

# **Asociaciones público-privadas: Principales aspectos económicos y directrices básicas**

SEAN FITZPATRICK  
Dr. Phil (Análisis Económico del Derecho)  
Universidad de Hamburgo  
2006

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La responsabilidad de las opiniones expresadas en este documento incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid se identifique con las mismas.

Colección Documentos de Trabajo  
Número 4

Edita: Consejo Económico y Social. Comunidad de Madrid  
Cardenal Marcelo Spínola, 14. 28016 Madrid. España

Depósito Legal: M-48637-2005

Fotomecánica: FCM, S.L.

Impresión: Intigraf, S.L.

<b>1. Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>2. El marco general de las APP.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Argumentos en favor de las asociaciones público-privadas .....</b>	<b>6</b>
<b>4. Modelos de entrega en las APP .....</b>	<b>7</b>
<b>5. Las APP en comparación con la provisión pública tradicional....</b>	<b>11</b>
5.1. Identificación y diseño del proyecto	
5.2. Financiación y construcción	
5.3. Tareas de explotación y mantenimiento	
<b>6. El proceso de desarrollo de un proyecto en régimen de APP.....</b>	<b>15</b>
6.1. Establecer objetivos y necesidades	
6.2. Realizar una prospección del mercado	
6.3. Identificación de proyectos adecuados	
6.4. Diseñar un marco legal y regulador	
6.6. Comprobación de la capacidad presupuestaria y las estimaciones iniciales de costes	
6.7. Montar el equipo del proyecto	
6.8. Estrategia de comunicación	
6.9. Requerimiento de Manifestación de Interés	
6.10. Precalificación	
6.11. Solicitud de propuestas	
6.12. El proceso de evaluación	
6.13. Negociaciones finales	
6.14. Aplicación y control	
<b>7. Consideraciones prácticas y estratégicas .....</b>	<b>27</b>
7.1. Aplicación sectorial	
7.2. Elección del modelo de APP y asignación de riesgos	
7.2.1. Riesgos de construcción	
7.2.2. Riesgos financieros	
7.2.3. Riesgos de la explotación	
7.2.4. Riesgo de demanda	
7.2.5. Riesgos residuales	
7.3. ¿Proyectos demasiado grandes para fracasar?	
7.4. Desarrollar el “Referente del Sector público”	
7.5. Coste y complejidad de las APP	
7.6. Contabilidad	
7.7. Fiscalidad	
7.8. Derecho comunitario y financiación	
<b>8. Conclusión – Recomendaciones tentativas.....</b>	<b>35</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>36</b>
<b>Apéndice .....</b>	<b>38</b>



## 1. Introducción

El papel del sector público en la provisión de bienes y servicios está cambiando<sup>1,2</sup>. 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)<sup>3</sup>. 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 privado<sup>4</sup>.

No existe ninguna definición precisa de asociación público-privada, pero las características fundamentales de tales relaciones o asociaciones son las siguientes<sup>5</sup>: 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.

---

<sup>1</sup> Traducido del inglés por Yanna G. Franco.

<sup>2</sup> Por sus comentarios y ayuda en revisar el primer borrador del trabajo estoy agradecido a Celina Spairani.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Las APP no están definidas por la Unión Europea. Ver *Commission of the European Communities (2004)*.

## 2. 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 principales<sup>6</sup>:

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, 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 tareas<sup>7</sup>. 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.

## 3. 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 exclusivos<sup>8</sup>:

- 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

<sup>6</sup> Este marco general fue desarrollado por Bettignes y Ross (2004).

<sup>7</sup> Ibid.: 137.

<sup>8</sup> 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.

## 4. 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 privatización<sup>9</sup>. 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 dólares<sup>10</sup>. 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 sub-nacional en la UE son suministrados vía APP<sup>11</sup>. Las asociaciones público-privadas pueden adoptar numerosas formas, en función de la combinación de cualesquiera de los siguientes factores: Diseño (D), Cons-

<sup>9</sup> FMI (2004).

<sup>10</sup> Harris (2003).

