

Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos

Experiencia del Reino Unido

Informe Final



Este documento fue preparado por Germán Millán

México
2009



Patrocinado por el Fondo Multilateral de Inversiones del
Banco Interamericano de Desarrollo

Los criterios aquí expresados son de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial
del BID ó del FOMIN

CONTENIDOS

CONTENIDOS	2
1 RESUMEN EJECUTIVO	4
1.1 La “Private Finance Initiative” y otros Modelos.....	4
1.2 Alcance y Objetivos del Documento	5
1.3 Temas Centrales	5
1.4 Resultados Esperados	6
2 INTRODUCCIÓN	7
2.1 PIAPPEM	7
2.2 Estudios Internacionales de APPs.....	7
2.3 Estructura del Estudio	8
3 ORIGEN Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA	9
3.1 Contexto Histórico	9
3.2 Proyectos Piloto para Cada Ministerio.....	11
3.3 Desarrollo Institucional Inicial.....	13
4 INSTITUCIONALIDAD	15
4.1 General.....	15
4.2 El Rol de Promoción	15
4.3 El Rol de Estructuración	17
4.4 El Rol de Regulación	18
4.5 Aspectos Técnicos.....	19
4.6 El Rol de Supervisión.....	22
5 DEFINICIÓN DE CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE PROYECTOS	24
5.1 General.....	24
5.2 Gobierno Central	25
5.3 Gobierno Local (Regional y Municipal)	26
5.4 Programas Específicos.....	28
6 PROCESO DE DESARROLLO DE PROYECTOS	31
6.1 Pautas Iniciales	31
6.2 Contexto General, Unión Europea y Licitación de Contratos Públicos	32
6.3 Proceso Negociado y Diálogo Competitivo.....	33
6.4 El Gobierno Central y los Proyectos de Inversión	35
7 REGULACIÓN ECONÓMICA Y DE NIVELES DE SERVICIO	37
7.1 Regulación Económica por Sectores.....	37
7.2 Valor por Dinero y Transferencia de Riesgos.....	37
7.3 Fuentes de Financiamiento de la Autoridad Contratante	39
7.4 Regulación de Niveles de Servicio – “Output Specifications”	41
8 DESCRIPCIÓN DE LOS MECANISMOS DE PAGOS Y ESQUEMAS DE REAJUSTE	44
8.1 General.....	44
8.2 Principios Fundamentales en SoPC4	44
8.3 Estructura Habitual del Mecanismo de Pagos.....	46
8.4 Calibración del Mecanismo de Pagos	49
8.5 Flexibilidad para Cambios Futuros.....	49

9	FUENTES Y ESTRUCTURAS DE FINANCIAMIENTO PRIVADO	51
9.1	General.....	51
9.2	Deuda vs. Bonos	51
9.3	Márgenes.....	52
10	IDENTIFICACIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGOS	58
10.1	Administración de Riesgos	58
10.2	Evaluación de Riesgos	58
10.3	Identificación de Riesgos	59
10.4	Riesgos Claves.....	61
10.5	Control de Riesgos.....	62
11	CLÁUSULAS CONTRACTUALES RELATIVAS A REVISIÓN Y AJUSTES DE LOS CONTRATOS.....	63
11.1	General	63
11.2	Cambios al Alcance de los Servicios.....	63
11.3	Cambios a la Legislación Aplicable	67
11.4	Ajustes al Precio del Contrato	69
11.5	Terminación Anticipada y Pagos Resultantes	71
11.6	Resolución de Controversias.....	79
12	ANÁLISIS COMPARATIVO DE SECTORES	81
12.1	Análisis de Sectores	81
13	ESTUDIO DE CASO 1: EDIFICIO DE OFICINAS – SECRETARÍA DEL TESORO (GOGGS).....	91
14	ESTUDIO DE CASO 2: ESCUELAS SECUNDARIAS – BUILDING SCHOOLS FOR THE FUTURE (BSF).....	108
	ANEXO 1 - BIBLIOGRAFÍA	132
	ANEXO 2 – EXTRACTO DE LAS PAUTAS DE “OPTIMISM BIAS”	136
	ANEXO 3 – EJEMPLO DE MATRIZ DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS.....	138
	ANEXO 4 – LISTA DE SIGLAS	142

