sector público. Los gobiernos, por lo general, utilizan procedimientos tradicionales de oferta pública competitiva para adjudicar los contratos de servicios, lo que tiende a funcionar bien, dado el tiempo limitado y la naturaleza estrictamente definida de tales contratos.

Ejemplos de contratos de servicios en el sector del agua incluyen: la operación de plantas de tratamiento de agua; los servicios de distribución y suministro de agua potable; la lectura de medidores; operaciones de envío de recibos y cobro; y, la operación y mantenimiento de depósitos verticales (ver recuadro siguiente). Ejemplos del sector de recolección de desechos sólidos incluyen la recolección de basura, la producción y distribución de receptáculos para ese fin, los servicios de limpia de calles, el mantenimiento de flotillas, y la operación de un relleno sanitario o una estación de transferencia. En 1994, la ciudad de Bogotá adjudicó cuatro contratos para la recolección de desechos sólidos y limpia de calles para las cuatro secciones distintas de la ciudad, junto con un contrato de operación y mantenimiento de los rellenos sanitarios locales.

2.3 Estructuras de Financiamiento

Bajo un contrato de servicios, el gobierno paga al sector privado una tarifa predeterminada por el servicio, que puede ser una tarifa única, una tarifa por costo unitario, o algún otro esquema de tarifas. Una opción de financiamiento implica una fórmula costo-más-tarifa, en la cual los costos tales como el laboral son fijos y la empresa privada participa a través de un sistema de participación de la utilidad. El contratista privado, por lo general, no tiene una relación con los usuarios finales y las interacciones financieras se dan directamente con el gobierno. El gobierno es el responsable de financiar cualquier inversión de capital necesaria para expandir o mejorar el sistema.

2.4 Fortalezas Potenciales:

- El contrato de servicios proporciona una opción de riesgo relativamente bajo para expandir el papel del sector privado y pasar por los procesos de adjudicación que le sirve a los gobiernos para obtener un entendimiento más completo de sus sistemas de infraestructura.
- Los contratos de servicios tienen un gran potencial para proporcionar una mejor operación del sistema, permitiendo al gobierno obtener mejoras en el desempeño y la eficiencia a través de la transferencia de tecnología y la adquisición de capacidades técnicas y/o administrativas.
- Los contratos de servicios son, por lo general, la forma más competitiva de privatización. Ya que éstos son ofertados de nuevo en forma continua, los contratistas están bajo una presión constante por mantener costos bajos. También, debido a que los contratos de servicio abarcan un ámbito limitado, las barreras para entrar son muy pocas. Por ejemplo, más empresas tienen la capacidad para instalar medidores de agua o reparar tuberías que para operar un sistema urbano completo de suministro de agua. Esto no solamente incrementa la competencia, sino que también proporciona una oportunidad mayor para que el gobierno adjudique el contrato a una empresa local sin sacrificar el costo o la calidad.

2.5 Debilidades Potenciales:

- El contrato de servicios no implica una inyección significativa de capital privado, ni crea necesariamente una base sobre la cual se puedan optimizar por completo los sistemas de infraestructura, ya que la efectividad del contratista, respecto al mejoramiento del desempeño del servicio, está limitada por la capacidad del gobierno de proporcionar la inversión de capital y la dirección necesarias.
- El contrato de servicios deja a cargo del gobierno muchas de las cuestiones más explosivas en términos políticos –la tarifa impuesta por los servicios y la titularidad de la propiedad de los activos subyacentes. Por lo tanto, hacen poco por separar al operador de la intervención política.
- Comúnmente, los municipios se encuentran bajo la presión de adjudicar el contrato a la oferta más barata sin considerar la capacidad de la empresa de proporcionar servicios de alta calidad. Esto puede inhibir los incentivos para que el sector privado proponga soluciones innovadoras para proporcionar el servicio, tanto durante el proceso de oferta como durante el suministro del servicio.

Ciudad de México, México – Administración Privada de los Sistemas de Agua y Drenaje

Los sistemas de agua y drenaje de la ciudad de México están bien desarrollados, pero enfrentan muchos retos. El manto acuífero que es la principal fuente de abastecimiento de agua de la Ciudad de México está sobre utilizado, y la red de distribución de agua potable sufre de un importante fuga, con pérdidas de hasta 30 por ciento. Menos de la mitad del agua consumida por el sistema se refleja en los recibos, y sólo el 70 por ciento de dichos recibos son pagados. En 1997, el gobierno proyectó un déficit operativo de 2.6 millones de pesos

Para el desarrollo de las respuestas a este problema, el gobierno no necesitó mucho capital inicial, dado que la red existente abarca el 98 por ciento de la población para el suministro de agua potable y el 94 por ciento para el drenaje. Lo que el gobierno sí necesitó fue la experiencia técnica y comercial relacionada con las operaciones de agua y decidió obtenerla involucrando al sector privado. El gobierno también considero que el dividir en fases la introducción de la gestión privada aliviaría algunos de los problemas políticos previstos relacionados con los esfuerzos por aumentar la tasa de recaudación de tarifas.

El gobierno eligió iniciar un programa de contratación por etapas con el sector privado. Primero se incluyó la competencia al proceso, por medio de la división de la ciudad en cuatro zonas y la emisión de cuatro licitaciones. En octubre del 2003 se adjudicaron los contratos a las ofertas de cuatro empresas diferentes que ofrecieron el menor precio por desempeñar las tareas en cada etapa, para un periodo de 10 años. Segundo, cada contrato estableció tres etapas de trabajo. Las etapas 1 y 2 implicaban identificar a los usuarios y diseñar e implementar un sistema de emisión de recibos de pago más efectivo. Por este trabajo, el gobierno paga a los contratistas directamente una tarifa por servicio. En la etapa 3 (no necesariamente desarrollada después de las etapas 1 y 2, dependiendo de las necesidades del sistema local), la tarea principal es realizar mejoras en la distribución física del sistema. En esta etapa, la compensación al contratista está ligada al ingreso recaudado (cuotas cobradas a los usuarios).

La caída del peso y la disputa presentada por un licitante perdedor, causó retrasos en la encomienda del trabajo. No obstante, la instalación de los medidores de agua ha continuado, lo que ha sido un paso importante para desalentar el consumo excesivo. También se inició un programa de detección de fugas para ayudar al cobro de recibos y reducir en un tercio o más la pérdida de agua.

III. CONTRATOS DE CONSTRUCCIÓN-OPERACIÓN-TRANSFERENCIA

3.1 El papel del Sector Público y del Sector Privado

Los contratos de Construcción-Operación-Transferencia (conocidos como BOT, por sus siglas e inglés), están diseñados para atraer a la inversión privada en la construcción de nueva infraestructura. Bajo este tipo de contratos el sector privado financia, construye y opera una instalación o un sistema de infraestructura, de acuerdo con estándares de desempeño establecidos por el gobierno. El periodo de operación es a largo plazo, lo que le permita al sector privado cubrir los costos de construcción y obtener una utilidad, comúnmente de 10 a 20 años. El gobierno conserva la propiedad de la infraestructura y se convierte tanto en cliente como en regulador del servicio.

Los contratos BOT tienden a funcionar mejor cuando se requiere de un financiamiento sustancial para nuevas instalaciones. Por lo general, los gobiernos suscriben en este tipo de contratos para la construcción de infraestructura específica tal como: presas, plantas de tratamiento de agua potable o de aguas residuales, estaciones de transferencia de desechos y estaciones de disposición de desechos. Los contratos BOT comúnmente implican la construcción y la operación de una instalación en particular y no de todo el sistema.

3.2 Estructuras de Financiamiento

Bajo los contratos BOT el sector privado proporciona el capital para construir la nueva instalación. A cambio, el sector público accede a adquirir un nivel mínimo de servicios para garantizar que el sector privado recupere su inversión durante el período de operación. Esto infiere que se estudie la demanda anticipadamente, ya que puede causar problemas para el sector público si la demanda se sobreestima. El período de tiempo y las dimensiones de la infraestructura, asociados al contrato BOT, requieren el desarrollo de paquetes de financiamiento que frecuentemente resultan sofisticados o complicados.

