

Capítulo 3**3. CONTRATO PPS****3.1. ANTECEDENTES**

La PFI (Iniciativa de Financiamiento Privado) forma parte de un proceso más amplio de reformas del sector público en el Reino Unido, que incluye un amplio abanico de iniciativas y políticas. Una de las características comunes del conjunto de acciones llevadas a cabo, es la mayor participación del sector privado en la provisión de servicios públicos o en la aportación de sus procedimientos de gestión, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la función pública logrando la apertura a la competencia de las tareas públicas y el incremento de la participación del sector privado en las mismas. Para ello, se trata de que las Administraciones Públicas pongan mayor énfasis en aquellos servicios que deben ser privativos de su autoridad, desprendiéndose o cediendo determinadas actividades que pueden ser desarrolladas por el sector privado y optimizando el uso de los recursos públicos. El compromiso con el ahorro y eficiencia se plantea a través de la liberalización de los mercados y la reducción de la dimensión del Estado.

En la práctica, una de las primeras actuaciones fue la política industrial de privatización de empresas públicas, que supone el traspaso de la propiedad de grandes empresas de los sectores de telecomunicaciones, gas, electricidad, aguas, carbón, ferrocarriles e, incluso, energía nuclear, a manos privadas.

El término privatización debería aplicarse sólo a aquellas situaciones en las que efectivamente se ha producido un traspaso de la propiedad y el control a manos privadas. No obstante, esta expresión se ha utilizado de manera más amplia, para referirse a diversas iniciativas que han significado introducir mecanismos del sector privado en el sector público, en la búsqueda de la reducción de gastos y mejora de la eficiencia.

La reforma de la función pública en el Reino Unido se inicia en 1980 con el lanzamiento del programa Management Information System for Ministers (MINIS), cuyo objetivo principal era eliminar partidas de gasto innecesarias y mejorar la eficiencia del gobierno central, formado por asesores privados y funcionarios públicos en la búsqueda de mejorar la eficiencia pública.

En 1982, sobre la base del MINIS, se puso en marcha la Financial Management Initiative (FMI), bajo cuyas directrices se implementan medidas prácticas para la

descentralización de responsabilidades y la posterior evaluación de los resultados de las actividades. La FMI tiene tres elementos principales:

- Delegación de presupuestos, dando a los niveles inferiores de la Administración el control de sus propios recursos económicos, para cumplir sus obligaciones.
- Implementación de sistemas de información, de forma que se conozca rápidamente qué labores se están desempeñando y a qué costo,
- Establecimiento de objetivos concretos e indicadores, a través de los que se va a evaluar el trabajo de los gestores públicos.

A partir de estos elementos distintivos, cada departamento administrativo trabaja a partir de un presupuesto asignado y con autonomía en su gestión. Posteriormente, la valoración de la relación entre costos y eficacia del trabajo desarrollado, sirven para estimar la aptitud de la gestión realizada; se pretende que por medio de la asignación de responsabilidades a niveles secundarios, se mejore la gestión.

Esta iniciativa fue clave en la introducción del cambio de cultura británica de gestión de servicios públicos, al introducir los presupuestos descentralizados y una gestión basada en objetivos y resultados alcanzados y no en recursos, similar a los planteamientos de las organizaciones privadas.

El siguiente paso en este proceso de reforma surge en 1988 con la iniciativa NextSteps. Bajo este enfoque, en cada Ministerio se identificaron áreas que pudiesen ser agrupadas bajo una misma dirección, que fuese responsable directamente de la prestación de servicios específicos y de alcanzar determinados objetivos y resultados, debiendo rendir cuentas posteriormente ante el Ministerio correspondiente. Cada una de estas agencias sería tratada como un órgano independiente claramente delimitado dentro de los departamentos ministeriales, denominándose Executive Agencies o NextSteps Agencies.

Las funciones ejecutivas que corresponderían al Gobierno son asignadas a cada agencia, que al estar más próxima a las actividades, se esperaba que realizaran una gestión más eficaz. A través de esta actuación, se trataba de identificar usuarios y proveedores de servicios dentro de la propia Administración Pública. Las principales características de estas agencias son:

- Operar dentro de un marco definido por objetivos, resultados a conseguir y recursos disponibles.
- Responsabilizar de forma directa la dirección de la organización.

- Disponer de herramientas de gestión y flexibilidad suficiente para realizar su trabajo.

Una vez se acuerda la creación de una agencia se elabora documento marco – frameworkdocument– para que el ámbito operativo de la agencia quede establecido se incluyen los objetivos que se pretenden alcanzar con la agencia, su ordenación financiera y contable y aspectos relativos a personal, siendo objeto de revisión periódica, con un informe anual mostrando sus estados contables, incluyendo sus líneas de actuación, los logros alcanzados en el año y el nivel de acercamiento a los objetivos previstos.

Determinados servicios provistos debían abrirse a la competencia del sector privado a través de concursos de licitación obligatorios para su suministro, si bien, desde la propia Administración Pública podían presentarse ofertas. Los gestores públicos debían adjudicar el trabajo a aquel licitante que mejor cumpliera los criterios establecidos en el concurso, en especial, la reducción de costos. Se pudo observar éxito en el ahorro de costos, sin embargo, adolecía de cierta falta de eficacia en el cuidado de la calidad de los servicios públicos

En 1992, se asistió la aparición de una configuración de la reforma del sector público, el lanzamiento de la PFI, la introducción de financiación del sector privado y de sus mecanismos en la gestión de proyectos en las Administraciones Públicas; pretendiendo modificar los papeles que los sectores privado y público. El sector privado deja de ser simplemente productor de activos fijos que traspasa al dominio público, para ocuparse también de la explotación. Los operadores privados se configuran en proveedores de servicios a largo plazo a la Administración, quien, a su vez, se convierte en compradora de servicios, para ella misma o para el público, en lugar de adquirir inmovilizados.

En 1997 se produce un hecho clave para la continuidad del proceso reformista público. Con esta perspectiva, se toman las características que se consideren mejores de ambos sectores, público y privado, para lograr los servicios modernos y de calidad demandados por la sociedad.

La iniciativa BestValue –Mejor Valor– fue introducida en el año 2000 y propugna que, manteniendo la idea de competencia en los servicios públicos, los gestores públicos puedan incurrir en la elección de alternativas de mayor costo, siempre que la inversión suponga una mejora en la eficiencia y en el servicio prestado a los ciudadanos.

Como consecuencia de la crisis económica, acaecida en los años 70 y el establecimiento de restricciones sobre el endeudamiento público, como política monetaria para frenar el crecimiento de la oferta monetaria y la espiral inflacionista, las empresas públicas estaban sufriendo una subinversión.

En el Reino Unido se abrió el debate de permitir el acceso a recursos privados a las industrias que habían sido previamente nacionalizadas, que hasta entonces no se había permitido, trataron de establecer los criterios bajo los que la financiación privada podría formar parte de los recursos con que contarán las empresas nacionalizadas de proporcionar fondos para la inversión tomando en competencia con prestatarios del sector privado; cualquier conexión con el resto del sector público, garantías, compromisos o poder monopolístico gubernamental no deberían aparecer en los esquemas, ofreciendo a los inversores un grado de seguridad significativamente mayor que el disponible en los proyectos del sector privado y deberían producir ganancias en términos de mejora en la eficiencia y beneficio de la inversión adicional, conforme al riesgo de capital asumido en los mercados financieros; la financiación privada de proyectos para el sector público, como la construcción de carreteras, debería ser tomada en cuenta por el Gobierno en su planificación del gasto público, de forma que, salvo casos particulares, la cantidad de fondos públicos que se asignarían a un proyecto si lo emprendiese la Administración, se reducirá en la cuantía de la financiación privada obtenida.

A pesar de tales restricciones, se pusieron en marcha proyectos como la concesión para el diseño, construcción, financiación y explotación cinco proyectos de entidad fueron desarrolladas con participación de la iniciativa privada para crear nuevos equipamientos y servicios públicos.

En los años de existencia de la PFI se han iniciado más de 500 proyectos, abarcando desde grandes infraestructuras, –carreteras, ferrocarriles–, o servicios tradicionalmente públicos –sanidad, educación, a actividades de menor importancia o que no parecen susceptibles de traspaso a la esfera del sector privado,

La PFI se considera como un caso particular de PPP que ha adquirido una posición destacada en las políticas públicas en el ámbito internacional, forma parte del abanico de alternativas puestas en marcha por el Gobierno británico, para incrementar la participación del sector privado en la creación y prestación de servicios públicos, no tiene límites definidos ya que implica diversos aspectos relacionados con el diseño de contratos, valoración de proyectos, fórmulas de participación del capital privado en actividades públicas, ejecución de proyectos, de tal forma que en todas y cada una de las propuestas de inversión habrá de

ponderarse, de manera exhaustiva y completa, las diferentes opciones de financiación disponibles (públicas o privadas). La introducción de esta lógica en los procedimientos públicos trata de conseguir que ambos sectores puedan realizar aquellas tareas en las que disponen de ventaja comparativa, para intentar obtener el mejor resultado posible. En particular, el sector público puede mostrar una eficacia mayor:

- Estableciendo el marco político y legislativo dentro del cual opere el sector privado.
- Decidiendo qué servicios deben proveerse con fondos públicos y definiendo con qué nivel.
- Licitando tales servicios y supervisando los contratos.

En lo que respecta al papel del sector privado, fue con el objetivo de incrementar su implicación en la provisión de servicios públicos, ocupándose de la construcción de equipamientos públicos que posteriormente son adquiridos por la Administración Pública, también confiere al sector privado el diseño, financiación y explotación de los servicios públicos vinculados a dichos equipamientos, con el objetivo es que el sector público no sea propietario de un activo, sino que simplemente pase a desempeñar las funciones de fomento y control del servicio y pague al sector privado por el servicio prestado o el uso de los equipamientos durante el período de tiempo acordado.

