

La Colaboración Público-Privada: fórmulas conocidas adaptadas a los nuevos tiempos

Public-Private Partnerships: known formulas adapted to modern times

Antonio L. Lara Galera. Prof. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y MBA.
Universidad Politécnica de Madrid (España). alargal@ciccp.es

Antonio Sánchez Soliño. Prof. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y Economista.
Universidad Politécnica de Madrid (España). asanoli@ciccp.es

José Balibrea Iniesta. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y Economista.
Investigador. Universidad Politécnica de Madrid (España). jose.balibrea@balini.es

Resumen: La Colaboración Público-Privada designa una forma de cooperación entre las autoridades públicas y los agentes económicos, para la provisión de infraestructuras y la prestación de servicios. Aunque ha experimentado un desarrollo importante en los últimos años, sin embargo la actual crisis mundial que estamos atravesando cambia el modo en que se asocian los actores públicos y privados. El presente trabajo revisa los cambios más significativos acontecidos en este modelo y analiza las nuevas condiciones de éxito para el mismo.

Palabras Clave: Partenariado Público-Privado; Inversiones; Financiación; Infraestructuras; Concesiones

Abstract: PPPs describe a form of cooperation between the public authorities and economic operators for the provision of infrastructures and services delivery. Although it has experienced significant development in recent years, however the current global crisis we are experiencing change the way of association between the public and the private actors. This paper reviews the most significant changes occurred in this model and discusses the new conditions of success for it.

Keywords: Public-Private Partnerships; Investments; Funding; Infrastructure; Concessions

Introducción

La gran crisis mundial que todavía estamos atravesando ha generado una verdadera convulsión global en las economías de los Estados y en el mundo financiero. Después de un prolongado período de crecimiento, la economía mundial entró en una etapa de recesión prácticamente sin precedentes, a la que ha seguido un período de estancamiento con graves dudas sobre la recuperación futura. En este contexto, los gobiernos tienen que hacer frente al mantenimiento de un nivel adecuado de inversiones productivas, pero encontrándose en un escenario de importantes restricciones presupuestarias.

El siglo XXI ha debutado con algunos cambios ideológicos significativos en lo concerniente al papel de la iniciativa privada en la financiación y la gestión de los servicios públicos. No obstante lo anterior, las diferentes

Introduction

The prevailing worldwide crisis has caused widespread upheaval in state economies and in the financial world as a whole. Following a prolonged period of growth, the international economy entered a period of practically unprecedented recession, followed by a period of stagnation with serious doubts regarding future recovery. In this context, national governments have encountered the problem of ensuring suitable levels of productive investments while having to face serious budgetary restrictions.

The 21st century started off with a number of significant ideological changes in the role of private participation in the funding and management of public services. However, the different forms of public-private partnerships (more commonly known

fórmulas de colaboración público-privada (más conocidas en nomenclatura anglosajona como PPPs) siguen siendo hoy materia de actualidad, tanto en los países desarrollados como en los que están en desarrollo (1).

Para muchos gobiernos, la principal motivación para acudir a la colaboración público-privada es la entrada del capital privado en el proceso de provisión de infraestructuras, reduciendo de esta manera la necesidad de recursos presupuestarios, lo que contribuye al control del déficit público. También suele argumentarse la mayor eficiencia de los operadores privados en la prestación de servicios. En todo caso, lo que aparece como una constante en todos los planteamientos es la esperanza de proveer infraestructuras o prestar servicios a un coste razonable, atendiendo adecuadamente las necesidades sociales.

Este deseo no puede ser siempre atendido con fondos públicos, por lo que no es fácil hacer comparaciones explícitas entre las alternativas de financiación y gestión públicas y privadas, teniendo por tanto que considerar en cada caso el coste de oportunidad o disponibilidad de los fondos públicos. Pero tampoco todo lo que satisface las necesidades públicas puede ser financiado y gestionado por el sector privado.

En los últimos años, la crisis y la falta de liquidez en los mercados financieros han reducido el interés de la iniciativa privada por muchos proyectos. Ahora, más que en ninguna otra época, los riesgos percibidos por los inversores hacen no financiables dichos proyectos, o que el coste de su financiación, sea inasumible. Aunque la tendencia favorece el crecimiento de las PPPs, en la actualidad, algo está cambiando en el modo en el que el sector público se asocia con el privado: en esta crisis estamos aprendiendo algo importante acerca de cómo gestionar los riesgos y de los errores cometidos en el pasado.

Consideraciones sobre la inversión pública

Existen evidencias de que un bajo nivel de inversión en infraestructuras durante varios años daña el desarrollo de la economía a largo plazo. Sin embargo, en los países con elevados niveles de deuda pública o vulnerabilidad en el plano macroeconómico, mantener o elevar los niveles de inversión puede ser cuestionable. En estos casos, parece más recomendable movilizar nuevos ingresos, reducir los gastos públicos corrientes o cambiar las prioridades de gasto (2).

as PPPs) continues to be a subject of relevance today, both in developed and developing countries (1).