3.3 Fortalezas Potenciales:

- Este tipo de contratos son una forma efectiva de atraer dinero privado para la construcción de nuevas instalaciones de infraestructura o para la renovación sustancial de la infraestructura existente.
- Tienden a reducir los riesgos de crédito y de mercado para el sector privado ya que el gobierno es el único consumidor, lo que reduce los riesgos asociados con

una demanda y una capacidad de pago insuficientes. El sector privado evitará contratos en los que el gobierno se muestre poco dispuesto a proporcionar garantías de que la inversión del sector privado se va a recuperar.

- El modelo de contratos BOT ha sido utilizado para construir nuevas plantas de energía en muchos países en vías de desarrollo. Esto significa que los socios financieros y operadores potenciales tienen algo de experiencia en la estructuración de dichas transacciones en los sectores de agua y desechos sólidos, lo que incrementa su atractivo para el sector privado.

3.4 Debilidades Potenciales:

- Los contratos BOT por lo general abarcan sólo una instalación, lo que limita la capacidad del sector privado para ayudar a optimizar los recursos o la eficiencia de todo el sistema. Sin embargo, pueden proporcionar una plataforma para incrementar la capacidad local para operar las instalaciones de infraestructura.
- Este tipo de contratos genera incentivos competitivos que motivan la eficiencia, ya que las empresas del sector privado deben competir para ganar los contratos. Sin embargo, por su complejidad en el largo plazo hace que estos contratos sean difíciles de estructurar, por que a veces los efectos positivos no son claros inicialmente. Por ejemplo, la mayoría de los contratos BOT tienen que ser renegociados una vez que están en operación, y estas negociaciones son realizadas ya sin la presión de la competencia.

Izmit, Turquía –Contratos BOT para la Construcción y Operación de una Nueva Planta de Agua Potable

Siete años de negociación condujeron, en 1995, a la firma de un contrato BOT por \$933 mil millones par la construcción de una nueva planta de agua potable en *Izmit*, una villa costera situada al sureste de Estambul. La planta atenderá las necesidades de los 1.2 millones de residentes de *Izmit*. La empresa británica *Thames Water of Britan* es el principal inversionista del consorcio formado para construir y operar la planta, que se devolverá al estado 15 años después del inicio de su operación. Siendo el proyecto más grande, a nivel mundial, de suministro de agua financiado por el sector privado, el proyecto de *Izmit* tiene una estructura de financiamiento innovadora. Primero, hay una importante participación local. La empresa *Thames* ha accedido a trabajar con dos contratistas locales turcos con quienes comparte 70 por ciento del capital en acciones. Además, el municipio también es accionista (con el 15 por ciento) del proyecto. Quizá, el aspecto más crítico del financiamiento del proyecto de *Izmit* sea, sin embargo, que el gobierno central garantiza el 85 por ciento del pago de los costos de construcción. Esta garantía abrió las puertas al financiamiento internacional, de cara a las preocupaciones sobre los “riesgos políticos” en Turquía. Dos empresas japonesas adquirieron otro 15 por ciento del capital en acciones y consiguieron \$180 millones en deuda, pagable con asistencia no condicionada. Agencias de crédito para exportaciones en Gran Bretaña, Francia y Japón también ayudaron a los acuerdos de financiamiento cubriendo los riesgos políticos y comerciales y dividiendo el financiamiento de la deuda.

El acuerdo de *Izmit* es un contrato de compra en firme, que obliga a la ciudad a pagar por una cantidad mínima y máxima de agua suministrada por la empresa del proyecto. Si el municipio incumple, los acreedores tienen un recurso ante el gobierno de Turquía.

Hong Kong –Contrato BOT para la Construcción y Operación de una Estación de Transferencia de Desechos Sólidos

Hong Kong realizó un contrato BOT para la construcción y operación de instalaciones para la transferencia de desechos sólidos que incluyen una estación de transferencia y una flotilla de camiones para el traslado de los desechos. El gobierno precalificó a varias empresas con base en su experiencia pasada en el diseño y operación de estaciones de transferencia, y luego llevó a cabo un proceso de licitación competitivo para seleccionar a la empresa ganadora. Los documentos de la oferta trazaron los requerimientos de desempeño técnico y ambiental, los requerimientos de mantenimiento, y la programación del reemplazo de equipo. La estación ya ha sido construida y actualmente está en operación. El gobierno conduce inspecciones regulares de las instalaciones de transferencia para verificar si se están cumpliendo los requerimientos especificados.

IV. CONCESIONES

4.1 El papel del Sector Público y del Sector Privado.

Bajo una concesión, el gobierno adjudica al sector privado (el concesionario) la total responsabilidad del suministro de servicios de infraestructura en un área específica, incluyendo todas las operaciones relacionadas, el mantenimiento, el cobro de cuotas y las actividades administrativas. El concesionario es responsable de cualquier inversión de capital requerida para construir, actualizar o expandir el sistema, y para financiar aquellas inversiones que están fuera de las cuotas pagadas por los usuarios del sistema. El sector público es responsable de establecer estándares de desempeño y de asegurarse de que el concesionario cumpla con ellos.

En esencia, el papel del sector público cambia de ser proveedor del servicio a ser regulador de su precio y calidad. Tal regulación es particularmente crítica en el sector del agua, dado que el agua es un bien público y los sistemas de suministro de agua son monopolios naturales. Los activos fijos de infraestructura son puestos en manos del concesionario por el periodo de vigencia del contrato, pero siguen siendo propiedad del gobierno. Las concesiones, por lo general, son otorgadas por periodos de alrededor de 25 años, para poder recuperar su inversión.

En el sector de desechos sólidos el gobierno podría otorgar una concesión para construir y operar una instalación para el reciclaje o para la producción de energía a partir de los desechos. En el sector del agua, la concesión podría abarcar el suministro completo de servicios de agua para un área geográfica delimitada. La mayoría de las concesiones de servicios de agua que se han otorgado hasta la fecha han sido en ciudades capitales o a nivel nacional. Esto puede deberse, en parte, al hecho de que están siendo conducidos por líderes de los gobiernos nacionales como parte de una política más amplia de impulso a la participación del sector privado.

4.2 Estructuras de Financiamiento

El operador del sector privado es responsable de todos los costos operativos y de inversión –incluyendo a la infraestructura, la energía, las materias primas, y las reparaciones durante el periodo que abarca el contrato. A cambio, el sector privado cobra una tarifa directamente a los usuarios del sistema. La tarifa es comúnmente establecida por el contrato de concesión, lo que incluye cláusulas sobre cómo podría cambiar esta tarifa a través del tiempo. En algunos casos raros, el gobierno puede elegir proporcionar un financiamiento de respaldo para contribuir a garantizar que el concesionario pueda recuperar su gasto de inversión al finalizar el contrato.

4.3 Fortalezas Potenciales:

- Las concesiones son una forma efectiva de atraer dinero privado para la construcción de nueva infraestructura o para la renovación de infraestructura existente.
- El combinar la responsabilidad de la inversión y de la operación representa para el concesionario un reto que lo incentiva a tomar decisiones de inversión más eficientes y para desarrollar soluciones tecnológicas innovadoras, ya que cualquier ganancia de eficiencia se reflejará directamente en un incremento de la utilidad. En muchos países, las concesiones han sido exitosas, tanto en el mejoramiento de los servicios de infraestructura, como en la reducción de sus tarifas.
- Las concesiones son menos propensas a la interferencia política que los servicios públicos operados por el gobierno, ya que el servicio permanece bajo el mismo operador, aunque haya cambios en los puestos políticos.

