

Colaboraciones público-privadas en Latinoamérica: oportunidades y tipología



[iStockphoto]/Thinkstock

Con ocasión de la Conferencia PPPAméricas, analizamos las oportunidades para las empresas españolas de participar en Latinoamérica en proyectos de infraestructura y gestión de servicios públicos a través de diferentes fórmulas de colaboración público-privada. La mejor posición cíclica de las economías de la región y unas políticas de inversión en infraestructuras más expansivas, como las de México, Chile, Perú o Brasil, ofrecen numerosas posibilidades a los principales operadores del sector en un mercado de expansión natural para nuestras empresas.

César Cantalapiedra y María Serra

El parón de la actividad económica y el ajuste presupuestario en gran parte de las economías desarrolladas, especialmente en el área euro, han convertido a las economías emergentes en los principales impulsores del crecimiento mundial. Y entre los diversos bloques de países en desarrollo, Latinoamérica sigue mostrando fundamentos macroeconómicos sólidos, encadenando una década de crecimiento sostenido.

Pero también es cierto es que las convulsiones financieras en Europa y Estados Unidos han comenzado a erosionar también el funcionamiento de los mercados de la región y han generado algunas señales de riesgo, como la depreciación de algunas divisas o el repunte de los diferenciales de riesgo país que apuntan a una pérdida de dinamismo en el ciclo.

No obstante, aunque los indicadores más recientes de actividad real apuntan en esta dirección, las expectativas generalizadas no contemplan un escenario recesivo, sino, más bien, un horizonte a dos o tres años con crecimientos más moderados, pero sin bajar del 3%. Si, en este contexto, además, el factor ciclo sigue mejorando en EEUU, no cabe duda de que Latinoamérica ofrece argumentos para seguir atrayendo inversiones, especialmente a las economías que lideran el pulso en la región.

Gran parte de estas inversiones se está destinando a aumentar el *stock* de capital físico y a cubrir el déficit de infraestructuras en un territorio donde los agentes económicos y sociales demandan mejores condiciones para el desarrollo de las actividades empresariales y comerciales que están sustentando el empuje económico de la región. Los recursos disponibles por parte de las diferentes Administraciones pú-

blicas nacionales, sin embargo, son limitados por el tamaño del sector público en comparación con las ingentes necesidades de estos países, por lo que es evidente que han debido explorar ámbitos de colaboración con operadores y entidades privados. La experiencia acumulada en Europa y, desde luego, muy especialmente, en España permiten analizar las mejores prácticas y las debilidades de un modelo que ha puesto de manifiesto no sólo el recorrido existente, sino también los riesgos en una coyuntura de fragilidad económica.

Es en este contexto en el que se celebró el pasado mes de noviembre en México la conferencia PPPAméricas sobre participación público-privada para asuntos relacionados con infraestructura y servicios básicos en América Latina y el Caribe, organizada por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), miembro del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP).

Latinoamérica ofrece argumentos para seguir atrayendo inversiones que se están destinando a cubrir el déficit de infraestructuras de la región

El objetivo de estas jornadas es establecer un foro de intercambio de proyectos e iniciativas entre los Gobiernos latinoamericanos y caribeños, las empresas privadas especializadas en la ejecución de infraestructuras y prestación de servicios públicos, las entidades financieras especializadas y los organismos internacionales que colaboran con el desarrollo de la región. Pero, por la participación de anteriores convocatorias, el interés es creciente también en la co-

PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE LATINOAMÉRICA

	PIB		Inflación		Saldo público*		Deuda pública*		Cuenta corriente*	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Argentina	8,0	4,6	11,5	11,8	-2,0	-1,9	43,3	41,5	-0,3	-0,9
Brasil	3,8	3,6	6,6	5,2	-2,5	-2,8	65,0	64,0	-2,3	-2,5
Chile	6,5	4,7	3,1	3,1	1,4	1,6	10,5	10,6	0,1	-1,5
Colombia	4,9	4,5	3,3	2,9	-3,0	-1,5	35,9	34,7	-2,6	-2,5
Ecuador	5,8	3,8	4,4	4,9	-1,0	-2,0	20,9	20,8	-3,0	-3,1
México	3,8	3,6	3,4	3,1	-3,2	-2,8	42,9	43,6	-1,0	-0,9
Perú	6,2	5,6	3,1	2,4	0,6	0,9	21,5	19,2	-2,7	-2,8
Uruguay	6,0	4,2	7,7	6,5	-1,6	-1,1	49,3	46,9	-1,6	-3,0
Venezuela	2,8	3,6	25,8	24,3	-5,2	-6,9	43,9	50,8	7,3	5,8
Economías emergentes	6,4	6,1	7,5	5,9	-1,9	-1,7	36,2	34,5	2,4	2,0
Economías avanzadas	1,6	1,9	2,6	1,4	-6,5	-5,2	103,7	106,5	-0,3	0,1
Latinoamérica	4,5	4,0	6,7	6,0	-2,5	-2,5	50,0	49,7	-1,4	-1,7
Asia	8,2	8,0	7,0	5,1	-2,9	-2,3	35,4	32,1	3,3	3,4
Europa Central y del Este	4,3	2,7	5,2	4,5	-2,8	-2,5	46,7	45,9	-6,2	-5,4
Oriente Medio y norte de África	4,0	3,6	9,9	7,6	3,3	1,9	25,1	25,1	11,2	9,0
EEUU	1,5	1,8	3,0	1,2	-9,6	-7,9	100,0	105,0	-3,1	-2,1
Área euro	1,6	1,1	2,5	1,5	-4,1	-3,1	88,6	90,0	0,1	0,4
Japón	-0,5	2,3	-0,4	-0,5	-10,3	-9,1	233,1	238,4	2,5	2,8

* Datos en porcentaje del PIB.

Fuente: FMI.

munidad académica, las ONG y asociaciones empresariales.

No es fortuito que el lugar para esta edición haya sido México, ya que, desde el año 2003, ha llevado a cabo un ambicioso programa de actuaciones en los sectores del transporte, la salud, la educación y las comunicaciones. En el último lustro, la economía mexicana ha crecido el doble que la estadounidense, pero, para consolidarse como plataforma industrial y manufacturera, está llevando un ambicioso Plan nacional de infraestructuras (2007-2012), que contribuya a vertebrar el territorio. Si, inicialmente, se dio un mayor protagonismo del Gobierno Federal Mexicano, con posterioridad, han sido varios los Estados o Administraciones que han promovido nuevas infraestructuras en el ámbito de sus competencias, como Guanajuato o Nuevo León.

En este liderazgo del Gobierno Federal, ha sido clave el banco público Banobras, al que ha encomendado la implementación y el desarrollo de nuevos proyectos bajo diferentes esquemas que puedan dar lugar a contratos de colaboración con las empresas privadas, compartiendo lógicamente la asunción de los riesgos de construcción, demanda, disponibilidad y financiación con el sector público. Con este mismo objetivo, también ha dotado un fondo nacional que apalanca los proyectos mediante diferentes instrumentos (deuda subordinada, capital y garantías), que complementan a las transferencias presupuestarias para financiar obra pública.

Para que ello pueda ser así, es fundamental que el marco normativo aporte la seguridad jurídica necesaria a todas las partes. En este sentido, son varios los

países que han regulado las asociaciones público-privadas, entre ellos Brasil, Uruguay o Perú, y algunos otros, como México, Colombia o Panamá, están tramitando leyes para dar cobertura tanto a las grandes empresas operadoras como a las entidades que las financian. Hasta 17 países de la región se han dotado de una estructura orgánico-institucional con normas de contratación pública que sirvan para garantizar y atraer a posibles colaboradores que desarrollen bienes y servicios públicos en los países latinoamericanos.

En un entorno de considerables restricciones en nuestra economía, esta región ofrece oportunidades que numerosas empresas del sector están capitalizando

En un entorno como el actual, de considerables restricciones en nuestra economía, el comportamiento diferencial de esta región es aún más notable y, desde luego, ofrece oportunidades que numerosas empresas del sector están capitalizando. Ya no sólo porque en España los Gobiernos regionales y central tendrán que limitarse al escaso margen de maniobra que le permiten las directrices políticas de austeridad y de reducción del déficit público, sino también porque las dificultades para acceder a nueva financiación son evidentes en un entorno dominado por la estrategia de desapalancamiento de los agentes económicos y, fundamentalmente, de las empresas y las familias.