La política británica de sustituir endeudamiento público por capital privado crea nuevas oportunidades de negocio para el sector empresarial. No se busca sólo de una manera de conseguir dinero del sector privado en el mercado de capitales, se trata de conseguir una estructura en la que se obtenga un mejor “Valuefor Money” respecto a la vía presupuestaria a través de la innovación y gestión privadas⁷.

En 1992, el gobierno del Reino Unido, empezó a desarrollar un esquema de inversión conocido como Iniciativa de Financiamiento Privado o PrivateFinanceInitiative (PFI), con una visión de enfoque hacia la provisión de servicios.

Posteriormente con este enfoque surgen también los contratos PPP (PublicPrivatePartnertship), en la cual el financiamiento en lugar de depender de los préstamos gubernamentales se financia a través de la banca privada u organismos multilaterales.

⁷Jesús Galende del Canto “Innovación en Asociaciones Público Privadas (PPS)”

Es en 1997 cuando el modelo se pone en marcha, con la aprobación de un proyecto de construcción de 100 nuevos hospitales PFI. Para el año 2005, el 85% de toda la inversión pública sanitaria se dedicaba a pagos destinados a los proyectos PFI.

Irlanda

Irlanda, influenciada por Reino Unido un taskforce –Irish Central PPP Unit–, y un programa de proyectos piloto en los sectores de carreteras, transporte público, equipamientos educativos, aguas y tratamiento de residuos. El gobierno irlandés también ha legislado una base reglamentaria que respalde las iniciativas PPP en el ámbito nacional y que tratan de superarse; haciendo programas tras encuentros y negociaciones entre diversos departamentos públicos y grupos de empresarios, sindicatos, empresas de ingeniería y representantes del sector de la construcción, constituyendo la primera experiencia de este tipo.

Recientemente se ha publicado otro documento marco –Rail PPP Policy Framework–, cuyo objetivo es facilitar la adopción de estructuras PPP en proyectos ferroviarios a semejanza de otros países.

Holanda

En Holanda, también ha habido período en el que se han valorado las ventajas y desventajas de las PPPs. Una de las principales circunstancias que concurren como las restricciones presupuestarias, no se da en Holanda, que apenas ha sufrido déficits presupuestarios recientemente. En cualquier caso, el gobierno holandés está comprometido con la introducción de PPPs, de forma gradual.

Knowledge Centre, ligado al Ministerio de Finanzas, como ente asesor de las entidades públicas y con objetivo principal de participar en una partnership con operadores privados de manera que se puedan prestar servicios públicos de forma más barata, rápida y/o eficiente.

A la par que se establecen las bases organizativas, el gobierno central ha seleccionado una serie de proyectos piloto en algunos sectores como carreteras, ferrocarriles, transporte público, tratamiento de aguas, escuelas y desarrollo urbano y de zonas rurales. También se está llevando a cabo un estudio de los modelos PPP utilizados internacionalmente en el caso de prisiones.

El proyecto más importante afectado por contratos PPP será el tren que unirá Holanda con la alta velocidad del resto de Europa –High Speed Rail Line–, con la

construcción y mantenimiento del mismo. La duración del contrato es por 30 años y la remuneración del operador dependerá de la disponibilidad de las vías, en el caso del gestor de la infraestructura. Para la empresa concesionaria del servicio de transporte la duración es de 15 años.

Italia

El desarrollo de las PPPs se inicia en 1998, también llamada Merloni Ter, que introduce la posibilidad de utilizar las técnicas projectfinance para la construcción y gestión de infraestructuras públicas.

Bajo esta Ley las Administraciones Públicas deben definir un plan trianual identificando las obras públicas que pueden ser acometidas a través de proyectos financiados por la iniciativa privada.

Para coordinar y asesorar en esta labor se creó la UnitàTecnica Finanza di Progetto, coordinando y estandarizando los procesos contractuales y actuando de asesor de las Administraciones Públicas. Esta taskforce se completa con expertos del sector privado en materia técnica, financiera y legal.

Las restricciones presupuestarias con un déficit en infraestructuras, especialmente en el sur de Italia, constituyen la principal razón para el mercado PPP.

Actualmente hay proyectos acometidos o en curso en los sectores de aguas, carreteras, ferrocarriles, tratamiento de residuos para generar energía y equipamientos inmobiliarios.

Tecnoborgo es una planta de incineración de residuos urbanos que permite generar energía y se considera la primera transacción que reproduce la filosofía PPP. Los promotores del proyecto son Tesa, empresa pública de recogida de basuras, y CGEA Onyx, subsidiaria de Vivendi de Medioambiente. Ambos se reparten la participación en el capital social al 51 y 49%, respectivamente. La construcción de la planta se ha adjudicado a la empresa francesa CNIM Group a través de un contrato llave en mano. Esta estructura se considera que va a ser muy utilizada en futuras PPPs, especialmente, en empresas públicas municipales para el desarrollo de proyectos conjuntos con el sector privado, para la mejora y ampliación de servicios.

Sin embargo, se observa que una importante restricción al uso de PPPs procede de la vertiente financiera, dado que muchos proyectos requieren de una ingente cantidad de recursos para lo que es necesario recurrir a los mercados internacionales de capitales.

Portugal

Portugal ha irrumpido en el concierto internacional a través de su programa PPP, aunque éste está centralizado en concesiones de carreteras y la utilización de contratos DBFO con peajes sombra y peajes reales. Al final se espera un total de 16 proyectos.

En el sector sanitario se ha estudiado la utilización de PPPs y en algunos aeropuertos se han comenzado a implementar partnerships. De momento no se ha creado tampoco ninguna unidad gubernativa para el seguimiento y desarrollo de proyectos PPP.

Grecia

Grecia ha tratado de utilizar modelos PPP en la construcción y mejora de las infraestructuras de cara a los Juegos Olímpicos de 2004. Algunos de estos proyectos han sido realizados con éxito –aeropuerto de Esparta, circunvalación de Atenas y otras concesiones de carreteras–. Sin embargo, se canceló el contrato para la construcción del estadio olímpico debido a continuos retrasos.

En el 2000 se lanzó un programa nacional de PPPs y se estableció, también, una unidad central para el seguimiento y desarrollo del mismo. De momento, se han identificado potenciales oportunidades en ferrocarriles, transporte urbano e infraestructuras sociales.

Alemania

Alemania fue pionera en la implicación del sector privado en la financiación y construcción de infraestructuras públicas a través del conocido como “sistema alemán”, y de sistemas en los que participan operadores privados en la construcción y mejora de carreteras. Con la incorporación de la iniciativa privada,

En Alemania, el objetivo valueformoney no ha sido tenido en cuenta explícitamente al incorporar la iniciativa privada, sino únicamente aportar nuevos recursos financieros. No obstante, el gobierno alemán está incorporando los principios del NPM (New Public Management) por medio de la iniciativa Neue Steuerungsmodelle, en un intento por incrementar la eficiencia en la Administración Pública. En esta iniciativa se incluyen las PublicPublicPartnerships, colaboraciones entre diferentes autoridades públicas, basándose en la idea de ordenar de manera más eficiente los presupuestos y los recursos públicos.

Los modelos PPP planteados en Alemania van desde grupos de trabajo mixtos confeccionados para evaluar y desarrollar proyectos futuros jointfoundations, a aquéllos en los que se aportan fondos públicos y privados y hay un reparto de riesgos –modelos concesionales y de explotación–.

En Alemania no existe una cultura PPP y todavía tiene que realizarse un largo trabajo, permitiendo la construcción de elementos que permitan comparar las alternativas privadas y públicas, sin embargo, el gobierno alemán parece dispuesto a poner en marcha las medidas necesarias para expandir el alcance de las PPPs en su sentido amplio:

Reforma de la legislación sobre financiación privada de carreteras, que hasta ahora sólo permite la participación de operadores privados en segmentos especiales de las infraestructuras viarias puentes y túneles.

Transformación del sistema ferroviario convencional y de alta velocidad, separando la gestión de la infraestructura, de su explotación, a través de agentes independientes.

Establecer partnerships estratégicas para reorganizar y simplificar las gestiones públicas.

Francia

Aunque en Francia hay una larga tradición de participación del sector privado en servicios públicos, el modelo francés se limita a la utilización de concesiones y Sociétés d'Economie Mixtes, circunscribiéndose a los sectores de carreteras y suministro de aguas. De esta forma no se han implementado PPPs en el sentido amplio. En cualquier caso, bajo la legislación gala, las partnerships no son un instrumento permitido en el área de las infraestructuras sociales.

Escandinavia

Los países escandinavos, siguen un modelo particular que dista bastante de incorporar PPPs en sus proyectos públicos. La principal razón es la asimilación del concepto PPP con el de privatización, lo que crea un rechazo sistemático en gran parte de la comunidad política y social, especialmente en los servicios sanitarios y de educación.

Finlandia, se ha utilizado en muchas ocasiones como ejemplo en la aplicación de PPPs, especialmente de contratos DBFO con peajes sombra. Pero a pesar de

esta actitud inicial positiva hacia ese tipo de acuerdos, los progresos han sido escasos y únicamente se han desarrollado proyectos en escuelas y educación superior.

Noruega ha previsto tres proyectos piloto de carreteras, con el objetivo de construir una red viaria con accesibilidad y un alto grado de seguridad, sin causar grandes impactos medioambientales. Con ello, los mecanismos de pago incluirán diferentes elementos para conseguir esos objetivos y sin utilizar peajes directos. Todavía está por verificar si habrá consorcios internacionales atraídos a participar, asegurando una competitividad suficiente.