4.4 Debilidades Potenciales:

- Las concesiones a gran escala pueden ser políticamente controversiales y difíciles de organizar. En particular, las concesiones a menudo sufren de la carencia de un diálogo suficiente y de una planeación conjunta previa a la realización de los compromisos contractuales.
- Aunque los contratos de concesión especifican metas de desempeño, mecanismos de ajuste de precios y estándares de servicios, los gobiernos, por lo general, terminan por darse cuenta que necesitan regular más las concesiones. Esto a menudo requiere que el gobierno expanda significativamente su capacidad normativa.
- Es difícil establecer lineamientos para las ofertas y los contratos de las concesiones que tienden a evolucionar por un periodo de 25 años o más. Nadie puede predecir –con un nivel de certeza aplicado a las especificaciones tradicionales para la presentación de ofertas al sector público– cuáles serán, en un momento dado, las formas más eficientes y efectivas para proporcionar el servicio deseado a lo largo de un periodo de tiempo. Se están explorando algunas formas de combinar la posibilidad de predicción y la flexibilidad, desde pedir a los licitantes que ofrezcan el monto total de inversión que están dispuestos a realizar con base en una tarifa específica para los servicios, sin especificar cómo se va a distribuir la inversión total, hasta las cláusulas

contractuales para la revisión de programas de inversión de capital a lo largo de el término que marca el contrato.

- Algunos argumentan que los beneficios de una competencia abierta son limitados en el mercado de las concesiones ya que sólo un número pequeño de empresas internacionales tienen la capacidad para operar una concesión. Además las concesiones crean esencialmente un monopolio, que luego protege al concesionario de la mayoría de las formas de competencia durante las renegociaciones del contrato.

Aguas Argentinas, Buenos Aires –Concesión para el suministro de Agua y Drenaje

Como parte del extenso programa de privatización de Argentina que se inició a principios de la década de 1990, el control sobre el sistema de agua potable y alcantarillado de Buenos Aires fue adjudicado a la empresa Aguas Argentinas (“AA”), un consorcio encabezado por la empresa francesa Lyonnaise des Eaux. Con el fin de ganar la licitación, AA ofreció la mayor reducción de las tarifas del agua existentes en ese entonces. Además, AA acordó un plan de inversión a 30 años de 4 mil millones de dólares para conectar al 100 por ciento de la población en el área de concesión al sistema de agua potable y al 90 por ciento al de drenaje.

Desde que ganó la concesión, AA ha conectado cerca de medio millón de nuevos residentes al sistema de agua potable y a 300,000 al sistema de drenaje. El suministro de agua potable ha crecido y la calidad ha mejorado. El incremento en la eficiencia ha producido beneficios económicos y ambientales, por el uso reducido de químicos. Los incentivos comerciales han conducido a AA a analizar la calidad del agua más frecuentemente de lo que exige la regulación y a reexaminar cómo abordar cuestiones relacionadas tratamiento de aguas residuales.

La superposición de funciones de las autoridades que regulan las cuestiones ambientales han causado cierta confusión. No queda claro si AA está sujeta sólo a la estructura regulatoria que autoriza la concesión, incluyendo a un organismo regulatorio creado específicamente para hacer cumplir los estándares ambientales, o también a la legislación contradictoria impuesta por el ministerio nacional de medio ambiente así como por las autoridades provinciales y municipales. Se están realizando esfuerzos para aclarar los requerimientos regulatorios de manera que el concesionario pueda operar dentro de un clima regulatorio seguro y proceda a realizar proyectos que se han estado retrasando debido a una confusión respecto a la autoridad regulatoria.

Algunos argumentan que la concesión puede haber conducido a perder oportunidades para optimizar el sistema de tratamiento de aguas residuales durante el proceso de privatización. La rapidez con la cual el gobierno decidió proceder, requirió a los licitantes acceder a construir varias instalaciones específicas para la recolección y tratamiento de aguas residuales, identificadas en esfuerzos de planeación previos realizados por el gobierno. Surgieron preguntas acerca de si estas instalaciones específicas son realmente la forma más efectiva en términos de costos de solucionar el problema que enfrenta la ciudad en relación con el tratamiento de aguas residuales. La búsqueda de planes de inversión más eficientes condujo a la descalificación de uno de los licitantes y a realizar esfuerzos para renegociar la concesión otorgada al licitante ganador.

V. SOCIEDADES DE CAPITAL MIXTO (*JOINT VENTURES*)

5.1 El papel del sector público y del sector privado

Las asociaciones público-privadas como *joint ventures* son alternativas a la privatización total en las cuales los organismos públicos y privados asumen la co-responsabilidad y co-propiedad de los servicios de infraestructura. Bajo una *joint venture*, los socios del sector público y del sector privado pueden ya sea formar una nueva empresa o asumir la propiedad conjunta de una empresa existente (por ejemplo, el sector público vende acciones de una empresa municipal al sector privado) que proporciona servicios de infraestructura urbana. En cualquiera de los casos, es esencial que la empresa resultante sea independiente del municipio. Las *joint ventures* comúnmente se utilizan en combinación con otro tipo de APPs. Por ejemplo, el gobierno adjudica a la empresa de capital mixto recién establecida, un contrato BOT o un contrato de concesión para el suministro de servicios de infraestructura urbana.

Las *joint ventures* son un vehículo para realizar asociaciones público privadas “verdaderas” en las cuales los gobiernos, las empresas, los organismos no gubernamentales, y otros actores juntan sus recursos y generan “rendimientos” compartidos al resolver las cuestiones de infraestructura local. Bajo las *joint ventures*, el gobierno es el regulador definitivo, pero también es un accionista activo en la operación de la empresa. Desde esta posición, puede participar de las utilidades de la empresa en operación y contribuir a asegurar la aceptación política de estos esfuerzos. El socio del sector privado comúnmente tienen la responsabilidad principal de desempeñar las operaciones administrativas diarias.

Bajo una *joint venture*, los socios del sector público y del sector privado deben trabajar juntos desde las etapas más tempranas, comúnmente formando un vehículo institucional (a veces llamado “empresa sombra”) o una Entidad de Desarrollo de Proyecto durante la etapa de previa a la inversión o de desarrollo del proyecto. Este vehículo proporciona un foro para el dialogo directo de colaboración entre el sector público y el privado al trabajar juntos para desarrollar el proyecto final. En una forma más básica, éste puede ser un grupo de trabajo formal. Algunos proyectos han formado empresas capitalizadas de manera conjunta para trabajar específicamente en el desarrollo del proyecto durante su fase inicial.

5.2 Estructuras de Financiamiento

Bajo este modelo de asociaciones público-privadas tanto el sector público como el sector privado deben de estar dispuestos a contribuir para financiar el costo

de los estudios de factibilidad del proyecto desde el principio, y estar preparados para invertir en una empresa nueva cuando sea formada. Las APPs de capital mixto requieren que ambas partes acepten la idea de riesgos compartidos y recompensas compartidas. En otras palabras, cada uno debe estar dispuesto a realizar contribuciones cuantificables a durante toda la etapa el desarrollo del proyecto y durante el proceso de implementación. Lo óptimo es que la empresa sea financieramente independiente. Sin embargo, el gobierno puede elegir proporcionar subsidios a la empresa o a sus usuarios si es necesario.

5.3 Fortalezas potenciales:

- Las *joint ventures* combinan las ventajas del sector privado –dinamismo, acceso al financiamiento, conocimiento de las tecnologías, eficiencia administrativa y espíritu emprendedor– con las responsabilidades sociales, conciencia ambiental, conocimiento del entorno local y preocupación por la generación de empleo del sector público.
- Bajo una *joint venture*, tanto el socio del sector público como el del sector privado han invertido en la empresa y, por lo tanto, ambos tienen un gran interés en ver que la empresa funcione. Esto permite, a menudo, un mejor manejo de los conflictos.
- La responsabilidad total por la inversión y las operaciones proporciona a ambas partes un fuerte incentivo para tomar decisiones de inversión más eficientes y para desarrollar soluciones tecnológicas innovadoras, ya que cualquier aumento en la eficiencia se refleja directamente en un aumento de utilidades.
- La participación temprana del sector público y del sector privado permite una mayor innovación y flexibilidad en la planeación del proyecto y contribuye a asegurar que ambos socios sean capaces de optimizar sus metas.
- La inversión temprana de los sectores público y privado reduce los costos de transacción asociados más con la licitación tradicional de concesiones o de contratos BOT.