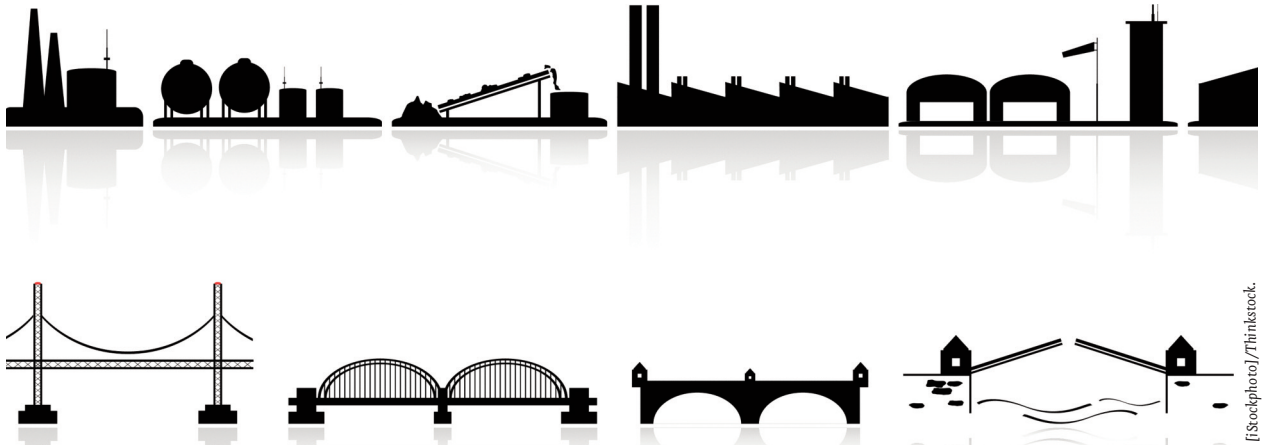
El apoyo del Estado español a la región debería servir de revulsivo para animar, desde luego, a las empresas constructoras, pero, además, a los proveedo-

TIPOLOGÍAS DE COLABORACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Modalidades	Criterios			
	Participación operador privado*	Origen de los pagos	Financiación	Contrato o relación jurídica
	BOT: el privado construye el activo diseñado por la Administración buscando la financiación, lo explota y, al final, el activo revierte a aquélla por ser de su propiedad.	Pagos provenientes de usuarios.	Financiación pública pura, presupuestaria o extrapresupuestaria.	CPP contractual: concesión, construcción «llave en mano», modelo alemán, arrendamiento operativo, contrato de gestión y/o mantenimiento, etc.
	BOOT: modelo idéntico al anterior salvo porque el privado ostenta la propiedad del activo durante la explotación (ej: dº superficie).	Pagos provenientes de la Administración.	Financiación privada pura.	CPP institucional: constitución de empresa mixta mediante selección de socio privado. Aportación de capital público o privado.
	DBFO: mismo modelo que el BOT, pero con participación del privado en el diseño del activo.	Pagos mixtos.	Financiación público-privada.	
	BBO: el privado adquiere o alquila un activo existente al sector público para su renovación, modernización, ampliación o mejora y su explotación.			

*A partir de estas modalidades, existen una pluralidad de variantes (BDO, DCMF, WAA, BTO, BLOT, etc.) en función del contenido de las obligaciones del privado.

Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en el *Estudio de alternativas y experiencias en materia de proyectos de participación público-privada para América del Sur*, de la CAF.



res de servicios y asistencias técnicas a estas empresas. Por ejemplo, el FOMIN ha tenido un papel muy activo en México desarrollando sendos programas para el *Impulso de asociaciones público-privadas en Estados mexicanos* y el *Fortalecimiento de municipios para al desarrollo de proyectos en asociación público-privada*, en alianza con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), para servir como plataforma de formación y de servicios permanentes para el fortalecimiento de capacidad y asistencia técnica.

Hasta ahora, se ha recurrido más a las figuras de las concesiones o a obras públicas, pero, al igual que ha sucedido en España, existe un amplio campo por explorar con las lecciones aprendidas en Europa para colaboraciones más avanzadas, tanto en infraestructura física como, fundamentalmente, en servicios tan próximos a la Administración como la sanidad o los servicios asistenciales. El modelo PFI tan desarrollado en España de centros hospitalarios ya se está implantando en algunos países (México es uno de ellos), a través del cual un grupo inversor/operador aporta el diseño y la construcción de la infraestructura, su financiación y la gestión de todo aquello que no sea la prestación sanitaria a cambio de un arrendamiento operativo de la Administración a la que compete la sanidad en función de la calidad del servicio suministrado. Es posible estructurar este pago variable según la demanda y la población atendida, pero es más habitual cuando, además, el sector público externaliza también los servicios médicos, paso éste que aún no se ha dado en la región.

