

La Colaboración Público-Privada en la provisión de infraestructuras: una valoración de la experiencia internacional

Cada vez más la provisión y gestión de infraestructuras se lleva a cabo a través de mecanismos de colaboración entre el sector privado y el sector público. Son los denominados «*public-private partnerships*», impulsados mediante programas puestos en marcha por las administraciones públicas de distintos países como Reino Unido, Irlanda, Portugal o Australia y, recientemente, también en España y en la propia Unión Europea. Este artículo hace un balance de los resultados conseguidos a partir de los estudios de evaluación realizados en los distintos países con el fin de extraer lecciones que puedan ser aplicables en nuestro entorno.

Gero eta gehiago, azpiegituren hornidura eta kudeaketa sektore pribatuaren eta sektore publikoaren arteko lankidetzeta-mekanismoen bitartez gauzatzen da. Lankidetzeta horiei «public-private partnerships» deitzen zaie, eta hainbat herrialdeetako administrazio publikoek abiarazitako programen bitartez bultzatzen dira. Herrialde horietako batzuk dira, besteak beste, Erresuma Batua, Irlanda, Portugal eta Australia, bai eta orain dela gutxi Espainia eta Europar Batasuna bera ere. Beste herrialdeetan egindako ebaluazio-azterlanak oinarritzat hartuta, lortutako emaitzen balantzea egiten du artikulu honek, gure inguruan aplikatu daitezkeen irakaspenak ateratzeko.

Infrastructures supply and management are more and more being performed by collaboration mechanisms between the private and the public sector. They are referred to as 'public-private partnerships' and are driven by Civil Service programmes from countries like the United Kingdom, Ireland, Portugal or Australia. And recently Spain and even the EU. The present paper takes stock of the results obtained from the evaluation studies carried out in the different countries, in order to draw useful lessons suitable for our environment.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. ¿Por qué muchos países son partidarios de los proyectos de colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras?
 3. Evaluación de la efectividad de la participación del sector privado en la provisión de infraestructuras
 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: Colaboración público-privada, sector público, sector privado, evaluación, infraestructuras, experiencia internacional

N.º de clasificación JEL: H41, H43, H44, H54

1. INTRODUCCIÓN

Existe una tendencia creciente hacia la introducción de formas de Colaboración Público-Privada (en adelante CPP) en la provisión de infraestructuras y servicios públicos en todo el mundo, aunque existen diferencias en sus niveles de desarrollo e importancia global entre los distintos países. Esta colaboración se inserta en la tendencia generalizada hacia una privatización y liberalización de la actividad del sector público (Broadbent y Laughlin, 2003; Heiler, 2002; Williams, 2003).

El objetivo de este artículo es evaluar si la experiencia internacional acumulada refrenda los beneficios aducidos por aquellos que defienden las ventajas de la colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras. El método empleado se basa en una revisión de la literatura teórica y empírica, centrándonos, en la medida de

lo posible, en la investigación académica independiente.

1.1. Características de los proyectos de colaboración público-privada

La expresión «colaboración público-privada» carece de una definición aceptada unánimemente¹. De acuerdo con el *Libro verde sobre colaboración público-privada* de la Comisión Europea, este término se refiere a las «diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio» (Comisión Europea, 2004, pág. 3).

¹ Una buena guía de la terminología en el campo de la colaboración público-privada puede encontrarse en Hall, De la Motte y Davies, 2003.

No obstante, los proyectos de colaboración público-privada se caracterizan por una serie de elementos comunes:

- La duración relativamente larga de la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar.
- El modo de financiación, garantizado en parte por el sector privado, y que puede completarse, no obstante, con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada.
- Una importante participación del operador privado en las diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación). El socio público se centra esencialmente en definir los objetivos que han de alcanzarse en materia de interés público, calidad de los servicios propuestos y política de precios, al tiempo que asegura el control del cumplimiento de dichos objetivos.
- El reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren algunos de los riesgos que habitualmente soporta el sector público. El reparto preciso de los riesgos se realiza caso por caso, en función de las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos.

Formas de colaboración público-privada han existido desde antiguo en muchos países, como pone de manifiesto, entre otras, la tradicional figura de la concesión, que se ha utilizado ampliamente en España, Francia o Italia (Wettenhall, 2003). La diferencia fundamental con las nuevas formas de colaboración público-privada es que la rentabilidad para el sector privado está vinculada a los resultados y a la ges-

ción del servicio ofrecido por la infraestructura a lo largo de toda la vida del contrato, por lo que existe una transferencia efectiva de parte de los riesgos que tiene el proyecto desde el sector público hacia el sector privado².

2. ¿POR QUÉ MUCHOS PAÍSES SON PARTIDARIOS DE LOS PROYECTOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS?

Como se ha indicado desde principios de los años noventa el fenómeno de la colaboración público-privada se ha extendido por muchos ámbitos de actuación del sector público y, especialmente, la provisión de infraestructuras de transporte y medio ambiente, aunque también se ha empezado a extender su uso en sectores de la salud, la educación o la seguridad nacional.

Las autoridades comunitarias, de la mano de la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones, están apoyando este nuevo instrumento que ha sido también muy ampliamente difundido por las principales consultoras transnacionales que asesoran a las distintas administraciones públicas en la toma de decisiones. A continuación, se resumen los principales argumentos a favor de estas nuevas fórmulas de colaboración público-privada, que explican su creciente uso en muchos países:

² No obstante, algunos autores que analizan la experiencia francesa consideran que las novedades que introducen estas nuevas formas de colaboración son mínimas, en relación con la práctica anterior de las administraciones públicas francesas, a pesar de los cambios en la terminología (Dormois, Pinson y Reignier, 2005).

2.1. El déficit en infraestructuras

El «déficit en infraestructuras» que sufre el conjunto de Europa ha sido reconocido por parte de las autoridades comunitarias y los distintos países europeos en numerosas ocasiones, así como el impacto negativo que tienen en los ritmos de crecimiento económico, creación de empleo y cohesión social. Esto es así no sólo en los países menos desarrollados sino en el conjunto de la Unión Europea (Picciotto, 2004). La necesidad de incrementar los niveles de competitividad de la economía europea ha llevado a la puesta en marcha de numerosas iniciativas en el ámbito de la mejora de infraestructuras, entre las que la estrategia de las Redes Transeuropeas de Infraestructuras (TNT) puede ser la más representativa: infraestructuras eficaces en el ámbito del transporte, las telecomunicaciones o la energía se consideran esenciales para asegurar el éxito del proyecto europeo.

Esta visión europea se ha visto complementada por similares reflexiones por parte de la mayor parte de los países y regiones europeas. A modo de ejemplo y en un entorno más cercano, el viceconsejero de Economía, Presupuestos y Control Económico del Gobierno Vasco (Urquijo, 2006), en la clausura de unas jornadas sobre infraestructuras de transporte en el País Vasco resumía esta estrategia: «Está fuera de toda duda la importancia de las infraestructuras como factor de competitividad y contribución al desarrollo de los países. En una economía globalizada, donde los centros de producción tienden a trasladarse a aquellos países con costes salariales bajos y con ventajas competitivas en la producción, y teniendo en cuenta nuestra posición geográfica, alejada de nuestros principales clientes y proveedores, el desarrollo de las infraestructuras físicas básicas es un

factor muy relevante. Con el desarrollo de las infraestructuras se persiguen cuatro objetivos:

- evitar la deslocalización de empresas,
- atracción de capitales en forma de inversión directa,
- aumentar la productividad de la economía,
- y, en definitiva, mejorar las condiciones de vida.»

2.2. La colaboración público-privada inyecta fondos del sector privado para incrementar el stock de capital público

Si la construcción de infraestructuras resulta vital para asegurar la competitividad de las economías europeas y el sector público tiene limitaciones financieras para su construcción en los plazos necesarios, la financiación que puede aportar el sector privado es un recurso deseable. Así, desde principios de los años noventa se observa un incremento continuado de la participación del sector privado en la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, a través de estas nuevas fórmulas de colaboración público-privada. Según algunas estimaciones (PwC, 2005), el sector privado ha invertido alrededor de 260.000 millones de dólares entre los años 1994 y 2004, principalmente en Europa, Australia y Canadá.

Las instituciones comunitarias han desempeñado un papel primordial en el impulso de estas fórmulas de financiación y gestión público-privadas. Por ejemplo, el Consejo Europeo de Marzo de 2005 (European Council, 2005) remarcó la importancia de la inversión en infraestructuras para impulsar el crecimiento económico y poten-

ciar el proceso de convergencia social y económica en Europa. En este sentido, no sólo se alentó la inversión directa de todos los países en este ámbito sino que, explícitamente, se fomentó el uso de los proyectos de colaboración público-privada.

La Comisión Europea ha elaborado una serie de normas y guías de trabajo para facilitar la difusión de este tipo de operaciones en los países miembros. Además a través de los

mecanismos de financiación comunitarios se ha dado prioridad a las mismas (Comisión Europea, 2003; 2004a; 2004b; 2005).

