

Asociaciones Pública-Privadas: Una nota conceptual

Sergio Alejandro Hinojosa¹

Responsabilidad Social de la Empresa y la Asociación Pública Privada

El término “Public Private Partnerships [PPP]” “se originó en los Estados Unidos en el financiamiento de programas conjuntos en educación entre el sector público y el sector privado. Posteriormente en los años 1950s se extendió para el desarrollo de servicios públicos (“utilities”), pero se popularizó y se extendió ampliamente su uso en la década de los sesentas para referirse al desarrollo de programas público privados en renovación urbana [Yescombe (2007)].

También el término es usado en los Estados Unidos para referirse a programas de servicios sociales por el sector no público, a menudo por el sector voluntario (no profit), así como también al financiamiento público de programas de investigación y desarrollo por parte del sector privado en el campo de la tecnología [Link (2006)].

En el ámbito del desarrollo internacional el término es usado para referirse a iniciativas conjuntas entre el sector público, las agencias de cooperación y de ayuda internacional y el sector privado para combatir enfermedades tales como el SIDA y la malaria, la introducción de nuevos métodos en el sector agrícola o promover el desarrollo económico general. En el contexto anterior el uso del término PPP puede ser interpretado como políticas públicas [policy-based] o programas PPPs [programme-based].

Friedman (1970) señala que la responsabilidad social de la empresa es incrementar los beneficios privados. Con ese artículo delimita de manera importante el rol de las empresas privadas en el mundo de la sociedad civil. Sin embargo en los últimos años la responsabilidad social de la empresa se ha transformado en una “moda” importante especialmente en Europa, donde las aplicaciones prácticas van adelante de la teoría. Es más, recientemente Harvard Business Review, en septiembre del 2007, en una edición extraordinaria en español reedita una serie de artículos clásicos en responsabilidad social corporativa.

Se incluyen dos artículos de Porter y Kramer, el primero publicado originalmente en el 2002 y el segundo en el 2006, Zadek publicado originalmente en el 2005, Parlad y Hammond publicado originalmente en el 2005 y Khagram et al publicado originalmente en el 2004, entre otros. En enero del 2005 la prestigiosa revista inglesa The Economist había publicado una revisión de la responsabilidad de la empresa con título sugerente: *The good company*.

Existe imprecisión histórica acerca de la evolución del concepto y la definición de la RSE. Carroll (1999) señala que la década del 1950 marca la era moderna de RSE. La

¹ Parte de esta nota fue presentada en la forma de un paper en ESADE Business School para el Workshop Ética y Empresa en Barcelona, noviembre 2007. www.esade.edu

definición se expande durante 60s y prolifera en los 70s. En los 80s hubo pocas definiciones nuevas, hubo mayor investigación empírica y temas alternativos comenzaron a madurar como desempeño social corporativo, stakeholder theory y teoría de la ética de los negocios.

En los 90s y en la actual década, RSE se ha transformado en marco de desarrollo de mucha actividad académica y de practionner en el mundo de las políticas publicas el management y los negocios [Carroll (1999), Baron (2006), van Marrewijk (2003), Amaeshi y Adí (2006)].

Una de las aproximaciones de los fundamentos formales de la responsabilidad social de la empresa proviene de la teoría de stakeholders [Jensen (2002), Freeman (1984)]. Esta teoría enfatiza un campo amplio de responsabilidad social de la empresa, y stakeholder se refiere a individuos o grupos de individuos que son afectados o pueden afectar la organización [Clarkson (1995)].

La Unión Europea define Responsabilidad Social de la Empresa como la " Integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores²". La RSE se refiere también a los principios, valores y criterios que orientan a las empresas en todas sus relaciones [Lozano et al (2005)]. Por su parte Van Marrewijk (2003) señala que un término contemporáneo de RSE es la contabilidad social corporativa (CSA) la que involucra el impacto de la empresa de manera global en la sociedad.