For many governments, the main reason for seeking public-private partnerships is for the entry of private capital to fund the country's infrastructure requirements, thereby reducing the need for budgetary resources and contributing to the control of public debt. Arguments are also often given for the greater efficiency of private operators with respect to the running of any given service. In all events, the aim in all cases would appear to be to provide infrastructure or services that suitably meet public requirements at a reasonable cost.

This goal cannot always be met by public funds and it is then difficult to make a clear comparison between public and private management and funding alternatives, and it is instead necessary to consider, in each case, the opportunity cost or availability of public funds. However, it is similarly the case that not all public requirements may be financed and managed by the private sector.

Over recent years, the financial crisis and lack of liquidity on the financial markets has slackened the interest of private initiative in many projects. Now, more than at any other time, the risks perceived by investors make these projects non-fundable or mean that their cost of funding is unassumable. While the trends has been for continued growth of PPPs, something is now changing in the way in which the public sector associates with the private sector, and throughout this financial crisis we are learning something important about how to manage risks and about the errors committed in the past.

Considerations regarding public investment

It has been shown that a low level of investment in infrastructure over several years damages the development of the economy in the long term. However, in countries with high levels of public debt or macroeconomic vulnerability, it might be inadvisable to maintain or raise investment levels. In these cases, it would appear more recommendable to mobilise new revenue, reduce public spending or change the priorities concerning expenditure (2).

En cualquier caso, la experiencia vivida en diferentes países nos ha dejado varias lecciones útiles a considerar:

- Los niveles de inversión pública deben ser consistentes con unos valores del ratio deuda pública / producto interior bruto moderados o decrecientes en el medio plazo.
- La inversión pública debe concentrarse fundamentalmente en proyectos de alta prioridad y retorno para los diferentes sectores de la economía.
- Se debe tener en cuenta la complementariedad entre la inversión en infraestructuras y los gastos en el resto de partidas del presupuesto.
- Los análisis coste beneficio muestran que invertir en rehabilitar o mantener las infraestructuras existentes, tiene, frecuentemente, mayores retornos que invertir en nuevos proyectos.
- Los futuros costes recurrentes de explotación y conservación se deben tener en cuenta cuando se programen nuevas inversiones.

¿Puede ser una alternativa la colaboración público privada?

Cada vez más países confían en la colaboración público privada para promover el desarrollo de infraestructuras y la prestación de servicios públicos. La experiencia de diferentes países sugiere, que las inversiones en infraestructuras de transporte son usualmente mejores candidatas para las PPPs que las infraestructuras sociales, debido a sus mayores tasas de retorno económico y atractivo para la iniciativa privada. Además, se prestan mejor a que el usuario pague por su uso y existe un mercado más desarrollado para la provisión de los servicios relacionados con la inversión, como por ejemplo la explotación, mantenimiento, etc. Sin embargo, cada vez es más frecuente que también se aplique este tipo de esquemas a las inversiones en infraestructuras de salud pública y educación.

Vamos a detenernos un momento en que se entiende por PPP. Aunque el término ha sido utilizado ampliamente desde principio de los años 90, no existe un único modelo de colaboración público privada, variando considerablemente de unos países a otros. En sentido amplio, una PPP es una asociación entre el sector público y el privado, para que

Here, the experience of different countries have provided several useful lessons that should be taken into account:

- *The levels of public investment should be consistent with moderate or decreasing public debt-to-GDP ratios in the medium term.*
- *Public investment should essentially focus on high priority projects with high return for the different sectors of the economy.*
- *Consideration should be given to the interrelation between investment in infrastructure and the expenditure on all other budgetary items.*
- *Cost-benefit analysis shows that investment in the rehabilitation or maintenance of existing infrastructures frequently provides greater return than investment in new projects.*
- *Future recurrent costs of operation and maintenance should be taken into account when planning for new investment.*

Can PPPs be an alternative?

An increasing number of countries are turning to Public Private Partnerships as a means of fostering infrastructure development and the provision of public services. The experience of different countries suggest that investment in transport infrastructure tends to be a better candidate for PPPs than that of social infrastructures on account of the higher rates of return and its greater attraction for private initiative. Furthermore, these are better suited to payment by users and there is a more widely developed market for the provision of services related to the investment, such as those of operation, maintenance, etc. However, it is becoming ever more common to see the application of these types of investment programmes to public health and educational infrastructure.

We shall make a brief pause to explain what is meant by a PPP. While the term has been widely employed ever since the early 90s, there is not just one model of public-private partnership, and the model varies considerably from one country to another. In the broadest sense, a PPP is an association between the public sector and the

este último participe en la provisión de infraestructuras y prestación de servicios públicos. Esta fórmula contractual entre sectores público y privado permite, en teoría, que se puedan combinar las ventajas asociadas a cada sector (3).

En el "Libro Verde sobre la Colaboración Público-Privada", la Comisión Europea reconoce los siguientes elementos en este tipo de asociación entre la autoridad pública y el sector privado (4):

- La relativamente larga duración de la relación entre el socio público y el privado.
- El modo en que se financia el proyecto, asumido fundamentalmente por el socio privado con complejos esquemas de financiación que implican a diferentes actores.
- El importante papel del operador económico, que participa en diferentes etapas del proyecto.
- La distribución de riesgos entre el socio público y el privado.