En el cuadro n.º 1 se puede observar la distribución de proyectos de CPP financiados por los Fondos comunitarios y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Instrumento Estructural de Preadhesión (ISPA), donde se observa el predominio de los proyectos en el ámbito del transporte.

Cuadro n.º 1

Proyectos de colaboración público-privada por país y sector financiados por el BEI, el Fondo de Cohesión, los Fondos Estructurales y el ISPA

1985-2005

	Transporte	Agua y Saneamiento	Energía	TIC*	Medio Ambiente	Sanidad y Educación	Total
Austria	2						2
República Checa					1		1
Dinamarca	2						2
Alemania	5						5
Grecia	6						6
Irlanda	5				3	2	10
Italia		1				1	2
Holanda	2	1					3
Noruega	1						1
Portugal	13						13
Polonia	1				2		3
Rumanía		1					1
Eslovaquia		1					1
España	16	1					17
Reino Unido	14		2	1		18	35
TOTAL	67	5	2	1	6	21	102

Fuente: Comisión Europea y Banco Europeo de Inversiones.

* TIC: Tecnologías de información y comunicación.

Esta inyección de recursos se realiza en forma de capital propio y fondos obtenidos en los mercados financieros en las mismas condiciones que cualquier otro tipo de inversión, lo que constituye una razón adicional para asegurar el éxito de los proyectos, que están sometido a rigurosos controles financieros, para asegurar su buena marcha.

Sin embargo, este argumento ha sido criticado por distintos autores, que consideran que en muchos de estos proyectos, a largo plazo y en la medida en que una parte importante del coste, cuando no todo, es compensada mediante pagos periódicos del sector público al privado, no existe realmente inversión adicional, ya que el proyecto es consecuencia de una decisión del sector público de incrementar los niveles de inversión (Sussex, 2001; Sawyer, 2004), financiando la misma de manera distinta a la convencional.

2.3. En un contexto de restricciones presupuestarias, la colaboración público-privada hace viables los proyectos, desde el punto de vista de la financiación pública, porque permite diferir los costes del proyecto a lo largo de la vida de la infraestructura

Según la fórmula de la colaboración público-privada el sector privado financia la construcción del proyecto y recibe, en compensación, bien un pago periódico que abona la Administración Pública (en distintas modalidades), bien los ingresos que genere la infraestructura durante un periodo largo de tiempo, en forma de pago de los servicios por parte de los usuarios de la misma, o una combinación de ambos. Por lo tanto, cuando el sector público no quiere o no puede incrementar sus niveles de endeudamiento directo, la colaboración público-privada posibilita

la ejecución de los proyectos porque de acuerdo con las normas vigentes de contabilidad pública, los pagos realizados en relación con los proyectos ejecutados según fórmulas de colaboración público-privada y cumplimiento determinadas condiciones, no se computan como endeudamiento de las administraciones públicas y, por lo tanto, resultan atractivos desde el punto de vista del cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria en el ámbito europeo (Montesinos y Benito, 2007).

El gráfico n.º 1 representa el diferente perfil financiero de un proyecto desarrollado mediante una estructura típica de CPP y otro financiado de manera convencional.

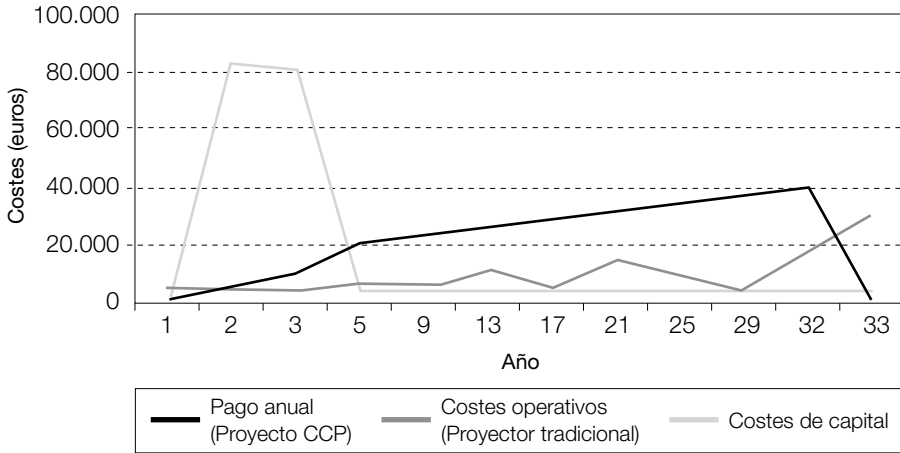
Asimismo, se alega que la cadencia de pagos que tiene que realizar el sector público se corresponde con los beneficios que reciben los usuarios, a medida que se van suministrando los servicios que ofrece la infraestructura. Esto es especialmente relevante en el caso de los proyectos de transporte, en que los beneficios de los usuarios suelen ser crecientes en el tiempo.

En consecuencia, si desde el punto de vista de las necesidades de financiación pública los proyectos individuales resultan más viables, el sector público estará en condiciones de ejecutar un mayor número de proyectos, que pueden ser financiados de manera realista a largo plazo. Por lo tanto, el sector público puede adoptar decisiones con una visión a largo plazo, sin estar constreñido por las restricciones presupuestarias a corto plazo.

Es más, en aquellos casos, como los aeropuertos, los puertos o las autopistas de peaje, en los que se van a generar importantes ingresos por el uso de las infraestructuras, el sector privado puede financiar la mayor parte de la misma sin necesidad de recurrir a la financiación del sector público.

Gráfico n.º 1

Perfil financiero de un proyecto de CPP típico y un proyecto tradicional



Fuente: Elaborado a partir de PwC, 2005.

Por último, otro argumento ampliamente utilizado es que el sector público no empieza a pagar el proyecto hasta que éste no está en funcionamiento. Si se produce un retraso en los plazos de construcción, el sector público no se hace cargo de los costes ocasionados. Además, el coste del sector público suele relacionarse con el nivel de calidad de los servicios ofrecidos y, en consecuencia, el contratista privado tiene todos los incentivos para asegurar que la infraestructura se entregue a tiempo y que funciona de acuerdo con los niveles de calidad de servicio pactados.

2.4. La colaboración público privada maximiza la utilización de la capacidad de innovación y gestión del sector privado

La CPP ofrece amplias posibilidades para que el sector público pueda benefi-

ciarse de las capacidades desarrolladas por el sector privado. Las fórmulas actuales de CPP exigen que el sector privado se ocupe no sólo de la construcción de la infraestructura en tiempo y de acuerdo con el presupuesto pactado, sino que, además, se espera que cumpla con otros requisitos:

- Asegurar que la infraestructura se adecua a los niveles de calidad exigidos por la administración pública.
- Gestionar de manera global la construcción y funcionamiento de la infraestructura.
- Asegurar la correcta interrelación e integración entre los diferentes elementos que constituyen la infraestructura, para conseguir un funcionamiento óptimo de la misma. Esto es especialmente evidente en los proyectos ferroviarios o aeroportuarios.

- Mantener y reacondicionar adecuadamente la infraestructura, de manera que la calidad del servicio ofrecido se mantenga en el largo plazo.

En definitiva, la colaboración público-privada permite obtener mayores eficiencias y sinergias entre las labores de diseño y el funcionamiento de la infraestructura.

2.5. La colaboración público-privada asigna los distintos riesgos a aquella parte que puede gestionarlos mejor, consiguiéndose un resultado más positivo en términos de coste-efectividad

La CPP exige que el sector privado compita por hacerse con la adjudicación de la infraestructura en el largo plazo, al mejor precio. A su vez, el sector público no está interesado sólo en el coste de construcción de la infraestructura, como sucedía en las fórmulas tradicionales, en las que las ofertas realizadas por el sector privado no tenían en cuenta los costes de mantenimiento y funcionamiento posteriores, sino que trata de conseguir el mejor precio a lo largo de toda la vida del proyecto. Como consecuencia de esta distinta perspectiva, el sector privado tiene que diseñar y construir proyectos teniendo en cuenta los costes para el contribuyente desde una perspectiva de largo plazo y no sólo el coste de capital inicial.

Asimismo, bajo fórmulas de CPP el sector privado tiene que diseñar la infraestructura y establecer la estrategia de precios para poder absorber el riesgo del proyecto a lo largo de toda la vida del mismo. Por ello, aunque a primera vista el coste de los proyectos que se ejecutan bajo estas nuevas fórmulas de CPP puedan parecer más caros que los tra-

dicionales, hay que tener en cuenta que el sector público ya no va a tener que asumir muchos de los riesgos que se pueden producir después de finalizada la obra, una vez que ha entrado en servicio.

No obstante, hay que tener en cuenta, además, que los distintos riesgos de un proyecto se asignan a aquella parte que está en mejores condiciones de gestionarlos. En todos los casos en los que el sector privado ha desarrollado la capacidad de gestión necesaria y el sector público no, los riesgos deben transferirse al sector privado. Se considera que la disciplina del mercado consigue que el sector privado, en general, gestione mejor los riesgos. Al actuar de esta forma el sector público obtiene el mejor servicio al coste más bajo posible, porque aquellos que disponen de la mayor experiencia son los que mejor van a gestionar los riesgos y por lo tanto van a ser capaces de minimizar, en consecuencia, los costes.