La RSE está incorporada de manera implícita en programas de asociación pública privada en su expresión general. De forma explícita se tiene el modelo de partenariado que agrupa a los países del norte de Europa y tiene en cuenta su aproximación a las políticas públicas de RSE. Se incluye a Dinamarca, Finlandia, Suecia y los Países Bajos. En esto países, los gobiernos han pasado de actuar como Estado protector, encargados principalmente de los aspectos sociales, a adoptar un rol de facilitadotes y creando partenariados públicos privados para el desarrollo de programas sociales [Lozano et al (2005)].

A continuación se presenta un cuadro adaptado de Lozano et Al (2005) donde se muestran cuatro modelos gubernamentales de políticas públicas de promoción de la RSE.

Modelo	Características	Países
Partenariado	Asociación pública privada y creación de un área de confort compartido	Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Suecia
Empresa en la comunidad	Implicación de la empresa en la comunidad, cohesión social y voluntariado.	Irlanda, Inglaterra
Sostenibilidad y ciudadanía	Versión actualizada del acuerdo social existente e importancia de una estrategia de desarrollo sostenible. Regulador en Francia	Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo
Ágora	Debate público abierto en el	España, Grecia, Italia, Portugal

² Tomado de apuntes de clase Lozano (2007) ESADE.

	proceso de desarrollo de las políticas de RSE	
--	---	--

Fuente: Adaptado de Albareda, Ysa y Lozano ESADE en Lozano et al (2005)

Otro ejemplo de asociación pública privada se desarrolla en los desarrollos comunitarios (Community Driven Development –CDD). En estas asociaciones la contribución del sector privado puede ser mucho más amplia que el apoyo financiero y puede incluir transferencia de experiencia técnica y empresarial, capacitación y apoyo para el acceso al mercado. Existen dos tipos de desarrollo de PPP entre el sector privado y las comunidades: 1. el modelo de inversión social, dónde una compañía privada financia programas orientados a mejorar el bienestar general de la comunidad, y 2. el modelo de integración económica (Economic Linkages Model). En este último modelo la comunidad se integra completamente a la cadena de valor y a las actividades principales de una organización privada.

El siguiente cuadro muestra las potencialidades del sector privado en modelos PPP del tipo CDD

Modelo	Inversión privada en el sector social: Inversión Indirecta	Inversión privada en el sector social Inversión Directa	Inversión privada en el sector social Fundación Comunitaria	Conexiones económicas
Ejemplo	Contribución a fondo social	Implementación directa de programas con la comunidad	Compromiso corporativo con fundaciones comunitarias	Integración en la cadena de oferta y creación de trabajo
Beneficios	Financieros: Permite a las compañías contribuir sin involucrarse directamente y permite el acceso a fondos adicionales	Se puede proveer desarrollos inmediatos	Desarrollo autosostenido	Sostenibilidad y transformación de la sociedad
Riesgos	Financiamiento de corto plazo y limitado	Corto plazo puede crear una gobernabilidad paralela	Dificultad de transferencia de beneficios a la comunidad toda y tiene un costo de tiempo para su puesta en marcha	Sujeto a riesgo de mercado, requiere un tiempo amplio de implementación y requiere construir capacidades en la comunidad

Fuente: Owen, D. (2007) The World Bank – Social Development Report

En consecuencia en los PPPs basados en programas de desarrollo de sectores sociales [Wang (2000), Yescombe (2007)] y en particular en los PPPs tipo modelo partenariado es posible encontrar una relación directa con el concepto de responsabilidad social de la

empresa y el concepto de asociaciones público-privadas [Owen (2007), Lozano et al (2005)].