1 RESUMEN EJECUTIVO

1.1 La “Private Finance Initiative” y otros Modelos

El esquema o modelo conocido como la “*Private Finance Initiative*” (PFI), que fue lanzado por el Gobierno británico en 1992, se ha transformado en una referencia a nivel mundial. Éste ha sido utilizado como base para el desarrollo de un número importante de modelos para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos con capitales privados, en varios otros países del mundo. Por ejemplo, las experiencias de Canadá, Australia y Sudáfrica están basadas en la PFI. Y las experiencias más recientes en Japón, España y Francia, así como en otros países del Este de Europa, han utilizado la PFI como referencia obligada. El modelo de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) mexicano no es un caso excepcional, y probablemente sea más parecido al modelo PFI británico que varios de los anteriores. Aunque, por supuesto, cada uno de los países nombrados ha debido adaptar el modelo a su realidad histórica, a su marco legal y a sus contextos institucionales e industriales.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el modelo británico no es un modelo estático. Lo que nació como una iniciativa política específica en un momento del tiempo, y que el Gobierno Conservador de John Major bautizó como la “*Private Finance Initiative*”, ha evolucionado considerablemente desde entonces. En estricto rigor, una fracción importante de los proyectos de Asociación Público Privada (APP) – o “*Public Private Partnerships*” (PPP), si el término genérico en inglés es utilizado – que el Gobierno Británico utiliza en la actualidad no son PFIs. En efecto, una característica fundamental del modelo británico ha sido su capacidad para avanzar y adaptarse a diferentes realidades y diferentes sectores de la actividad pública.

Es de esta manera, que una serie de “sub-modelos” han surgido con el tiempo. Este documento se refiere a un número importante de éstos, por ejemplo al modelo “*LIFT*” de la salud primaria, al modelo “*BSF*” de las escuelas secundarias, al modelo de las “*Academies*” de las escuelas técnicas e industriales y al modelo “*Scottish Futures Trust*” que ha surgido más recientemente en Escocia. Este documento se refiere a este conjunto de iniciativas como las “APP/PFIs”, como el término genérico que las incluye a todas.

Si todas las variantes nombradas más la PFI en su forma pura son tomadas en cuenta, el Reino Unido cuenta ya con más de 900 contratos firmados, que involucran una inversión de capital superior a USD 110 mil millones. Además, a diferencia de otros países, el caso británico no se ha concentrado en algunos sectores específicos, sino que ha extendido el uso del modelo APP/PFI a un número creciente de sectores nuevos de la actividad pública. Históricamente vale la pena destacar los sectores del transporte, la salud pública, la educación, y la justicia.

1.2 Alcance y Objetivos del Documento

Este documento presenta una descripción general, de lo que se consideran los aspectos principales de la experiencia británica en el desarrollo y uso de las APPs en general, y la PFI en particular. Los objetivos principales del mismo son:

- Establecer el contexto histórico y describir los pasos fundamentales que el Gobierno Británico tomó inicialmente para establecer la iniciativa PFI;
- Describir el desarrollo institucional y formal que ha tenido la PFI, así como su evolución hacia otras variantes de APPs;
- Describir los diversos procesos que han sido utilizados para el desarrollo de proyectos, la adjudicación de contratos y sus variaciones a través de diversos casos y sectores;
- Proveer una pauta sobre los temas comerciales fundamentales en un Contrato de APP/PFI. En particular, éstos incluyen temas como por ejemplo, el uso de especificaciones de desempeño y mecanismos de pagos para ejecutar una transferencia de riesgos apropiada, y las estructuras financieras típicamente utilizadas para financiar proyectos de APP/PFI; y
- Presentar un análisis comparativo entre sectores, así como la discusión de ejemplos de proyectos relevantes, que permitan al lector entender la variedad de desafíos involucrados en el desarrollo de iniciativas sectoriales de inversión y los proyectos de APP/PFI que las ponen en práctica.