El sector público no cuenta frecuentemente con las capacidades internas de gestión necesarias para hacerse cargo de la producción y funcionamiento de las infraestructuras durante largos periodos de tiempo. Esto sucede, por ejemplo, en aquel tipo de proyecto que una Administración Pública desarrolla de manera ocasional y, que por lo tanto, no tiene necesidad de dotarse permanentemente de los conocimientos técnicos. En consecuencia, una participación más amplia del sector privado produce un mejor resultado para el sector público, ya que el sector privado acumula experiencia a través de numerosos proyectos similares en el ámbito nacional e internacional.

La colaboración público-privada pone de manifiesto las distintas funciones que el sector público desempeña en relación con la provisión de infraestructuras y servicios públicos: productor, propietario, proveedor,

regulador, facilitador. Y permite reflexionar sobre cuál es la mejor manera de llevar a cabo cada una de ellas en colaboración con el sector privado (Wettenhall, 2003).

2.6. **La colaboración público-privada obliga al sector público a centrar su atención en los resultados y beneficios desde el principio del proyecto. La calidad del servicio se mantiene a lo largo de toda la vida del proyecto**

La preocupación principal de la Administración Pública se traslada de los *inputs* y recursos necesarios para acometer la infraestructura a los resultados, servicios y beneficios que dicha infraestructura va a proporcionar a lo largo de toda su vida útil. El centro de atención no está tanto en cómo ofrecer los servicios sino en qué servicios y con qué calidad se ofrecen. Las cuestiones relativas al diseño se dejan al sector privado, que suele tener una mayor capacidad técnica.

Como se tienen que especificar con gran cuidado los resultados que se quieren obtener y el nivel de los servicios que se van a ofrecer durante un largo periodo de tiempo, se evitan modificaciones del proyecto durante el proceso de construcción que suele ser una de las mayores fuentes de incrementos de coste de la obra.

La calidad del servicio en un proyecto de CPP se especifica desde el principio y se debe mantener a lo largo de toda su vida útil. El precio que se fija en el contrato implica el mantenimiento de determinados estándares de calidad. Esta obligación contrasta con lo que suele pasar en muchos proyectos tradicionales, en los que la calidad del servicio disminuye a medida que la infraestructura envejece.

3. **EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS**

Resulta sorprendente comprobar que, a pesar de la importancia otorgada a la mejora de la eficiencia en el funcionamiento de las infraestructuras y servicios públicos por la entrada del sector privado en su construcción y gestión, no existen mecanismos de seguimiento adecuados que permitan evaluar el impacto de estas operaciones. La excepción es el Reino Unido y Australia, a pesar de las críticas realizadas a los mismos, como se verá posteriormente³. Esta cuestión resulta especialmente llamativa teniendo en cuenta que se trata, en general, de sectores que han estado, o siguen estando en gran medida, bajo el control del sector público y en los que se viene produciendo un proceso progresivo de privatización, pero en los que permanece un conjunto de factores que exigen la intervención de un regulador público, que se supone tiene el máximo interés en establecer criterios de funcionamiento eficaces y detectar mejoras inmediatas para intentar mantenerlas,

³ Así, la *National Audit Office* (Reino Unido) ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los sistemas de seguimiento y evaluación de estos proyectos, que impiden dilucidar si las previsiones efectuadas se van cumpliendo. Por ejemplo, la evaluación de los 6 proyectos de CPP de construcción y gestión de tranvías, financiados por el Departamento de Transporte, concluye que debido a deficiencias de los procedimientos de seguimiento y evaluación, «El Departamento tiene una imagen incompleta de lo que ha conseguido la importante inversión de recursos públicos efectuada, y no tiene la información que debiera, para plantear otros proyectos en el futuro» (*National Audit Office*, 2004a). Broadbent, Gill y Laughlin (2003) enfatizan la necesidad no sólo de disponer de adecuados sistemas de evaluación *ex ante* que ayuden a tomar las decisiones óptimas, sino también de sistemas de seguimiento y evaluación *ex post*, que permitan enjuiciar su funcionamiento.

incrementarlas y difundirlas en el medio y largo plazo.

La posición adoptada por la propia Comisión Europea también puede haber influido en este sentido. Algunos autores (De la Motte y Hall, 2003) señalan que, a pesar del principio de neutralidad de la Comisión Europea sobre la provisión pública o privada de los servicios públicos, algunos documentos clave presentan un sesgo en favor de la participación privada mediante proyectos de colaboración público-privada. Por ejemplo, en el documento *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships* (Comisión Europea, 2003, pág. 7) se afirma que «la Comisión Europea tiene interés en promover y desarrollar la colaboración público-privada en el marco de la financiación que concede». Esta guía establece que los proyectos de colaboración público-privada no son la única alternativa posible, sino una opción más entre las diferentes formas de provisión pública. Sin embargo en la práctica, el documento se ha concebido «como una guía para evaluar y poner en marcha proyectos de colaboración público-privada» (De la Motte y Hall, 2003, pág. 3). Está fuera de toda duda que «hay un apoyo claro de la Unión Europea hacia el uso de la financiación privada en la provisión de infraestructura pública, incluyendo el mecanismo de la colaboración público-privada; el Banco Europeo de Inversiones desempeña un papel fundamental en este proceso» (Thomson, 2005, p. 113).

Entrando en nuestro objetivo más directo, existen al menos tres dimensiones desde las que esta nueva forma de participación del sector privado en la provisión de infraestructuras puede ser evaluada: (1) la eficiencia de los proyectos; (2) la perspectiva de la financiación pública; (3) la perspectiva de los usuarios y el control democrático.

3.1. La eficiencia: un servicio de calidad a costes razonables

Para una adecuada evaluación de la mejora de la eficiencia introducida por estos proyectos desarrollados bajo distintas fórmulas de colaboración público privada, se debería disponer de información relevante que permitiera contestar a las siguientes preguntas. ¿Se han construido los proyectos en el tiempo previsto y dentro de los presupuestos acordados? ¿Se ha producido una adecuada integración entre las fases de diseño, construcción y funcionamiento de los proyectos que minimice riesgos y costes? ¿Se han introducido nuevos sistemas de gestión más eficaces, que permitan hacer un uso más amplio de las capacidades del sector privado? ¿Tiene el sector público las capacidades y habilidades para desarrollar las funciones que se ha adjudicado en el proyecto?

La relativa novedad de estas iniciativas hace que la mayor parte de las evaluaciones que determinan una mayor eficiencia de los proyectos de CPP en relación con los proyectos tradicionales se fijen primordialmente en indicadores relativos a los plazos de entrega y costes de diseño y construcción. Así, estudios realizados en el Reino Unido demuestran que la utilización de la CPP en la forma de contratos DBFO⁴ (*Highways Agency*, 2001) para la construcción de autopistas de peaje han permitido una mejor integración de todos los elementos que intervienen en el funcionamiento de este tipo de infraestructuras y han acelerado la reducción de costes y la introducción de técnicas innovadoras en este sector de actividad.

Asimismo, estudios británicos demuestran una mejora de la eficiencia en los proyectos desarrollados bajo la fórmula PFI

⁴ *Design-Build-Finance-Operate*.

(*Private Finance Initiative*)⁵. Un estudio llevado a cabo por la *National Audit Office* sobre los proyectos de CPP que involucraban actividades de construcción (hospitales, carreteras, ferrocarriles, prisiones oficinas o centros de formación) concluyó que un 76% de los proyectos PFI se entregaron a tiempo, mientras que para los proyectos desarrollados bajo fórmulas tradicionales esta cifra se reducía al 30% (*HM Treasury*, 2003; *National Audit Office*, 2003). Una visión similar obtiene Thomson (2005) en su evaluación de los proyectos de CPP financiados por el Banco Europeo de Inversiones.

Estache y Serebrisky (2004), que analizan el sector del transporte, sector puntero en este ámbito, concluyen que la evidencia sugiere que se han producido mejoras significativas en la eficiencia, aunque no se ha documentado suficientemente la causa de las mismas. Este es especialmente el caso en proyectos con una componente significativa de innovación tecnológica o en los que resulta imprescindible la efectiva integración de componentes muy diversos del proyecto (Lawther, 2005; Baghi y Seung-Kuk, 2001), ámbitos en los que el sector privado parece tener una ventaja incuestionable. Sousa Monteiro (2005) señala igualmente que la CPP ha sido muy eficaz en Portugal en la provisión y mejora de las infraestructuras de transporte. Haynes y Roden (1999) valoran positivamente el proyecto de la red de transporte por carretera de camiones en el Reino Unido. Similares conclusiones se alcanzan en proyectos territoriales que incorporan el desarrollo de nuevos procedimientos de descontaminación de suelos en Estados Unidos (Wilkey, 2005).