Dinamarca sigue un modelo “danés” de confianza plena en inversiones en infraestructuras financiadas y gestionadas por el sector público, a través de la creación de empresas. El mayor proyecto –Great Belt Crossing–, fue construido por una compañía de responsabilidad limitada participada al 100% por el gobierno danés, y también se encarga de su explotación y posesión.

El emblemático puente de Øresund sería un ejemplo de PPPs, ya que fue llevado a cabo y es gestionado por una joint-venture participada exclusivamente por los gobiernos danés y sueco. Sin embargo, de momento, los resultados no parecen satisfactorios, debido a que el tráfico no responde a las expectativas por los elevados costes del peaje.

Finalmente, en Suecia el gobierno ha tratado de establecer un “modelo sueco” para la participación de la iniciativa privada en inversiones públicas, si bien, este debate se limita al sector de infraestructuras viarias, y no se considera en otras áreas como educación, sanidad o energía. No obstante, la Ley de Infraestructuras adoptada a finales de 2001 no hace mención alguna a las PPPs y, por el contrario, se sigue manteniendo el modelo público tradicional.

Australia

En los 90 fue pionera en la introducción de modelos PPP en prisiones y atención sanitaria incluso más innovadores que los desarrollados en el propio Reino Unido. El hospital Latrobe, en el territorio de Victoria, permitía al sector privado asumir la responsabilidad en la prestación de cuidados sanitarios así como los equipamientos necesarios, de manera que los pagos dependían de la demanda por servicios médicos. En UK, el modelo sanitario existente en esos momentos, limitaba el alcance para externalizar los equipamientos y las actividades médicas se mantenían en la esfera pública.

Tras estos proyectos no hubo un refrendo de la difusión de las experiencias a otros proyectos o sectores, sino que se entró en una fase de discusión sobre la conveniencia o no de incorporar plenamente al sector privado en la provisión de servicios públicos, que llevó, a que la prestación de los servicios del anterior hospital mencionado, volviese a ser desempeñada por el sector público.

Sin embargo, a partir de 2000 tanto el gobierno federal, como los de los diferentes territorios que componen la Commonwealth de Australia, han retomado su compromiso con las PPPs. Cabe destacar la iniciativa Partnerships Victoria, considerada como la mejor de todas las desarrolladas en Australia. En el ámbito federal, los equipamientos para el departamento de defensa son los más demandados (simuladores, aviones).

Genéricamente se denominan publicinfrastructurearrangements –acuerdos sobre infraestructuras públicas–, a todos aquellos contratos a largo plazo de la Administración con otra entidad para la provisión de una infraestructura y servicios públicos a una entidad pública o directamente a los ciudadanos en su nombre.

En Australia, se da la particularidad de que un organismo administrativo público puede llegar a un acuerdo con otra entidad pública para que sea ésta quien se encargue de gestionar la infraestructura, a semejanza de los contratos con operadores privados.

Esta nueva orientación en la provisión de servicios públicos implica que se tengan que acometer reformas fiscales, contables y de organización de la Administración australiana.

La política PPP está llegando a su fase de madurez en Australia, pero aún debe evolucionar fuera de lo que es el sector transportes. La razón de que sea el sector infraestructuras viarias el más desarrollado es que son empresas constructoras las que encabezan los consorcios privados y prefieren acometer proyectos en los que es necesaria la creación de grandes infraestructuras. Por lo tanto, sería necesario tratar de reducir el déficit en sectores como servicios sociales, escuelas y hospitales.

Canadá

En Canadá las Public-privatepartnerships se denominan P3 y su aplicación actualmente está asentada tanto en el ámbito estatal como en diferentes provincias. En cualquier caso, dada la disposición política de Canadá y la fuerte oposición de los sindicatos representantes de los funcionarios públicos, el compromiso de adoptar un programa de amplio alcance no ha sido una empresa

fácil. Ha sido en las provincias, donde se inició antes la introducción de P3 como instrumento para la prestación y provisión de servicios e infraestructuras públicas –Ontario, New Brunswick, British Columbia, Nova Scotia, Saskatchewan–. En cada una de ellas, se utiliza una estructura organizativa diferente, caracterizada por el compromiso del gobierno provincial para utilizar P3.

Ontario lidera la evolución a través de su Ontario Superbuild Corporation, organismo dependiente del gobierno provincial con capacidad para desarrollar proyectos de inversión con *partnerships*. En abril de 2002 se instituyó una nueva política llamada *Alternative Service Delivery (ASD)* –Prestación Alternativa de Servicios–. Esta iniciativa trata de proporcionar el marco para el establecimiento de nuevos acuerdos y fórmulas organizativas en el Gobierno Federal, aunque se puede hacer extensible a otros niveles y sectores.

En particular en el caso de las *Public-Private Partnerships* se refiere a ellas como acuerdos entre un organismo gubernamental y una o más partes, en los cooperan en la prestación de un servicio cumpliendo los objetivos de distribuir riesgos y responsabilidad entre las partes, aportar conjuntamente recursos (tiempo, financiación, conocimientos) y conseguir beneficios complementarios o mutuos. También se incluyen acuerdos con otros órganos gubernativos internacionales o nacionales, estos últimos fuera del nivel federal.

EN MÉXICO

En 1992, el gobierno del Reino Unido, con objeto de reducir los requerimientos de endeudamiento del sector público, desarrolló dos esquemas de inversión pública, en donde coparticipaba la iniciativa privada, las denominadas asociaciones público-privadas: *public private partnership (PPP)* y la iniciativa de financiamiento privado (*PFI*), enfocadas a la provisión de servicios; aunque inicialmente se buscaba reducir los requerimientos financieros del sector público, cuando los laboristas sustituyeron a los conservadores, el énfasis se puso en la reducción del riesgo, mismo que se trasladaría al sector privado.

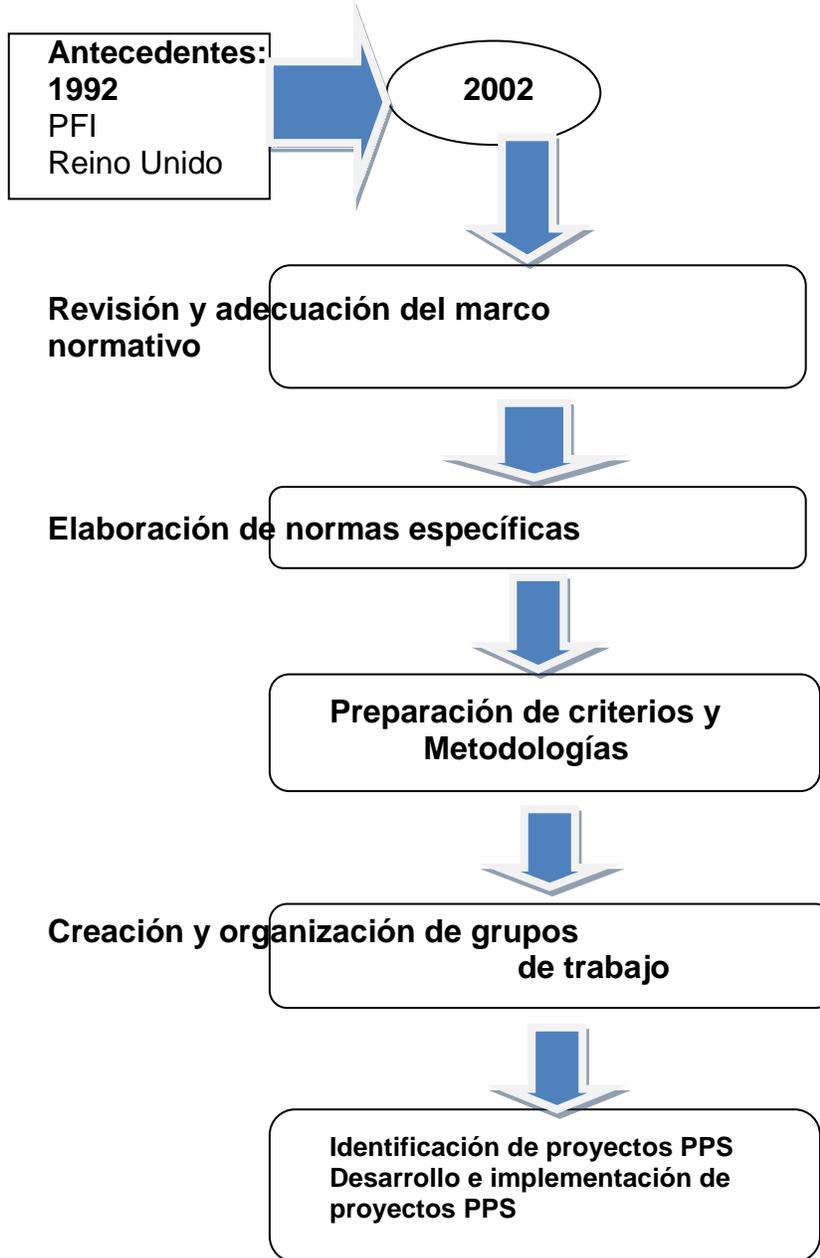
Como era de esperarse, la experiencia se diseminó y diversos países han empleado este esquema para prestar servicios a la población.

En un proyecto *PFI*, el gobierno suscribe con una empresa privada un contrato de largo plazo, 15 años o más, para diseñar, financiar, construir y operar bienes o servicios, tales como escuelas, hospitales, carreteras y prisiones, entre otros, con los que el gobierno, a su vez, presta un servicio a la población. Las ventajas de este sistema son que el gobierno no debe desembolsar de una vez, el gasto en

infraestructura y, por otra parte, la contraparte privada se encarga del mantenimiento, por un pago periódico.