1.3 Temas Centrales

Sin duda, el concepto que manifiesta una y otra vez a lo largo de las diversas secciones de este documento es el concepto de **Valor por Dinero**. En efecto, como los contratos de APP/PFI involucran la prestación de servicios públicos a largo plazo, y el pago directo de los mismos por parte de la Autoridad; el Gobierno Británico estableció muy temprano que el Valor por Dinero (y la apropiada transferencia de riesgos que lo define) como el concepto central de las APP/PFIs. Por medio de sus instituciones reguladoras, el Gobierno estableció al inicio de la PFI que para que el modelo fuera un éxito, éste debería **alejarse inmediatamente de la idea de servicios “más baratos”**. En su lugar, los Contratos de APP/PFI **buscarían el objetivo conocido por la Unión Europea como “condiciones económicamente más ventajosas”**.

Como resultado de este cambio fundamental para el sector público:

- El énfasis de las autoridades ha sido puesto en identificar una **combinación óptima de costos durante la totalidad del ciclo de vida de un proyecto, y la calidad o capacidad para satisfacer los requerimientos de los usuarios**;
- Los procesos para el desarrollo, adjudicación, y administración de contratos para la prestación de servicios públicos han cambiado radicalmente. Las destrezas profesionales requeridas son diferentes, los procesos de adjudicación se deben concentrar en parámetros diferentes, el desarrollo de soluciones de arquitectura e ingeniería sigue una ruta diferente, y las relaciones contractuales e informales entre la autoridad pública y sus proveedores de servicios deben ser adaptadas a una distribución de riesgos diferente; y

- Por el lado del sector privado, se han producido varios cambios fundamentales en una de las industrias más maduras de la economía – la industria de la construcción – que no hubieran ocurrido sin la existencia de la PFI. En la práctica, el Gobierno ha actuado como un regulador en la industria al ejercer su poder comprador de servicios. Durante las últimas dos décadas, se ha creado todo un sector dedicado a la administración de instalaciones ("*facilities management*") que no existía antes de la PFI, se han desarrollado herramientas de evaluación de costos de ciclo de vida ("*life cycle costs*") de las cuales no se disponía, y varios participantes importantes en la industria se han reestructurado para enfrentar de mejor manera los incentivos y desafíos en la industria (por ejemplo, creando subsidiarias de inversión, o transitando de "contratista" a "prestador de servicios" en la bolsa de comercio).

1.4 Resultados Esperados

Este documento forma parte de un estudio más amplio denominado "Análisis de modelos y experiencias internacionales en el desarrollo de proyectos de APP", que a su vez es uno de los documentos que la Coordinación Técnica del Programa de Impulso de Asociaciones Público-Privadas (PIAPPEM) proveerá a los Estados Mexicanos beneficiarios del mismo Programa, como parte de su aportación al convenio de cooperación técnica.

Por lo tanto, se espera que la revisión de este documento, su discusión al interior de los grupos de trabajo de los beneficiarios del PIAPPEM, y su difusión más amplia al interior de las organizaciones de las entidades estatales participantes, mejore las capacidades de los equipos de proyecto de dichos Estados y la probabilidad de éxito de sus iniciativas de inversión.