Sin embargo, en la literatura sobre proyectos de colaboración público-privada se

documentan numerosos ejemplos en los que se han producido importantes fallos de eficacia en su funcionamiento: retrasos en la entrega, renegociación de la carga de trabajo prevista, incrementos de las listas de espera, retrasos en la disponibilidad de mejoras tecnológicas (Whitfield, 2001; *National Audit Office*, 2003, 2004a, 2004b).

Riess (2005) concluye que, con carácter general, el razonamiento económico apoya la utilización de este enfoque de colaboración público-privada en todos los ámbitos de actividad del sector público y que en la práctica esto está siendo así. Sin embargo, también dice:

teniendo en cuenta los argumentos (económicos, políticos, sociales o medioambientales) a favor y en contra de la CPP, ésta puede hacer más daño que beneficio en la provisión de servicios de telecomunicaciones y servicios clave en los ámbitos de la educación, la salud o las prisiones. También se abren muchos interrogantes cuando entran en juego razones de seguridad pública, como en los sistemas de control del tráfico ferroviario o aéreo.

Competencia y cualificación del sector público y del sector privado

No se puede argumentar que el sector privado es más eficiente *per se* que el sector público. La mayor eficiencia lograda por los proyectos desarrollados a través de la CPP debido a la mayor capacidad de gestión, conocimiento técnico, experiencia, etc. del sector privado ha de verificarse en cada caso. La experiencia permite concluir que sólo se producirá si en el proyecto se aplican conocimientos y capacidades muy distintos en un número amplio de especialidades y si, además, la actuación del sector público en este sector ha sido tradicionalmente pobre (PwC, 2005).

⁵ Los proyectos PFI son la versión británica de proyectos DBFO.

Una mayor eficiencia debido a un incremento de la competencia

Una de las condiciones requeridas para que la CPP garantice una mayor eficiencia e impulse la innovación es la existencia de la competencia entre distintos grupos/empresas rivales del sector privado para conseguir los contratos. No hay que olvidar que es la existencia de la competencia la que induce mejoras en términos de eficiencia. Los defensores de la CPP aducen que la perspectiva global en la que se desarrollan estos proyectos asegura la competencia a nivel internacional y, por tanto, optimiza la eficiencia y la innovación.

Sin embargo, los estudios disponibles permiten vislumbrar importantes limitaciones a la competencia real que se produce en este tipo de proyectos (Leathy, 2005; *National Audit Office*, 2004a; 2004b). Es necesario tener en cuenta el nivel de concentración que se produce en el sector de la construcción a nivel internacional, que es el sector nuclear en todos los proyec-

tos de infraestructuras. En el ámbito de la Unión Europea, en la mayor parte de los concursos o licitaciones sólo se presentan 2 ó 3 propuestas y las asignaciones de los proyectos están concentradas en muy pocas empresas. Como se observa en el cuadro nº 2, entre 1985 y 2003, 7 empresas ocupan más del 50% del mercado europeo y entre 16 empresas controlan el 80% del mismo. Las empresas españolas (Dragados, Ferrovial, Abertis, OHL, FCC, Acciona y Sacyr) concentraban el 52% de todos los proyectos, mientras que las empresas británicas representaban el 14% al igual que las francesas, mientras que Australia representaba el 9%. El nivel de concentración es sorprendente, máxime si tenemos en cuenta que estas empresas suelen presentar una especialización regional, como acertadamente señalan Estache y Serebrisky (2004).

Otro estudio elaborado por Benítez y Estache (2005) ofrece una evaluación cuantitativa del nivel de concentración de algunos tipos de infraestructuras (generación y dis-

Cuadro n.º 2

Nivel de concentración del sector de la construcción en el mercado europeo de proyectos de colaboración público-privada

Países y empresas	Participación en el mercado
España: Dragados, Ferrovial, Abertis, OHL, FCC, Acciona and Sacyr	52%
Reino Unido: John Laing, AMEC, Balfour Beatty and Alfred McAlpine	14%
Francia: Vinci-Cofiroute, EGIS Bouyges and Alstom	14%
Australia: Macquarie	9%
TOTAL	89%

Fuente: Elaboración propia a partir de Estache y Serebrisky (2004).

tribución de electricidad, agua y telecomunicaciones) a escala regional y global. Aunque su estudio no permite alcanzar conclusiones generales, porque la competencia en el mercado tiene especificidades de tipo regional y sectorial, han encontrado problemas de competencia en aproximadamente el 50% de los casos de estudio que analizan. Globalmente, aparecen problemas de competencia en aquellas industrias que tienen una estructura clara de monopolio natural. Sorprendentemente, sin embargo, los países en donde aparecen mayores problemas de falta de competencia son los desarrollados y los de la Europa más desarrollada, —teóricamente, una de las zonas del planeta más preocupada por incrementar los niveles de competencia en sus sectores económicos—. El sector de las telecomunicaciones es, sin duda, donde se genera un mayor número de problemas de concentración económica.

Aunque un alto nivel de concentración de la actividad económica en un reducido número de empresas no implica necesariamente costes de eficiencia desde el punto de vista económico —es decir, aunque no exista empíricamente una relación directa entre los niveles de concentración en el mercado y los resultados económicos que se obtienen—, hay que reconocer que esta situación suscita motivos de preocupación. Si las infraestructuras y servicios públicos están dejando de ser monopolios públicos para convertirse en monopolios privados de ámbito internacional, lejos de resolver un problema sigue habiendo uno muy grave, que requerirá de nuevos mecanismos de regulación.

La evaluación de estos proyectos de CPP no puede limitarse al corto plazo, sino que debe adoptarse una visión sobre las consecuencias de largo plazo. La pregunta

que tendremos que responder es ¿qué pasa si las infraestructuras y servicios públicos son suministrados por empresas transnacionales que van adquiriendo una posición de poder monopolístico? Esta cuestión debe estudiarse, además, en el contexto de un potencial mercado secundario para este tipo de operaciones, que ha comenzado a aparecer.

Estas reflexiones apuntan a una cuestión de interés, porque si la creciente participación del sector privado en la provisión de infraestructuras y servicios públicos termina produciendo una concentración en los mercados globales de infraestructuras, pueden surgir problemas que los reguladores nacionales no tienen la capacidad ni la encomienda de resolver. Será preciso, como acertadamente proponen algunos autores (Benítez y Estache, 2005; Edwards y Shaoul, 2003), constituir instituciones reguladoras supranacionales o establecer mecanismos de cooperación entre instituciones fiscalizadoras, que puedan hacer frente a los nuevos retos que se planteen.

Esto nos lleva a la consideración de que la mayor parte de las iniciativas de colaboración público-privada requieren la participación de algún tipo de regulador público. Como el papel del sector público no es sólo asegurar la provisión de servicios sino en la mayor parte de las ocasiones supervisar el funcionamiento del mercado, resulta imprescindible un adecuado marco regulatorio, que maximice las potenciales ventajas de la cooperación. Así, se incrementarán los beneficios para el sector público, asegurando que se alcanzan los objetivos políticos, económicos, sociales y medioambientales previstos. Asimismo, introduce los niveles de certidumbre necesarios para el sector privado, en relación con la protección contra medidas expropiatorias, arbitra-

je en los conflictos que puedan plantearse, respeto de los contratos públicos y recuperación legítima de los costes y beneficios proporcionales por el riesgo asumido. Un marco legislativo claro que especifique los papeles respectivos del sector público y el sector privado, sus relaciones y las áreas de cooperación es esencial para la construcción de proyectos de CPP sostenibles. Sin embargo, un marco regulatorio bien definido para los proyectos de colaboración público-privada es más un desiderátum que una realidad en el momento presente (Pongsiri, 2002).

Lo que la experiencia de muchas estrategias de colaboración público-privada ha puesto de manifiesto es la necesidad de clarificar y mejorar muchos ámbitos novedosos de interrelación entre las dos partes del proyecto de colaboración. La importancia del contexto sociopolítico y el marco económico regulador se pone de manifiesto de forma clara en las experiencias irlandesa, australiana o española (Henderson y McGloin, 2004; English y Guthrie, 2003; Torres y Pina, 2001).

Sin duda, las modificaciones reglamentarias que se están produciendo en muchos países, de la mano de la normativa comunitaria, en gran medida, o como consecuencia de fracasos sonados, persiguen este objetivo de introducir claridad, seguridad y eficacia en los contratos y en las relaciones de colaboración. Baker (2003) demuestra los peligros que pueden surgir cuando el Regulador público falla en el ejercicio de sus funciones de control de la calidad de los servicios ofrecidos. Cuando esto se combina con una imaginativa aplicación de los principios contables, de la mano de prestigiosas consultoras, se producen desastres como los de Enron en Estados Unidos.

