# Asociaciones Público Privadas

# Un largo camino por recorrer

Dr. Abel Ortiz Prado.

Abel Ortiz Prado es Doctorado por la Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública. Maestro en Finanzas y Contador Público por la Universidad Autónoma de Nayarit. Obtuvo mención honorífica por la ASF durante el 2º Certamen sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. 2º lugar en el Maratón de Finanzas de la Zona IV de ANFECA en Zamora Michoacán y 3º lugar en el IV concurso de ensayos escritos por la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León. Ha sido columnista del Diario "*El Financiero",* la revista *Alcaldes Mexicanos* y *Trimestre Fiscal del INDETEC. C*atedrático universitario en la especialidad de Finanzas Corporativas y Finanzas Públicas. Conferencista en la escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard en el tema de Asociaciones Público Privadas: *Agua y saneamiento para Bahía de Banderas*. Líder del proyecto para la construcción del hospital de 3er nivel de atención a la salud, Tepic-Puerta de Hierro, bajo la modalidad de APP, el cual inicio operaciones en octubre de 2010. Disponible para su consulta en: http://www.seplan.gob.mx/fcht.html Autor de varios reglamentos municipales de APPs y del Glosario de Términos más usuales en contratos de APPs publicado en el Boletín Electrónico No. 212 del INDETEC disponible para consulta en:http://goo.gl/8n7OLm.

Actualmente es consultor en Asociaciones Público Privadas.
e-mail aborpra@hotmail.com
Facebook Dr. Abel Ortiz Prado
http://goo.gl/UiPYSb

## Introducción

Tradicionalmente, México ha sido un país seguidor, pocas veces líder en tema alguno. En el caso de la relación contractual entre el sector público y el privado para la ejecución de proyectos de infraestructura y/o prestación de servicios públicos que resuelvan problemas sociales y eleven el nivel de vida de nuestros habitantes no somos la excepción. Las Asociaciones Público Privadas (APP) nacieron desde principios de los 90s en el Reino Unido; paradójicamente, un país con una de las economías más sólidas, que luego fueron adoptadas por otros países también desarrollados como Australia, Canadá y Estados Unidos. En América Latina: Transmilenio –un emblemático proyecto para transporte público de personas- es un caso de éxito ejecutado en Colombia en el año 2000 bajo esta modalidad, ya que al tercer año de operación las empresas operadoras privadas ya habían prepagado los créditos a sus financistas en la mitad del tiempo contratado, mientras que los trausentes redujeron en un tercio el tiempo de viaje, recuperando el valor financiero de las horas perdidas de productividad, y en un 90% los accidentes viales. Por su parte, para el gobierno, las encuestas de opinión mostraron que el proyecto obtenía los más altos índices de valoración como gestión institucional, imagen y confianza en una **"ecuación ganar-ganar"** con alto impacto social.

Doce años después, con la publicación de la Ley Federal de Asociaciones Público Privadas, llega este esquema a México, imponiendo el reto de recuperar el tiempo perdido, algo que aún se antoja difícil a pesar de que ya en el ámbito sub-nacional, 26 entidades federativas, reformaron su marco jurídico o crearon una Ley Estatal de Asociaciones Público Privadas, aunque muy pocos municipios han desarrollado un reglamento municipal de la materia, que son quienes más requieren de esta opción.

## Los fundamentos de las Apps.

Este es el primero de los principios básicos sobre los que transita este esquema, *"la certeza jurídica"*; otro, tiene que ver con la garantía de pago a través de partidas plurianuales –lo cual implica reforma constitucional-, y otro más con la distribución y asignación de riesgos entre las partes, mientras que la bancabilidad del proyecto –para garantizar su fondeo en los mercados- y su evaluación a través del concepto de *"valor por dinero"*, han sido conceptos que chocan con la actual cultura de los administradores públicos, acostumbrados al concepto tradicional de la obra pública financiada con recursos fiscales.

En una APP, el otorgante del financiamiento del proyecto necesita tener la certeza de que el Inversionista-Proveedor adjudicado, recibirá en tiempo y forma de parte del gobierno, los pagos programados de acuerdo a la calendarización contractual, ya que esto le permitirá el cumplimiento puntual de los pagos por concepto de capital e intereses pactados, desde el inicio y hasta la conclusión del contrato. Pero el mayor riesgo que el financista –que en la práctica es un tercer actor tras bambalinas en este esquema: gobierno, privado y financista- percibe, es durante el periodo de la construcción o también llamado de "inversión", más que del de la puesta en marcha, -también llamado de "operación"- ya que en lo general, la normativa jurídica impone la limitación de pago alguno con cargo a recursos públicos, mientras el proyecto no entre en funciones.