5.4 Debilidades Potenciales:

- En algunos casos, los operadores del gobierno local también tienen responsabilidades en la regulación que puede conducir a un conflicto de intereses del municipio, el cual tiene que mantener la rendición de cuentas públicas, así como procurar la optimización de los rendimientos de la empresa.

Esto puede incrementar el riesgo de interferencia política y reducir las ganancias potenciales de la administración del sector público.

- Los organismos del sector privado tienden a enfocarse en la “línea de fondo” –los gobiernos en el proceso. Estas diferencias a menudo se manifiestan en la línea de tiempo que cada sector considera que es razonable y puede crear barreras durante la fase de desarrollo del proyecto.
- Cuando se participa en una *joint ventures* comúnmente se excluye el uso de procedimientos de licitación pública tradicionales y se promueve el uso de procedimientos alternativos, tales como la negociación directa. Este puede originar preocupaciones acerca de la transparencia y la corrupción, que pueden afectar la aceptación política y la inversión adicional por parte del sector privado.

Cartagena, Colombia –Joint Venture para el Suministro de Servicios de Agua

Al enfrentar enormes ineficiencias y un servicio deficiente, el gobierno de Cartagena liquidó a la empresa pública de servicios de agua y drenaje. En su lugar, creó a una empresa de capital mixto –Acuacar– para atender a la ciudad de 750,000 habitantes. Acuacar es una empresa propiedad del gobierno de Cartagena y de la empresa española Aguas de Barcelona, proveedora de servicios de agua. Se le adjudicó un contrato de operación y mantenimiento por 26 años, y asumió el control del sistema en 1995. La ciudad de Cartagena continúa siendo el único propietario del sistema, con la responsabilidad de financiar cualquier necesidad de expansión. Aguas de Barcelona proporciona servicios operativos y recibe un porcentaje fijo de los ingresos totales y distribuciones divididas de las utilidades de Acuacar. La nueva empresa está regulada, en teoría, por una comisión nacional, pero en la práctica, las responsabilidades de vigilancia no están definidas.

Acuacar ha probado tener una capacidad de respuesta a los usuarios considerablemente mayor que la anterior empresa de servicios públicos, y ha realizado inversiones importantes en mantenimiento y rehabilitación –las primeras inversiones realizadas después de un periodo de 11 años en los que no se realizó ninguna inversión. La calidad también ha mejorado.

Sin embargo, dado el alcance de las inversiones necesarias, en un orden de \$250 millones en cinco años, y el hecho de que el accionista privado comparte la responsabilidad de invertir, no queda claro cómo se podrán realizar mejoras extensivas en el futuro. Los ahorros derivados de el mejoramiento de la gestión parecen suficientes para generar el nivel necesario de inversión o de capacidad de crédito.

VI. EL SUMINISTRO DE SERVICIOS POR PARTE DE LA COMUNIDAD

6.1 El papel del sector público y del sector privado

El suministro de servicios alternos en beneficio de la comunidad comienza cuando las limitaciones financieras impiden al gobierno proporcionar servicios adecuados de recolección de desechos y suministro de agua a ciertos sectores de la población, forzando a estos residentes a valerse de sus propios medios para satisfacer sus necesidades. Los proveedores comunitarios pueden incluir a individuos, familias, o micro-empresas locales. A menudo, tales actividades no son reconocidas ni están bien integradas al sistema formal. Sin embargo en muchas ciudades en las que los gobiernos locales y/o las ONGs han reconocido, organizado y ayudado a estos grupos informales, los servicios han mejorado. Los Organismos Comunitarios (OBCs) juegan un papel clave en la organización de los residentes pobres para realizar una acción colectiva y representar sus intereses en las negociaciones con las ONGs y los gobiernos. Las ONGs aparecen como mediadores en las negociaciones entre los organismos comunitarios y el sector público en forma más amplia, estableciendo redes, difundiendo información y promoviendo reformas a las políticas.

Muchos residentes pobres se ganan la vida a través de la recolección de desechos sólidos (pepenadores), fungiendo como recolectores de puerta en puerta, o en los tiraderos de basura, y como comerciantes que trafican con materiales de desecho que colectan. En el sector del agua, estos elementos podrían comprar agua en volumen a la empresa de servicio público y venderla por cubetas en sus comunidades. Este tipo de proveedores también podrían ayudar a instalar “tomas de agua colectivas” para proporcionar el servicio a tres o seis hogares utilizando un solo grifo. Otras opciones incluyen a un “punto de suministro de agua comunitario” en donde 20 o 30 hogares instalan grifos con medidor fuera del sistema principal y regulan su propio consumo, pagando el recibo en forma colectiva.

6.2 Estructuras de Financiamiento

El suministro de “servicios comunitarios” implica costos iniciales bajos, ya que el “capital” ya está establecido por los proveedores locales y sus materiales. Los costos iniciales de organización y materiales a menudo los cubren las ONGs, organismos de caridad privados o las dependencias oficiales de asistencia para el desarrollo, el gobierno o la propia comunidad. Los costos de mantenimiento deben de ser cubiertos con los ingresos o derechos locales. El conocimiento del entorno local a menudo permite el desarrollo de soluciones de menos costo, que mantienen el gasto a bajo nivel.

6.3 Fortalezas potenciales:

- Para el suministro de estos servicios comunitarios la gente aplica su ingenio para cubrir las necesidades locales, lo que a menudo resulta más eficiente al proporcionar dichos servicios y evitando con ello malas inversiones.
- Los “servicios comunitarios” por lo general reducen los costos de inversión iniciales al integrar recursos locales, mano de obra, materiales locales, así como al vigilar los materiales de construcción y supervisar a los trabajadores y la mejor utilización de los suministros.
- Este esquema puede proporcionar a los residentes locales una forma estable de obtención de ingresos que puede mejorar las condiciones económicas locales.
- Los grupos comunitarios son dinámicos y, a menudo, capaces de responder mejor a la demanda de los clientes, lo que tiene como resultado servicios de infraestructura más sustentables.
- Los “servicios comunitarios” a menudo cubren áreas de difícil acceso para los proveedores formales, especialmente en el sector de recolección de desechos (por ejemplo, calles con declives muy prdonunciados o asentamientos con muy pocas vías de acceso).

6.4 Debilidades Potenciales:

- Las dos principales preocupaciones relacionadas con el suministro de “servicios comunitarios” son: su escasa cobertura y menor escala. Aunque estos proyectos son exitosos en algunos vecindarios, por lo general no tienen la capacidad para abarcar una escala mayor o para ser aplicados en otros vecindarios.
- Echar a andar un proyecto sustentable de infraestructura basada en la comunidad puede tomar más tiempo del que tomarían las APPs y que estas junto, con el gobierno están, dispuestos a aceptar.
- Los gobiernos a veces se muestran renuentes a apoyar a los “servidores comunitarios” porque sus métodos informales de suministro de servicios son vistos como ilegales e inestables.

La Sirena, Cali, Colombia –Suministro de Servicios de Agua Basado en al Comunidad

En La Sirena, los asentamientos urbanos yacen sobre laderas empinadas que requieren el bombeo de agua que resulta muy costoso. Con el 53 por ciento de sus residentes involucrados en la “economía informal”, esta área tiene recursos financieros mínimos sobre los cuales apoyarse. La comunidad buscó la ayuda de SIRENA, un centro Interregional para el suministro de agua y drenaje, que los ayudo a establecer un mecanismo de filtración en varias etapas y una red de tubos de PVC para verter y distribuir agua potable a lo largo de estos asentamientos. Desde su construcción en 1987, un Comité de Acción formado por voluntarios elegidos por los usuarios estableció un régimen de tarifas diferenciadas de acuerdo al tipo de hogar (hogares con inquilinos versus hogares de familias individuales). El Comité también emplea a dos operadores que vigilan la calidad del agua y conducen inspecciones diarias a la red.