Otro aspecto relacionado con la competencia es el nivel de dependencia que el sector público genere con respecto a estos proyectos de CPP. En la hipótesis de que este tipo de proyectos se generalizara y el sector público se desprendiera de la capacidad técnica y organizativa para llevarlos a cabo, pasaría a ser «cautivo» del sector privado para atender este tipo de necesidades sociales. Si, además, el sector público utilizara el mayor margen de maniobra financiero, que le permitiera el recurso a los proyectos de CPP, para iniciar otro tipo de inversiones o gastos públicos, la dependencia sería todavía mayor. En estas condiciones resulta imprescindible garantizar la existencia de un mercado competitivo de proyectos de CPP si no se quiere incurrir en mayores costes financieros o de construcción en el futuro.

Spoehr *et al.* (2002) analizan la cuestión de la competencia desde otra perspectiva. En su estudio de la experiencia australiana concluyen que la evidencia empírica no demuestra que una mayor competencia lleve consigo un mayor nivel de innovación y eficiencia. La competencia entre empresas del sector privado se plantea en términos financieros y en la búsqueda de mayores rentabilidades para proteger los intereses de los accionistas; se producen caídas en el nivel de calidad de prestación de los servicios y en el número de empleos, así como un incremento importante de los costes de transacción, que podrían emplearse en la mejora de los servicios.

Estas consideraciones y su experiencia han llevado progresivamente a las consultoras que asesoran a las Administraciones Públicas a incrementar las precauciones en relación con este tipo de proyectos. Así por ejemplo, consideran que «para determinar los beneficios de un enfoque de CPP, hay

que reconocer que las Administraciones no deben centrarse simplemente en comparaciones financieras, excluyendo otro tipo de consideraciones cualitativas (PwC, 2004, 2005). «Aunque es importante comparar los costes de los proyectos de CPP en relación con los precios nacionales de los proyectos tradicionales [...], el sector público debe considerar, en primer lugar, aquellos factores cualitativos que pueden sugerir si la fórmula de la CPP puede ofrecer potencialmente una solución mejor. Estos factores cualitativos hacen referencia a si existe un sector privado suficientemente desarrollado en el sector de actividad en cuestión; a la comparación entre la capacidad del sector privado y la capacidad ya existente en el sector público; y si existen condiciones para una competencia fuerte entre los competidores privados en el concurso o licitación» (PwC, 2005, pág. 23).

Mejora de la eficiencia frente a pérdida de control público

Las fórmulas de la CPP transfieren el control de la gestión del proyecto al sector privado. Mientras éste provea el servicio de acuerdo con las condiciones pactadas el sector público puede intervenir de manera muy limitada. Aunque en los contratos se contempla siempre la posibilidad de introducir cambios, todas las partes implicadas deben aceptarlos y, en todo caso, son siempre onerosos para el sector público.

Esta transferencia de responsabilidad puede ser totalmente premeditada, si lo que se busca, precisamente, es aislar el funcionamiento del proyecto de las interferencias políticas o administrativas, que suelen ser una causa del encarecimiento paulatino de los costes. En otras ocasiones, en que la decisión se ha adoptado

por razones eminentemente presupuestarias, esta circunstancia puede introducir problemas importantes en la gestión futura, no sólo por estas limitaciones en la gestión diaria del proyecto, sino porque también se limita la capacidad para coordinar el proyecto con otras iniciativas más amplias que puedan plantearse en un momento posterior.

Esta inflexibilidad puede ser menos relevante en sectores de actividad, como el transporte, que son más estables en el tiempo, pero en otros, como las infraestructuras sanitarias, por ejemplo, estas fórmulas pueden resultar menos apropiadas.

La complejidad administrativa del proceso

El proceso administrativo a través del cual se estructuran los proyectos de colaboración público-privada es complejo y costoso en tiempo, recursos y dinero. Antes de realizar la convocatoria pública es necesario disponer de información muy detallada que permita determinar el nivel y calidad de los servicios futuros que la infraestructura en cuestión va a prestar, hay que analizar en detalle el contenido de los contratos que se van a firmar, hay que diseñar los sistemas de seguimiento y las nuevas estructuras reguladoras, etc.

En general, el tiempo de tramitación suele ser más largo que el necesario para llevar a cabo los proyectos ejecutados de manera convencional. Esta nueva forma de provisión requiere también capacidades de gestión nuevas en el sector público no sólo para desarrollar y aplicar nuevos métodos de evaluación de los proyectos sino también para establecer complejos mecanismos de seguimiento de su funcionamiento

con el fin de asegurar la calidad del servicio o el montante del pago a realizar.

La evaluación hecha por la *National Audit Office* (2004b, pág. 2) de los tres proyectos de CPP para mejorar el metro londinense resulta ilustrativa: «Existe sólo una seguridad limitada de que el precio que se va a pagar al sector privado es razonable. Los términos de la negociación se modificaron de manera clara durante el período de negociación con los adjudicatarios. La revisión periódica cada 7 años y medio introduce incertidumbre sobre el precio que se pagará finalmente. [...] Además, los trabajos empezaron dos años más tarde de lo inicialmente previsto debido a las complejidades a las que hubo que hacer frente».

Como consecuencia de la preocupación manifestada por el Parlamento sobre la baja calidad del proceso de adjudicación de los contratos, —achacable a su entender a limitaciones en las capacidades técnicas del funcionariado de las distintas Administraciones—, se ha llevado a cabo recientemente una evaluación de todos los proyectos de colaboración público-privada finalizados entre abril 2004 y junio de 2006.

Esta evaluación realizada por el citado organismo (*National Audit Office*, 2007), concluye que existen importantes deficiencias que necesitan ser corregidas:

1. Los largos plazos han llevado a una disminución del número de empresas que participan en los concursos, limitándose así la competencia.
2. Las renegociaciones de los contratos, una vez que se ha adjudicado provisionalmente el proyecto encarecieron los mismos, como media, un 17%, una vez que el proceso de competencia había ya finalizado.

3. Los «costes de tramitación⁶» para el sector público terminan siendo un 75% superiores a los inicialmente estimados.

La nueva normativa comunitaria que ha entrado en vigor en todos los países de la Unión en enero de 2006, requiere, además, de un periodo de aprendizaje en todos los países.

3.2. La perspectiva de la financiación pública: las «ventajas fiscales»

Una evaluación llevada a cabo sobre los proyectos financiados con el apoyo del Banco Europeo de Inversiones (Thomson, 2005, págs. 117-118) concluye que «la razón principal para elegir la senda de la colaboración público-privada ha sido poner en marcha programas de inversiones, que no hubieran sido posibles dentro de las disponibilidades presupuestarias del sector público».

En general, desde el punto de vista fiscal, cada vez que se produce una reforma que incorpora alguna forma de privatización, como las distintas fórmulas de colaboración público-privada, el impacto tiende a ser positivo. Sin embargo, los estudios disponibles ponen de manifiesto algunas cuestiones de interés.

Los beneficios fiscales, en muchas ocasiones tienden a ser de corto plazo, porque aunque el gasto fiscal se mantiene bajo durante los primeros años, progresivamente aumenta la necesidad de incrementar el

⁶ Los costes de tramitación son los que hay que sufragar desde que se inicia el proyecto hasta que se está en condiciones de firmar el contrato con la empresa adjudicataria final e iniciar las obras (estudios previos, asesoramientos técnicos, asesoramientos legales, concursos, etc.); por su naturaleza de difícil estimación.

gasto, a través de sucesivas renegociaciones de los contratos. Esta escalada de costes ha sido documentada en numerosos estudios de caso en el Reino Unido, por ejemplo en el sector de infraestructuras escolares y sanitarias (Whitfield, 2001).

En el sector del transporte, la mayor parte de este incremento ha venido de la mano de subsidios al transporte de pasajeros. En efecto, como los políticos suelen ser reacios a incrementar las tarifas, la única manera de que el operador privado obtenga un nivel de rentabilidad suficiente para la inversión realizada es a través de subvenciones corrientes (Estache y Serebrisky, 2004).

Además, las posibilidades abiertas por la CPP ha facilitado la reducción de las inversiones públicas obligadas, por otro lado, por compromisos presupuestarios. Sin embargo, el sector privado, aunque está teniendo una participación relevante en la provisión de infraestructuras, ha entrado en el sector en niveles inferiores a los esperados por algunos. Así, por ejemplo, en el año 2003-2004, en el Reino Unido, referente en este campo, los proyectos de CPP (PFI) representaban sólo el 11% de la inversión total realizada en infraestructuras. En consecuencia, los beneficios fiscales de corto plazo pueden verse reducidos por los impactos fiscales negativos debidos al menor crecimiento económico ligado a la reducción de los niveles de inversión totales en infraestructuras (Sawyer, 2004).

Muchos de los argumentos sobre las ventajas que aporta la CPP desde el punto de vista del incremento de la capacidad financiera del sector público, están motivados por normas legales que, o bien limitan la capacidad de endeudamiento directo de algunas Administraciones Públicas o bien directamente impiden el acceso al endeudamiento a otras, pero que les permiten firmar contratos de largo plazo para la provisión de infraestructuras, equipamientos o servicios. La CPP aparece, entonces, como una opción pragmática para solventar un impedimento legal.