<sup>11</sup> Torres y Pina (2001).

trucción (C), Explotación (E), Mantenimiento (M), Propiedad (P), Financiación (F), Transferencia (T), Arrendamiento (A), Desarrollo (D) y Compra (C)<sup>12</sup>. Debe resaltarse, sin embargo, que las tendencias recientes en asociaciones público-privadas parecen prestar particular atención a los sistemas que combinan los 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 consignadas más abajo (ver Tabla 1)<sup>13</sup>.

### *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.

---

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> 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 APP<sup>14</sup>**

TIPO DE INSTALACIÓN	MODELO	DESCRIPCIÓN
Instalación existente	Venta	Una empresa privada compra la instalación, la explota en condiciones de franquicia y recaba las tarifas a los usuarios.
	Arrendamiento	El sector público (SP) alquila la instalación a la empresa privada, que la explota en régimen de franquicia y cobra tarifas a los usuarios.
	Contrato de explotación y mantenimiento (E+M)	La empresa privada mantiene y explota una instalación de propiedad pública; la Admón. pública paga una tarifa a la empresa privada
Instalación existente que requiere inversión de capital para expansión o rehabilitación	Arrendamiento- Construcción- Explotación (ACE)	La empresa privada 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 empresa privada 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 empresa privada 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 empresa privada financia, construye, es dueña de la instalación, la explota y cobra 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.

<sup>14</sup> 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-Arrendamiento (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.

## 5. 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 aprendizaje<sup>15</sup>.

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 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 residual<sup>16</sup>. 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 mundo<sup>17</sup>. 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.

<sup>15</sup> Daniels y Trebilcock (2000: 96).

<sup>16</sup> FMI (2004: 7)

<sup>17</sup> *PFinancial Services*, The Economist, 12 de septiembre de 2002.

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 proyecto<sup>18</sup>. 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 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 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 integrada<sup>19</sup>. 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 público<sup>20</sup>. 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 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 disputas<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Bettignies y Ross (2004: 144), Hart (2003).

<sup>19</sup> Daniel y Treblcock (2000: 98).

<sup>20</sup> (Ibid.: 99).

<sup>21</sup> (Ibid.:99-100).

## 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 privado<sup>22</sup>. Este elemento de las APP ha recibido mucha atención, para queja de algunos especialistas<sup>23</sup>. 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 privada<sup>24</sup>. 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)<sup>25</sup>”. Para los críticos, la financiación privada es estrictamente un medio de minimizar los niveles de deuda pública, a la vez que se continúa suministrando servicios<sup>26</sup>. 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 de que el Tesoro está apoyando la entrada de PFI en grandes proyectos porque los préstamos no aparecen en las cuentas públicas<sup>27</sup>. 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 limitada<sup>28</sup>. 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 público<sup>29</sup>. 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 aseguradoras<sup>30</sup>. El sector público no tiene esa opción. Algunos autores se refieren a ella como una *put option*, una opción de venta, indicando la

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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)”.

<sup>24</sup> “A Bloody Nose: What the tussle over the PFI is really about”. *The Economist*, 3 de octubre de 2002.

<sup>25</sup> Hart (2003: 75).

<sup>26</sup> Bettignes and Ross (2004: 146).

<sup>27</sup> “One Step Back: The Treasury Admits to Problems with the PFI”, *The Economist*, 24 de julio de 2003.

<sup>28</sup> Daniels y Trebilcock (2000: 100).

<sup>29</sup> Bettignes and Ross (2004: 146-7).

<sup>30</sup> 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).

capacidad de redirigir la porción restante de deuda de vuelta hacia el prestamista<sup>31</sup>. 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 contra el incumplimiento, así como la estrecha vigilancia de la ejecución a través de contratos<sup>32</sup>. Además, la financiación privada sirve idealmente como filtro, permitiendo dar comienzo y funcionar solamente a proyectos de valor añadido neto positivo<sup>33</sup>. 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, etc<sup>34</sup>. 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 costes<sup>35</sup>. 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 del proyecto<sup>36</sup>. 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 servicio<sup>37</sup>. Cuando la misma empresa es también responsable de la explotación y mantenimiento del servicio, tie-

---

<sup>31</sup> Bettignies y Ross (2004: 147).