Asociación Pública Privada en Sectores Sociales de la Infraestructura y Servicios y Responsabilidad Social

Por otro lado, los Public-Private Partnerships (PPP ó P3) es un concepto relacionado con proyectos y encuentra en la literatura existente una gama amplia de definiciones. Autores como Fitzpatrick (2006), Esteban (2006), Gerrard (2001), Hart (2003), Bennett y Iossa (2006) y Hemmin (2006) e Instituciones como IMF (2004), HM Treasury (2001) y Standard and Poor's (2004) definen de manera distinta lo que es un PPP, y por lo tanto no existe completo consenso acerca de su definición, aunque si en todos los casos el denominador común es el desarrollo de productos específicos.

Sin embargo es posible agrupar una definición de PPP como una tipología de relación público-privada materializada en un contrato entre un organización pública y una compañía privada (sociedad de propósito específico) para la provisión y compra de proyectos de infraestructura y de sus servicios relacionados en el largo plazo (promedio 20 años), financiado principalmente [aunque no necesariamente] a través de pagos diferidos en el tiempo por parte del Estado y de los usuarios. Dicha asociación se traduce en retención y transferencias de riesgos, en derechos y obligaciones para las partes, en mecanismos de pago relacionados con incentivos y deducciones, en establecimiento de una regulación integral de los estándares de calidad de los servicios contratados e indicadores claves de cumplimiento.

A nivel de experiencia internacional el modelo más avanzado en materia de PPP es el que se encuentra desarrollando el Reino Unido, y se denomina *Private Finance Initiative* (PFI). Según Public Private Finance (2007), solamente en los últimos 2 años en 39 hospitales públicos del Reino Unido se han realizado contratos PPP con el sector privado que representan inversiones por casi 5 mil millones de dólares, de un total de más de 100 mil millones de dólares en más de 700 contratos.

En América Latina, el modelo más desarrollado es el de Chile. Chile a principio de los años noventa inicia una importante renovación y ampliación de su infraestructura con participación del sector privado y con una fuerte presencia de fondos institucionales en calidad de financistas de largo plazo. Se crea una Ley de Concesiones que ha sido la que ha gobernado hasta ahora la relación entre el sector público y privado para el desarrollo de infraestructura. A la fecha se encuentran en concesión más 50 proyectos, que representan más de 10 mil millones de dólares (casi el 10% del PIB 2008) en sectores como carreteras, autopistas urbanas, aeropuertos, cárceles, edificación pública, puertos, ferrocarriles, obras de riego y terminales aduaneros. Se contempla para el año 2009 la concesión de 2 hospitales con inversiones que superan los 300 millones de dólares.

Los aspectos que mejor definen a los proyectos PPP son los siguientes:

- Generan una relación comercial entre entidades públicas y privadas que obliga a distribuir finamente los riesgos adquiridos que devienen de esa relación a través de contratos flexibles de largo plazo.
- Generalmente, se aplican a proyectos de infraestructuras públicas y la provisión de servicios sociales (salud, educación) con financiamiento deficitario.
- Típicamente se realizan bajo esquemas DBFOT (Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Transferencia) mediante un contrato de largo plazo.

- La mayoría de las veces el gobierno anfitrión es el principal cliente de los servicios, sea a nivel nacional o a niveles subnacionales.
- Su financiamiento está ligado al potencial del proyecto en sí, más que a las posibilidades de los patrocinadores, lo que le hace complejo y delicado.
- Las inversiones involucradas son altas relativas al financiamiento tradicional de inversión pública que realiza el Estado de manera tradicional. Las inversiones en promedio superan los 50 millones de dólares y por lo tanto tiene un impacto fuerte en la población beneficiada.

Las distintas acepciones del concepto PPP surgen básicamente de la discusión acerca de si la presencia de eventuales soportes estatales genera distinciones entre modelos en los que la participación privada entra a tallar en la provisión de servicios públicos. En general, el concepto de PPP es ampliamente utilizado y suele referirse tanto a proyectos que requieran subsidio estatal como a los que no lo precisan por su capacidad de autofinanciamiento directo por parte de tarifas pagadas por los usuarios.