En el mes de marzo de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las Reglas para la Realización de Proyectos para la Prestación de Servicios (SHCP-SFP) y fueron actualizadas en el mes de abril de 2004, así como también los lineamientos y metodologías complementarios emitidos por la Secretaría de Hacienda.

Esquema de la implementación de los PPS en México



3.2. DEFINICIÓN DE UN CONTRATO PPS

La asociación pública-privada (PPP) es un término genérico para involucrar a las compañías privadas, en la provisión de servicios públicos y obras. La iniciativa de financiamiento privado (PFI) es el tipo más común de PPP, aunque los gobiernos han desarrollado otro tipo de esquemas, en función de las características de cada país y del sector, en donde se desarrollarían los PPS.

En México, el esquema se denominó *Proyectos para Prestación de Servicios* (PPS), esta modalidad de asociación pública-privada, permite que el sector privado brinde servicios de apoyo al gobierno para que éste, a su vez, preste un servicio público. En este arreglo contractual, los recursos, riesgos y recompensas para el sector público y privado se combinan para generar una mayor eficiencia, mejor acceso al capital y garantizar el cumplimiento de un rango de regulaciones gubernamentales, en relación al medio ambiente y al lugar de trabajo. El interés público se atiende a través de cláusulas en los contratos que establecen una supervisión constante y revisión de la operación del servicio o desarrollo o instalación.

3.3. OBJETIVOS DE UN PPS

Los esquemas PPS persiguen los siguientes objetivos:

- Elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios que proporciona el sector público, manteniendo la infraestructura en condiciones óptimas de operación.
- Impulsar el desarrollo de infraestructura, a través de esquemas que permitan complementar y utilizar eficientemente los recursos públicos.
- Emplear racionalmente los escasos recursos públicos, tratando de obtener los mayores beneficios sociales.
- Financiar las necesidades de infraestructura pública, sin presionar el gasto público.

La finalidad esencial de los PPS es *elevar la cobertura y calidad de los servicios públicos que otorgan las dependencias y entidades gubernamentales*, por medio de la contratación de servicios de apoyo proporcionados por un inversionista proveedor. *Los servicios que se contraten a través de un PPS deberán servir de apoyo al gobierno para dar mejor cumplimiento a las funciones y servicios públicos que tienen encomendados.*

Es importante destacar que la definición y el desarrollo de cada PPS deberá apegarse al marco normativo aplicable y cumplir con los criterios de costo y beneficio establecidos. Un PPS se desarrolla con base en un contrato de servicios de largo plazo, mínimo 15 años, a través del cual un inversionista proveedor proporciona un conjunto de servicios al sector público, perfectamente definidos, estableciendo los niveles de calidad requeridos durante la vida del contrato, así como la distribución de riesgos entre los inversionistas privados y el gobierno.

En el caso más completo, el inversionista proveedor se hace cargo del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de los activos y servicios relacionados con esta provisión.

3.4. CARACTERÍSTICAS DE LOS PPS

Para ser considerado un PPS, el proyecto debe cumplir las siguientes características:⁸

- Su realización implica la celebración de un contrato de servicios de largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor.
- Los servicios provistos bajo el contrato, deben permitir a las dependencias o entidades contratantes el mejor cumplimiento de sus funciones y servicios encomendados, y a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.
- La prestación de los servicios se lleva a cabo con los activos que construya o provea el inversionista proveedor, incluyendo activos concesionados por el sector público, en función de lo requerido por el contratante. La propiedad de los activos puede ser del inversionista privado o del gobierno.
- Los pagos se realizan en función de la disponibilidad y calidad de los servicios que se presten. Una vez cumplidos estos criterios, el gobierno tiene la obligación de cubrir los pagos correspondientes, los cuáles se registran como gasto corriente.
- Se debe demostrar, a través de un análisis costo y beneficio, el valor de realizar un PPS.
- Los riesgos asociados al proyecto se distribuyen entre los dos sectores.

⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Aunque el sector privado participa en un PPS, la responsabilidad final de la provisión de los servicios públicos ante los usuarios recae exclusivamente en el sector público.

3.5. MÉTODOS DE FINANCIAMIENTO

El propósito de la implementación de los PPS es suplementar las prácticas convencionales de financiamiento al combinar diferentes fuentes de recursos, reduciendo las presiones sobre el presupuesto público. Esto depende del desarrollo de los instrumentos en el sistema financiero local y el acceso a mercados extranjeros.

Algunas de las fuentes que podrían emplearse para soportar los PPS son:

- Participación accionaria.
- Bonos anticipatorios de rendimientos esperados.
- Bonos de infraestructura.
- Créditos bancarios para infraestructura estatal.
- Emisión de bonos, garantizados por los cargos directos esperados, por el uso o provisión del servicio (cuotas, peajes).
- Otras fuentes de recursos tradicionalmente destinadas a las agencias públicas, que pueden ponerse a disposición de los inversionistas proveedores: arrendamientos, ingresos por el empleo de otras instalaciones, peajes sombra.

El financiamiento de los PPS, con frecuencia requiere la mezcla de diferentes herramientas de patrocinio público y deuda comercial privada.

3.6. MARCO JURÍDICO EN MÉXICO

Los PPS aparecen por primera vez en la normatividad mexicana mediante el *“Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios”* publicado por la Secretarías de la Función Pública y Hacienda y CréditoPúblico, en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2003, mismo que quedó sin efectos por el Acuerdo del mismo nombre, publicado el 9 de abril de 2004 (las “Reglas PPS”). El fundamento constitucional reside en el artículo 134 constitucional, en donde se establece la contratación de obra por licitación pública, para garantizar el ejercicio de los recursos públicos con apego a criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.

Por ello, la normatividad se complementa con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento (LAASSP), que regula la planeación, programación, presupuestación, gasto y control; la prestación de servicios; los procedimientos de contratación y establece provisiones para el cumplimiento de los compromisos futuros. El plazo mínimo del contrato para un PPS es de 15 años.

Adicionalmente, La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su artículo 50 establece la posibilidad de celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios, durante el ejercicio fiscal; mientras que el reglamento de la misma Ley (RLFPRH), en su sección IX, artículos 35 a 41, establece los requisitos que deberán cumplir los PPS, para ser considerados como tales y recibir recursos del presupuesto.

Conforme a las *Reglas PPS*, los PPS son el conjunto de acciones que se requieren para que una dependencia o entidad reciba servicios a largo plazo de un inversionista proveedor, a través de un contrato de servicios de largo plazo, distinto de los definidos como proyectos de infraestructura productiva de largo plazo de inversión condicionada.

Con base en el numeral 10 del *Acuerdo por el que se expiden las reglas para la realización de PPS*, los pagos que realicen las dependencias y entidades como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato de servicios de largo plazo se registrarán como gasto corriente*, salvo que al final del contrato se opte por la adquisición del activo, entonces se considerará gasto de inversión.

Los contratos de proyectos, así concebidos, requieren un elevado nivel de detalle, en comparación con los mecanismos tradicionales, para cubrir los elementos de definición de servicios, niveles de calidad, mecanismos de desempeño y de asignación de riesgos, por lo que es necesaria la participación de especialistas, tanto públicos como privados, en su definición.

De manera tradicional, los costos derivados de las asesorías representan una pequeña proporción del valor total de los contratos de largo plazo. Los costos de mantenimiento, equipamiento, sustitución, operación y administración de riesgos se establecen en el contrato, incentivando la reducción de problemas derivados por retraso de obras, sobrecostos, cambio tecnológico, mantenimiento correctivo y demás riesgos del proyecto; hay que reconocer, sin embargo, que no es posible prever absolutamente todas las contingencias que podrían presentarse en un proyecto de largo plazo.

Una de las ventajas de un PPS es que el costo total del contrato se determina desde un inicio. Dicho costo se difiere en una serie de pagos periódicos definidos en términos reales y ajustados por cambios en niveles de precios. El impacto de los compromisos presupuestarios en las finanzas públicas y su viabilidad deberán ser evaluados, para cada proyecto, por las áreas responsables.

3.7. Elementos clave para la autorización de un PPS

3.7.1. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La normatividad dispone en la materia que las dependencias y/o entidades deberán realizar el análisis costo-beneficio conforme a los lineamientos que al afecto emita la unidad de Inversiones de la SHCP, con el fin de establecer que el proyecto genera beneficios netos positivos bajo supuestos razonables

En el análisis costo- beneficio se deberá mostrar si genera beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un proyecto público y que puede ser capaz de generar un ahorro.

La LFPRH (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) establece que todos los proyectos de inversión deben registrarse en la Cartera de Proyectos de la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), esto es necesario, en particular para los PPS, donde la normatividad dispone en la materia que las dependencias y/o entidades deberán realizar el análisis costo-beneficio conforme a los lineamientos que al afecto emita la unidad de Inversiones de la SHCP, con el fin de establecer que el proyecto genera beneficios netos positivos bajo supuestos razonables

En el análisis costo-beneficio se deberá mostrar si genera beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un proyecto público y que puede ser capaz de generar un ahorro. El análisis costo-beneficio contendrá:

➤ Resumen Ejecutivo

Visión global del proyecto, describiendo brevemente sus aspectos más relevantes, la necesidad a cubrir o la problemática que se pretende resolver, las características principales del proyecto, las razones por las cuales la alternativa elegida es la más conveniente, indicadores de rentabilidad y riesgos asociados a su ejecución.

➤ Situación sin proyecto y posibles soluciones

Diagnóstico de la situación actual que motiva la realización del proyecto, deberán señalarse y explicarse las alternativas evaluadas, la situación sin proyecto, considerando las medidas de optimización actual, las cuáles deben proyectarse a lo largo del horizonte de evaluación. Análisis de oferta y demanda actuales, estimaciones a lo largo del horizonte de evaluación, deben incluirse la metodología, los supuestos empleados y su justificación.