Qué decisión adoptaría esa Administración si tuviera la posibilidad de acceder al endeudamiento directo es algo que ni siquiera se considera. De hecho, la Comisión Europea y las consultoras transnacionales (Comisión Europea, 2004a; PwC, 2005) advierten claramente a las Administraciones Públicas del peligro de adoptar una decisión de este tipo primando sobre cualquier otra cuestión el «sacar del presupuesto» el proyecto en cuestión. Es necesario que el sector público tenga presente a la hora de tomar la decisión dos elementos que pueden ser contradictorios: transferir la mayor parte del riesgo del proyecto al sector privado, para cumplir los requisitos contables, o llevar a cabo la mejor distribución de los distintos riesgos entre el sector privado y el público, que minimice los costes totales, presentes y futuros, para el sector público, que puede implicar la decisión de abandonar la idea de involucrar al sector privado en el proyecto, más allá de su participación en las fases de diseño y construcción.

En este sentido la experiencia británica y australiana ofrece conclusiones relevantes. Después de muchos informes críticos de la *National Audit Office* y de Comisiones parlamentarias con la primera versión de la denominada *Private Finance Initiative* a principios de los años noventa, se establecieron nuevas condiciones para los contratos de proyectos de colaboración público-privada:

— Se abonará al sector privado unos ingresos por encima del tipo de interés de la deuda pública sólo cuando el sector privado asuma algún riesgo

que, en caso contrario, sería asumido por el sector público.

- Tiene que asignarse el riesgo a aquella parte que está en mejor situación de gestionarlo.

Aunque estos principios parecen correctos, no se siguen en la práctica en muchos países. Como señala Whitfield (2001) si todas las partes implicadas en un proyecto tienen claro que solamente se puede llevar a cabo a través de alguna fórmula de financiación privada, existe un fuerte incentivo a favor de la solución privada, minusvalorando los obstáculos que se puedan presentar (por ejemplo, niveles de demanda previstos). Esta cuestión ha sido resuelta en Australia (Spoehr et al., 2002), donde un proyecto puede ser candidato a una fórmula de colaboración público-privada sólo si antes ha sido aprobado para ser ejecutado bajo financiación pública. De esta manera se garantiza que la elección se centra en buscar una mejora de la eficacia y de la calidad del servicio.

Como indica Spoehr et al. (2002), si todos los proyectos de colaboración público-privada computaran como parte de la deuda pública, el atractivo de estas iniciativas se reduciría considerablemente y sólo se pondrían en marcha aquellas que genuinamente generan ventajas reales en términos de eficiencia para el sector público y la sociedad en general.

La asignación de riesgos

Como se ha indicado, uno de los argumentos básicos a favor de la CPP es que permite una adecuada distribución de los riesgos y, por lo tanto, minimiza los costes totales de los proyectos. Los estudios de evaluación realizados también concluyen

que «un elemento clave para la evaluación de la eficacia de los proyectos de colaboración público-privada es el éxito con el que se transfiere el riesgo efectivo desde el sector público al sector privado y se comparte de manera óptima el riesgo entre los dos sectores» (Leahy, 2005, pág. 61). Aunque esto es así en muchos casos (PwC, 2005; *National Audit Office*, 2003; Thomson, 2005), la literatura ofrece un importante número de ejemplos que ponen de manifiesto las dificultades para llevar a cabo una efectiva transferencia de riesgos a los operadores privados.

Así, en el contexto de la competencia a través de la que se obtienen los contratos, puede existir la tendencia a sobreestimar la demanda futura para demostrar la viabilidad del proyecto (documentado, por ejemplo, en algunos proyectos de tranvías y otras infraestructuras de transporte en Europa (*National Audit Office*, 2004a; PwC, 2005; Thomson, 2005) o en infraestructuras de transporte por carretera más cercanas en el País Vasco). Los proyectos que se ejecutan bajo este «sesgo optimista» pueden ser viables en el corto plazo, pero difícilmente lo serán en el largo plazo, ya que el riesgo de demanda no se ha adjudicado a la parte que tiene la mayor capacidad para absorberlo. En la medida en que se trate de una infraestructura o un servicio esencial y crítico, las posibilidades de renegociar los contratos se incrementan ante las dificultades financieras del adjudicatario (Unison, 2004).

Hay que tener en cuenta, además, que resulta imposible transferir el riesgo totalmente desde el sector público al sector privado en este tipo de operaciones, máxime si tenemos en cuenta el tipo de compañías privadas que suelen hacerse cargo de estos proyectos. Suelen ser empresas crea-

das *ex profeso*, con bajos niveles de capitalización y altos niveles de endeudamiento. Además, como señalan Estache y Serebrisky (2004), se van a incrementar aquellos tipos de contratos en los que las obligaciones financieras que requiere la inversión realizada se alinean en el tiempo con la capacidad de generación de ingresos. Las dificultades para prever todas las incidencias que pueden surgir en el proceso son importantes, como pone de manifiesto la experiencia portuguesa de construcción de infraestructuras de transporte: «los problemas fiscales también se han incrementado como consecuencia de una distribución sub-óptima del riesgo. En general, esto no ha sido consecuencia de inadecuadas cláusulas de distribución de los riesgos, sino porque, en la práctica, estas cláusulas pueden cambiar bajo circunstancias específicas para beneficio del adjudicatario» (Sousa Monteiro, 2005, pág. 74).

En última instancia, el estado siempre retiene la responsabilidad. ¿Qué pasa si la empresa adjudicataria se declara en bancarrota? ¿Qué pasa si un proyecto va mal? Hay un número significativo de ejemplos en la literatura de proyectos que no salen como se habían previsto: la línea de ferrocarril del aeropuerto de Sydney, el accidente del tren de Hatfield en Inglaterra, etc.

Como señalan Edwards y Shaoul (2003), que analizaron dos proyectos británicos en el ámbito de las tecnologías de la información, que terminaron en importantes pérdidas para el sector público: «En conclusión, nuestro análisis ha demostrado que el concepto de transferencia de riesgo implícito en la lógica de la colaboración público-privada es problemática, independientemente de que el proyecto tenga éxito o no. Si el proyecto tiene éxito, entonces la agencia pública paga más que mediante la provi-

sión convencional; si no tiene éxito, entonces los riesgos se distribuyen de manera inesperada. Aquí la contabilidad pública es poco transparente. [...] nuestro análisis demuestra que, aunque el proyecto falle en la transferencia del riesgo y en la provisión del servicio de acuerdo con lo que esperaba el sector público, la posibilidad de aplicar los acuerdos establecidos o “disolver” la colaboración se ven limitados en la práctica tanto por razones legales como operativas» (pág. 418)⁷.

¿Soluciones presentes frente a problemas futuros? El largo plazo de la colaboración público-privada

Es necesario considerar, también, que la CPP puede resolver el problema financiero presente al que tienen que hacer frente las Administraciones Públicas, pero pueden introducir una fuerte rigidez fiscal de cara al futuro, debido a las obligaciones de largo plazo que se adquieren. Por lo tanto, existe el riesgo de no tomar suficientemente en cuenta la carga fiscal que se transfiere a las generaciones futuras, a pesar de las mejoras continuas que se están introduciendo en nuestros sistemas de contabilidad pública para incorporar adecuadamente estas cuestiones. Desde la perspectiva de la carga intergeneracional que implican los proyectos de inversión de largo plazo, la colaboración público-privada y la provisión tradicional de infraestructuras y servicios públicos plantean interrogantes muy similares. Sousa Monteiro (2005) aconseja encarecidamente tomar en consideración las cuestiones fiscales desde la perspectiva del largo plazo y la adopción sistemática de

⁷ Una discusión conceptual sobre la relación entre riesgo, incertidumbre y colaboración público-privada puede encontrarse en Froud, J., 2003.

instrumentos y enfoques que permitan hacerlo.

Algunos autores (Whitfield, 2001; Ball, Heafey y King, 2000) argumentan que esta nueva forma de provisión de infraestructuras y servicios públicos reduce la capacidad futura de las administraciones públicas para responder a nuevas necesidades sociales. Los proyectos de CPP comprometen al sector público a proveer un determinado nivel de servicio público durante un largo periodo de tiempo (20-30 años), en un contexto de fuertes incertidumbres en el que las prioridades de los gobiernos futuros pueden modificarse de manera significativa.

Otra de las ventajas esgrimidas a favor de la CPP es que produce certeza para el sector público no sólo del coste presente de la infraestructura sino también del coste futuro; es decir, se acuerda la recepción de unos servicios concretos a un coste concreto. Sin embargo, en la práctica la cuestión es más compleja, porque las distintas figuras de CPP existentes no garantizan en modo alguno una certeza financiera completa. De manera general, los pagos se indexan y se introducen cláusulas en los contratos que permiten revisiones futuras, donde se vuelve a examinar el coste de producción de los servicios y se ajustan los pagos de acuerdo con fórmulas que también se suelen pactar. Además, puede haber a lo largo de la vida de la infraestructura una variación en los servicios ofrecidos por lo que se pueden producir costes adicionales (PwC, 2005).

