



La implicación del sector privado en la *financiación* de los servicios públicos

M^a Eugenia Zugaza Salazar
Auditora-jefe del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/HKEE

Los escenarios financieros en los que se enmarcan los presupuestos de las administraciones públicas, así como la necesidad de cumplir los criterios de convergencia marcados por el Tratado de Maastrich de contención del déficit y del endeudamiento público, están condicionando la capacidad de las administraciones públicas para el mantenimiento de un nivel adecuado de inversiones y prestación de servicios en la misma medida en que se venían realizando hasta el momento.

Se trata por tanto de buscar mecanismos que suministren fondos alternativos para la ejecución de nuevas inversiones y de prestación de servicios.

Los modelos alternativos de financiación que empiezan a desarrollarse y que están suponiendo un cambio en la cultura implantada en los últimos años, por la que el Estado estaba obligado a financiarlo todo, tratan de compaginar los siguientes aspectos:

- * Repercusión del coste a los usuarios, aunque sea de forma parcial.
- * Asunción, por parte de la iniciativa privada, del factor riesgo en la actividad que se acomete.
- * Involucrar al sector privado en el diseño, construcción, financia-

ción y mantenimiento de las inversiones y en la gestión de servicios, de forma que permita introducir en los proyectos del sector público las innovaciones técnicas, la eficiencia y la mayor disciplina en la gestión de los recursos del sector privado.

- * Compensación pública de parte del coste, bien inicialmente o bien con un carácter de mayor permanencia, que permita alcanzar el umbral de rentabilidad mínimo y facilite la entrada de la iniciativa privada.

Los sectores que pueden ser atractivos para el sector privado son aquellos en los que existen unos mercados cuyos precios reflejan un beneficio.

Con ello se consigue liberar recursos públicos dado que, en lugar de tener que financiar la totalidad de la inversión, la administración únicamente apoya, de forma presupuestaria, aquel porcentaje del costo total de la inversión que hace que la rentabilidad financiera sobre

el resto sea igual o superior a la rentabilidad mínima esperada por el sector privado.

Todo esto supone una reflexión profunda por parte de las administraciones públicas para establecer los procedimientos adecuados, tanto de normativa (revisión del derecho público) como de gestión, que permitan adoptar los cambios necesarios para este nuevo modelo de oferta de servicios públicos.

Esto quiere decir: Impulsar sistemas con participación de las propias empresas suministradoras de bienes y servicios en los que los esfuerzos financieros, los beneficios de la construcción, los riesgos empresariales y las expectativas de resultados conformen un negocio conjunto de razonable viabilidad.

Asimismo, a las empresas interesadas en participar e impulsar este tipo de iniciativas les resultará necesario, no sólo transformar sus estructuras con un alcance amplio y diverso de sus ámbitos de actividad, sino incorporar -al mismo tiempo- a

sus políticas de empresa nuevos criterios orientados a compartir riesgo con sus clientes en general, y con las administraciones en particular.

Situación actual

Las fórmulas que están siendo utilizadas para el desarrollo de estos proyectos son muy variadas. Las más comunes son esquemas de BOT (*Build, Operate & Transfer*), de DBFO (*Design, Build, Financing & Operate*), contratos de *leasing*, contratos de concesión o incluso de propiedad de las obras o instalaciones. Pueden incluirse también contratos de gestión a largo plazo cuando hay componentes de inversión financiada incluidos.

Este tipo de esquemas están teniendo una expansión en todo el mundo, pero destaca la fuerte utilización en la construcción de infraestructuras de transporte. Lo que parece claro es que en el fondo del esquema está el constructor o promotor que es quien tiene la capacidad de idear, proyectar, asumir la construcción, garantizar la terminación del proyecto y asegurar la correcta explotación para que la corriente de *cash-flow* responda a las obligaciones de reembolso de los fondos comprometidos en el proyecto.

El desarrollo de este tipo de proyectos exige un análisis de los objetivos que se pretenden y el establecimiento de un plan de trabajo que pueden resumirse en:

- * Conocer la situación actual para la gestión del servicio público, lo que supone un estudio de mercado en el que se analicen los ingresos previstos y su continuidad, así como colaborar en la definición de los objetivos ideales que se persiguen y establecimiento de priori-





dades. Igualmente, deberán definirse las distintas alternativas del marco jurídico que regule las relaciones entre las partes intervinientes en el proyecto e identificar las limitaciones legales, financieras y contables.

Todo esto conducirá al diagnóstico de la situación actual y definición del proyecto para la prestación del servicio público.

⊗ Para obtener el sistema de gestión privada más eficaz del proyecto será necesario un **análisis de las alternativas de gestión**. Para ello será preciso:

- ▼ Analizar la estructura societaria más idónea para el proyecto y definir los participantes.
- ▼ Diseñar la estructura financiera del proyecto analizando la sensibilidad de las proyecciones financieras en función de las variables críticas del proyecto.
- ▼ Definir los contratos que regulen la asignación de los riesgos a los participantes en el proyecto.
- ▼ Estructura financiera y determinación del vencimiento, tramos, esquema de amortización para la financiación ajena, así como estudio de coberturas de riesgos financieros.
- ▼ Determinar las cláusulas contractuales esenciales.

⊗ **Buscar y obtener las fuentes financieras** para el proyecto mediante:

- ✓ La preparación de un memorándum informativo para presentar a los posibles inversores y financiadores
- ✓ Buscar y seleccionar inversores/promotores del proyecto.

- ✓ Solicitar posibles subvenciones de capital u operacionales, así como posible financiación privilegiada.
- ✓ Organizar la financiación del proyecto con asistencia en las negociaciones con los promotores y entidades financieras.
- ✓ Buscar apoyo en la preparación de los contratos para el proyecto y coordinación con asesores jurídicos y fiscales .