➤ Descripción del proyecto

Incluye objetivo, que debe corresponderse con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, regionales o especiales que aplican a la dependencia o entidad encargada de su ejecución; propósito, componentes, actividades; tipo de proyecto; sector económico y localización geográfica; capacidad instalada; generación de ingresos o ahorros; evaluación técnica, legal o ambiental del proyecto; avance en la obtención de los derechos de vía, cuando aplique; el costo total del proyecto, separando los costos en las etapas de ejecución y operación; las fuentes de recursos, su calendarización estimada, distribución de recursos (federales, estatales, municipales y privados); supuestos económicos; infraestructura existente y proyectos en desarrollo que podrían afectarse por la realización del proyecto.

➤ Situación con proyecto

Describe el impacto sobre el mercado de la realización del proyecto, comparando la situación sin proyecto optimizada con la situación con proyecto, de manera que se identifiquen los impactos atribuibles al proyecto exclusivamente.

➤ Evaluación del proyecto

Identifica y cuantifica en términos monetarios los costos y beneficios del proyecto, el flujo de los mismos a lo largo del horizonte de evaluación; deben considerarse los efectos directos e indirectos, externalidades y los efectos intangibles sobre el mercado relevante, mercados relacionados y otros agentes.

Deben incluirse los indicadores de rentabilidad: valor presente neto VPN, tasa interna de retorno TIR, tasa de rendimiento inmediato TRI, cuando aplique. Adicionalmente para los proyectos de inversión de infraestructura económica que

generen ingresos o ahorros monetarios (PIDIREGAS y adquisición de inmuebles por arrendamiento financiero) deberá incluirse un análisis de factibilidad financiera.

➤ Análisis de sensibilidad y riesgos

Identifica los efectos que ocasionaría la modificación de las variables relevantes sobre los indicadores de rentabilidad (VPN, TIR, TRI), variaciones porcentuales en el monto total de la inversión, la demanda y el precio de los insumos y bienes que se producirán; así como los riesgos asociados a la ejecución del proyecto que afecten su rentabilidad.

➤ Sustentabilidad presupuestaria

Análisis del impacto del gasto derivado del PPS en el presupuesto de la dependencia o entidad contratante y su sustentabilidad en el largo plazo.

➤ Viabilidad jurídica

Revisión de la congruencia del PPS, del contrato de servicios y demás actos jurídicos dentro del marco normativo de la entidad o dependencia responsable.

3.8. TIPOS DE PROYECTOS BAJO EL ESQUEMA DE PPS

De manera general, el sector público puede proponer, bajo el esquema PPS, todos aquellos proyectos en los cuales se puedan definir servicios, niveles de calidad y riesgos de largo plazo; sin embargo, para desarrollar un proyecto como PPS, se debe demostrar, a través de análisis costo y beneficio, que su valor social neto será positivo comparándolo con un proyecto de referencia de inversión pública tradicional. En la etapa inicial en México, el esquema se ha enfocado a los sectores de infraestructura carretera, salud y educación, si bien el Gobierno Federal continuará identificando proyectos y sectores donde puedan generarse beneficios importantes con la aplicación de PPS:

➤ Infraestructuras:

De manera genérica engloba carreteras, abastecimiento de aguas, aeropuertos, ferrocarriles, gestión de residuos, etc. En estos proyectos normalmente el sector privado se ocupa de la prestación de los servicios públicos, quedando sujeto a la normativa específica. La duración de estos contratos es a largo plazo, superior a 20 años.

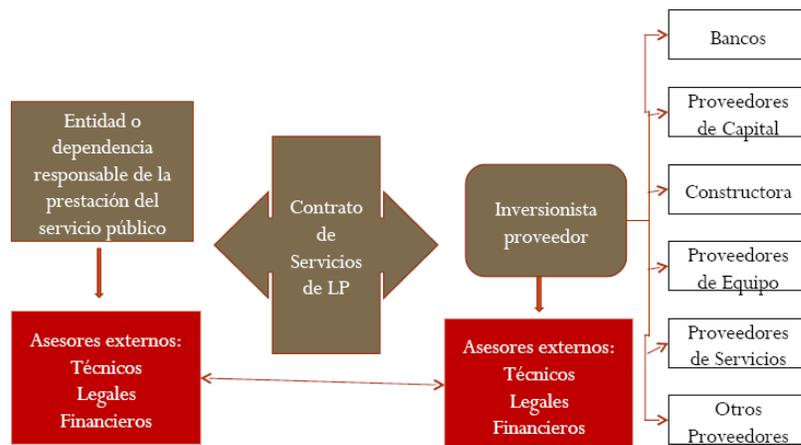
➤ Equipamientos inmobiliarios:

Incluye la construcción de los equipamientos, especialmente inmuebles, a través de los que proporcionar servicios públicos relacionados con educación, sanidad, viviendas sociales, edificios públicos. También suele ser frecuente que, además, el sector privado se ocupe de prestar servicios auxiliares asociados (limpieza, mantenimiento, asistencia informática, etc.). El importe de los contratos es variable y suelen ser a largo plazo, con una duración superior a los 20 años.

➤ Tecnología:

Implica la prestación por el sector privado de servicios con un sustrato formado por componentes tecnológicos –equipos, informáticos, telecomunicaciones, parque móvil, material fungible, industria de tecnología de la información, etc.–. Aunque los activos afectados no suelen ser de un gran valor, la duración de los contratos también es a largo plazo. No obstante, al ser sectores sujetos a rápidos cambios y afectados por el riesgo de obsolescencia, no sobrepasan los 10 años de vigencia.

Esquema de funcionamiento de un PPS en México.



3.9. VENTAJAS

Se obtienen las mejores capacidades y habilidades del sector público, mientras que el sector privado diseña, financia construye y mantiene la infraestructura asumiendo la responsabilidad por la calidad del servicio.

Se reducen o eliminan los retrasos y exceso en costos que comúnmente aquejan el desarrollo de proyectos públicos por lo que se mantienen de niveles óptimos de calidad, en el largo plazo, para servicios público llevando consigo el incitar al

mantenimiento de la infraestructura brindándole un uso más eficiente de los recursos.

Se maximiza la relación costo-beneficio ya que el Gobierno solo paga por servicios prestados, de calidad, cantidad y especificaciones técnicas predeterminadas.

Se modera el impacto en el presupuesto destinado a proyectos públicos, rediciéndolo entre Gobierno e inversionista de manera equilibrada o pactada de manera que se reduce el costo total.

Los inversionistas proveedores tendrán más oportunidades de participar en el desarrollo de la economía mexicana.

El Sector Público se libera del cupo de endeudamiento para otros proyectos prioritarios gracias al esquema de pagos diferidos para el financiamiento de la estructura.

En concordancia a un panorama restrictivo presupuestal como al que se ha venido enfrentando el Gobierno Federal, es necesario aprovechar las experiencias y eficiencias de los nuevos métodos de financiamiento y desarrollo con los que cuenta el sector privado.

Se genera un desarrollo económico y social a corto plazo, permitiendo cumplir la demanda insatisfecha de los servicios públicos.

El inversionista controla los costos de financiamiento, diseño, construcción, operación y mantenimiento lo que incentiva su eficiencia y puede lograr una tasa de rendimiento razonable sobre el capital invertido.

Así mismo, el lograr una asignación eficiente y reducción de costos, implica que se cuente con más recursos para el cumplimiento de otras prioridades.

Y, por último, al incluir las habilidades y el capital del sector privado, la sociedad se beneficia por una mayor eficiencia, innovación y la provisión oportuna de servicios públicos.

El sector público puede utilizar de manera más eficiente el potencial de sus recursos y, así, enfocarlos a otras necesidades sociales.

3.10. DESVENTAJAS

El costo del financiamiento de la infraestructura pública podría ser superior al del esquema tradicional de deuda pública. El sector privado requiere una tasa de

retorno superior a la tasa requerida por el sector público. Esta diferencia impacta en las finanzas públicas y en la capacidad gubernamental para mantener y expandir los servicios existentes.

Si bien, la inyección de recursos privados permite satisfacer necesidades y proveer servicios públicos, que podrían haberse pospuesto o no atendido en el corto plazo, también en el largo plazo se acumulan pasivos durante la vida del contrato.

Dado que se trata de contratos de largo plazo, superiores a quince años, en la contraparte privada se podrían observar cambios en las estrategias de inversión, en la organización, en la propiedad o en la junta directiva.

En virtud de que cada proyecto es diferente en su análisis, tanto su complicaciones técnicas y jurídicas, se deben tratar de instrumentar los contratos al ámbito local, lo cual requiere hacer cambios profundos legales para poder darles sustento.

Por parte de la entidad pública se debe hacer una planeación correcta del proyecto, la obtención de los permisos, la disponibilidad de la tierra, si existen modificaciones hacerlas al momento de acordar el contrato y si existe después es poco factible que sea aceptada si sí se debe volver a replantear el contrato, incumplimiento de pago, ver a futuro la posible inflación, contaminación preexistente todo ello para poder evitar que exista alguna falta y puede proceder las multas que llevarían a un costo más elevado el proyecto.

Por parte de la entidad privada se debe tomar en cuenta el diseño del proyecto, los sobrecostos de la construcción, los retrasos, las operaciones que pueden llegar a ser de un costo mayor al previsto, el mantenimiento, incumplimiento de la cantidad y calidad del servicio, el funcionamiento de los equipos y su reposición, la cobertura de los seguros, obtención de los permisos necesarios, inflación y tasa de interés que nos pueden llevar a la quiebra el proyecto o a la poca confiabilidad de terminar éste correctamente.

Por ambas partes se debe considerar los posibles cambios de Ley, hallazgos arqueológicos y asuntos de fuerza mayor que puedan hacer declinar el proyecto.