En 1996, la comunidad logró el financiamiento de mejoras al obtener financiamiento externo. Las tarifas pagan los costos de operación y mantenimiento, pero la expansión futura implicaría un apoyo financiero externo o bien el financiamiento directo. Este ejemplo muestra que las comunidades organizadas pueden operar y mantener sistemas de suministro de agua si tienen el apoyo institucional necesario y tecnologías que sean capaces de comprender.

Quito, Ecuador –Servicios de Disposición d Desechos basado en la Comunidad

El grupo comunitario Barrio El Carmen, en Quito, presenta un ejemplo interesante de una sociedad entre un gobierno y un grupo comunitario para el suministro de los servicios de manejo de desechos sólidos. Este vecindario de cerca de 250 familias de bajos ingresos está ubicado en sur de Quito. Con el apoyo político de un miembro del cabildo de la ciudad, y asistencia promocional de un organismo religioso local, el vecindario está operando un método alternativo para el manejo de desechos sólidos, con base en el esfuerzo comunal y la iniciativa de una microempresa formada por ellos mismos. La microempresa vende el material reciclable a los comerciantes y otras empresas, y la mayoría de los desechos orgánicos se van a las granjas locales para su uso como composta. Los desechos no reciclables y el resto de los desperdicios orgánicos son recogidos semanalmente por el municipio y transportados al vertedero de la ciudad.

Para promover esta iniciativa, el municipio otorga a la microempresa un monto igual al ganado a través de la venta de los desechos reciclables, y ese dinero se utiliza para invertir lo en proyectos locales elegidos por la comunidad. Desde que comenzó el programa, un vertedero ilegal ubicado en una barranca cercana ha desaparecido, permitiendo que el área sea utilizada para actividades recreativas. Ahora, varios vecindarios vecinos han pedido a Barrio El Carmen que maneje sus desperdicios sólidos.

VII. RESUMEN DE LAS CINCO OPCIONES MÁS COMUNES DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

La Tabla 1 presenta un resumen de los cinco tipos de opciones más comunes de APPs discutidas anteriormente, mostrando para cada opción las siguientes variables: propiedad del activo, grado de intensidad normativa, fuente de recursos para la inversión, potencial de problemas relacionados con el empleo, y la escala de tiempo estimada para la preparación del contrato.

Tabla 1. Resume de los cinco tipos de opciones comunes de Asociaciones Público Privadas					
	SERVICIO	BOT	CONCESIÓN	JOINT VENTURE	CON BASE EN LA COMUNIDAD
Propiedad del Activo	Pública	Pública	Pública	Mixta	La Comunidad
Intensidad Regulatoria	Moderada	Alta	Alta	Moderada	Moderada
Fuente de recursos para la inversión	Pública	Privada	Privada	Mixta	ONGs, Privada o Pública
Potencial de Problemas relacionadas con el Empleo	Moderado	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Escala de Tiempo para preparación del contrato	Moderada	Larga	Larga	Larga	Corta

VIII. VINCULANDO LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS AL CONTEXTO LOCAL

Como ilustran los ejemplos anteriores, las asociaciones público-privadas deben basarse en su propio contexto. Los métodos utilizados por ciertas ciudades no necesariamente funcionan perfectamente para otras comunidades. Sin embargo, de manera colectiva, estos ejemplos de APPs proporcionan un rico “menú” de ideas y modelos que pueden elegir los gobiernos locales. La clave es la flexibilidad. Debe estar presente en la elección la clase de actores van a jugar en los diferentes roles, así como quién va a proporcionar el mejor servicio en cada ciudad. La flexibilidad también tiene que estar presente en la elección de las respuestas con el fin de maximizar la efectividad y optimizar la eficiencia del sistema. Los acuerdos de cooperación más exitosos surgen de un enfoque flexible, oportunista, que se basa

en experiencias exitosas de otros casos. Por ejemplo, los municipios pequeños en ocasiones tienen proyectos cuya escala es demasiado pequeña como para atraer una colección significativa de inversionistas privados. Estos municipios pueden tener más éxito ofreciendo contratos multi-sectoriales o uniendo fuerzas con los municipios vecinos en los procesos de licitación, ofreciendo así a los socios potenciales del sector privado mejores resultados por el volumen.

En ocasiones, la mejor opción de APP no cabe de manera perfecta en ninguna de las categorías descritas anteriormente, pero combina los componentes de varias opciones de APPs más tradicionales. Por ejemplo, Cartagena tiene una *joint venture* en combinación con un contrato de operación para el funcionamiento de una nueva planta de tratamiento de agua; los contratos de concesión pueden incluir la construcción de una nueva planta de tratamiento; o el suministro de “servicios comunitarios” que en forma combinada pueden llegar a configurar un contrato de servicios más formal con el apoyo de una ONG o de una micro empresa local.

IX. CUESTIONES FUNDAMENTALES SUBYACENTES A LAS APPS

9.1 Construcción de Bases Sólidas

Los fundamentos sólidos para las APPs están basados en metas complementarias y en un entorno normativo y político favorable. Las asociaciones sólo pueden funcionar en la medida en que las metas de los principales involucrados sean compatibles (es decir, tener servicios aceptables a precios aceptables y con niveles de rendimiento aceptables) y que sean entendidas y aceptadas por todas las partes. Además, las asociaciones necesitan entornos legislativos, administrativos, políticos y sociales favorables a sus procesos de desarrollo, así como lograr sus objetivos durante el plazo establecido para ello.

9.2 Metas Compatibles

El gobierno, las empresas y los líderes de la comunidad deben entender y respetar las metas de cada uno. Como gobierno, inicialmente se puede tener una dificultad para aceptar la motivación lucrativa de las empresas privadas, así como las empresas pueden estar tentadas a alejarse de los procesos de toma de decisiones en los procesos administrativos que se acostumbran en el sector público. Las “servicios comunitarios” locales, pueden no tener paciencia ante las obligaciones no cumplidas por parte del gobierno para atender también a otras áreas de la ciudad.

Para resolver estas diferencias, todas las partes deben fijarse metas alcanzables complementarias y de mayor cobertura. Es importante darse cuenta de que las

metas públicas y privadas no necesariamente tienen que ser las mismas para que la asociación funcione –simplemente, tienen que ser compatibles. Por ejemplo, tanto al sector público como al sector privado les conviene mejorar los niveles de vida: los gobiernos y las comunidades con el fin de aliviar la pobreza; las empresas con el fin de que más personas puedan consumir sus productos. A ambos sectores les interesa construir más vínculos a nivel local, particularmente en los “mercados emergentes”: –las empresas para contribuir al desarrollo del mercado; los gobiernos y las comunidades para promover el desarrollo y el intercambio de ideas. A ambos sectores les interesa el suministro eficiente de los servicios: los gobiernos y las comunidades con el fin de mantener bajos costos e incrementar la cobertura; y las empresas para aumentar sus utilidades.

9.3 Entornos favorecedores

La piedra angular de una participación sostenible del sector privado es por medio de un entorno legal tanto en lo político-normativo que favorezca a la comunidad. Desde el principio, el sector público debe establecer un marco legal adecuado para la adjudicación de contratos y para la inversión del sector privado. Es muy importante que se establezcan mecanismos para minimizar la probabilidad de corrupción. Los procesos de inversión y de adjudicación de contratos inviables e injustos reducen tanto la aceptación política como el interés de muchos de los inversionistas privados.