<sup>32</sup> Daniels and Trebilcock (2000: 252).

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Savas (2000: 252).

<sup>35</sup> Bettignies y Ross (2004: 148).

<sup>36</sup> *Ibid.*: 144.

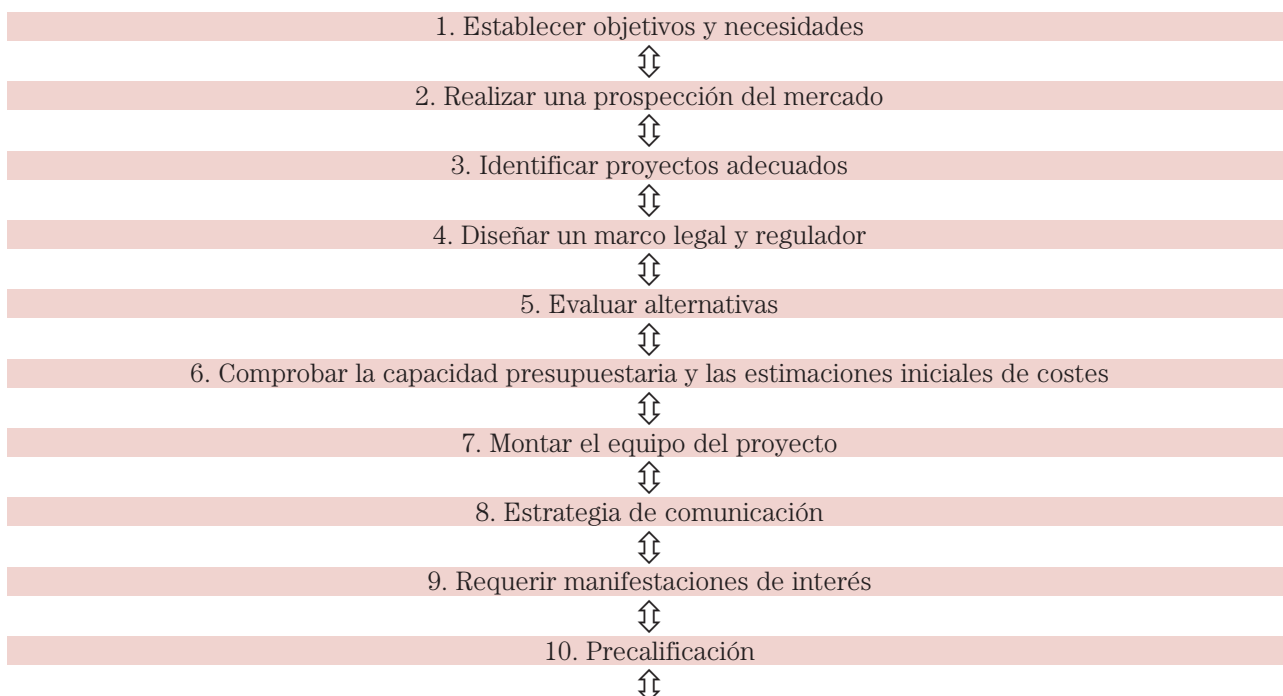
<sup>37</sup> Hart (2003). Hart, Schleifer y Vishny (1997).

ne 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 pública<sup>38</sup>. 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 oferentes<sup>39</sup>. 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.