Finalmente, los PPS emergen cuando un inversionista privado o el gobierno identifican una oportunidad, no necesariamente responden a necesidades urgentes plenamente identificadas, en este caso, el sector privado los desarrolla con un costo extra.

3.11. ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

La provisión de equipamientos y prestación de servicios públicos, tradicionalmente se han realizado desde dos perspectivas:

Con un enfoque de monopolio público, basado en el principio de que los servicios Públicos deben ser prestados por el sector público.

Bajo una visión privatizadora, cuyo propósito es incrementar el protagonismo del sector privado en la prestación y financiación de servicios públicos.

La primera perspectiva ha desempeñado el papel predominante en la prestación de servicios y equipamientos públicos y se relaciona directamente con el modelo tradicional basado en la intervención casi exclusiva del sector público. La segunda categoría ha sido sustituta de la primera en situaciones oportunas en las que ha sido necesaria la utilización de recursos privados o en los procesos de privatización de servicios públicos.

Sin embargo, concurren circunstancias que inciden negativamente en que ambos sectores desarrollen sus prácticas por separado, en torno a modelos casi antagónicos debido a la insostenibilidad de un modelo dependiente de recursos públicos que sea capaz de afrontar las ingentes inversiones necesarias en infraestructuras y servicios públicos, mejorando la eficiencia incorporando los mecanismos de mercado, limitaciones a la participación privada exclusiva en muchos proyectos, debido a la escasa rentabilidad proporcionada por éstos, sus características particulares, o el rechazo social todo en la medida en que se impliquen bienes y servicios de interés general los responsables públicos deben asegurar una provisión adecuada por parte de los operadores privados y así, se estima necesaria la colaboración entre los sectores privado y público, conciliando una relación calificada. Estos nuevos vínculos entre Administración Pública y agentes privados se han denominado Public-PrivatePartnerships o Asociaciones Público-Privadas.

Esta relación complementaria entre sectores público y privado trata de hacer viables proyectos que se consideran deseables para el conjunto de la sociedad:

“Las PPPs operan en el límite de los sectores público y privado, de manera que no son activos o servicios nacionalizados, ni tampoco son privados... representan una tercera vía para que los gobiernos presten ciertos servicios públicos”

La fórmula PPP puede adoptar múltiples modalidades, permitiendo su adaptación a los objetivos de la Administración y a la propia naturaleza del proyecto. Las

infraestructuras de transporte es uno de los campos en los que su aplicación es frecuente.

Desde un punto de vista teórico, las PPPs representan formas de colaboración mediante las cuales los sectores público y privado pretenden lograr actuando conjuntamente lo que cada uno por separado no alcanza, combinando los incentivos privados que conducen a maximizar la eficiencia, con una preocupación directa por el interés público, llegando a beneficiar conjuntamente y conseguir un resultado óptimo; sin embargo no son únicamente una alternativa a las restricciones presupuestarias de los Gobiernos, sino que también tratan de ser un medio para la mejora de la calidad y del nivel de servicios públicos prestados.

De lo anterior previamente establecido se deducen las características comunes a cualquier proyecto:

- La Administración Pública y el sector empresarial establecen acuerdos en los que ambos desempeñan funciones complementarias.
- La base de la relación son acuerdos con vigencia en el largo plazo.
- Los fines a lograr se refieren tanto a aspectos económicos como sociales, de forma que ambos sectores obtienen beneficios.
- El sector privado adopta más funciones que en el modelo tradicional de provisión de infraestructuras y servicios públicos.
- El operador privado es remunerado por los usuarios, o por la propia Administración, de acuerdo a la actividad desempeñada.
- Cada uno de los agentes desarrolla aquellas tareas en las que dispone, en principio, de una ventaja comparativa, con el propósito de obtener resultados eficientes.
- A través de la colaboración público-privada y el desarrollo de las respectivas capacidades, se intentan lograr mejores resultados al mismo costo o los mismos resultados a un menor costo.
- Los contratos deben definir de forma precisa las responsabilidades de cada parte, los costos y riesgos implicados y a quién corresponde su gestión.

La importancia de estos elementos, pueden diferir de una partnership a otra dependiendo de las particularidades de cada proyecto y de las capacidades de los agentes participantes, la privatización de servicios comparten la característica de que el sector público no es un prestador directo de servicios, sino que simplemente se encarga de la regulación de los mismos.

Los objetivos en un proyecto dependen en gran medida, de los propósitos perseguidos por la Administración Pública promotora y del tipo de proyecto sobre el que actúe, pudiendo compartir ciertos factores:

- Provisión de servicios que en otro caso –sin esa colaboración– no podrían ser prestados.
- Implicación más directa del sector privado en la provisión de activos y servicios públicos.
- Adquisición de las capacidades comerciales, de gestión e innovación del sector privado.
- Traspaso de riesgos relevantes al agente que sea capaz de realizar una mejor gestión de los mismos.
- Incentivos al sector privado para que realice la prestación de servicios de acuerdo a un estándar.
- Reducción de los gastos de capital públicos.
- Mejora de la eficiencia a través de la intervención de agentes al margen de la burocracia y que cuentan con mayor flexibilidad de actuación.

- Pérdida del control de la Administración

Donde estas asociaciones por naturaleza implican compartir toma de decisiones, lo que impide percibir a priori quién ejerce el control sobre la prestación de servicios; por tanto, es necesario delimitar claramente en el inicio del proceso este tenor. En cualquier caso, la Administración detenta en último término la responsabilidad y autoridad para asegurar que el interés público está consolidado.

- Pago por los usuarios

En la prestación de algunos servicios directamente por el sector público, el pago de los usuarios a veces no contempla el costo real del servicio, por ejemplo, el costo por depreciación de los activos no se suele considerarse, sin embargo, todos aquellos costes en que incurra el operador van a ser incluidos en los pagos de los usuarios, lo que puede suponer un incremento significativo en las tarifas y un rechazo.

- Riesgos políticos

Pocos gobiernos cuentan con una experiencia consolidada en éste ámbito; esta inexperiencia junto con la novedad de las relaciones público-privadas puede suscitar riesgos, como el rechazo por parte de los sindicatos, del propio personal administrativo o de la sociedad que las asimila con privatización.

➤ Servicio de mala calidad

Los compromisos iniciales del operador privado pueden no alcanzarse debido a problemas financieros, disputas laborales u otras circunstancias.

➤ Falta de competencia

No existen suficientes operadores para asegurar cierto grado de competencia, de manera que no difiera excesivamente de un monopolio.

➤ Errores en el proceso de selección:

Como en el procedimiento convencional, hay riesgo de acusar a la Administración de sesgo en el proceso de selección de la oferta privada, especialmente cuando el criterio de selección no es cuantitativo.

Se describen 4 categorías de partnerships de acuerdo con el nivel de reparto de potestades entre los agentes participantes:

Consultivas

Las entidades públicas reciben asesoramiento para la obtención de inputs que nutran de ideas el desarrollo de políticas y programas de actuación públicos y para el diseño, prestación, evaluación y corrección de servicios.

Contributivas

Uno de los agentes aporta fondos económicos, con una escasa o nula participación en la fase operativa, liberando recursos para la prestación de otros servicios.

Operativas

Los agentes participantes comparten recursos y tareas e intercambian información en la prestación de servicios.

Colaboradoras

Fomentan la toma de decisiones conjunta con respecto al desarrollo de políticas, planteamientos estratégicos y diseño, prestación, evaluación y mejora de servicios.

Esta primera aproximación proporciona un fundamento para la clasificación desde la óptica de la gestión pública y de planteamientos teóricos, sin embargo, en la línea de la práctica organizacional se presenta una tipología que vincula las partnerships al logro de resultados por las mismas. La variedad de sistemas puede ser prácticamente tan amplia como el número de variantes susceptibles de combinar distintas tareas en el reparto de riesgos, por lo que tampoco existe un listado definitivo. En cualquier caso esta es la fórmula de clasificación más extendida y las siguientes podrían considerarse las combinaciones más relevantes:

- Build-Operate-Transfer (BOT)

Un consorcio privado recibe licencia de la Administración para financiar y construir un equipamiento, concediéndole al mismo tiempo la concesión para explotarlo comercialmente durante un determinado período. Finalizado el plazo de concesión, la instalación pasará a depender de la Administración Pública, quien deberá decidir si se encarga directamente de su explotación o la cede a un operador privado. El plazo de concesión se intenta establecer a priori de forma que la entidad privada haya obtenido una rentabilidad adecuada sobre la inversión inicial realizada.

- Build-Transfer-Operate (BTO)

Se trata de un sistema similar al anterior, pero en esta ocasión las instalaciones para la prestación del servicio pasan a ser propiedad de la Administración contratante, inmediatamente, tras finalizar su construcción por el operador privado. Éste tendrá el derecho a explotarlas durante un cierto período, en virtud de un acuerdo de arrendamiento a largo plazo que deberá concederle la Administración Pública, al final del cual la Administración debe decidir entre explotar el proyecto directamente o volver a arrendarlo a un operador privado, que ahora no tiene que ser la entidad que inicialmente lo desarrolló.

➤ Build-Rent-Operate-Transfer (BROT)

Se trata de una variante de los proyectos BOT ó BTO, en la que el operador privado explota las instalaciones pero arrienda los bienes físicos por la duración del acuerdo.

➤ Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT)

Variedad del anterior método en la que en el arrendamiento se contempla la posibilidad de que el arrendatario ejercite una opción de compra.

➤ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)

En este caso, el operador privado se compromete a financiar, construir, explotar y mantener una infraestructura, a cambio del derecho a cobrar por ello a los usuarios. En virtud de este acuerdo la entidad privada es propietaria de las instalaciones y los bienes hasta el final de la concesión. En cualquier caso, puede estar sujeta a restricciones legales sobre su gestión o las tarifas a cobrar.