El gobierno también debe fijar marcos normativos claros y establecer regímenes de tarifas y mecanismos de subsidio adecuados. Sin embargo, la creación de un marco normativo, por sí solo, no necesariamente garantiza una regulación efectiva, ya que todos los gobiernos locales son diferentes, y los sectores público y privado se enfrentarán ante una pendiente de aprendizaje al tratar de definir y regular sus relaciones y su papel en el suministro de servicios. En particular, el sector público necesita definir: una clara asignación de responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales y, una definición precisa de su papel como proveedor y regulador.

Por lo general, las empresas del sector privado prefieren que el propio contrato sirva como el principal mecanismo regulador, y que los gobiernos locales tengan una función normativa limitada, una vez que el contrato entra en vigor. Las cláusulas de los contratos que sean extremadamente rigurosas y que establecen tareas, metas de desempeño, reglas para el cambio de precios y procedimientos para la resolución de controversias, permiten al sector privado predecir mejor la rentabilidad del negocio y decidir si vale la pena realizar una oferta para obtener el contrato. Dadas estas preferencias, los gobiernos tendrán que valorar concienzudamente el grado

de discreción formativa, al cual están dispuestos a renunciar, particularmente en lo que se refiere a los contratos a largo plazo. Una vez más, la corrupción puede ser una preocupación, en este caso, en términos de la aceptación pública de la APP.

Algunos gobiernos plantean preocupaciones acerca de un desequilibrio entre sus medios limitados y sus capacidades como reguladores, y la capacidad de los operadores privados experimentados. La descentralización tiende a agravar este desequilibrio, otorgando a los municipios más responsabilidad por el suministro de servicios públicos con menos recursos. En las situaciones en las cuales los municipios están limitados por restricciones financieras y tienen poca capacidad para hacer cumplir los contratos, podría ser necesario que el gobierno central proporcione asistencia financiera y normativa. En cualquier caso, se necesitan mecanismos que fortalezcan a la administración pública, así como organismos reguladores que reduzcan este desequilibrio y mejoren el poder de negociación del sector público. Tales reformas podrían incluir cambios en el sistema legal que mejoren el cumplimiento de los marcos normativos o reformas macroeconómicas que alivien la pobreza o reduzcan la inequidad.

Los climas políticos desfavorables causados por la presión de los ciclos electorales; la potencial inestabilidad de las nuevas democracias; las agendas personales de los funcionarios gubernamentales; y, el estatus especial de algunos servicios (particularmente el acceso al agua), también pueden crear barreras para iniciar o para mantener asociaciones público-privadas. Siempre que sea posible, los gobiernos deben proporcionar a los socios del sector privado la seguridad de que tales factores políticos no interrumpirán sus relaciones contractuales.

9.4 La importancia de la Aceptación Pública

El gobierno y los líderes empresariales no pueden construir sociedades por sí solos –la aceptación política y social de la participación del sector privado es esencial. Las personas deben considerar que dicha participación es a largo plazo benéfica para las asociaciones. El respaldo público a la participación del sector privado depende principalmente del suministro de los servicios prometidos con un costo razonable. Por lo tanto, es de suma importancia que se desarrollen mecanismos para asegurar que el organismo que proporcione el servicio, sea del sector público o del privado, rinda cuentas a sus clientes.

El respaldo público también depende de la capacidad de la sociedad para satisfacer las necesidades de todos los actores. Por ejemplo, los trabajadores del sector público pueden expresar una firme oposición a la creciente participación del sector privado en el suministro de servicios. Los contratos deben garantizar el trabajo de

los empleados públicos o la contratación de residentes locales en el mayor grado posible. Existe una variedad de opciones para colocar a los empleados públicos. Esta incluye transferirlos al proyecto operado por el sector privado, contratar trabajadores para el proyecto operado por el sector privado, colocarlos en otros puestos públicos, ofrecer paquetes de indemnización para los trabajadores que no estén interesados en otras opciones.

El respaldo público dependerá en parte del suministro asequible y sustentable de los servicios a los sectores de población que históricamente han estado en desventaja. Los requerimientos de cobertura de los servicios siempre deben ser parte de los criterios de evaluación de la propuesta de contrato. Las opciones para que esto funcione incluyen al suministro de servicios a todos los niveles y sus tarifas diferenciadas correspondientes, lo que permite que las áreas de altos ingresos cubran los costos de las áreas de bajos ingresos.

9.5 De la Gestión Pública a la Gestión Privada

Al realizar una asociación público-privada, los gobiernos por lo general se transforman de ser proveedor a regulador del servicio. Esto significa que los gobernadores deben agudizar su conocimiento acerca de lo que las empresas privadas pueden y lo que no pueden ofrecer. Los gobiernos deben asegurarse que las necesidades sociales básicas se satisfagan al mismo tiempo que se cumplen las metas individuales de las otras partes. Tal cambio de funciones en ocasiones requiere un desarrollo sustancial de sus capacidades, el cual incluye lo siguiente:

- Planeación estratégica; desarrollo de modelos financieros; y planeación de la inversión en infraestructura.
- Desarrollo de paquetes financieros para el contrato.
- Establecimiento de niveles efectivos de tarifas y estándares de servicio.
- Gestión de contratos y vigilancia del cumplimiento de los contratos; y
- Establecimiento de prioridades presupuestales que les permita ajustarse a otras nuevas durante su desarrollo.

La participación del sector privado no exime al sector público de su responsabilidad en asegurar un suministro de servicios adecuado. Dada la naturaleza de los servicios relacionados con el medio ambiente, como lo son el agua y la recolección de desechos sólidos, es inevitable que exista la necesidad de una regulación pública sobre la participación del sector privado. El desarrollar tales marcos normativos puede representar todo un reto. Los gobiernos deben encontrar un equilibrio adecuado entre realizar ofertas de asociación atractivas al sector privado y proteger los derechos e intereses de los ciudadanos.

Los reglamentos no sólo deben ser diseñados para proteger el interés público, sino también crear las condiciones para que las empresas puedan operar de manera eficiente y efectiva. Por ejemplo, el municipio puede aumentar la confianza del sector privado demostrando de manera predecible que cumplirá sus compromisos. Por ejemplo, realizando ajustes de tarifas o comprando terrenos. Siempre que sea posible, los gobiernos deben desarrollar marco normativos del sector público que faciliten la realización de proyectos similares.

9.6 Cuestiones Relacionadas con el Establecimiento de Precios

Antes de involucrarse en una asociación público privada, los gobiernos deben estar concientes de algunas cuestiones clave relacionadas con el establecimiento de precios. Estas son de una particular importancia para las APPs concebidas a largo plazo, como los contratos BOT, las concesiones y las *joint ventures*. Por lo general, al principio, el sector público no tiene manera de saber cuáles serán los verdaderos costos y beneficios a largo plazo de la asociación público-privada. Incluso cuando la información está disponible, raramente se incorpora a una estructura de establecimiento de precios.

Otras preocupaciones relacionadas con los precios incluyen al uso de subsidios y la aceptación política del aumento de precios que acompaña típicamente a la participación del sector privado. Bajo las concesiones y otros esfuerzos de privatización a gran escala, el operador privado comúnmente hereda estructuras de tarifas inadecuadas que proporcionan a los operadores y a los consumidores los incentivos equivocados. La experiencia muestra que, a menos que se incluyan en el contrato políticas claras de ajuste de tarifas, los factores políticos continuarán afectando al establecimiento de tarifas una vez que el sector privado se haya involucrado.

El método para determinar las tarifas debe ser transparente y debe especificar criterios objetivos para iniciar los ajustes. Por ejemplo, si las tarifas bajas causan pérdidas de dinero a los operadores privados al suministrar el servicio a los pobres, entonces esto repercutirá en la calidad del servicio proporcionado a los pobres. El sector público debe corregir estos incentivos equivocados buscando como hacer que el servicio a los pobres sea rentable inclusive utilizando herramientas tales como los subsidios. Dados los beneficios asociados a los servicios ambientales urbanos por los cuales no necesariamente se compensa totalmente al los socios del sector privado, se justificaría tal financiamiento de esas inversiones por parte del sector público.