En general las PPPs permiten a los gobiernos evitar o diferir los gastos en infraestructuras sin renunciar a sus beneficios, pero no siempre son utilizadas de manera correcta. Por ejemplo, no es recomendable que se empleen únicamente con el objetivo de sacar gastos del presupuesto o deudas del balance.

Un proyecto PPP bien estructurado y bien implementado, ofrece siempre un aumento de eficiencia en la fase de construcción y en la posterior explotación, y por tanto, también un coste menor para el gobierno que hace disponible ese servicio.

Existen varios factores críticos que aseguran un buen uso de las PPPs en términos de alta calidad y eficiencia en los servicios desarrollados:

- El marco legal e institucional que regula las PPPs. Es absolutamente recomendable que exista un marco legal e institucional que dé cobertura a todos los aspectos relacionados con este tipo de proyectos de manera integrada.
- El proceso de selección e implementación de los proyectos, que se debe basar en exhaustivos estudios coste-beneficio y en la posibilidad de comparar si el proyecto en cuestión debe ser desarrollado por los procedimientos tradicionales o en régimen de colaboración público privada.
- Las obligaciones contractuales en las que se fundamentan las PPPs, que son las que determinan

private sector in which this latter participates in the provision of infrastructures and public services. This contractual formula between public and private sectors theoretically allows the combined advantages of both sectors (3).

In its "Green Paper on public-private partnerships", the European Commission refers to the characteristic elements of these types of association between the public authority and the private sector, this being considered to be as follows (4):

- *The relatively long duration of the relationship between the public partner and the private partner.*
- *The method of funding the project, in part from the private sector, sometimes by means of complex arrangements between the various players.*
- *The important role of the economic operator, who participates at different stages in the project.*
- *The distribution of risks between the public partner and the private partner.*

PPPs generally allow governments to avoid or defer the cost of infrastructure without losing the benefits of the same, but these are not always employed correctly. As an example, it is not recommendable that these be purely employed with the aim of removing expenditure from the budget or balancing debt.

A well-structured and well-implemented PPP always offers increased efficiency during the construction stage and over the ensuing operation stage and, subsequently, leads to lower costs for the government introducing this service.

The high quality and efficiency of the services developed through correctly applied PPPs is governed by a number of critical factors:

- *The legislative and institutional framework governing the PPPs. It is absolutely essential that a legislative and institutional framework be in place which integrally covers all aspects related to this type of project.*
- *The process of selecting and implementing the projects should be based on thorough cost-benefit studies and on the basis of whether the*

directamente el riesgo fiscal en que incurre el gobierno.

- La estabilidad del compromiso político, que ayudará a fomentar la inversión del sector privado y reducir los riesgos asociados a este tipo de proyecto.
- En algunos casos, los precios o tarifas de los servicios públicos no reflejan los costes reales del bien o servicio. En estos casos, para fomentar la inversión necesaria, el gobierno tendría que permitir un ajuste de las tarifas o dar otras soluciones para que los proyectos sean viables.
- El sector público, al igual que los socios privados, deben estar dispuestos a asumir riesgos. Una de las claves del éxito final de un proyecto PPP será la transferencia o asignación apropiada de los riesgos. Un equilibrio incorrecto del riesgo puede poner en peligro la viabilidad y el éxito final del proyecto.

La opinión de los inversores y de los grandes grupos de concesiones

Durante el mes de marzo de 2009, Allen & Overy (5) dirigió una encuesta entre sus clientes de infraestructuras para evaluar su opinión acerca de las posibilidades de provisión y desarrollo de infraestructuras en todo el mundo. La encuesta fue diseñada para aportar algún conocimiento, acerca de cuáles son los factores claves para la inversión en infraestructuras que perciben los participantes que lideran el mercado, y qué pueden hacer los gobiernos para atraer a los inversores en un mercado competitivo global.

De la mencionada encuesta, en la que participaron unos 300 encuestados de las empresas líderes de todo el mundo, se extraen conclusiones muy interesantes:

- Prefieren invertir principalmente, y por el orden expuesto, en proyectos de carreteras, energías renovables y ferrocarriles.
- Como países más atractivos para invertir prefieren Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Holanda y Francia. En Oriente Medio existe algún interés en los Emiratos Árabes, y comienzan a sentir también interés por Brasil e India. En general los inversores prefieren los mercados que conocen bien, donde trabajaron en el pasado.
- Es fundamental que los países en los que invertir tengan reglamentos y leyes robustas, y procesos de licitación bien definidos y cortos.

project in question may be developed by traditional procedures or through a public-private partnership.