➤ Build-Own-Operate (BOO)

Es una variación de la fórmula BOOT, en la que el operador privado es propietario perpetuo del equipamiento y no tiene obligación de traspasarlo a la Administración.

➤ Buy-Build-Operate (BBO)

Un operador privado adquiere un activo a la Administración Pública. Aquél se ocupa de la renovación o ampliación necesarias del equipamiento para la prestación de un servicio público, según la demanda, sin que se establezca un momento de finalización. La entidad pública puede utilizar el acuerdo de licencia para la prestación del servicio para establecer las condiciones de acceso al servicio, seguridad, tarifas e incluso qué instalaciones auxiliares se deben desarrollar

➤ Lease-Develop-Operate (LDO)

Este caso es equivalente al anterior salvo en que en lugar de adquirir los activos, el operador privado los arrienda a la Administración. La inversión inicial es menor y el interés por la participación del sector privado reside en las mejoras en eficiencia en la prestación del servicio por su capacidad de gestión.

➤ Design-Construct-Manage-Finance (DCMF)

Denominación de los proyectos de prisiones en la PrivateFinanceInitiative británica; implica su reversión al final del contrato.

Las asociaciones público-privadas no son un nuevo esquema de desarrollo de proyectos en México. Durante varios años ha existido colaboración entre dichos sectores, la cual ha permitido ampliar la infraestructura con que cuenta el país.

Como ejemplo de dichas asociaciones se han desarrollado:

- Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, en el sector energía.
- Concesiones, principalmente en los sectores carreteros y de agua.
- Fondos de inversión para apoyar proyectos con los que también se detona inversión privada, como FINFRA, FONCAR y FONATUR.
- Contratos de suministro de bienes y servicios, en diversos sectores.

3.12. PROYECTOS PPS EN MÉXICO.

SECRETARIA DE SALUD (SSA)

En 2002, las dependencias que se involucraron en la implementación de *proyectos de prestación de servicios* fueron la Secretaría de Salud, la de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Educación Pública. En los sectores de Salud y Educación no existía experiencia previa en la implementación de este tipo de proyectos, lo que hizo obligada la coordinación del gobierno federal (SHCP) y la banca de desarrollo (BANOBRAS), en la revisión técnica y financiera de los PPS para dichos sectores. Adicionalmente debe consignarse la participación de la Secretaría de la Función Pública, la Presidencia de la República y los gobiernos de los estados en donde se ubicarían los proyectos. En particular, BANOBRAS apoya el financiamiento a los proveedores o contratistas que liciten bajo el esquema PPS, así como brinda garantías financieras que fortalezcan la estructura de financiamiento y contribuyan a una mejor calidad crediticia.

En la Secretaría de Salud, la *Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física* es la encargada de los procesos de contratación y ejecución de obras, adquisiciones y servicios para el desarrollo de la infraestructura física. La Subsecretaría de Innovación y Calidad realizó un análisis integral para identificar hospitales generales susceptibles de convertirse en hospitales de alta especialidad, mediante ampliación del inmueble, incorporación de especialidades, equipamiento y fortalecimiento, así como aquellos que debían construirse. A partir de este análisis se depuró el Plan Maestro de Infraestructura en Salud en donde

se identificaron las acciones para el sexenio, entre éstas destacan el establecimiento de hospitales de alta especialidad en las siguientes ciudades: León, Guanajuato; Acapulco, Guerrero; Culiacán, Sinaloa; Chihuahua, Chihuahua; Ixtapaluca, Estado de México; Ciudad Victoria, Tamaulipas y Torreón, Coahuila.

Cronológicamente el primer proyecto que se concretó fue el del *Hospital Regional del Bajío y su Unidad de Apoyo*, sito en León, Guanajuato, cuya licitación fue presentada el 10 de Marzo de 2005, el fallo se publicó el 20 de Octubre del mismo año y resultó ganadora la empresa española Acciona, S.A., el contrato se celebró a veinte años. En este proyecto hay financiamientos tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano de Desarrollo. Dado su carácter regional, los beneficiarios se estiman en 5 millones de personas, con sus 184 camas, 40 de las cuales pertenecen al área de pediatría y las restantes para adultos; además contará con unidades de apoyo de hemodiálisis, cirugía de corta estancia, rehabilitación y oncología. Inicialmente el hospital comenzaría a prestar servicios a mediados de diciembre de 2006, posteriormente la fecha se recorrió a febrero de 2007, sin embargo, en marzo de 2007, no hay noticias de que esté funcionando. A este proyecto, la Secretaría de Salud lo etiquetó como *primera generación*, porque representó su primera experiencia con el esquema PPS.

En el proceso BANOBRAS intervino apoyando financieramente el proceso de selección y contratación de la asesoría, a través de FINFRA, cuyo fideicomiso 1902, prevé recursos para la contratación de las asesorías técnicas, financieras y legales para efectuar los estudios orientados al establecimiento de las bases de licitación pública internacional y la formulación y formalización del contrato de prestación de servicios. La SHCP determinó la participación de BANOBRAS en esta etapa.

En 2002, las dependencias que se involucraron en la implementación de *proyectos de prestación de servicios* fueron la Secretaría de Salud, la de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Educación Pública. En los sectores de Salud y Educación no existía experiencia previa en la implementación de este tipo de proyectos, lo que hizo obligada la coordinación del gobierno federal (SHCP) y la banca de desarrollo (BANOBRAS), en la revisión técnica y financiera de los PPS para dichos sectores. Adicionalmente debe consignarse la participación de la Secretaría de la Función Pública, la Presidencia de la República y los gobiernos de los estados en donde se ubicarían los proyectos. En particular, BANOBRAS apoya el financiamiento a los proveedores o contratistas que liciten bajo el esquema PPS, así como brinda garantías financieras que fortalezcan la estructura de financiamiento y contribuyan a una mejor calidad crediticia.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT)

La segunda experiencia en la Administración Pública con los PPS la encontramos en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por su naturaleza, la dependencia tiene amplia experiencia en el diseño de proyectos, en la búsqueda de asesoría y financiamiento. Por ello, se preparó un plan que incluía trece proyectos, de los cuáles, tres se encuentran en proceso, hay tres pendientes de licitar, dos se encuentran en preparación y cinco están en cartera. Al agregar el PPS, al nuevo esquema de concesiones, la SCT cuenta con dos modelos de participación público-privada para la inversión en carreteras, cabe señalar que en la presente administración hay una firme intención de impulsar la inversión en infraestructura a través de estas asociaciones.

Los proyectos carreteros seleccionados para el PPS se caracterizan por beneficiar a un elevado número de usuarios; por la importancia regional y estatal de los tramos; la dificultad para obtener fuentes alternas de recursos; y se enfatizan regiones con alto potencial de desarrollo.

El PPS carretero es una concesión otorgada a través de una licitación pública, que le garantiza al concesionario la adjudicación del contrato de prestación de servicios; éste establece la asociación entre la SCT y la empresa privada para diseñar, financiar, construir, mantener y operar una carretera; el plazo del mismo va de 15 a 30 años; la empresa privada provee el servicio a cambio de pago trimestrales, mismos que se basan en un mecanismo que considera la disponibilidad de la vía y su nivel de uso; los licitantes concursan con un pago trimestral, -que calculan en función del costo de construcción, conservación y operación; el rendimiento sobre el capital aportado (incluso costo financiero); tránsito anual estimado en un rango específico y periodo del contrato-; la concesión se otorga a partir de la evaluación del valor presente neto del flujo de pagos periódicos. La Unidad responsable encargada de los PPS es la Dirección General de Desarrollo Carretero.

El segundo proyecto PPS que se financió fue el tramo de carretera federal libre de peaje de Irapuato a Guadalajara, concretamente la modernización del tramo que une Irapuato al poniente del estado de Guanajuato y termina al norte del estado de Michoacán, en el entronque con el futuro libramiento de La Piedad de Cabadas y que consta de 74.3 kilómetros. En este proyecto, cuya licitación se resolvió en septiembre de 2005 a favor de la empresa concesionaria Irapuato La Piedad, S.A. de C.V. y cuyas obras comenzaron en diciembre de 2005, se construyen 6 entronques, 5 retornos a desnivel, 7 pasos peatonales, 25 paraderos de autobús y

un paso superior de ferrocarril. Se estima que las obras finalizarán en julio del 2007 y el plazo del contrato es de veinte años.

En tercer lugar, encontramos el tramo de carretera federal libre de peaje de Querétaro Irapuato, concretamente la modernización del tramo que Villa del Pueblito, al poniente del estado de Querétaro y finaliza en Irapuato, en el entronque con la autopista Querétaro-Irapuato, el tramo recorre 92.9 kilómetros. En este proyecto cuya licitación se resolvió en junio de 2006, a favor de la empresa Concesionaria de Vías Querétaro-Irapuato, y cuyas obras comenzarían en 2006, se requiere construir 7 entronques, 3 retornos a desnivel, 10 pasos peatonales, 30 paraderos de autobús, un paso vehicular a desnivel, un boulevard y un paso superior sobre ferrocarril. Se estima que la obra iniciará operaciones en octubre de 2009 y que la reversión de la infraestructura al Gobierno no sucederá antes de 2026, el contrato también tiene una duración de veinte años.