9.7 Cuestiones Relacionadas con la Adjudicación de Contratos: Transparencia y Evaluación del Desempeño.

La mayoría de los gobiernos tienen normas que requieren un proceso de licitación pública para la adquisición de cualquier bien o servicio del sector privado. Además, las mayoría de las instituciones internacionales de crédito y organismos de asistencia requieren el uso de estos procedimientos como condición para otorgan un créditos y asistencia. Los gobiernos por lo general citan tres razones para utilizar un proceso de licitación pública:

- 1- Asegura la transparencia en la adjudicación del contrato;
- 2- Proporciona un mecanismo de mercado para la selección de la mejor propuesta, lo que comúnmente tienen como resultado pagar el menor precio; y
- 3- Estimula el interés de un amplio espectro de inversionistas potenciales.

La adquisición tradicional de servicios de operación y mantenimiento básicos y la adjudicación de contratos de servicios puede ser un proceso relativamente fácil – debido en gran parte al alto nivel de certeza respecto a la naturaleza de los servicios. Bajo condiciones de certeza, tales procesos por lo general funcionarían bien para inhibir la corrupción y obtener el mejor resultado posible para el gobierno.

A pesar de tales éxitos, las estructuras y escalas de tiempo asociadas con las APPs más complejas tales como los contratos BOT, las concesiones y las *joint ventures*, hacen que los procesos tradicionales de “oferta pública” competitiva sean un vehículo menos eficiente para la formación de relaciones contractuales entre los sectores público y privado. Cuatro características de las licitaciones tradicionales ayudan a explicar el porqué:

1. La licitación pública tradicional está diseñada para funcionar bajo condiciones de certeza – las APPs de gran escala comienzan y, por lo general, evolucionan bajo condiciones de incertidumbre;
2. La licitación tradicional está diseñada sólo para obtener el precio más bajo de un producto o servicio dado –las APPs de gran escala a menudo implican propuestas de diseño múltiple y utilizan criterios adicionales, no sólo el de obtener el precio más bajo (que incluyen la intención de involucrar a empresas locales y fomentar el desarrollo económico).
3. La licitación pública tradicional por lo general prohíbe la comunicación informal entre el sector público y el privado –la comunicación es la piedra angular para el éxito de las APPs de gran escala (en particular de las *joint ventures*) y debe comenzar en la etapa más temprana posible del proceso; y

4. La licitación pública tradicional es un proceso intensivo. Los grupos del sector privado están motivados por los resultados –se involucran en la asociación para mejorar sus utilidades. Los altos costos de transacción y los largos retrasos en la adjudicación de contratos sirven como barreras para la participación del sector privado, particularmente para los contratos de servicios de menor escala y las *joint ventures*.

A pesar de la inherente incompatibilidad de las prácticas tradicionales de licitación con este tipo de proyectos, el miedo a la corrupción y los altos costos hacen que los gobiernos e instituciones de crédito estén renuentes a adoptar procedimientos de adquisición alternativos. La cooperación efectiva entre gobiernos, empresas, ONGs, y otros actores es difícil de alcanzar aún bajo las mejores condiciones. Es casi imposible si no existe un alto nivel de confianza o, por lo menos, capacidad de predicción en el proceso.

Si se piensa que se están dando irregularidades, muchos no estarán dispuestos a invertir su tiempo y sus recursos. Incluso la mera apariencia de corrupción disuadirá a muchos inversionistas de participar. Un estudio reciente del Banco Mundial muestra una correlación negativa entre la inversión y el crecimiento y la corrupción (según es percibida por los inversionistas y las empresas). Además, se ha demostrado que la presencia de la corrupción incrementa en gran medida el costo para el usuario del cualquier servicio público. Por lo tanto, cualquier proceso de adquisición o adjudicación que no controle a la corrupción nunca obtendrá un verdadero beneficio para el público. La credibilidad de las partes involucradas, así como la transparencia del proceso utilizado, son determinantes críticos del éxito a largo plazo. El objetivo clave es obtener el servicio al mejor precio.

Las opciones de adjudicación alternativas, tales como la negociación directa, deben de ser diseñadas de manera que eviten la corrupción y se obtenga el mejor valor para el público. Los mecanismos para prohibir la corrupción podrían incluir los siguiente: imponer sanciones estrictas a los servidores públicos que acepten sobornos; sancionar a las empresas que paguen el soborno y prohibirles participar en contratos con el gobierno por un periodo de tiempo específico; y, fomentar la formación de ONGs locales e internacionales, así como procurar que los medios de masivos de comunicación asuman un papel de vigilantes de el área de adjudicaciones.

Los mecanismos para asegurar la obtención del mejor valor podrían incluir al análisis comparativo (*benchmarking*) de los costos con respecto al suministro de servicios similar en otras ciudades, y proporcionar renegociaciones periódicas de los costos.

X. LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA REALIZAR UNA APP

Aunque las APPs son dinámicas por naturaleza y tienden a no conformarse a un modelo simple, con el propósito de generar algunos lineamientos básicos es útil dividir el desarrollo de las APPs en cuatro etapas:

1. Preparación del Proyecto.
2. Análisis de las diferentes opciones de APPs.
3. Solicitud la participación del sector privado.
4. Establecimiento de una asociación duradera.

10.1 Preparación del proyecto.

- El gobierno debe evaluar la infraestructura de servicios presente. Este tipo de análisis incluiría una revisión interna a de lo siguiente: (1) activos existentes incluyendo infraestructura, capital y regímenes tarifarios; (2) cobertura actual de los servicios; (3) nivel general de satisfacción de los usuarios; y (4) balance general actual (ingresos vs gastos).
- El gobierno debe establecer metas amplias para las mejoras. Esto incluye al establecimiento de objetivos de cobertura y de estándares de calidad de los servicios, así como el asegurar la transparencia, la eficiencia y la satisfacción del cliente.
- Si, aparentemente, la participación del sector privado puede ser una opción, el siguiente paso debería ser la formación de un equipo de análisis multidisciplinario. Este equipo de análisis deberá conducir entonces una evaluación más concienzuda del sistema actual, y evaluar también la factibilidad tecnológica, financiera, social, política y legal de las diversas soluciones planteadas. Es importante que el equipo de análisis identifique e involucre activamente a otros actores tales como los residentes locales, las ONGs, los comités de desarrollo y las organizaciones comunitarias de manera significativa a lo largo de todo el proceso. También es de suma importancia que este proceso sea transparente y que se soliciten activamente las perspectivas de todos los actores.
- Puede ser que los municipios más pequeños tengan que contratar estos servicios mediante analistas externos. Tal contratación debe ser realizada, siempre que sea posible, a través de un proceso de licitación pública, para garantizar que el gobierno reciba la mejor asesoría posible.

10.2 Análisis de las diferentes opciones de APPs

- Una vez que la evaluación está completa, el equipo de análisis debe establecer un conjunto claro de prioridades de mejoras factibles a la infraestructura existente. Es importante que las metas de amplia cobertura, como la de obtener servicios asequibles, transparencia, eficiencia y la satisfacción del cliente se tengan en mente a lo largo de todo este proceso. El equipo de análisis puede entonces evaluar las diversas opciones de APPs, contrastándolas con el diagnóstico realizado. Este proceso podría utilizar modelos de análisis de costo/beneficio.
- Al explorar las diferentes opciones de APPs, los gobiernos deben participar en mesas de discusión abiertas con la participación de todos los socios potenciales del sector privado. Los requisitos que marca el proceso tradicional de adquisiciones públicas a veces representan barreras para este tipo de comunicación. Cuando esto representa un problema, los gobiernos deben considerar formas alternativas para el otorgamiento de contratos.
- Los gobiernos podrían considerar una posible participación de terceras partes. Las terceras partes pueden actuar como catalizadores orientando el desarrollo de los proyectos. A menudo proporcionan un vehículo para desarrollar un nivel de confianza entre el sector público y el sector privado que ayuda a resolver los problemas. Las terceras partes también contribuyen a una mayor transparencia y mitigan las probabilidades de que exista corrupción, ya que todas las decisiones deben ser justificadas ante ellos. Muchos expertos coinciden en que mientras más personas sean responsables de una decisión, es menos probable que se dé la corrupción. Las terceras partes también pueden enseñar a los gobiernos el éxito que han obtenido y los retos que han enfrentado otros gobiernos al combatir problemas similares.

