



# Asociaciones entre los sectores público y privado

*Michael B. Gerrard*

## ¿Qué son las asociaciones entre entidades de los sectores público y privado y en qué difieren de las privatizaciones?

**L**AS ASOCIACIONES entre los sectores público y privado (APP) generalmente no son “privatizaciones” en el sentido habitual de la palabra (véase el recuadro 1). Una empresa privatizada es una empresa que estaba en manos del sector público y que pasó a ser propiedad del sector privado. Puede operar en mercados altamente competitivos (como lo hace, por ejemplo, una compañía aérea) o puede ocupar una posición monopólica y por lo tanto debe ser objeto de *reglamentación* una vez que ha sido transferida al sector privado (por ejemplo una empresa de servicios públicos). En ambos casos, el sector público deja de participar en la empresa.

Una APP, en cambio, es una relación comercial entre los sectores público y privado que no corresponde a ninguno de esos modelos. En el caso de un proyecto en el marco de la Iniciativa para el Financiamiento Privado

(IFP), la empresa se define mediante un contrato a largo plazo en el que los servicios que debe prestar la APP (los *productos*) se especifican en detalle. En su modalidad de *empresa conjunta* entre los sectores público y privado, una APP es una empresa con ciertas obligaciones del sector público definidas en sus documentos institucionales o en contratos con el sector público.

En todos los casos, el alcance comercial de una APP, y por lo tanto su potencial para generar ganancias, está restringido *contractualmente*, no por las fuerzas del mercado o la intervención de un regulador legal. Los incentivos normales para la administración de empresas en el sector privado rigen también para una APP (como la necesidad de generar un adecuado rendimiento del capital), pero la empresa es, de hecho, *regulada en forma pasiva* conforme a las restricciones impuestas por contrato y sin la intervención de un regulador.

Además, en un proyecto IFP, el sector público paga por servicios en nombre de la población general y es en definitiva responsable de su prestación, mientras que el papel del sector privado se limita a brindar un mecanismo mejorado de prestación de los servicios. En el modelo de servicios públicos privatizados, en cambio, la responsabilidad final por la prestación recae en el sector privado.

La función principal del sector público en toda APP (ya sea un proyecto IFP, una empresa conjunta u otra estructura de colaboración) consiste en definir el alcance de las actividades comerciales, especificar prioridades, objetivos y productos, y establecer el mecanismo mediante el cual se otorgan incentivos a la administración de la APP para brindar la prestación de servicios y, en el caso de los proyectos IFP, también para pagar por ellos. La principal función y la responsabilidad del sector privado en todas las APP consiste en cumplir con los objetivos comerciales de la asociación de modo de ofrecer valor por dinero al sector público.

No siempre pueden describirse las APP como “privatizaciones parciales”. Por ejemplo, hay una distinción importante entre, por un lado, una empresa del sector privado en la que el sector público conserva una participación accionaria minoritaria pero no tiene influencia en los objetivos y operaciones de la empresa (que muchos considerarían *privatización parcial*) y, por otro lado, una empresa conjunta con participación de los sectores público y privado, cuya actividad comercial está limitada por consideraciones propias del sector público o por un contrato de servicios según el cual el sector público retiene todas las funciones reglamentarias; en ambos casos se trataría de formas de APP.

El modelo de APP es muy flexible y existe en una serie de variantes. La mayoría de estas asociaciones establecidas en el Reino Unido prevén la prestación de servicios al sector público por parte de un socio del sector privado mediante un contrato a largo plazo. Ya se han firmado acuerdos para establecer más de 400 de estos proyectos IFP, con un valor de capital agregado de más de £19.000 millones, en diversos sectores, incluidos salud, educación, transporte, defensa, información, tecnología, protección ambiental y edificios gubernamentales.