## 6. El proceso de desarrollo de un proyecto en régimen de APP

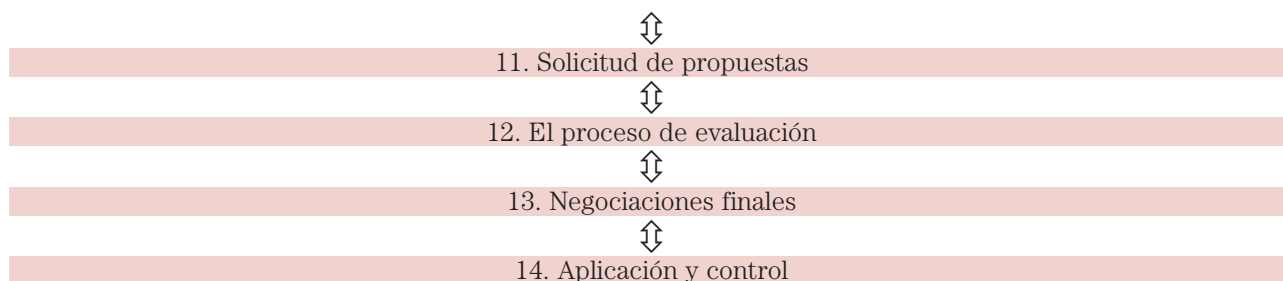
Es difícil hacer una generalización de las fases concretas que son necesarias en el desarrollo de un proyecto APP. Depende en gran medida de estructuras preexistentes, del nivel de desarrollo de dichas estructuras, y del mercado en el que eventualmente opere. En un entorno de poca o ninguna experiencia 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.

**Figura 1 – El proceso de un proyecto APP**



<sup>38</sup> Daniel y Trebilcock (2000: 101)

<sup>39</sup> 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.*



Fuente: Elaboración propia.

## 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 conjunto<sup>40</sup>. 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 prevaeciente. Se necesitan expertos legales y económicos externos, cuando no es posible encontrarlos en el propio sector público.

<sup>40</sup> Ver Ministry of Finance, Singapore (2004), *Public Private Partnership Handbook*, Version 1, octubre: p. 56.

## 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.

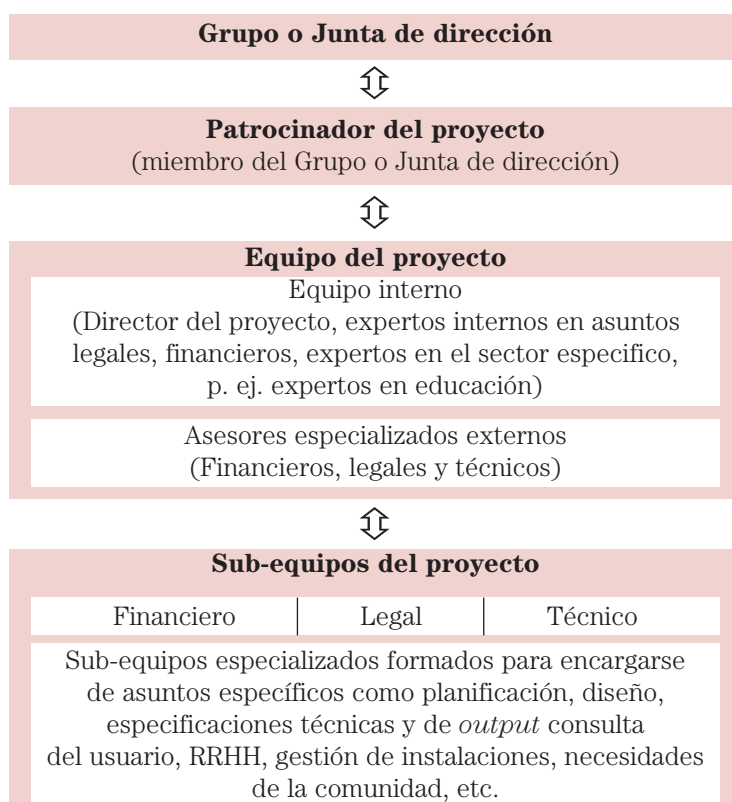
## 6.6. Comprobación de la capacidad presupuestaria y las estimaciones iniciales de costes

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**



- 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 públicas<sup>41</sup>

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 riesgos<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Fuente: Public Private Partnerships: A Guide for Local Government (1999: 33).

<sup>42</sup> *Ibid.*

## 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:

- ¿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?<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> *Public Private Partnership Handbook, Singapore*, p. 57.