- *The contractual obligations on which the PPPs are based and which directly determine the tax risk incurred by the government.*
- *The stability of political commitment, which helps to promote investment among the private sector and reduce the risks associated with this type of project.*
- *In some cases, the prices or rates of the public services in question do not reflect the real cost of the asset or service. In these cases, and in order to promote the necessary investment, the government has to allow a price adjustment or provide other solutions to make these projects viable.*
- *Both the public sector and their private partners should be prepared to take on risks. One of the keys to the successful outcome of a PPP project lies in the suitable transfer or allocation of risks. An incorrect balance of the risk may threaten the viability or successful outcome of the project.*

The opinion of investors and large concession groups

In March 2009, Allen & Overy (5) conducted a survey among their infrastructure clients to gain views on the development and delivery of infrastructure projects around the world. The survey was designed to provide some insights into what leading market participants see as the key markets and sectors for infrastructure investment and what governments can do to attract investors in an increasingly global and competitive infrastructure market.

The results of this survey represent responses from some 300 of the leading players in the global infrastructure market:

- *The preferred asset classes are road, renewable power and rail, in that order.*
- *The most attractive countries for infrastructure investment are the United States, the UK, Germany, The Netherlands and France. In the Middle East, the UAE was the country of most*

- En general, los estímulos del gobierno tienen un impacto positivo, pero que comienza a tener efecto entre uno y tres años después.
- En general, exigen mayores retornos a la inversión que antes de la crisis crediticia.
- La falta de financiación es un impedimento importante para lanzar proyectos.
- El mercado de infraestructuras es global. Para captar la atención de los mercados, se debe lanzar un programa de infraestructuras coherente y atractivo que demuestre un compromiso con los mercados a largo plazo.
- Se considera un factor clave de éxito la existencia de una autoridad adjudicadora dedicada en exclusividad a este tipo de proyectos, que beneficie procesos de licitación cortos.
- Adoptar nuevos puntos de vista acerca del reparto y asignación de riesgos será una ventaja competitiva.

Impacto de la crisis en el mercado de las PPPs

El mercado de las PPPs creció de manera importante hasta 2008, pero a partir de este año se produjo un declive importante, tanto en el número de proyectos como en su importe, volviendo en 2008 y 2009 a los niveles observados en 2004, en lo que se refiere al número de proyectos, y a los niveles del año 2000 en cuanto a su valor agregado (6).

La naturaleza de la crisis es compleja, pero la crisis crediticia que se ha producido tiene un impacto en el mercado de las PPPs que se puede resumir en:

- El colapso del mercado de préstamos interbancarios ha reducido extraordinariamente la liquidez, teniendo muchos bancos dificultades para captar fondos incluso con plazos de vencimiento cortos.
- En un marco de escasez y dificultad de asignación de recursos, los proyectos PPP tienen que competir con otras oportunidades de inversión más atractivas. Esto está poniendo a prueba la viabilidad del modelo actual de colaboración público privada.
- El mercado de los créditos sindicados se ha estancado y se cierran acuerdos de manera lenta y puntual.
- Los márgenes bancarios, y por tanto el coste de la deuda, se han incrementado sustancialmente.
- Los periodos de amortización de la deuda ofrecidos por los bancos son considerablemente más reduci-

interest, and interest is also starting up in Brazil and India. Investors tend to prefer well known markets where they have worked in the past.

- *Consensus in need for countries seeking potential investment to have robust rule of law and well-defined and short bidding processes.*
- *Government economic stimulus packages tend to have a positive effect – but it is believed that this will not be felt for another one to three years.*
- *The majority sought for higher investment returns this year than before the start of the credit crunch.*
- *The lack of long-term debt providers is an impediment to launching projects.*
- *The infrastructure market is global. In order to capture the attention of the markets it is necessary to launch a coherent and attractive infrastructure programme that demonstrates a long-term commitment to the markets.*
- *A dedicated procuring authority and short bid process are seen as very important factors when considering one jurisdiction over another.*
- *Competitive advantage gained from adopting new focuses with respect to the risk distribution and allocation.*

Impact of the credit crunch on the PPP market

The PPP market grew considerably up to 2008 but has since entered a slump both in terms of the number of project and in the value of the same, returning in 2008 and 2009 to the levels recorded in 2004, in terms of the number of projects, and to the levels of 2000 in terms of aggregate value (6).

The nature of the financial crisis is complex, but the credit crunch has had an impact on the PPPs which may be summarised as follows:

- *The collapse of the interbank lending market had led to an enormous drop in liquidity and many bank have difficulties in capturing funds even with short-term maturity periods.*
- *In an environment of shortages and resource allocation difficulties, PPP projects have to compete openly with other and more attractive investment opportunities. This is testing the viability of the current PPP model*

dos. Actualmente la norma en el mercado son unos periodos de amortización de 7 a 10 años, mientras que antes no eran raros los periodos de 25 a 30 años para grandes proyectos de infraestructura.

- La deuda "senior" se ha reducido de manera importante.
- Algunos bancos se han retirado parcial o totalmente del mercado internacional de los "project finance", orientándose más al mercado doméstico.
- No ha surgido ninguna solución viable, en el mercado de capitales, que reemplace al mercado de bonos que desapareció con el final de las aseguradoras "monoline".

Sin embargo, el mercado de las PPPs no ha desaparecido, observándose que se han cerrado menos proyectos, que los criterios de selección han sido mucho más restrictivos y que las exigencias de los financiadores han sido mayores. Todo ello ha redundado en una ralentización de todo el proceso.