2 INTRODUCCIÓN

2.1 PIAPPEM

La finalidad del Programa de Impulso de Asociaciones Público-Privadas (PIAPPEM) es contribuir a incrementar la competitividad de los Estados de México, apoyando a los estados mexicanos a mejorar sus marcos normativos e institucionales y, por lo tanto, promoviendo de esta forma la expansión y mejora en la provisión de servicios e infraestructura pública tanto mediante la aplicación de esquemas de Asociación Público-Privada (APP) de manera general como de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

El PIAPPEM tiene un periodo de ejecución de 60 meses y se espera que a su conclusión los estados beneficiarios:

1. Incrementen la inversión en infraestructura pública con la participación de la iniciativa privada.
2. Logren una mejora en el índice de infraestructura pública de por lo menos 15 puntos porcentuales.

Los beneficiarios directos del Programa serán (i) las entidades federativas que, por medio de su participación en el Programa, podrán mejorar su capacidad para optimizar el uso de los fondos públicos; (ii) las empresas privadas que tendrán la oportunidad de invertir en los proyectos de infraestructura y el abastecimiento de servicios públicos; y (iii) la población, los negocios y la industria que tendrán mayor acceso a servicios públicos e infraestructura más diversa, eficaz y de mejor calidad.

2.2 Estudios Internacionales de APPs

En función de lo anterior, la Coordinación Técnica del PIAPPEM ha encargado varios estudios en relación a la experiencia de otros países del mundo en el desarrollo y utilización de APPs. Este documento corresponde al estudio relativo a la experiencia del Reino Unido en el desarrollo del Modelo de la "Private Finance Initiative" (APP/PFIs), y otras formas de "Public Private Partnerships" (PPPs), el término utilizado en ese país para referirse a las APPs.

La PFI es la iniciativa del Gobierno Británico que estableció inicialmente el uso de APPs en el país. Sin embargo, es necesario dejar claro que, con el tiempo, la PFI se ha convertido en un caso particular entre una variedad de modelos de APPs. En efecto, las pautas centrales, los documentos estandarizados, y una gran cantidad de literatura relacionada al modelo británico se refiere a la PFI como el "caso central", a partir del cual se han desarrollado otros modelos, generalmente, con mayor grado de sofisticación que el "modelo PFI puro".

En aquellos casos en que es necesaria la distinción entre APP y PFI (o bien, entre APP y otras formas específicas de APPs), para fines de la discusión, dicha distinción ha sido explícitamente realizada. Sin embargo, en general este documento se refiere a la PFI de manera más general, en ocasiones,

ignorando la distinción estricta entre PFI y APP, y en otras ocasiones, refiriéndose a APP/PFI, como un concepto general.

2.3 Estructura del Estudio

Este estudio ha sido estructurado de acuerdo a la siguiente lógica:

- Los Capítulos 3 y 4 describen el contexto histórico del modelo británico, la institucionalidad que se estableció en un inicio, y el desarrollo de la misma a través del tiempo;
- Los criterios para la selección de proyectos y el proceso para el desarrollo de los mismos son presentados en los Capítulos 5 y 6;
- En los Capítulos 7 y 8 se describen las características principales para la definición de especificaciones, estándares de servicio y mecanismos de pago que regulan los Contratos de APP;
- El Capítulo 9 presenta un análisis de las estructuras de financiamiento típicamente utilizadas en el país;
- En los Capítulos 10 y 11 se presenta un análisis de varios temas comerciales relacionados con los Contratos de PFI y otras formas de APPs;
- El Capítulo 12 corresponde a un análisis comparativo entre diversos sectores de las APPs en el Reino Unido; y
- Finalmente, en los Capítulos 13 y 14, se presentan dos Casos de Estudio, para ilustrar las aplicaciones prácticas de las APPs a dos sectores específicos del accionar público: oficinas públicas, y escuelas secundarias.

3 ORIGEN Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA

3.1 Contexto Histórico

3.1.1 Inicio de la “*Private Finance Initiative*”

La Iniciativa de Financiamiento Privado (“*Private Finance Initiative*” – PFI) fue lanzada por el Gobierno de Gran Bretaña en 1992¹, que en este entonces se encontraba bajo control del Partido Conservador de John Major. Esta iniciativa fue patrocinada como una herramienta para: (a) ayudar a resolver una necesidad real de renovar los activos públicos, después de un largo período de baja inversión en infraestructura, y (b) fomentar mejores prácticas por la vía de utilizar la capacidad de gestión del sector privado en el proceso.