En efecto, en proyectos de prestación de servicios públicos en los cuales no es posible o es muy complicado traspasar el riesgo de demanda, el Estado puede asumir dicho riesgo y por lo tanto asumir compromisos de pago directo al titular privado de un proyecto de inversión pública. Este tipo de esquema se viene utilizado en proyectos de implementación de escuelas y hospitales, por ejemplo, en los cuales, además de tratar de paliar demandas sociales, también se buscan nuevas oportunidades de generar ingresos adicionales desde el propio activo. Mientras que en proyectos de transporte, por ejemplo carreteras, puertos y aeropuertos, dónde es posible cobrar una tarifa o peaje, y el riesgo de demanda es transferible, es directamente el sector privado quien es el comprador directo del servicio.

En Latinoamérica hasta hace un par de años se ha utilizado ampliamente el término concesión, sea que involucre o no aportes estatales. Es decir, no existe una homogeneización en cuanto al término PPP o concesión. Los primeros intentos de separar el término se han realizado en Brasil y en México, y algunos países de Centroamérica como Guatemala y Panamá en el año 2008. Recientemente, se está comenzando a regular el concepto PPP vs concesión en Perú, a través de lo que se denomina Concesiones Cofinanciadas (CCF). En efecto, en México, a partir del año 2003 se ha instaurado el término de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) para referirse a nueva forma de contratación a través de inversionistas proveedores en el largo plazo. Este enfoque acepta que podrían gestarse diferentes acuerdos de PPP en donde también existiría oportunidad para la recaudación de ingresos adicionales, pero en los que, sin embargo, la esencia del sostenimiento financiero es que el gobierno se comprometa a realizar un pago por el uso o por la entrega a tiempo y en calidad de un servicio determinado. Sin embargo, la falta de definición precisa del concepto en algunas oportunidades puede llamar a confusión si no se aclara el requerimiento del aporte estatal para el proyecto, por lo que conviene discutir brevemente la naturaleza de la misma.

Por ejemplo el FMI señala que existe una diferencia esencial entre un diseño, construcción, financiamiento y operación de PPP que requiera pagos periódicos del Estado³ y una concesión. En el último caso, el concesionario es expuesto a los riesgos

³ Al estilo de la Private Finance Initiative del Reino Unido.

de ingresos reales; su propio recurso de entrada son por ejemplo los peajes que los usuarios deben pagar. En cambio, según esta concepción, en un PPP no se expone al privado al riesgo de demanda porque paga el Estado sobre una base regular comprometida.

La asociación pública privada, incluye no sólo casos extremos como el de la privatización, o la simple contratación pública, sino todo un continuo de alternativas. Es así como existen diversas opciones:

- Contratos de Operación y Mantenimiento (*O&M*)
- Contratos de Peaje Sombra (*Shadow Toll Contracts*)
- contratos de Arrendamiento, Operación y Transferencia (Lease – Operate – Transfer, LOT)
- Contratos de Joint Ventures y/o Privatizaciones Intermedias
- Contratos de Construcción – Transferencia – Operación (Build – Transfer – Operate, BTO)
- Contratos de Diseño, Construcción – Operación – Propiedad (Build – Operate – Transfer and Owner DBOO)
- Contratos de Construcción – Operación – Transferencia (Build – Operate – Transfer, BOT)
- Contratos de Gestión de Servicios (Facility Management)
- Contratos Llave en Mano (Turnkey Contracts, TC);