En España, con ocasión de la aprobación de la ley de Contratos del Sector Público ("LCSP"), se constata una escasa utilización del Contrato de Colaboración Público-Privada y una cierta reticencia a la utilización de la Concesión de Obras Públicas para llevar a cabo PPPs en sectores no tradicionales. Existen indicios de que la tímida utilización de este método, se debe a los déficits en su regulación (7).

Acciones potenciales para mejorar el mercado

A continuación se indican alguna de las acciones potenciales que se podrían tomar en consideración, para incentivar los PPPs (8).

Cambio de filosofía en la licitación. La filosofía de los sistemas de licitación está adaptada a un contexto de alta competitividad y liquidez, donde era posible promover grandes proyectos a largo plazo, incluso con rentabilidades muy ajustadas. La actual restricción del crédito obliga a revisar este enfoque. Por otra parte, es especialmente importante que los proyectos propuestos sean seleccionados en base a rigurosos estudios coste-beneficio y económico-financieros, ya que la disciplina del mercado sólo hará viables y financiables los mejores proyectos.

Es importante que los proyectos de interés se adapten a las capacidades del mercado privado actual

- *The syndicated loan market has stalled and deals are being closed slowly and specifically.*
- *Bank margins and the ensuing cost of the debt have increased substantially.*
- *Considerably smaller debt repayment periods are being offered by the banks. The current standard on the market is for repayment periods of 7 to 10 years, in comparison with the periods of 25 to 30 years that were often seen in the past for large infrastructure projects.*
- *Senior debt has been reduced considerably.*
- *Some banks have totally or partially retired from the international project finance market, and are concentrating more on the domestic market.*
- *No viable solution has appeared on the capital market to replace the bond market that disappeared on the demise of the monoline insurers.*

However, the PPP market has not collapsed and while fewer arrangements of this type are being made, the selection criteria for these has been far more restrictive and with stricter demands by financial backers. All this has led to a slowing down of the entire process.

In Spain, and on the passing of the Ley de Contratos del Sector Público (Public Sector Contract Act), there has been little recourse to PPP contracts and a certain reticence to use public work concessions to perform PPPs in untraditional sectors. There are some indications that the timid employment of this method is due to defects in their regulation (7).

Potential remedial action to improve the market

An indication of the potential remedial action that could be taken to motivate PPPs is given below (8):

Adjust procurement approaches. *Procurement approaches are adapted to what used to be a highly competitive and liquid market which encouraged a trend toward very large projects in the long term, even with very slim returns. The current credit crisis implies a revision of these approaches. It is particularly important that*

de infraestructuras, fraccionándolos, por ejemplo, cuando sea posible, o implementando medidas que los hagan más fácilmente financiables.

Ajuste de los procesos de licitación. Sería interesante impulsar el diálogo competitivo, ya que una vez seleccionado el adjudicatario preferido, este procedimiento limita los ajustes a la oferta final propuesta en el proceso de licitación a confirmar o hacer pequeños ajustes en los compromisos asumidos. Esto redundaría en un más fácil y rápido cierre de las condiciones de financiación para el adjudicatario seleccionado. En otros casos, se ha podido verificar que las Administraciones exigen fuertes compromisos por parte de los licitadores en el propio proceso de licitación, utilizando un sentido pragmático, pero que frecuentemente los compromisos ofrecidos son débiles y de corta duración.

Asegurar la financiación después de seleccionar al adjudicatario. Dependiendo de la moneda y el país en cuestión y teniendo en cuenta que en la actualidad, se estima que existen 8 ó 10 grandes bancos líderes con capacidad para financiar grandes proyectos a nivel mundial, puede ser difícil para los licitadores comprometer las condiciones de financiación antes de ser adjudicatarios. Esto es aun más cierto si pensamos en un mercado global, en el que hay que presentar ofertas en diferentes partes del mundo prácticamente de forma simultánea.

Para proyectos de tamaño mediano a grande, sería recomendable permitir que el adjudicatario seleccionado acceda a la financiación una vez resulte adjudicatario, de manera que los bancos interesados en firme puedan competir por la financiación del proyecto.

Reducir la duración de los contratos. Existe un cierto consenso en que reducir la duración de los proyectos los hace más financiables, ya que los períodos de amortización de la deuda son más cortos. Parece que en ningún caso los períodos de amortización de los préstamos deberían superar los 18 años.

Utilizar activamente los "mini-perms". Antes de la crisis, los bancos prestaban a largo plazo con una cierta expectativa de refinanciación temprana, aunque estuviera ligada al rendimiento del proyecto (solía ser frecuente una cláusula de incremento de los márgenes entre los 7 y los 15 primeros años para forzar la refinanciación). Los "mini-perms" son una financiación a corto plazo (de 3 a 5 años) que surge como extensión del planteamiento anterior.

proposed projects be selected on the basis of thorough cost-benefit and economic-financial studies as, in view of the market situation, only the best projects will be deemed viable and worthy of funding.