Sin estar libre de polémica desde un inicio, opositores a la iniciativa acusaron al Gobierno de tomar una actitud dogmática con objetivos políticos. La PFI fue considerada una variante de las privatizaciones de los años 80's, impulsadas principalmente por la Primera Ministra Margaret Thatcher, y que llevarían a la reducción del tamaño del Estado y del poder de los sindicatos de empleados públicos. Por su parte, los partidarios de la PFI consideraron que ésta constituía una política pública apropiada, dadas las condiciones económicas del país y el desempeño histórico del Gobierno como cliente desarrollador de infraestructura pública. Involucrar al sector privado, sería la manera más apropiada de disminuir el sobre-costos y los retrasos habituales en el desarrollo de proyectos de inversión pública.

Sin perjuicio de las diferencias citadas, desde su lanzamiento, todos los Gobiernos Británicos (y en particular, los Gobiernos Laboristas a partir de 1997) han hecho uso de la iniciativa PFI para licitar y negociar contratos. A fin de aprovechar al máximo las capacidades disponibles para la implementación de políticas públicas, el Estado ha permitido que el sector privado provea servicios que habían sido tradicionalmente prestados por el sector público. Y esto ha incluido no sólo el desarrollo y la operación de infraestructura, sino también el financiamiento de las inversiones necesarias para prestar servicios públicos.

3.1.2 Valor por Dinero

El método de prestación de servicios por la vía de la PFI ofrecía a la fecha de su lanzamiento, y sigue ofreciendo en la actualidad, una oportunidad para la prestación de servicios públicos bajo condiciones económicamente más convenientes (“*most economically advantageous conditions*”). Este último es un concepto adoptado por la Unión Europea en sus regulaciones de contratos públicos, que reconoce que la obligación de los gobiernos no es necesariamente proveer servicios a los precios más reducidos o por medio de la infraestructura más barata. En su lugar, la obligación de los gobiernos es

¹ La PFI fue anunciada por primera vez por el Secretario del Tesoro, junto con su anuncio de presupuesto en el otoño de 1992. Aunque cabe hacer notar que la actividad efectiva de proyectos no se inició realmente hasta 1994, cuando el Gobierno estableció el “*Private Finance Panel*”. Los primeros contratos realmente de PFI fueron firmados en 1995.

prestar servicios públicos que encuentren el mejor balance entre los costos asociados a los servicios prestados y los beneficios resultantes.

Ahora bien, para lograr realizar una evaluación de este tipo, no hay alternativa, sino que llevar a cabo un análisis de costo-beneficio de largo plazo. El resultado ha sido uno de los cambios más fundamentales en la industria de la construcción de las últimas décadas: creación de todo un sector dedicado a la administración de instalaciones ("*facilities management*"), desarrollo de herramientas de evaluación de costos de ciclo de vida ("*life cycle costs*") y un manejo completamente diferente de los incentivos para la industria.

En efecto, como los contratos de PFI involucran la prestación de servicios públicos a largo plazo, el Gobierno Británico, por medio de sus instituciones reguladoras, se alejó rápidamente de la idea de servicios más baratos, para adoptar el concepto de Valor por Dinero ("*value for money*"). Formalmente, HM Treasury definió el concepto de Valor por Dinero como la combinación óptima de costos durante la totalidad del ciclo de vida de un proyecto, y la calidad o capacidad para satisfacer los requerimientos de los usuarios².