TIPOLOGÍA DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

La literatura económica y la amplia experiencia en colaboraciones público-privadas (CPP) en todo el mundo no ofrecen una definición o concepto unánime sobre las mismas, a pesar de que las principales instituciones financieras y políticas internacionales han profundizado sobre ello. Siguiendo a la Comisión Europea (*Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pú-*

blica y concesiones), las CPP pueden definirse con carácter general como diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio.

Es fundamental que el marco normativo aporte seguridad jurídica y, así, son varios los países que han regulado las CPP recientemente

A partir de esta definición, la tipología de CPP es muy extensa, ya que abarca una multiplicidad de fórmulas contractuales e institucionales que varían en unión de muchos criterios: marco legal existente en cada país, tipo de proyecto que se va a realizar, sector de actuación (transporte, agua, sanidad, educación, etc.), naturaleza del activo, forma de retribución del privado (canon de la Administración o peajes y/o tarifas de los usuarios), tareas encomendadas al operador, facilidad de acceso a la financiación, existencia previa o no del activo y procedimiento de licitación, entre otros.

Así como existen diversas definiciones, también hay una pluralidad de clasificaciones de las CPP en función de diferentes criterios. Una de las más conocidas es la realizada por el Fondo Monetario Internacional basada en las tareas asumidas por el sector privado y la titularidad o propiedad del activo durante la fase de explotación, si bien también destacan aquellas que apuntan a las potestades atribuidas, el origen de la financiación o el tipo de contrato o base jurídica de la relación.

En América Latina, la modalidad de CPP más utilizada y que cuenta con una mayor regulación ha sido, sin duda, la concesión, especialmente para el desarrollo de proyectos en el sector del transporte (infraestructuras viarias o ferroviarias), quizá porque cuenta con un marco legal más estable y claro. Ocurre lo mismo con los contratos de construcción «llave en mano» o los contratos de mantenimiento.

Sin embargo, no deben olvidarse otras alternativas, que, aunque no cuentan con una regulación detallada, también están previstas (sin restricciones) en los dife-

iStockphoto/Thinkstock.



rentes marcos normativos de los países latinoamericanos, tales como el arrendamiento de servicios (contratos de gestión), el arrendamiento operativo de infraestructuras o la creación de entidades instrumentales mixtas con participación público-privada. En efecto, las empresas españolas deben tener en cuenta que, a diferencia de la legislación española, muy concreta en relación con estas y otras operaciones o alternativas jurídicas de CPP, en la mayoría de los países latinoamericanos, en proceso de producción normativa en este ámbito, la regulación detallada de las operaciones se recoge en los propios contratos.

Aunque la modalidad más utilizada es la concesión, hay otras alternativas cada vez más desarrolladas, como el arrendamiento de servicios

La elección entre unas u otras fórmulas o la determinación de la «mejor opción» no puede establecerse *a priori*, siendo necesario, para cada proyecto concreto, realizar tanto un análisis *ad hoc* de sus ventajas e inconvenientes como un análisis coste-beneficio frente a opciones más tradicionales. El marco jurídico vigente, la propiedad de los terrenos, las facilidades en la obtención de financiación, las particularidades del proyecto o inversión, la viabilidad técnica o la rentabilidad económico-financiera del mismo serán, entre otros, factores determinantes para decantarse por una u otra alternativa.

Uno de los elementos más críticos en la planificación de estas CPP en Europa ha sido la falta de una visión global e integrada del conjunto de actuaciones estructuradas con este planteamiento. Sin embargo, es destacable cómo algunos países latinoamericanos han establecido límites y reglas fiscales a su impacto presupuestario una vez puestas en funcionamiento. Por ejemplo, en Uruguay, el total de pasivos (también los contingentes) originados en contratos CPP no podrán tener un valor presente superior al 7% del PIB del año anterior, evitando así el riesgo que podrían representar para el control del gasto corriente a medio y largo plazo los pagos derivados de estos proyectos.