It is important that potentially viable projects adapt to the capacity of the current private infrastructure market and downsize whenever possible or, alternatively, introduce measures that make the project more financially feasible.

Adjust the procurement process. *The competitive dialogue procedure limits adjustments to the final offers submitted to a procuring authority to "confirmation of commitments" and "fine tuning", enabling financial close shortly after the selection of the preferred bidder. This then leads to easier and faster close of the financial commitments for the selected bidder. In order to satisfy this requirement, many procurers have taken the pragmatic approach of requesting fully committed final tenders, though this has frequently led to reduced levels of commitment as well as the duration of these commitments.*

Securing funding after preferred bidder selection. *Depending on the currency and country in question and with the number of active banks currently limited to an estimated 8-10 potential lead banks with the capacity to fund large projects on a global scale, it might be difficult for bidders to cover the funding conditions to support their bids. This is even more the case when considering a global market where bids are almost simultaneously presented from around the globe.*

For medium to large projects, it is recommendable to allow the preferred bidder to access funding after award, so that the interested banks may then compete for the funding of the project.

Reduce contract duration. *There is a certain consensus that shorter contract periods may be more readily funded as the debt maturity periods are similarly shorter. It would appear that loan terms should in no case exceed more than 18 years.*

Active use of "mini-perms". *Prior to the credit crisis, banks used to lend long term on the expectation of a rapid take-out through refinancing, though this was subject to project*

La filosofía que subyace a este planteamiento es financiar el desarrollo del proyecto hasta que éste tiene capacidad para generar ingresos. Cuando el proyecto lleva un cierto tiempo en explotación, los financiadores pueden evaluar el abandono temprano del mismo, si las condiciones no son favorables, o la refinanciación.

La cuestión importante es quién asume el riesgo de refinanciación y los costes asociados, que generalmente son soportados completamente por el concesionario en la creencia de que la situación inicial mejorará a lo largo de los cinco primeros años. Sin embargo, en algunos casos la Administración puede asumir una parte del mismo, facilitando la financiación del proyecto.

Mejorar el equilibrio del binomio riesgo-beneficio. Existe una cierta tendencia a reajustar el equilibrio riesgo-beneficio presente en los contratos en el entorno actual. La presencia de cláusulas muy específicas en los mismos, que hagan percibir un riesgo incontrolable por parte de los posibles licitadores, dificulta el éxito del proyecto y su posible financiación.

Mejorar el "rating" de los proyectos. Habitualmente los proyectos PPP se han estructurado para estar en el límite del "investment grade", condicionado a la presencia de las aseguradoras "monoline" para mejorar la calificación de los mismos. La mejora del "rating" de los proyectos mejoraría extraordinariamente su financiación.

Incrementar los préstamos multilaterales. En la situación actual, la presencia de instituciones multilaterales o agencias de crédito a la exportación puede mejorar el atractivo de los proyectos.

Garantías públicas. Mitigan algunos de los riesgos presentes en los proyectos, reduciendo la percepción del riesgo que tienen los concesionarios y los financiadores.

El futuro de las PPPs en España: factores a considerar

La colaboración público-privada ofrece un gran potencial en España, planteando un sugerente rápido crecimiento durante los próximos años en todo tipo de administraciones y sectores. Sin embargo, es necesario que este crecimiento se produzca con unas bases sólidas, ya que hasta la fecha las PPPs en España se han desarrollado (con la excepción de las infraestructuras de transporte) de forma poco regula-

performance (a margin step-up after a period of 7 to 15 years was a common feature to force refinancing). Mini-perms are an extension of this approach and consist of short-term financing (3-5 years) after construction completion.

The idea behind this approach is to fund the development of the project until this has the capacity to raise revenue. When a project has been operating for a certain length of time, lenders may evaluate an early exit, if conditions are unfavourable, or the refinancing of the same. The leading questions are about who takes the refinancing risk and associated costs. These are generally accepted in their entirety by sponsors in the belief that the initial situation will improve over the first five years. However, in some cases, the authority may assume part of the same, thereby aiding the funding of the project.

Improve risk-reward balance. *There is a definite trend toward re-adjusting the risk-reward balance present in contracts in the current environment. The presence of very specific contract terms which draw the attention of potential bidders to uncontrollable risks, handicap the success of the project and its potential funding.*

Improve project rating. *PPPs have commonly been structured to be at or marginally above "investment grade", this reflecting the requirement of monoline insurers to improve the ratings of the same. The improved rating of a project considerably improves its credit possibilities.*

Increase multilateral lending. *In the current situation, the presence of multilateral institutions or export credit agencies may enhance the project.*

Public guarantees. *Mitigate some of the risks present in the project and reduce the risk perception of bidders and lenders.*