## Características de un proyecto estructurado.

Para que un proyecto APP, reúna las características para ser calificado como un proyecto de inversión estructurado, se requiere incluir:

**1.- Un sistema de alerta temprana que permita:** a) La participación de un supervisor externo con independencia de gestión y opinión técnica; b) La existencia de procedimientos claros y eficientes para evaluar sistemáticamente los porcentajes de avance físico y financiero; c) La imposibilidad del gobierno contratante para negarse a recibir los avances parciales y/o totales una vez que el supervisor externo hubiese dictaminado positivamente los mismos; d) De presentarse lo anterior debe considerarse como causal de rescisión del contrato imputable al contratante y en esa consecuencia proceder a indemnizar al inversionista-proveedor.

**2.- Capitalización del Proyecto:** Este tipo de financiamiento, donde la fuente de repago es el mismo proyecto, implica una aportación de recursos por parte del inversionista-proveedor, que de acuerdo con las reglas de capitalización de la banca asciende por lo general a un 20% de capital de riesgo. En esta circunstancia, se debe de prever que ninguna pena que se pacte a su cargo en condiciones ordinarias deber ser mayor a dicho monto aportado. Al abordar este tema, es importante destacar que en lo general el capital de riesgo tiene un costo superior al del financiamiento, por lo que cuanto menor sea el porcentaje de aportación de capital de riesgo, más se puede abaratar el costo total del proyecto.

**3.- Fuente Alterna de Pago:** El acreditado en este modelo no es el Inversionista-Proveedor, sino un "vehículo financiero" quien acotado por el valor de sus activos, es quien responde por el financiamiento. En esa consecuencia se hace necesaria una fuente alterna de pago independiente de la fuente directa, aspecto que se resuelve a través de la contratación de una línea de crédito, contingente, irrevocable y revolvente durante la vigencia del contrato, afectando en garantía un porcentaje de ingresos presentes y futuros que en participaciones federales correspondan al contratante, formando parte los derechos de esta disposición del crédito de manera irrevocable, de la materia del vehículo financiero. Situación similar ocurre con las pólizas de seguros que deberán endosarse en favor del citado vehículo, mismo que generalmente se constituye en un fideicomiso de administración, garantía y fuente de pago.

Por último, **Valor por Dinero** no es la elección de bienes y servicios basados en la propuesta de menor costo, sino en la consideración de todos los elementos cualitativos y cuantitativos inherentes al proyecto. Este concepto pondera factores como la calidad, traslado de riesgos, satisfacción del usuario final, ciclo de vida del proyecto, reducción de barreras burocráticas, trámites innecesarios y costo de mantenimiento entre otros, aspecto este último que es el talón de Aquiles en la obra pública tradicional. Entender lo anterior, es sumamente importante sobre todo si consideramos que el monto total de la inversión en una APP incluye el costo de: el proyecto ejecutivo; construcción y equipamiento; pruebas de funcionamiento y capacidad –en su caso-; supervisión del proyecto, construcción y pruebas de funcionamiento; honorarios del fideicomiso de administración; seguros, fianzas y coberturas de tasas; costos de comisiones e intereses en el periodo de inversión y costos del rendimiento de capital de riesgo en el periodo de inversión.

## Consideraciones finales.

Al revisar el marco legal de nuestro país, podemos concluir en términos generales, que ninguna ley aborda y regula estos temas. Para el orden de gobierno federal esto no es problema, ya que al tener la más alta calificación crediticia en escala local y no registrar antecedentes de impago, su atractivo para la inversión privada es muy alto, mas no así para los estados y mucho menos para los municipios por su propia característica de un limitado periodo de gestión de tan solo tres años. Ellos ante esta problemática, están desaprovechando esta excelente alternativa de financiamiento para reducir la brecha entre la necesidad de infraestructura y servicios públicos, y la capacidad financiera del sector público, a pesar de las severas restricciones en sus presupuestos de inversión. Se requiere aún, de un trabajo intenso de sensibilización entre los servidores públicos, empresarios y la sociedad sobre las ventajas de los esquemas de APPs. Promover entre los gobiernos locales la adopción de "mejores prácticas" y la incorporación de conocimientos actualizados en las áreas técnica, financiera, institucional, reguladora y legal, que permitan la identificación de carteras de proyectos susceptibles de realizarse mediante APPs, para fomentar una mayor inversión del sector privado en los proyectos de infraestructura en las entidades federativas y sus municipios.