En efecto, como la PFI proveía una ruta para completar proyectos sin necesidad de encontrar los fondos de capital necesarios para la inversión inicial requerida; ésta se convirtió rápidamente en una opción muy atractiva para los diferentes departamentos del Gobierno. El problema es que este atractivo, creó el riesgo que las prioridades de política pública de los departamentos se vieran distorsionadas a favor de aquellos proyectos que pudieran ser sujetos a una ruta tipo PFI³. Asimismo, el énfasis tradicional de los departamentos en los costos de capital inicial también resulta en un favoritismo sobre proyectos de baja inversión de capital inicial. Por lo tanto, la Oficina Nacional de Auditoría ("*National Audit Office*" - NAO) estableció a poco andar⁴, la necesidad de seleccionar proyectos para PFI cuidadosamente, haciendo referencia a los objetivos que evitan dichas distorsiones. Asimismo, la NAO estableció la necesidad que los Departamentos analizaran detalladamente el volumen y la calidad de los servicios requeridos y que la totalidad de los costos, en el largo plazo, fueran analizados, sin importar el método para la adjudicación de contratos. Es decir, al menos desde 1999, la NAO defiende la tesis de utilizar las técnicas de costos de ciclo de vida para proyectos de todo tipo, sean éstos vía PFI o no.

Por lo tanto, el concepto de Valor por Dinero juega un papel fundamental desde el inicio de la PFI. La selección de proyectos, así como de la aprobación de los mismos, están directamente ligadas al Valor por Dinero esperado de los mismos. Y desde 2004, el Gobierno Británico ha definido formalmente que el método de la PFI deberá ser usado sólo en la medida que la provisión de Valor por Dinero haya sido demostrada en los estudios preliminares.

3.1.3 Nuevas Prácticas

La PFI también sufrió de una serie de dificultades de implementación y aprendizaje tanto del sector público como el privado. Este nuevo método

² HM Treasury, "Value for Money Guidance", August 2004.

³ Sección 1.10 del informe no. 9899739 de la NAO, "*Examining the Value for Money of deals under the PFI*", 1999.

⁴ Sección 1.11 del informe no. 9899739 de la NAO., "*Examining the Value for Money of deals under the PFI*", 1999.

involucró cambios radicales a los métodos de evaluación de proyectos, su licitación, su negociación y su administración. Cada uno de estos desafíos también significó nuevos riesgos para la realización efectiva de Valor por Dinero proyectado inicialmente. El Gobierno Británico reconoció formalmente que para lograr los beneficios proyectados, era necesario desarrollar las habilidades del sector público en cada uno de estos ámbitos.

Por esta razón, en 1997, el nuevo Gobierno del Primer Ministro Tony Blair creó una organización dedicada exclusivamente a impulsar la PFI y actuar como el ente coordinador de todas las actividades relacionadas con esta iniciativa. Esta organización, parte de la Secretaría del Tesoro, fue denominada "Treasury Taskforce" (TTF). Las dos responsabilidades principales de la TTF fueron: (1º) establecer políticas para la implementación de la iniciativa, y (2º) impulsar proyectos específicos. El equipo encargado de las políticas estaba constituido por funcionarios de la Secretaría del Tesoro y otros servidores públicos en préstamo. Y el equipo relacionado con el desarrollo de proyectos incluía personal del sector privado. El Gobierno había reconocido que los mecanismos por los cuales el sector público se vinculaba con el privado aumentaban en complejidad y éstos hacían necesario mejorar y suplementar las capacidades profesionales de los servidores públicos.

3.2 Proyectos Piloto para Cada Ministerio

Durante los años 1980's e inicio de los 1990's, hubo varias experiencias iniciales de inversión privada, que pueden considerarse los antecesores a la PFI. Dichos proyectos estaban relacionados con el desarrollo de infraestructura de conexión de transporte público, y entre ellos se encontraban los siguientes:

- Puente Isabel Segunda, también referido como "*Dartford Crossing*" – puente sobre el río Támesis, parte de la autopista de circunvalación de la ciudad de Londres;
- Puente de la Isla de Skye – puente de conexión a una de las islas más importantes de Escocia; y,
- Túnel del Canal de la Mancha – túneles de conexión entre el Reino Unido y Francia – proyecto binacional.