The future of PPPs in Spain: factors for consideration

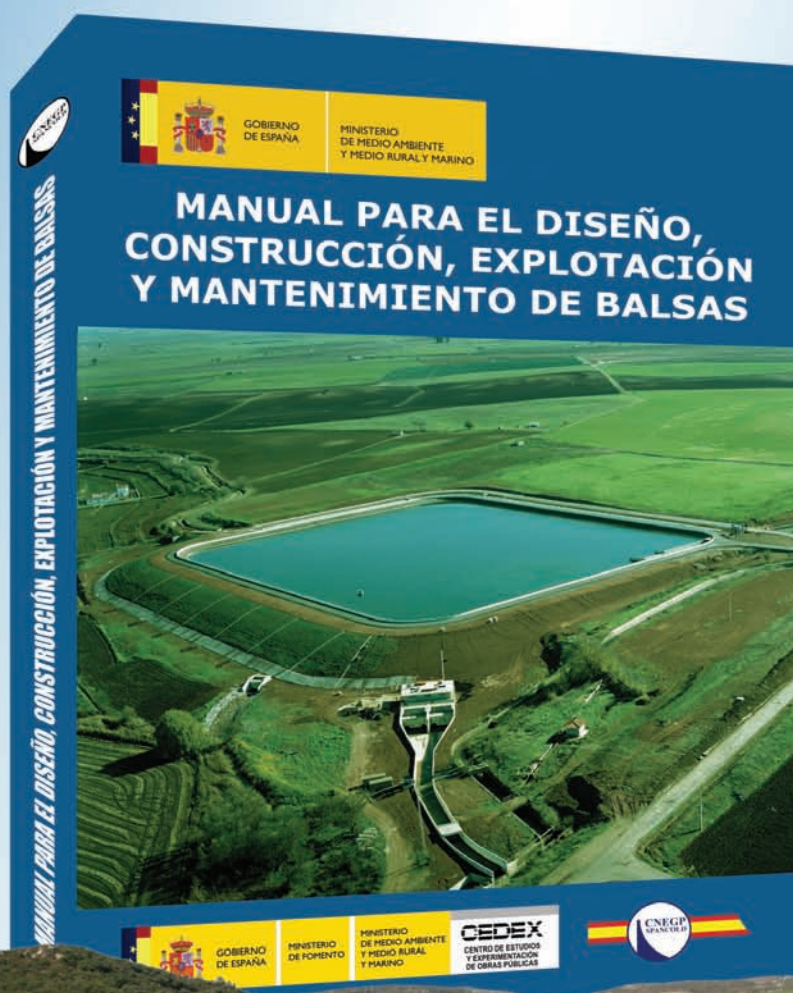
Public-private partnerships have great potential in Spain and should undergo rapid growth in forthcoming years in all government areas and sectors. However, it is necessary that this growth be based on solid foundations as, with the exception of

MANUAL PARA EL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, EXPLOTACIÓN Y MANTENIMIENTO DE BALSAS

Ya a la venta en el Colegio de Ingenieros
de Caminos, Canales y Puertos
www.ciccp.es

**PVP
50 €**

5% de
descuento para
colegiados



Comité Nacional Español de Grandes Presas

C/Orense 3 - 8º D, 28020 Madrid

Telf: +34 91 553 71 43 / +34 91 553 71 53; fax: +34 91 533 89 86

biblioteca@spancold.es

da. Este desarrollo poco regulado supone riesgos importantes para gobiernos, licitadores y ciudadanos.

En un informe sobre la materia, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (9) sugirió que para fomentar y gestionar efectivamente los proyectos PPP, los gobiernos tendrían que desarrollar y asumir una serie de habilidades, capacidades y funciones tendientes a tener una visión global e integrada de todo lo que suponen los partenariados público-privados. De facto, la Comisión se ha centrado en las habilidades de "governance" como factor clave de éxito para asegurar los mejores servicios públicos para los ciudadanos europeos en el futuro. Además, han propuesto un proceso de "bench-marking" para evaluar la efectividad de los distintos niveles de la Administración al ordenar, supervisar y seguir los proyectos PPP. Es sorprendente comprobar que España carece de la mayor parte de los elementos propuestos como necesarios.

A continuación se exponen algunos factores de éxito a considerar, que podrían favorecer el desarrollo ordenado de este tipo de fórmulas en España:

- Establecimiento de una institución a nivel nacional dedicada monográficamente a las PPPs, que pudiera apoyar a las diferentes administraciones en la definición de objetivos y riesgos, en el proceso de licitación y en el seguimiento de los proyectos.
- Formular un marco legislativo claro y específico para las PPP.
- Mayor transparencia y más información a las empresas licitadoras y al público en general, durante todas las fases del proceso de adjudicación.
- Cambio de mentalidad. El sector público tiene que convertirse en gestor de proyectos, lo que supone una colaboración a largo plazo entre los socios públicos y privados.
- Desarrollar una visión estratégica de las PPP que vaya mucho más lejos de la provisión de fondos por parte del sector privado.
- Desarrollar una cultura de la colaboración público-privada, comunicando a los ciudadanos claramente sus ventajas, objetivos y resultados.

Conclusiones

La colaboración público privada para la construcción y explotación de infraestructuras permite acelerar el ritmo de inversión de un país, con unas ventajas

transport infrastructures, the PPPs conducted in Spain to date have been developed in a somewhat unregulated manner. This unregulated development implies serious risks for governments, bidders and the public in general.