## Cuadro 2 – Métodos para estimular la implicación pública

COMUNICACIÓN	CONSULTAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medios impresos (anuncios en periódicos, buzoneo directo, boletines...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas (cuestionarios, telefónicas)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anuncios en radio y TV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internet</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferencias de prensa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Línea telefónica de información del servicio</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres/Seminarios</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Línea telefónica de información del servicio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferencias de prensa</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de información</li> </ul>	

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 APP<sup>44</sup>.

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.

<sup>44</sup> *Ibid.*: p. 58.

## 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 interesados<sup>45</sup>. 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 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

---

<sup>45</sup> *Ibid.*: p. 59.

- 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)<sup>46</sup>.

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:

---

<sup>46</sup> Public Private Partnership: A Guide for Local Government, pp. 67-68.

- 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
- **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 forma<sup>47</sup>
  - 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”<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> La expresión latina “pro forma” describe un método de cálculo de los resultados financieros diseñado para resaltar tanto las cifras corrientes como las proyectadas

<sup>48</sup> La tasa de rendimiento o de retorno aceptada se refiere a la menor que hace aceptable la inversión

- 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 la propuesta de la administración local (este componente se evalúa en términos de innovación, beneficios y ahorro de costes)<sup>49</sup>.

## 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 suministradores para asegurarse contra cualquier decisión abocada al fracaso. El asunto de la necesidad de compensar a los participantes no seleccionados es un tema abierto<sup>50</sup>. 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

---

<sup>49</sup> Public Private Partnership: A Guide for Local Government, pp. 70-72.

<sup>50</sup> Discutido anteriormente, Sección 5.1.

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 instalación<sup>51</sup>.

## 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 privado 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 la 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 suministrado<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Public Private Partnership: A Guide for Local Government, p. 80.

<sup>52</sup> Central PPP Unit and Department of Environmental and Local Government, Payment Mechanisms: Public Private Partnerships Guidance Note 12, 14 April 2000.

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.
- 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 lavandería<sup>53</sup>.

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.
- Incorporación de avances tecnológicos y sistemas electrónicos de seguimiento
- Vigilancia

---

<sup>53</sup> Fuente: Public Private Partnership Handbook Version 1, Ministry of Finance, Singapore, October 2004, pp. 39-47.

Los indicadores de desempeño deberían ser precisos, susceptibles de medición, “consignables” y realistas<sup>54</sup>. 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 reclamaciones<sup>55</sup>. 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 programas 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.

## 7. 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*<sup>56</sup>. 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,

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>55</sup> Rehfuss (1993).

<sup>56</sup> Para más información sobre proyectos de aguas y residuos, ver las Directrices de la Comisión Europea sobre Asociaciones Público-privadas, Marzo 2003.

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 países<sup>57</sup>.

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 públicas<sup>58</sup>. Los costes de transacción generalmente son superiores que los de los mecanismos tradicionales de provisión 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 británica indica que, *prima facie*, ha lugar considerar la Iniciativa de Financiación Privada (IFP) cuando se dan las siguientes condiciones<sup>59</sup>:

- 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.

---

<sup>57</sup> 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>.

<sup>58</sup> Savas (2000: 248).

<sup>59</sup> 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 privado<sup>60</sup>.

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 contingencias<sup>61</sup>. 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 rasgos<sup>62</sup>. Asignar riesgos concretos a uno de los socios es asignar efectivamente a ese socio responsabilidades funcionales concretas, es decir, determinar la estructura de la asociación<sup>63</sup>. 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 activo<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Graham Allen, The Private Finance Initiative. Research Paper 01/117, 2001. Library Standard Note, House of Commons Library: Economic Policy and Statistics.

<sup>61</sup> Ver Williamson (1979).

<sup>62</sup> Allan (2001: 17).

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> 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.

### **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 de unos criterios de desempeño especiales<sup>65</sup>. 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 comprometidos<sup>66</sup>. 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 sindicatos<sup>67</sup>.