10.3 Solicitud de la Participación del Sector Privado

- Solicitar la participación del sector privado por lo general implica procedimientos de licitaciones públicas. Esto significa que los gobiernos tendrán que determinar qué tipo de proceso de licitación les otorgará el mejor precio por el mejor servicio, al mismo tiempo evitando la corrupción. Actualmente, las dos principales opciones son la oferta pública competitiva y las negociaciones directas (ver Sección III. E. Para una discusión completa sobre las limitantes de las diferentes opciones para la adjudicación de contratos).
- En cualquier proceso de licitación de una APP, se debe realizar todo el esfuerzo posible para garantizar que todos los lineamientos fomenten la

innovación y recompensen a la creatividad en el mayor grado posible. Una manera de fomentar la innovación es minimizar los requerimientos específicos en los documentos de la oferta, así como especificar la meta deseada del proyecto o servicio –permitiendo así al sector privado desarrollar las mejores ideas posibles para cumplir con esas metas.

- Una preocupación relacionada con los criterios de diseño basados en el desempeño es que el gobierno podría no ser capaz de discernir cuales proyectos serán los más efectivos para realmente cumplir con los estándares. Encontrar formas para que los gobiernos evalúen las propuestas de diseño multifactoriales es una cuestión que necesita un análisis más profundo. A corto plazo, sin embargo, las terceras partes y mediante la convocatoria a realizar paneles de análisis, los expertos pueden ayudar en gran medida al gobierno a tomar las mejores decisiones. Además, un beneficio inherente a las *joint ventures* es que los socios del sector privado no tienden a proponer proyectos respecto de los cuales no crean firmemente que van a funcionar, ya que el socio del sector privado no es sólo un contratista del gobierno, sino un socio financiero. Como tal, si el proyecto propuesto falla, el socio del sector privado no obtiene rendimientos de su inversión.
- Aunque es bueno para el proyecto encontrar maneras de fomentar la innovación, si se contribuye al desarrollo de capacidades, puede que los socios del sector privado no lo consideren tan bueno puesto que pueden temer que sus ideas o que la “propiedad intelectual” no serán compensadas adecuadamente, en el caso de que no les sea adjudicado el contrato. Los procesos de licitación deben abordar la cuestión de los derechos de propiedad intelectual. Comúnmente esto se hace compensando a los organismos del sector privado si el gobierno utiliza su idea, incluso cuando no les sea adjudicado el contrato.

10.4 Establecimiento de una Asociación Duradera

Evidentemente, el gobierno desea establecer APPs que sean sostenibles a lo largo del tiempo. Los ingredientes esenciales de una APP duradera incluyen lo siguiente:

- *Compromiso de Recursos:* Todos los socios deben comprometer recursos (financieros, humanos, capital) para incrementar su interés en procurar que la asociación tenga éxito.
- *Desarrollo de Capacidades:* Los proyectos que requieren un cambio institucional importante o una gran inversión de capital requerirán el desarrollo de capacidades de parte de todos los actores: (a) los consumidores, sobre

la naturaleza de los servicios que están recibiendo y los costos asociados con este beneficio; (b) los proveedores, en particular los organismos locales, sobre capacidades emprendedoras; y (c) los gobiernos sobre la adopción de normas adecuadas para el suministro de los servicios y para la vigilancia de los mismos.

- *Paciencia:* Los proyectos que requieren un cambio institucional importante o una gran inversión de capital requieren de mucho tiempo. Se debe poner mucha atención en el equilibrio entre responder rápidamente a las crisis más apremiantes y desarrollar soluciones integrales que sean duraderas. Los ciclos políticos y el deseo de mejora inmediata en situaciones de crisis, a menudo conducen al desarrollo de esquemas temporales demasiado cortos. Estos horizontes de tiempos cortos conducen a expectativas poco realistas y a soluciones no sostenibles. Tanto los cambios institucionales importantes (tales como el desarrollo de la capacidad normativa) como las inversiones privadas importantes toman tiempo. No es realista esperar que la participación del sector privado superará rápidamente las deficiencias institucionales y operativas del sector público y compensará inmediatamente la insuficiencia histórica de los recursos del sector público.
- *Flexibilidad:* Todos los socios están inmersos en su propio contexto y son localmente distintos. Las asociaciones deben basarse en otras experiencias pero deben ser oportunistas al explotar la ventaja comparativa de los recursos locales. A largo plazo, será necesario realizar cambios en los planes de inversión, en las opciones tecnológicas y en las acciones prioritarias, para responder a circunstancias no previstas. El incluir procedimientos claros para la realización de tales cambios a lo largo de la vida del proyecto reducirá el riesgo de que tengan un impacto negativo en la sociedad.
- *Responsabilidad Social:* Los servicios de infraestructura proporcionan bienes que deben estar disponibles para todos. Mejorar los servicios infraestructura es mejorar la calidad de vida de las personas, en especial, de los pobres del medio urbano. Los gobiernos siempre deben realiza cambios que promuevan el incremento del acceso a los servicios y una mejor calidad de los mismos. Hacer énfasis en la responsabilidad social también incrementa la ganancia política, ya que el suministro de mejores servicios conducirá a una mayor aceptación.
- *Responsabilidad Ambiental:* Las APPs también deben tomar en cuenta seriamente la importancia de un suministro de servicios ambientalmente responsable. Los servicios de infraestructura urbana están directamente

ligados con cuestiones relacionadas con la calidad del medio ambiente. El agua es un recurso escaso. Para asegurar la sustentabilidad a largo plazo se deben realizar esfuerzos para que se proporcione de manera que no impacten sustancialmente a los ecosistemas locales. De manera similar, las aguas residuales, de tal suerte que se garantice el impacto mínimo al medio ambiente. La recolección y disposición de los desechos sólidos también debe procurar disminuir al mínimo los daños al medio ambiente. Aunque los mecanismos para garantizar la responsabilidad ambiental comúnmente implican inversiones iniciales sustantivas, los beneficios para la sociedad –protección a la salud pública, preservación de los ecosistemas, uso responsable de los recursos mas escasos– justifican sobremanera estos desembolsos de capital. En todos los acuerdos contractuales se deben incluir garantías para un suministro de servicios ambientalmente responsable y para el uso de tecnologías eficientes en términos ecológicos.

XI. CONCLUSIÓN

Comúnmente es más fácil permanecer en los caminos que conocemos. Los gobiernos trabajando con los gobiernos, las empresas privadas con otras empresas privadas. Ya sea que se provenga del sector público o del privado, las APP no aparentan ser una solución deseable a primera vista. Sin embargo, una mirada más cercana a los beneficios que tal relación puede ofrecer proporciona un fuerte argumento para su utilización. A través de las asociaciones público privadas, las ventajas del sector privado –el dinamismo, el acceso al financiamiento, el conocimiento de las tecnologías, la eficiencia administrativa y el espíritu emprendedor– se combinan con la responsabilidad social, la conciencia ambiental, el conocimiento del entorno local y la generación de empleos, que son preocupaciones propias del sector público. En las ciudades alrededor del mundo, los gobiernos han encontrado que la participación del sector privado puede mejorar en gran medida la calidad de los servicios de infraestructura, expandiendo la cobertura y disminuyendo los costos, mejorando así la calidad de vida de sus ciudadanos.