El último proyecto que reporta su adjudicación, en noviembre de 2006, fue el tramo Tapachula Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo, con una longitud de 45.1 km y una inversión estimada de 773 millones de pesos, en este caso se otorgó el contrato al consorcio integrado por las empresas Azvi S.A. y Concesiones Intercontinentales de S.L. En este contrato se requiere la construcción de dos libramientos: Metapa de Domínguez y Sur de Ciudad Hidalgo, con una longitud de 5.7 kilómetros, adicionalmente 8 entronques, 12 pasos peatonales, 9 pasos a desnivel, 4 retornos, un paso superior de ferrocarril y paraderos de autobús; se espera el inicio de operaciones en abril de 2008.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA(SEP)

En la Secretaría de Educación Pública se identificaron como áreas de oportunidad la construcción de centros de educación superior y centros deportivos de alto rendimiento. Así la SEP definió su primer experiencia con los PPS, al proyecto de construcción del campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí.

En este caso el proyecto consiste en la construcción del campus en el terreno de la UPSLP, en donde se le otorga al inversionista proveedor el derecho a usar el terreno, con ciertas limitaciones, para el diseño, construcción y mantenimiento de 18 inmuebles del campus, estacionamiento, y adecuación y desmantelamiento de instalaciones provisionales, en cuatro fases.

De acuerdo con el programa aprobado, la licitación estaba programada para 2005, y el inicio de la construcción iniciaría en enero de 2006, esperando que la operación de la primera fase estuviese lista en agosto de 2007. Conforme al plan,

la Secretaría de Educación Pública publicó en el Diario Oficial de la Federación y en Compranet la convocatoria para la licitación pública internacional del PPS para el "Nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí el 4 de octubre de 2005; nuevamente publicó la convocatoria el 13 de julio de 2006 y el 3 de octubre del mismo año declaró ganador del concurso público internacional No. 00011001-021- 06 a la empresa Concesionaria Universidad Politécnica de San Luis Potosí S.A. de C. V.

Dicho concurso implica el otorgamiento de un contrato de prestación de servicios para llevar a cabo el proyecto denominado "Nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí, con una inversión estimada de 285 millones de pesos". Sin embargo, el 9 de enero de 2007, a través de la Dirección de Adquisiciones, declaró desierto el concurso público internacional No. 00011001021-06. De donde se infiere que no hay suficiente información respecto al proyecto, o quizá no hubo avances o no resultó atractivo para los inversionistas.

3.13. REQUISITOS PARA LA AUTORIZACIÓN DE UN PROYECTO PPS

Para llevar a cabo un PPS, las dependencias y entidades deben recorrer un largo camino detallado en el Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios.

El primer paso es presentar una solicitud de autorización, ante la SHCP a través de su Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPYPs sectoriales); esta autorización previa permite establecer las bases para la preparación del proyecto de contrato de prestación de servicios de largo plazo. A esta solicitud se le debe adicionar la siguiente información:

- La descripción del proyecto para prestación de servicios.
- La justificación del proyecto destacando su congruencia con los objetivos y estrategias del PND, y demás programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan a la dependencia o entidad solicitante.
- La opinión favorable de sus áreas jurídicas y presupuestarias, órgano de gobierno o coordinadora de sector, según aplique.
- El análisis costo-beneficio.
- El procedimiento de contratación a seguir.
- Los elementos principales que contendrá el contrato de servicios de largo plazo, a celebrar entre la dependencia o entidad contratante y el inversionista. En éste se deberá consignar: la descripción de los servicios que prestará el inversionista proveedor, la duración del contrato, el plazo

para dar inicio a la prestación de servicios a través de los activos construidos o proporcionados por el inversionista proveedor; los anticipos requeridos; la asignación de riesgos entre la dependencia o entidad contratante y el inversionista proveedor; las condiciones para la adquisición de los activos, en su caso.

Una vez sustentada la solicitud con toda la información requerida, la DGPYP sectorial recabará la opinión de la Unidad de Política y Control Presupuestario, respecto al impacto futuro del gasto derivado del contrato, sobre las finanzas públicas del sector público federal; así como la opinión de la Unidad de Inversiones en relación con el cumplimiento de los lineamientos para el análisis costo-beneficio del proyecto. Cuando se cuente con las opiniones favorables, la SHCP emitirá la primera autorización.

Una vez que se ha obtenido la primera autorización de la SHCP, la dependencia o entidad solicitante está en condiciones de presentar a la SHCP un proyecto de contrato de servicios de largo plazo, en los términos del Título VII de las Reglas PPS.

Para ello se deberá solicitar la autorización del contrato de servicios de largo plazo a la SHCP, a través de la DGPYP correspondiente.

El proyecto de contrato de largo plazo deberá contar con la información presentada para la autorización del proyecto, más los siguientes datos:

- Estimación de las obligaciones de pago, a precios del año, a cargo de la dependencia o entidad contratante, para todos los ejercicios fiscales que aplique, estos deberán presentarse en la moneda prevista para su contratación y en moneda nacional.
- Forma, términos y condiciones de pago.
- Condiciones para la modificación y prórroga del contrato.
- Garantías, coberturas y seguros que obligatoriamente contratará el inversionista proveedor.
- Fórmulas y metodologías generales para la evaluación del desempeño del inversionista-proveedor, incluyendo, la fórmula para el ajuste por variación de precios.
- Medios de consulta y solución de controversias, contenidos en el contrato, así como las causas de terminación anticipada y de rescisión del mismo.

Asimismo, el expediente integrará la autorización de la SHCP para la realización del proyecto, las autorizaciones de las áreas jurídica y presupuestaria, la

justificación de que la celebración del contrato de servicios de largo plazo se apegue a los objetivos y metas establecidos, la actualización del análisis costo-beneficio, la previsión presupuestaria en el PEF para el pago de la obligación en el ejercicio fiscal vigente, la carta compromiso en la que se especifique que en la formulación del anteproyecto del presupuesto se priorizarán las obligaciones contraídas en el contrato de prestación de servicios de largo plazo, y en aquellos proyectos en donde se pacte la adquisición de los activos, los compromisos contingentes establecidos en el contrato de prestación de servicios de largo plazo.

Una vez que se ha cumplido con todo el trámite y las opiniones de las Unidades de Inversiones y la de Política y Control Presupuestario resultaron favorables, la SHCP autoriza el contrato, y puede procederse a la contratación; ésta deberá sujetarse a las disposiciones de la LAASSP y su reglamento.

El criterio para la adjudicación es seleccionar al participante que demuestre mayor experiencia y capacidad técnica financiera para prestar los servicios solicitados y que presente la oferta económica de menor cuantía calculada en términos del valor presente.

El siguiente paso es el seguimiento del contrato de servicios de largo plazo, una vez adjudicado el contrato, el inversionista proveedor es responsable de realizar todas las actividades necesarias para el cumplimiento de los niveles de servicio y calidad descritos en dicho contrato.

En este proceso, se incluyen las actividades de financiamiento, diseño y construcción de activos relacionados con la prestación del servicio; sin embargo, las obligaciones de pago por parte de la entidad o dependencia contratante se generarán hasta que dichos servicios sean provistos a la plena satisfacción de la entidad o dependencia contratante, de acuerdo a las cláusulas establecidas en el contrato, para ello deberá llevarse a cabo la evaluación del desempeño del inversionista-proveedor, a través de una metodología explícita en el contrato. En caso que el desempeño sea inferior al previsto en el contrato se aplicará un descuento al pago que deba realizar la dependencia o entidad contratante. Este mecanismo de pago tiene la ventaja de que el inversionista proveedor controla la disponibilidad, los flujos de ingresos y gastos se prevén con certidumbre y los bancos perciben el mecanismo como de bajo riesgo, haciéndolo financiable.

3.14. DESARROLLO DE PROYECTOS.

Para el desarrollo de cualquier proyecto de (PPS) se deben tomar los siguientes pasos:

Elaboración del Análisis Costo y Beneficio a nivel perfil.

Descripción inicial del proyecto enfocada a la determinación de los servicios que se requieren por parte del inversionista proveedor y análisis de beneficios imputables al esquema PPS (Valor por dinero).

Autorización del Proyecto para Prestación de Servicios por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La solicitud se realizará con base en los documentos referidos en el Título VI de las Reglas de operación PPS y se presentará ante la SHCP, a través de las DGPYPs sectoriales.

Elaboración del Análisis Costo y Beneficio a nivel prefactibilidad y proyecto de Contrato de Servicios de Largo Plazo.

Actualizar con información precisa y confiable derivada de los estudios de mercado y estimaciones de costos, el análisis costo y beneficio a nivel perfil. Asimismo, se deberá elaborar el contrato de servicios de largo plazo considerando el trabajo realizado en la elaboración de los análisis costo y beneficio y el análisis de posibles inversionistas y fuentes de financiamiento.

Autorización del proyecto de Contrato de Servicios de Largo Plazo por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las dependencias y entidades deberán presentar la solicitud de autorización del proyecto de contrato ante la SHCP, a través de las DGPYPs sectoriales. En esta solicitud se deberá integrar la propuesta de contrato de servicios de largo plazo y la actualización del análisis costo y beneficio a nivel prefactibilidad, entre otros documentos.

Licitación del Contrato de Servicios de Largo Plazo.

Los procedimientos de contratación deberán apegarse a lo establecido en la LAASSP y su Reglamento, y demás disposiciones legales aplicables. El contrato se adjudicará al inversionista proveedor que presente las mejores condiciones

económicas para la entidad o dependencia contratante de acuerdo a la metodología de evaluación elaborada para tal efecto y emitida por la Unidad de Inversiones de la SHCP.

Seguimiento del contrato de servicios de largo plazo.

Una vez adjudicado el contrato, el inversionista proveedor es responsable de realizar todas las actividades necesarias para el cumplimiento de los niveles de servicio y calidad descritos en dicho contrato. En este proceso, se incluyen las actividades de financiamiento, diseño y construcción de activos relacionados con la prestación del servicio; sin embargo, las obligaciones de pago por parte de la entidad o dependencia contratante se generarán hasta que dichos servicios sean provistos a la plena satisfacción de la entidad o dependencia contratante.