Todo ello llevará a la selección de la mejor propuesta de gestión privada para prestar un servicio público de manera eficaz, y a seleccionar la mejor financiación del proyecto.

La experiencia en Gran Bretaña

El PFI, "The Private Finance Initiative", es un organismo creado por el gobierno británico a finales de 1992 bajo la premisa de que no se aprobará ningún proyecto de inversión sin que se hayan analizado las posibles opciones de financiación privada.

El objetivo del PFI es potenciar la eficacia de los gastos del gobierno mediante la creación de sociedades públicas/privadas que sustituyan la forma tradicional de realizar adquisiciones por una relación empresarial a largo plazo.

La principal razón de este cambio de política está relacionada con el coste. Por otra parte, la creciente necesidad de realizar inversiones en determinados sectores para sustituir las existentes o crear nuevas infraestructuras, junto con una desacele-

El objetivo es seleccionar la mejor propuesta de gestión privada para prestar un servicio público eficaz.

ración en el crecimiento de la recaudación y la dificultad (desde el punto de vista político) de plantear un incremento de los impuestos, ha hecho necesario que se estudien nuevas formas de obtención de recursos por parte de los gobiernos.

Recientemente se han obtenido algunos beneficios procedentes de privatizaciones, pero esta fuente de ingresos está llegando a su límite y quedan muy pocos bienes o servicios que resulten atractivos para su privatización.

La forma en que los contratos del PFI adquieren un interés, es mediante el cambio fundamental de las relaciones entre el gobierno y el sector privado.

Lo que se persigue es beneficiarse de la disciplina empresarial del sector privado, con el fin de que el coste del servicio sea inferior al que se daría si fuera el propio gobierno el que comprara y pusiera en funcionamiento este servicio. El



gobierno se beneficia de la adquisición del servicio, ya sea a un precio establecido o bien a un precio directamente relacionado con el nivel de utilización que va a hacer del mismo, lo que reduce su perfil de riesgo si se compara con una posesión directa del producto. En proyectos de infraestructura, el gobierno se reserva la propiedad residual del activo, pagándola durante la vida del contrato mediante el pago del servicio.

El sometimiento al estudio por parte del PFI es obligatorio para todas las inversiones, y han de analizarse en un sólo paquete el proyecto de inversión, la ejecución de la obra y su explotación subsiguiente. La relación coste/beneficio es una parte fundamental del análisis, y no se aprueba ningún contrato a menos que se demuestre que bajo la estructura del PFI el gobierno paga un precio total más bajo. Esto significa que, las eficiencias de la explotación realizada deben ser mayores que los costes de financiación procedentes de fondos privados en comparación con el endeudamiento del gobierno.

El PFI efectúa los análisis oportunos de cada proyecto de acuerdo con la autoridad promotora del mismo, y si el análisis es positivo se redacta un pliego que regule el concurso posterior. Los criterios que fundamentan esta primera fase son: el análisis coste/beneficio y la efectiva transmisión de riesgos a la iniciativa privada.

El objetivo de esta iniciativa es adquirir servicios de uso público para la comunidad y crear una

industria proveedora de estos servicios, y no limitarse a la compra de inmovilizado.

Además de este objetivo, el gobierno espera que la transferencia de estas operaciones del estado al sector privado favorezca el crecimiento de nuevas empresas. Se pretende que a través de los contratos del PFI se creen industrias totalmente nuevas, proporcionando empleo en el sector privado y distribuyendo los escasos recursos de una forma más eficaz que si el gobierno desempeñara estas funciones.

La administración no se limita a comprar unas determinadas obras o instalaciones, sino que trata de comprar un servicio durante largos periodos alejándose de la responsabilidad de la operación y su mantenimiento posterior, y reservándose la regulación de la calidad del servicio y el control de sus resultados.

El proceso es de aplicación a todos los sectores de actividad con las únicas excepciones referidas a áreas muy sensibles como pueden ser defensa y seguridad, o aquellas otras que por su naturaleza no se pueda asegurar la competitividad requerida.

Hasta el momento actual se han incorporado a esta iniciativa áreas relativas a carreteras, ferrocarriles, transporte aéreo, temas de agua, medio ambiente, hospitales, prisiones, etc., y afecta a distintos niveles de la administración (local, regional o estatal).

El cambio implica una profunda revisión en la filosofía imperante, hasta la fecha, en la política y en la práctica de las adquisiciones públicas, así como para las empresas del sector privado que quieren acceder a este nuevo mercado transformándose de meros constructores en promotores y gestores. También supone la configuración de consorcios en los que participen, a su vez, entidades financieras que garantizan la realización del proyecto, asumiendo una parte de los riesgos del mismo.

El objetivo es que cada interviniente asuma aquellos riesgos que mejor pueda controlar. El sector público debe asumir los riesgos administrativos y el privado los de diseño, construcción, gestión y mantenimiento de la infraestructura. ■

Bibliografía

- II Jornadas de Financiación de Infraestructuras, organizadas por ICO, Agencia Financiera del Estado y Banco de Desarrollo. Madrid, 22 de abril de 1996.

Ponencias consultadas:

- "Problemas y soluciones en la financiación de infraestructuras. La visión del BEI". Francisco Domínguez. Jefe de la División del Sector Público e Infraestructuras. Banco Europeo de Inversiones.

- "Informes globales en la financiación de infraestructuras". Félix Martín Pino. Director de Financiación de Proyectos. Argentina.

- "The private finance initiative. Infrastructure financing in the UK". Christopher William Haga. Lehman Brothers.

- "Proyectos internacionales en infraestructura del transporte". José Ignacio Moscoso del Prado y del Álamo. Director de Estudios. Dragados y Construcciones.