Estos proyectos fueron los primeros proyectos de infraestructura de transporte en ser financiados por fondos privados en el país desde el Siglo XIX. Y la evidencia de su éxito (o no, de acuerdo al punto de vista de los diferentes comentaristas de la época), fue fundamental para el debate político de avanzar con el desarrollo de las condiciones necesarias para la participación privada en el desarrollo y financiamiento de infraestructura pública.

Impulsado por los resultados de estos esquemas antecesores a la PFI, y mostrando un compromiso claro por la nueva iniciativa, el Gobierno promocionó el uso de este nuevo método de prestación de servicios en una variedad de sectores.

A diferencia de otros países con una larga tradición de desarrollo de infraestructura pública por la vía de las Concesiones (por ejemplo, España y Francia); el Gobierno Británico no se concentró en un número limitado de tipos

de servicios públicos⁵. En efecto, todas las Secretarías del Gobierno Central identificaron proyectos pilotos que pudieran servir como pilotos de sus programas de inversión sectorial. Ejemplos de estos proyectos fueron:

- **Autopistas:** Departamento de Transportes, vía su Agencia de Autopistas (*"Department for Transport Local Government and the Regions"* y *"Highways Agency"*) – Primeras Cuatro Autopistas contratadas vía Diseño, Construcción, Financiamiento y Operación (DBFO): A69 Newcastle to Carlisle, M1-A1 Motorway Link, Leeds, A1(M) Alconbury to Peterborough y A417/A419 Swindon to Gloucester– todos firmados entre Enero y Marzo 1996, seguidos el mismo año por cuatro contratos más;
- **Escuelas:** Secretaría para la Educación y el Empleo (*"Department for Education and Employment"*, cuya responsabilidad por escuelas radica actualmente en el *"Department of Children, Schools and Families"*) – Escuela John Colfox, en Dorset, primer proyecto PFI para una escuela individual, que fue seguido por numerosos proyectos de grupos de escuelas – firmado en Marzo 1998;
- **Laboratorios:** Secretaría de Comercio e Industria (*"Department of Trade and Industry"*, actualmente el *"Department for Business, Enterprise, Regulatory Reform"*) – Laboratorio Nacional de Física – firmado Julio 1998;
- **Cárceles:** Secretaría del Interior (*"Home Office"*, cuya responsabilidad por prisiones radica actualmente en el *"Ministry of Justice"*): Prisiones Parc (Bridgend, Gales del Sur) y Altcourse (Fazakerley, Liverpool) firmados en 1996;
- **Edificios de Defensa:** Ministerio de Defensa (*"Ministry of Defence"*) – Edificios del Comando Conjunto y la Escuela de Staff (*"Joint Services Command & Staff College"*) – firmado Julio 1997;
- **Hospitales:** Secretaría de Salud (*"Department of Health"*, a través de *"Dartford & Gravesham NHS Trust"*) – Hospital de Dartford y Gravesham – firmado Julio 1997;
- **Museos:** Secretaría del Ambiente, Transporte y Regiones (*"Department for Environment, Transport and the Regions"* cuyas responsabilidades regionales relativas a cultura son manejadas actualmente por el *"Department of Culture, Media and Sport"*) – Museo Real de Armaduras en Leeds - firmado Diciembre 1993;
- **Edificios de Gobierno:** Secretaría de Seguridad Social (*"Department of Social Security"*, cuyas responsabilidades actualmente recaen en el *"Department of Work and Pensions"*) – Edificios Administrativos de la Secretaría en Newcastle – firmado en 1996;
- **Edificios de Gobierno en el Exterior:** Secretaría de Relaciones Exteriores (*"Foreign and Commonwealth Office"*) – Edificio de la Embajada Británica en Berlín – firmado Junio 1998;

⁵ Ver cita en la Nota de Prensa del Departamento del Tesoro, 28 Noviembre 1995, en que se destaca que cada Departamento de Gobierno principal estaba desarrollando proyectos de PFI.