Así, el estudio mencionado de la *National Audit Office* sobre los proyectos de construcción (NAO, 2003) encontró que el 22% de los mismos había incurrido en un incremento del coste sobre las previsiones iniciales, debido en la mayor parte de los casos a una modificación de las características del

proyecto o de los servicios ofrecidos. Pero, lo que es más importante, la agencia auditora ponía de manifiesto que menos de la mitad de las administraciones públicas habían establecido algún tipo de instrumento por el que estimar si el incremento del coste se correspondía con la modificación del proyecto. Esto aparecía como especialmente relevante en una situación en que la presión competitiva había ya desaparecido.

Es más, no resulta raro que los socios privados realicen gestiones para incrementar sus niveles de seguridad y rentabilidad, como demuestra el siguiente ejemplo de una autopista de peaje en Nova Scotia (Canadá): «Con frecuencia se negocia con el socio público para que se mejore el entorno regulador de manera que se incrementen los ingresos del socio privado (...) En el proyecto de Nova Scotia (...) el gobierno no sólo incrementó la velocidad máxima en la autopista de peaje sino que disminuyó la velocidad máxima en la carretera alternativa, incrementando así la demanda en la autopista. Se obligó a los camiones a utilizar la autopista de peaje a menos que tuvieran que entregar una mercancía en una dirección de la carretera alternativa» (Spoehr, 2002, págs. 5-6).

De hecho, un estudio realizado por Guash (2004), encontró que en América Latina un 30% de los contratos firmados para desarrollar proyectos de infraestructura de colaboración público-privada entre 1985 y 2000 habían sido renegociados en un período de 2,2 años (para los contratos en el sector del transporte estos datos se elevaban al 55% y 3,1 años, respectivamente). Por supuesto, estas modificaciones conllevaban un importante incremento de coste. En el caso británico, los estudios llevados a cabo por la *National Audit Office* demuestran que estos cambios son «casi

inevitables»: el 55% de los contratos se habían modificado en el plazo de 2-3 años desde la firma de los contratos (Leathy, 2005, pág.63). Las recomendaciones que establecen tanto las guías de la Comisión Europea como de consultoras transnacionales hacen pensar que la práctica de la renegociación de los contratos está, en efecto, lejos de ser una excepción.

Para comprender la complejidad de este tipo de proyectos y la dificultad de prever todas las incidencias futuras, la cuestión de la estrategia de refinanciación de los proyectos por parte de los operadores privados adjudicatarios nos ofrece un buen ejemplo. A medida que las condiciones financieras en los mercados fueron mejorando desde mediados de los años noventa, el sector privado fue refinanciando los distintos proyectos de CPP para obtener mayores ganancias, sin que esta mejora tuviera incidencia en un menor coste para el sector público. Esta circunstancia llevó a una modificación de la normativa británica de tal manera que se estableció que en los contratos firmados a partir de julio de 2002, todas las ganancias obtenidas a partir de operaciones de refinanciación serían compartidas al 50% por el sector público (*National Audit Office*, 2006).

El coste de financiación del sector público y privado y los costes de transacción

En los proyectos de CPP el coste de financiación del sector privado suele ser entre uno y tres puntos porcentuales superior al coste al que puede endeudarse el sector público, lo que lleva a un encarecimiento de los proyectos. Existen muchas razones que explican esta diferencia⁸, pero la cuestión

central para nuestros objetivos es que esta diferencia de coste sólo puede estar justificada si se ve compensada por una disminución de costes, debida a una mayor eficiencia en la gestión introducida por el sector privado.

Esta es la cuestión que debe dilucidarse en los estudios de evaluación previa que se realicen para adoptar la decisión sobre la forma de gestión del futuro proyecto. Muchas de las críticas que se han vertido sobre el enfoque de la colaboración público-privada en el Reino Unido tienen que ver con este aspecto (Whitfield, 2001; Sawyer, 2004). El gobierno británico sostiene que los proyectos de CPP sólo pueden llevarse a cabo si ofrecen «*value for money*», es decir si el coste total estimado a lo largo de toda la vida del proyecto es menor que el coste de la provisión convencional por el denominado *Public Sector Comparator (PSC)*⁹. Pues bien, en muchos de estos estudios la comparación de costes se ve sesgada claramente a favor de la opción privada porque el coste de financiación que se asigna al PSC es el correspondiente al sector privado.

Estudios realizados en el ámbito de las infraestructuras sanitarias han estimado que el denominado coste de disponibilidad (el pago por los costes de financiación y construcción) representaba entre el 11,2-18,5% de los costes de construcción, frente al 3,0-3,5% del coste de interés de los proyectos financiados por el sector público (Gaffney et al., 1999).

Por otro lado, los costes de transacción tienden a ser más altos que los que se pro-

⁸ Puede encontrarse un análisis detallado de esta cuestión en Andersen/LSE, 2000; PwC, 2005.

⁹ El método de coste beneficio empleado en el Reino Unido y en Australia ha implicado la elección de lo que se denomina el *Public Sector Comparator*: Un proyecto similar desarrollado bajo fórmulas de construcción y gestión tradicionales o convencionales.

ducen bajo fórmulas tradicionales, porque cada parte tiende a disponer de un número alto de asesores y consultores legales, financieros, económicos, de gestión, etc. Además, es previsible que estos costes se mantengan en el futuro porque las posibilidades de desacuerdos sobre contratos que duran 25-30 años son importantes. Es más, algunos de los contratos firmados más importantes, como los del metro de Londres incorporan cláusulas de revisión de los servicios y del precio cada 7 años y medio, lo que abre todavía más la inseguridad a este respecto.

Estos costes de transacción han llegado a representar entre el 2,4% y el 8,7% del coste de capital en los proyectos de colaboración público-privada en el Reino Unido. Es más, el coste incurrido por el sector público en forma de dedicación del personal y otros costes del proceso no se suelen incorporar como coste del proyecto a la hora de hacer las evaluaciones previas «*value for money*» (Whitfield, 2001). En el caso de los proyectos del metro de Londres, el coste de transacción se elevó a 455 millones de libras esterlinas, lo que representó el 2,8% del valor total actualizado estimado de los mismos (*National Audit Office*, 2004b).

3.3. La perspectiva de los usuarios y el control democrático

La difusión de estas estrategias de colaboración público-privada no ha estado exenta de problemas con los usuarios de los nuevos servicios privatizados. Sin embargo, la mayor parte de los estudios existentes hacen referencia a la provisión de servicios públicos, como suministro de agua, hospitales, escuelas o prisiones; es decir, actividades en las que la relación con las comunidades que reciben el servicio es

mucho más directa que en otro tipo de infraestructuras relacionadas, por ejemplo, con el transporte.

La cuestión de la responsabilidad y control democrático (*accountability*) de los proyectos ejecutados a través de fórmulas de colaboración público-privada es otro tema de gran interés. El concepto de colaboración implica que el sector público y el privado trabajan conjuntamente en la búsqueda del interés general y que ambas partes se aseguran de que la otra cumple con sus obligaciones. Pero la manera en la que se configura la colaboración suele introducir múltiples limitaciones al seguimiento por parte de los mecanismos de control democrático establecidos en nuestros sistemas políticos. Por ello, algunos autores (Whitfield, 2001; Edwards y Shaoul, 2003; Flinders, 2005) sugieren que todos los proyectos que se desarrollan bajo este tipo de fórmulas contractuales deben ser objeto del escrutinio de los Tribunales de Cuentas, Agencias de Evaluación o el mismo Parlamento. El Reino Unido es un ejemplo a seguir en este ámbito, donde el control se realiza por organismos internos a la administración (*Public Accounts Office*) y organismos de control externos (*National Audit Office*).

4. CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo ha sido evaluar los beneficios que las nuevas fórmulas de colaboración público-privada para la provisión de infraestructuras a partir de la experiencia internacional.

Los defensores de esta nueva fórmula consideran que la colaboración público-privada puede suministrar mejores soluciones para resolver las necesidades en materia

de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, suministro de agua, hospitales, escuelas o viviendas sociales, porque el sector privado introduce mecanismos de gestión más rápidos y eficaces, además de aportar innovación y capacidad de financiación adicional para resolver el déficit en infraestructura que presentan la mayor de los países.