Un programa eficaz de APP suele requerir cierto grado de reformas por parte del sector público y del sector privado para crear un marco de funcionamiento adecuado. Esto representa un aspecto negativo evidente en la estrategia de APP ya que esas reformas pueden retrasar la inversión. Para el sector público, las reformas incluirían un cambio que implique pasar de contrataciones basadas en *insumos* a un modelo basado en la *producción*, lo que puede requerir inversiones significativas a fin de promover la formación y el asesoramiento que se necesitan para desarrollar las mejores prácticas; la promulgación de leyes que permitan concretar las asociaciones (por ejemplo, para superar cuestiones de poder del sector público —autoridad legal— y de impuestos en los contratos de las APP), y reformas institucionales que faciliten la definición de prioridades, el suministro de recursos y la aprobación de las transacciones. En el sector privado pueden necesitarse reformas encaminadas a desarrollar la capacidad esencial para la prestación pública de servicios integrados, basados en la vida total de los activos, y para ofrecer financiamiento de proyectos a largo plazo (25 años o más). A la inversa, una vez que se ha esta-

Recuadro 1

### ¿Qué es una asociación entre los sectores público y privado?

Las asociaciones entre los sectores público y privado (APP) combinan la intervención de capitales privados y, a veces, de capitales del sector público para mejorar servicios públicos o la administración de activos del sector público. Centrándose en la *producción* de servicios públicos, ofrecen una estrategia para la administración del riesgo en el sector público más adecuada y eficaz en función de los costos de lo que se consigue mediante los sistemas tradicionales de adquisición.

La redacción de un contrato APP entre un cliente del sector público y un contratista privado, por un lado, obliga al sector público a definir sus necesidades de servicios a largo plazo y, por otro lado, garantiza que el sector privado no va a poner en riesgo su capital para cumplir la prestación de estos servicios, a menos que esté satisfecho con el rendimiento continuo a largo plazo de la APP. Las APP pueden ser un antídoto eficaz contra la tentación de obtener ganancias a corto plazo tanto en el sector público como en el privado.

Muchos acuerdos de concesión del tipo construcción-operación-transferencia podrían calificarse de APP, en la medida en que el sector público sigue siendo en última instancia responsable de la prestación pública de los servicios correspondientes, como ocurre en el caso de la Iniciativa para el Financiamiento Privado establecida por el Gobierno del Reino Unido. Puede mencionarse como ejemplo de este tipo de acuerdo en el Reino Unido el suministro de servicios de alojamiento y apoyo a escuelas y hospitales bajo contratos a largo plazo, en los que el pago por parte del cliente del sector público (la autoridad) al prestador de servicios del sector privado (el contratista) se extiende durante el período del contrato (por ejemplo, 30 años) y, además, se efectúa solo en la medida en que la producción exigida (estándar de servicio) se mantiene año tras año.

blecido el marco propicio, el tiempo que tome la ejecución de las transacciones y los costos fijos de la implementación inicial, tanto para el sector público como para el privado, deberían disminuir en forma continua, como lo demuestra la experiencia del Reino Unido.

Las APP ciertamente no son una opción fácil de contrataciones para el sector público, ni ofrecen una solución universal. Sin embargo, sí constituyen un marco flexible en el que el personal especializado y los recursos del sector privado pueden movilizarse para brindar servicios públicos en las circunstancias adecuadas, y que sean de mejor calidad, duraderos y más eficaces en función de los costos (véase el recuadro 2).

La experiencia recogida hasta el momento en el Reino Unido acerca de nuevas inversiones en servicios públicos realizadas a través de APP, que han concluido casi siempre antes de lo previsto y cumplido con los presupuestos, permite inferir que, aunque efectuar contrataciones con esta modalidad tal vez sea inicialmente más exigente para el sector público, se pueden obtener beneficios que bien valen el esfuerzo.

Como complemento de la sucesión de proyectos IFP del Reino Unido, hay un creciente número de APP cuya finalidad

es hacer un uso más eficaz de los activos *existentes* del sector público en lugar de prestar servicios públicos creando activos *nuevos*. Estas APP se ocupan de activos (que pueden ser activos tangibles, conocimientos especializados o propiedad intelectual) con doble uso o con capacidad no utilizada. A veces, la realización de su potencial requerirá la formación de una empresa conjunta entre los sectores público y privado. Estas APP se inscriben en el marco del programa Wider Markets Initiative, del Reino Unido.

Entre estas dos formas establecidas de APP —una *empresa basada en concesiones* (proyecto IFP), por un lado, y una *empresa conjunta* (Wider Markets Initiative), por el otro— existe un amplio espectro de estructuras posibles de APP con características de ambas. Estas *estructuras combinadas de asociación* ofrecen algo del máximo potencial para las aplicaciones futuras de las APP gracias a su adaptabilidad a las necesidades específicas del sector público. Por ejemplo, en casos en que el alcance de la prestación futura de servicios no pueda definirse completamente desde un comienzo, habrá que hacer mayor hincapié en los mecanismos de *empresa conjunta* y no tanto en la especificación detallada de los *productos*. Por otra parte, una autoridad del sector público puede decidir mantener una participación accionaria minoritaria en un proyecto IFP que ha encargado, de modo de poder recibir parte de las utilidades generadas por la actividad.