Sin ánimo de exhaustividad, en el recuadro «Características de los principales modelos de CPP en Latinoamérica», se recogen los rasgos esenciales de algunas de las modalidades de CPP más habituales en Latinoamérica para acometer proyectos de infraestructura y servicios en diferentes sectores (transporte, agua, etc.).

La caída de la actividad económica y del nivel de ejecución de obras públicas, tanto en Europa como en España, ha hecho que muchas empresas españolas hayan buscado incrementar su presencia en proyectos de CPP desarrollados en diversos países de Latinoamérica. Precisamente, México, sede de la conferencia PPPAméricas sobre participación público-privada para asuntos relacionados con infraes-

CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES MODELOS DE CPP EN LATINOAMÉRICA

	Objeto	Financiación	Retribución privado	Titularidad activo	Observaciones
Concesión obra pública	Construcción y explotación de una obra pública. Incluye financiación (total o parcial) y puede incluir mantenimiento, reposición, reparación y elaboración de proyecto.	Privada (total o parcialmente) con posibles aportaciones públicas. Papel clave de las entidades financieras.	Tarifas o precios pagados por los usuarios. Precio pagado por la Administración (peaje en sombra, precios por disponibilidad, etc) o sistema mixto.	Administración.	El privado asume la mayoría de riesgos salvo pacto en contrario (ej: expropiaciones). Admite diversas modalidades en función de tareas encomendadas al privado.
Concesión de gestión de servicios	Prestación de actividad de servicio público bajo control de la administración. Reversión al finalizar el plazo de concesión.	Privada (total o parcialmente).	Retribución fijada en función de la utilización del servicio a pagar por usuarios o por la Administración.	Administración titular del servicio y posibles obras accesorias.	Puede implicarla construcción de obras, que no serán el objeto principal del contrato.
Empresa mixta instrumental	Constitución de sociedad con capital público y privado a las que se adjudica la concesión para el diseño, construcción y explotación de una infraestructura.	Igual que la concesión.	Igual que la concesión. Participación en beneficios, como socio.	Igual que la concesión.	Cabe transformación de sociedad pública existente (venta acciones) o selección socio ad hoc mediante concurso público.
Arrendamiento operativo	El privado construye una infraestructura que «alquila» a la administración y presta servicios complementarios.	Privada, aunque la aportación de terrenos puede proceder del sector público (vía derechos de superficie, concesión etc.).	Derivada del «alquiler» a la Administración y de la prestación de servicios complementarios. Posibilidad de aplicar penalidades por no disponibilidad.	Privado, durante la fase de explotación.	La Administración presta el servicio público principal (sanidad, prisiones) y el privado los complementarios (limpieza, vigilancia, mantenimiento, residuos, etc.). Modelos con riesgo de construcción y disponibilidad.
Construcción «llave en mano»	Construcción de obras públicas a precio cerrado. Incluye más tareas que el tradicional contrato de obra: diseño, financiación, provisión de equipamientos, mantenimiento, etc.	Privada, a cargo del contratista.	Cantidad fija y cerrada que se recibe de la Administración previa constatación de adecuado funcionamiento. Posible entrega al finalizar la obra (modelo alemán) y con aplazamiento en 10 años (legislación española).	Administración.	El privado asume cualquier sobrecoste respecto al proyecto cerrado, salvo causas fijadas en contrato (fuerza mayor).

Fuente: elaboración propia.

estructura y servicios básicos en América Latina y el Caribe, ha sido uno de los países en el que nuestras empresas han resultado adjudicatarias de proyectos relevantes de CPP bajo diferentes esquemas, destacando, especialmente, los de prestaciones de servicios o arrendamientos operativos (construcción de la infraestructura, alquiler al ente público y ejecución de servicios conexos o asociados) para abordar proyectos en el ámbito de la sanidad, las prisiones, la educación, el transporte, el saneamiento y la energía.

Junto a México, otros países resultan igualmente atractivos para la iniciativa privada española, tales como Chile, Brasil o Perú, calificados por *Infrascope*, estudio elaborado por The Economist Intelligence Unit con el apoyo del Gobierno de España y la financiación del Fondo Multilateral de Inversiones, como los países con el mejor entorno para los proyectos de participación público-privada, habida cuenta de sus buenas condiciones normativas, institucionales y de inversión, así como de las recientes reformas legales realizadas ::