Bibliografía

1. Amaeshi, K. y B. Adi (2006) "Reconstructing the Corporate Social Responsibility Construct in Utlish" The University of Nottingham
2. Baron, D. (2006) "Managerial Contracting and Corporate Social Responsibility" Stanford GSB Research Paper No. 1945
3. Bentz, A., P. Grout y M. Halonen (2002) "What should Governments buy from Private Sector – assets or services?" Dartmouth College, mimeo
4. Bennett, J. y E. Iossa (2006) "Building and Managing Facilities for Public Services," *Journal of Public Economics*, 90, pp. 2143–60
5. Carroll, A. (1999) "Corporate Social Responsibility. Evolution of a Definitional Construct" *Business & Society*, Vol. 38, No. 3, pp. 268-295
6. Clarkson, M. (1995) "A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance" *Academy of Management Review* 20: 92 – 117
7. Domar, E. (1947) "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment" *Econometrica* 14(2)
8. Drechsler, W. (2003) "Managing Public Sector Restructuring: Public Sector Downsizing and Redeployment Programs in Central and Eastern Europe" Inter American Development Bank.
9. Esteban, M. (2006) "La colaboración pública-privada en la provisión de infraestructuras: una valoración de la experiencia internacional", *Economías*, No63, 3er cuatrimestre 2006
10. Fitzpatrick, S. (2006) "Asociaciones público-privadas: Principales Aspectos económicos y directrices básicas", Universidad de Hamburgo 2006
11. Friedman, M. (1970) "The Social Responsibility of Business is to increase its profits", *New York Times*, pp. 87-91
12. Gerrard, M. (2001) "Public-Private Partnerships," *Finance and Development*, 38, pp. 48–51
13. Grout, P. (2002) "Public and Private Sector Discount Rates in Public - Private Partnerships". CMPO University of Bristol, Working Paper Series N° 03/059
14. Guash, J.L. (2004) *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*, World Bank Institute Development Studies, Washington, D.C.
15. Hart, O. (2003) "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to the Public Private Partnerships". *The Economic Journal*. No 113
16. Harvard Business Review (2007) *Responsabilidad Social Corporativa*. Edición Extraordinaria Septiembre 2007 con varios autores
17. Hemming, R. (2006) "Public-Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risk" Washington, DC: IMF.
18. Link, A. (2006) *Public/Private Partnerships: Innovation Strategies and Policy Alternatives*. Springer
19. Longo, F. (2004) *Mérito y Flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. PAIDOS Empresa
20. Lozano, J. (2007) *Apuntes de clases*. ESADE, Barcelona 2007
21. Lozano, J. (2002) *La empresa ciudadana: un reto de innovación*. ESADE, Barcelona 2002
22. Lozano, J. (2006) "De la responsabilidad social de la empresa (RSE) a la empresa responsable y sostenible (ERS)" *Papeles de economía española*, 108, 2006
23. Lozano, J., Albareda, L. y T. Ysa (2005) *Manual de la Empresa Responsable. Políticas públicas para impulsar la responsabilidad social de la empresa*. Biblioteca empresarial Cinco Días, 2005
24. Lozano, J., Albareda, L., Ysa, T., Roscher, H. y M. Marcuccio (2005) *Los gobiernos y la responsabilidad social de las empresas: Políticas públicas más allá de la regulación y la voluntariedad*. ESADE. Granica.
25. Moisset, J. et G. Merisier (2001) *Coût, financement et qualité de l'enseignement en Haïti – Perspective comparative: école publique et école privée – MENJS (2001)*
26. Owen, D. (2007) "Beyond Corporate Social Responsibility: The Scope for Corporate Investment in Community Driven" *The World Bank – Social Development Report*
27. Partnership Victoria (2001): "Public Sector Comparator Technical Note"
28. Reich, M. (2002) *Public Private Partnership for Public Health*, HSPH
29. Sadka, E. (2006) "Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective" Working Paper IMF
30. Savas, E. (2000) *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatam House Publishers.
31. *The Economist* (2005) *The Good Company*
32. The Canadian Council for Public Private-Private Partnership (2003): "Hospitals: The Canadian Case for Hospital PPP Projects"

33. Treasury Task Force (1999) "How to Construct a Public Sector Comparator".
 34. Van Marrewijk, M. (2003) " Concepts and Definitions of CRS and Corporate Sustainability: Between Agency and Communion" *Journal of Business Ethic*, 44 pp. 95-105
- Yescombe, E.R. (2007) *Public-Private Partnerships: Principle of Policy and Finance*. Elsevier Finance