In a report, the United Nations Economic Commission for Europe (9) suggested that in order to effectively promote and manage PPPs, governments would have to develop and take on a series of skills, capacities and functions that would then provide a global and integrated vision of everything entailed in a public-private partnership. The Commission has focused on skills of governance as a key means to ensuring the best possible public service for European citizens in the future. The Commission also proposes a process of benchmarking to evaluate the efficiency of the different administrative levels organising, supervising and monitoring PPP projects. It is somewhat alarming to note that Spain lacks the majority of the elements that are proposed as being necessary.

The orderly development of these partnerships in Spain would be very much enhanced by the following factors:

- *The establishment of a national institution exclusively dedicated to PPPs, that could assist the different authorities in defining the objectives and risks in the procurement process and in the monitoring of the projects.*
- *Establish a clear and specific legislative framework for PPPs.*
- *Greater transparency and more information to bidders and the public in general, during all stages of the bidding process,*
- *Change of mentality. The public sector has to become a project manager which then implies long-term collaboration between the public and private partners.*
- *Development of a culture of public-private collaboration, clearly conveying to the public the advantages, objectives and results of these partnerships.*

Conclusions

Public-private partnerships for the construction and operation of infrastructures serve to advance

adicionales sobre la vía presupuestaria tradicional, como son:

- Mayor rapidez y eficacia en la ejecución.
- Asegura la conservación y el mantenimiento de las infraestructuras a un coste razonable.
- Dependiendo del caso, no afectan al déficit público o laminan en años futuros el impacto de la inversión inicial.

Por estas razones, la colaboración público privada está llamada a constituir nuevamente una pieza fundamental en el sistema de provisión de infraestructuras y servicios públicos, en un contexto de restricciones presupuestarias permanentes.

Sin embargo, cabe esperar importantes diferencias en el desarrollo de las PPPs en el futuro respecto al modelo que ha predominado hasta la crisis económica actual. Así, la obtención de recursos privados para la financiación de infraestructuras no será la única motivación para las PPPs, sino que se buscará ante todo las ganancias de eficiencia que puede introducir la gestión privada de determinados servicios.

Por otra parte, las dificultades crediticias provocarán una mayor discriminación entre proyectos, de forma que sólo los que tengan una demanda consistente y estén realmente justificados podrán desarrollarse bajo una PPP. Además, sólo encontrarán financiación aquellos proyectos en los que se establezca un reparto adecuado de riesgos.

Al sector público se le pedirá aportar mayor compromiso y apoyo a los proyectos desarrollados bajo una PPP y, finalmente, un marco jurídico e institucional que favorezca la inversión privada en infraestructuras. ♦

the rate of investment in a country and provide additional advantages over and above traditional budgetary forms, such as:

- *Greater speed and efficiency of execution.*
- *Assured conservation and maintenance of infrastructures at a reasonable cost.*
- *Zero impact on public debt or mitigated impact of the initial investment over future years, according to case.*

For these reasons, PPPs are once again required to form an essential role in the provision of infrastructures and public services within a context of permanent budgetary restrictions.

However, there will presumably be considerable differences in the development of PPPs in the future with respect to the model that predominated up to the current financial crisis. The acquisition of private resources to fund infrastructures will no longer be the only reason for a PPP and these will instead be used with the aim of gaining increased efficiency through the private management of specific services.

Credit difficulties will imply a greater discrimination between projects where only those that are truly justified and that have consistent demand will be developed in the form of PPPs. Furthermore, only those project that establish a suitable distribution of risks will be deemed worthy of funding.

The public sector will be asked to provide greater commitment and support to projects developed as PPPs and will similarly be required to establish a legislative and institutional framework that favours private investment in infrastructure. ♦

Referencias/References:

- (1) ESTACHE, Antonio; JUAN, Ellis; TRUJILLO, Lourdes. *Public-Private Partnerships in Transport*. Policy Research Working Paper, N° 4436. The World Bank, 2007.
- (2) KAPPELER, Andreas; NEMOZ, Mathieu. *Public-Private Partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis*. Economic and Financial Reports 2010/4. European Investment Bank, Economic and Financial Studies, 2010.
- (3) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Mobilising private and public investment for*

- recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*. COM, 2009, 615.
- (4) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Libro Verde sobre la Colaboración Público-Privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. COM, 2004, 327 final.
- (5) ALLEN & OVERY. *Global infrastructure development and delivery. The stimulus for debate*. Allen & Overy Global Survey, 2009.
- (6) EPEC. *Capital markets in PPP financing. Where we were and where are we going?*. Lu-

- xembourg: European PPP Expertise Centre, 2010.
- (7) MICHELENA, Pedro. "Colaboración público-privada: ¿necesidad de reforma?". *Diario Expansión*, 27 de febrero de 2009.
- (8) EPEC. *The financial crisis and the PPP market. Potential remedial actions*. Luxembourg: European PPP Expertise Centre, 2009. 26 p.
- (9) UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *Guidebook on Promoting Good Governance in Public Private Partnerships*. New York; Geneva: United Nations, 2008. IX, 91 p. ISBN: 978-92-1-116979-9