**Michael B. Gerrard, Jefe de Asociaciones entre los Sectores Público y Privado en Partnerships UK, empresa creada por el Gobierno británico para acelerar el desarrollo de este tipo de asociación. Michael Gerrard es también profesor invitado en Imperial College Management School (Londres).**

La gama de posibles APP también va de las empresas casi completamente controladas por el sector privado a las controladas casi totalmente por el sector público. Fuera del Reino Unido, hay empresas de tipo APP que son propiedad conjunta del sector público y el privado pero con participación mayoritaria del sector público. Entre los ejemplos se cuentan empresas de servicios de agua potable en Europa continental. Si el modelo de APP del Reino Unido generalmente implica un control efectivo a cargo del sector privado, o incluso una participación mayoritaria, ello se debe básicamente a la función que cumplen las finanzas del sector privado en la creación de la disciplina de administración que una APP necesita y en la transferencia de riesgo que provee valor por dinero. Incluso si la administración diaria de la APP está a cargo del sector privado —lo que generalmente ocurre en el Reino Unido— la asociación debe operar en el límite entre los sectores público y privado de un modo que generalmente no ocurre con las empresas *privatizadas*, lo que destaca aún más su carácter especial.

El *valor* que un inversionista del sector privado procura obtener de una APP es un rendimiento del capital empleado. Como incentivo para la gestión, no es diferente de lo que se busca en cualquier otra actividad comercial del sector privado. El inversionista de este sector puede tener también intereses contractuales en la APP, pero normalmente se

#### Recuadro 2

### ¿Por qué los gobiernos recurren a las APP?

Las APP generalmente cubren los costos de obtener un activo a lo largo del tiempo y/o hacen que los gastos asociados de capital afecten los balances de empresas privadas y no del sector público. Estos objetivos pueden alcanzarse basando las contrataciones en los servicios públicos requeridos (en la *producción*) antes que en los activos correspondientes, o insumos. Si hay restricciones en los presupuestos del sector público, existen ventajas en la adopción de una APP para la prestación de servicios públicos que de otro modo serían demasiado costosos para un gobierno.

Un aspecto central de toda APP es la utilización de capital privado. Dentro del sistema de APP, esto puede resultar en una ecuación de valor por dinero sumamente mejorada para el gobierno en forma de riesgos transferidos al sector privado (en caso de que este último esté en mejores condiciones de evaluar los riesgos) y de fuertes incentivos al sector privado para la prestación a largo plazo de servicios públicos confiables. Estos beneficios bastan para que las APP a menudo resulten el medio privilegiado de contratación, incluso si no existen restricciones de capital del sector público. Por lo tanto, en muchos países, por ejemplo el Reino Unido, la motivación para recurrir en mayor medida a las APP consiste en obtener un mejor balance de valor por dinero en la contratación de servicios públicos.

Gran parte de la mejora en la ecuación de valor por dinero proviene del hecho de que, cuando se utiliza capital del sector privado y se lo pone en riesgo (por ejemplo, respecto del rendimiento a largo plazo del suministro de servicios), se toman decisiones comerciales correctas en cuanto a diseño, régimen operativo, planificación de recursos humanos, costo total de la duración de los activos, etc. Para un análisis más completo de los aspectos que inciden en las estrategias de valor por dinero, véase *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative: A Report by Arthur Andersen and Enterprise LSE Commissioned by the U.K. Treasury Taskforce* (Londres: 2000).

Las APP operan en la frontera entre los sectores público y privado, sin que se trate de activos y servicios nacionalizados ni privatizados. De este modo, representan políticamente una *tercera vía* que los gobiernos pueden utilizar para el suministro de algunos servicios públicos. Además, en un sentido práctico, las APP representan una forma de colaboración regida por contrato mediante la cual los sectores público y privado, actuando en forma conjunta, pueden conseguir lo que no podrían lograr en caso de actuar por separado. Numerosos países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos tienen actualmente programas de APP en marcha, y lo mismo ocurre en un número creciente de países en desarrollo.