### **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 concesión<sup>68</sup>. Que sea o no deseable ofrecer tales condiciones dependerá del servicio de que se trate. Debería recordarse que cuando los servicios se venden directamente

---

<sup>65</sup> Grahame Allen, The Private Finance Initiative. Research Paper 01/117, 2001. Library Standard Note, House of Commons Library: Economic Policy and Statistics.

<sup>66</sup> Savas (2000: 252).

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*: 253.

al público, el socio privado puede estar mejor capacitado para afectar a la demanda mediante la atracción de clientes<sup>69</sup>.

### 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 contrato<sup>70</sup>. 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 accionistas<sup>71</sup>.

### 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 ponerse 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

<sup>69</sup> Acerete (2004: 77).

<sup>70</sup> 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 posteriormente 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.

<sup>71</sup> Ver *Railtrack and British public finance: Enron-on Thames*. The Economist. 28 de marzo de 2002.

y beneficios de la provisión del servicio por el método tradicional<sup>72</sup>. 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 otro<sup>73</sup>. 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 único<sup>74</sup>.

## 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 proyecto<sup>75</sup>. Los costes de transacción son generalmente superiores 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 técnicos<sup>76</sup>.

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 APP<sup>77</sup>. Dependiendo de cómo se mane-

---

<sup>72</sup> Allan (1999: 2).

<sup>73</sup> Ver Value for Money Assessment Guidance, HM Treasury, Agosto 2004, p. 6.

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> Ver anteriormente la sección 6, en particular el epígrafe 6.7.

<sup>76</sup> Para una visión más técnica de los aspectos contables desde una perspectiva comparada, ver IMF (2004) y Acerete Gil (2004).

<sup>77</sup> Ver IMF (2004: 22).

je 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 libros<sup>78</sup>. 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 los controles del gasto, despejar la inversión pública fuera del presupuesto y sacar la deuda fuera de la hoja de balance<sup>79</sup>. 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 demanda<sup>80</sup>.

Previamente, Eurostat había considerado las APP caso por caso, solamente con proyectos totalmente 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 contrato. 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 financieros<sup>81</sup>. 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 precisas<sup>82</sup>. 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 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

<sup>78</sup> *One Step Back: The Treasury admits to problems with the PFI*. The Economist, 24 de Julio de 2003.

<sup>79</sup> *Ibid.*: 22-23.

<sup>80</sup> New Decision of Eurostat on Deficit and Debt: Treatment of Public Private Partnerships 18/2004 – 11, Febrero 2004.

<sup>81</sup> Central PPP Unit and Department on Environment and Local Government, Accounting Treatment Public Private Partnership, Guidance Note 14, 14 Abril 2000.

<sup>82</sup> IMF (2004: 23-24).

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 locales<sup>83</sup>. 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 trabajadores<sup>84</sup>. En general, las directivas europeas sobre provisión pública serán de aplicación a la inmensa mayoría de las APP<sup>85</sup>. 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 APP<sup>86</sup>. 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 UE<sup>87</sup>. 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 experiencia<sup>88</sup>. 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

<sup>83</sup> Central PPP Unit and Department of Environmental and Local Government, Financial Context: Public Private Partnership, Guidance Note 2, 14 Abril 2000.

<sup>84</sup> Para un listado de la legislación sobre provisión pública, ver: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/publicprocurement/legislation\\_en.htm](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](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](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](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)
- 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](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](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)

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> Mi agradecimiento especial por esta observación a Ray O’Leary de la Central PPP Unit de Irlanda.

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 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”<sup>89</sup>.

## 8. 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 o 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.
- 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.

---

<sup>89</sup> Ver Directrices de la Comisión Europea para el éxito de las Sociedades Público-Privadas, Marzo de 2003, en particular el Apartado 4.

- 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](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](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 Part-*

- nerships, March 2003, available at [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](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 3<sup>rd</sup> 2002.
- Economist. *PFIacial Services*. The Economist, Sep. 12<sup>th</sup>, 2002.
- Economist, *Railtrack and British public finance: Enron-on Thames*. The Economist. March 28<sup>th</sup> 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.
- Rehfuss, 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 rectas 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.