El análisis llevado a cabo en este artículo demuestra que la colaboración pública-privada no es una panacea para la provisión de infraestructuras y servicios públicos, aunque su uso está creciendo en todos los países. Existen numerosas limitaciones en la práctica de este tipo de proyectos. En la

implantación de estas estrategias se está utilizando la técnica del ensayo y error. Muchos de los problemas surgen, en gran medida, debido a la novedad de las iniciativas y las lecciones así aprendidas sirven para introducir mejoras en los proyectos posteriores. Queda mucho por investigar y conocer entre los académicos, políticos y profesionales sobre los factores que facilitan una efectiva distribución de las responsabilidades entre el sector público y el privado, que permitan a la sociedad obtener las máximas ventajas de estos nuevos instrumentos de gestión público-privada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTHUR ANDERSEN AND ENTERPRISE LSE (2000): *Value for money drivers in the private finance initiative*, A Report commissioned by the Treasury Taskforce.
- BAHCHI, P.K. y SEUNG-KUK, P. (2001): «The role of public-private partnership in port information systems development», *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 14, nº 6, págs. 482-499.
- BAKER, R. (2003): «Investigating Enron as a public private partnership», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, nº 3, págs. 446-466.
- BALL, R.; HEAFEY, M. y KING, D. (2000): «Private Finance Initiative — a good deal for the public purse or a drain on future generations?», *Policy & Politics*, vol. 29, nº 1, págs. 95-108.
- BENÍTEZ, D. y ESTACHE, A. (2005): «How concentrated are global infrastructure markets?», *Review of Networks Economics*, vol. 4, issue 3, September, págs. 220-242.
- BROADBENT, J. y LAUGHLIN, R. (2003): «Public private partnerships: an introduction», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, nº 3, págs. 332-341.
- BROADBENT, J.; GILL, J. y LAUGHLIN, R. (2003): «Evaluating the Private Finance Initiative in the National Health Service in the UK», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, nº 3, págs. 422-445.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Guidelines for successful public-private partnerships* (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2004a): *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* (COM(2004) 327 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2004b): *Resource Book on PPP case studies* (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre colaboración público-privada y Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, (COM (2005) 569 final) (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0569es01.pdf).
- DE LA MOTTE, R. y HALL, D. (2003): «The European Commission's Guide to Successful Public-Private Partnerships — a critique», *Working Paper, Public Services International Research Unit (PSIRU)*, University of Greenwich.
- DORMOIS, R.; PINSON, G. and REIGNIER, H. (2005): «Path-dependency in public-private partnership in French urban renewal», *Journal of Housing and the Built Environment*, noº 20, págs. 243-256.
- EDWARDS, P. y SHAOUL, J. (2003): «Partnerships: for better, for worse?», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, nº 3, págs. 397-421.
- ENGLISH, L.M. y GUTHRIE, J. (2003): «Driving privately financed projects in Australia: what makes them tick?», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, nº 3, págs. 493-511.
- ESTACHE, A. y SEREBRISKY, T. (2004): «Where Do We Stand on Transport Infrastructure Deregulation and Public-Private Partnership?», *World Bank Policy Research Working Paper*, nº 3356.
- EUROPEAN COUNCIL (2005): Presidency Conclusions, Brussels, 22 y 23 March. (http://ue.eu.int/ue-docs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf).
- FLINDERS, M. (2005): «The Politics of Public-Private Partnerships», *British Journal of Politics & International Relations*, vol. 7, págs. 215-239.
- FROUD, J. (2003): «The Private Finance Initiative: risk, uncertainty and the state», *Accounting, Organizations and Society*, nº 28, págs. 567-589.
- GAFFNEY, D.; POLLOCK, A. M.; PRICE, D. y SHAOUL, J. (1999): «PFI in the NHS — is there an economic case?», *British Medical Journal*, vol. 319, págs. 116-119.
- GUASCH, J.L. (2004): «Granting and Renegotiation Infrastructure Concessions. Avoiding the Pitfalls», *The World Bank Institute Development Studies*, Washington, DC.
- HALL, D.; DE LA MOTTE, R. y DAVIES, S. (2003): Terminology of Public-Private Partnerships (PPPs), *Working Paper, Public Services International Research Unit (PSIRU)*, University of Greenwich.
- HAYNES, L. y RODEN, N. (1999): «Commercialising the trunk road network in the United Kingdom», *Transportation*, vol. 26, nº 1, págs. 31-54.
- HEILER, T. (2002): Public and Private Sector Partnerships — Review of International Models and Experiences, *MAF Technical Paper* nº 2002/09 (<http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/sustainable-resource-use/irrigation/review-of-international-models-and-experiences/study-1-2002-09.pdf>).
- HENDERSON, J. y MCGLOIN, E. (2004): «North/South infrastructure development via cross-border PPP

- mechanisms», *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 17, nº 5, págs. 389-413.
- HIGHWAYS AGENCY (2001): «DBFO — Value in Roads». A Case Study on the first eight Road Contracts by the Highways Agency, Report (<http://www.highways.gov.uk/roads/2753.aspx>)
- HM TREASURE (2003): *PFI: Meeting the Investment Challenge* (http://www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI_604.pdf).
- LAWTHER, W.C. (2005): «Public-Private Partnerships in Transportation Policy: The Case of Advanced Traveller Information Systems», *International Journal of Public Administration*, nº 28, págs. 1117-1134.
- LEAHY, P. (2005): «Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom», *European Investment Bank Papers*, vol. 10, nº 2, págs. 58-71.
- MONTESINOS, V.; BENITO, B. (2007): «Sistemas alternativos público-privados para la financiación de infraestructuras: una valoración», en *Infraestructuras Tecnológicas del siglo XXI para el País Vasco*, Ekonomiaz: Gobierno Vasco.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2003): *PFI: Construction Performance*, Report by the Comptroller and Auditor General (http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/02-03/0203371.pdf).
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2004a): *Improving public transport in England through light rail*, Report by the Comptroller and Auditor General (http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/0304518.pdf)
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2004b): *London Underground PPP: Were they good deals?*, Report by the Comptroller and Auditor General (http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/0304645.pdf).
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2004c): *London Underground. Are the Public Private Partnerships likely to work successfully?*, Report by the Comptroller and Auditor General (http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/0304644.pdf).
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2006): *Update of PFI debt refinancing and the PFI equity market*, Report by the Comptroller and Auditor General (http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/05061040.pdf)
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2007): *Improving the PFI tendering process*, Report by the Comptroller and Auditor General (http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/06-07/0607149.pdf)
- PICCIOTTO, R. (2004): «Towards a New Policy Framework for the Enlarged Europe: Investing for Growth and Modernisation», *European Integration*, vol. 26, nº 4, págs. 475-491.
- PONGSIRI, N. (2002): «Regulation and public-private partnerships», *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 15, nº 6, págs. 487-495.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2004): *Partnering in practice. New Approaches to PPP delivery*, (http://www.pwc.com/images/gx/eng/about/svcs/cfr/igu/PwC_PiP_Report.pdf).
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2005): *Delivering the PPP promise. A review of PPP issues and activity*, (http://www.pwc.com/ca/eng/ins-sol/publications/ppp_0106.pdf).
- RIESS, A. (2005): «Is the PPP model applicable across sectors», *European Investment Bank Papers*, vol. 10, nº 2, págs. 10-30.
- SAWYER, M. (2004): *The Private Finance Initiative: a Critical Assessment*, Paper presented at the Second Milan European Economy Workshop Public Services and European Economic Integration, Milan, June 6-7, 2004.
- SOUSA MONTEIRO, R. (2005): «Public-private partnerships: some lessons from Portugal», *European Investment Bank Papers*, vol. 10, nº 2, págs. 72-81.
- SPOEHR, J.; WHITFIELD, D.; SHEIL, Ch.; QUIGGIN, J. y DAVIDSON, K. (2002): *Partnerships, Privatisation and the Public Interest*, Report, Centre for Labour Research, The University of Adelaide-Australia.
- SUSSEX, J. (2001): The economics of the private finance initiative in the NHS, Office of Health Economics (<http://www.ohe.org/page/publications/publication.cfm?catid=34&archive=1&itemid=169>).
- THOMSON, C.C. (2005): «Private-public partnerships: prerequisites for prime performance», *European Investment Bank Papers*, vol. 10, nº 2, págs. 112-129.
- TORRES, L. y PINA, V. (2001): «Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments», *The European Accounting Review*, vol. 10, nº 3, pp. 601-619.
- UNISON (2004): *Public risk for private gain? The public audit implications of risk transfer and private finance*, Report research for UNISON, written by A. Pollock, D. Price y S. Player (<http://www.unison.org.uk/acrobat/B1428.pdf>).
- URQUIJO, M. (2006): *Infraestructuras del Transporte en el País Vasco*, Ponencia, Departamento de Hacienda y Administración Pública, Gobierno vasco (http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-341/es/contenidos/informacion/seminarios/es_6337/adjuntos/Clausura.pdf).

- WETTENHALL, R. (2003): «The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships», *Public Organization Review: A Global Journal*, nº 3, pp. 77-107.
- WILKEY, P.L. (2005): «Public/Private Partnerships to Renew the Industrial Landscape», *Public Works Management & Policy*, vol. 4, nº 3, págs. 248-255.
- WILLIAMS, T.P. (2003): *Moving to Public-Private Partnerships: Learning from Experience around the World*, Report elaborated for IBM Endowment for The Business of Government (<http://www.rfbp-ppp.de/fileadmin/veroeffentlichungen/WilliamsReport.pdf>).
- WHITFIELD, D. (2001): *Public Services or Corporate Welfare: Rethinking the Nation State in the Global Economy*, Pluto Press, London.