- **Maquinaria y Equipamiento:** Metro de Londres, provisión y mantenimiento de trenes para la Línea del Norte ("*Northern Line*") – firmado en 1995; y,
- **Tecnologías de Información:** Secretaría de Impuestos ("*Inland Revenue*", cuyas responsabilidades actualmente recaen en "*HM Revenue & Customs*"), Sistema de Software para la Base de Datos del Seguro Social, el cual fue seguido por varios otros proyectos de Software y Hardware – firmado en Mayo 1995.

Varios de estos proyectos pasaron a ser proyectos pilotos de grandes programas de inversión sectorial (por ejemplo, en escuelas y hospitales). En otros casos, estas primeras experiencias, junto con otras que las siguieron, llegaron a demostrar que ciertos sectores no eran los más apropiados para el uso de la PFI (por ejemplo, laboratorios de alta tecnología y sistemas de informática). De la misma manera, algunos de estos proyectos se constituyeron en ejemplos de buenas prácticas, o referentes de aprendizaje futuro.

Organizaciones encargadas de controlar, fiscalizar o auditar el gasto público han publicado estudios de caso para varios de estos proyectos, así como grupos de proyectos. Vale la pena examinar, por ejemplo, un número importante de revisiones de proyecto, Valor por Dinero y prácticas de licitación y administración de proyectos, publicados por:

- La Oficina Nacional del Auditor General ("*National Audit Office*"), responsable de auditar al Gobierno Central; y,
- La Comisión de Auditoría ("*Audit Commission*"), responsable de auditar a las Autoridades Locales.

3.3 Desarrollo Institucional Inicial

Aunque la PFI fue lanzada en 1992, la actividad efectiva de proyectos no se inició realmente sino hasta 1994, cuando el Gobierno Conservador estableció el Panel de Financiamiento Privado ("*Private Finance Panel*" – PFP). Este grupo de trabajo dio un impulso a los primeros contratos realmente de PFI, que fueron firmados en 1995. Además, fue éste el grupo que coordinó las actividades necesarias para que cada Secretaría principal del Gobierno Central tuviera proyectos pilotos de PFI.

En 1997, el nuevo Gobierno Laborista le pidió a Sir Malcolm Bates que llevara a cabo una revisión completa de la PFI. Los resultados principales de esa revisión, aceptados integralmente por el Gobierno de Tony Blair, fueron darle continuidad al uso de la PFI, así como una serie de recomendaciones para mejorar su desempeño. Entre éstas, se creó la TTF para reemplazar al PFP. Durante su existencia, la TTF estableció una serie de prácticas esenciales para el desarrollo de programas y proyectos de PFI, varios de los cuales aún son utilizados⁶.

⁶ Ver varias Notas Técnicas (NT), incluyendo la NT-1 "*How to Account for PFI Transactions*", la NT-3 "*How to Appoint and Manage Advisers to PFI Projects*", la NT-4 "*How to Appoint and Work with a Preferred Bidder*", la NT-6 "*How to Manage the Delivery of Long Term PFI Contracts*" y la NT-7 "*How to Achieve Design Quality in PFI Projects*", todas las cuales siguen en vigencia. Además, es necesario considerar otras como la NT-2 "*The Treasury Taskforce's Step by Step Guide to the PFI Procurement Process*" (revisada en Noviembre 1999), pero que en la actualidad ha sido reemplazada al ser introducido el Proceso de Diálogo Competitivo que se discute más adelante.

Pero, al cabo de unos años de lanzada la PFI, y en la medida que se acumulaba experiencia de proyectos reales, el Gobierno percibió que la TTF requería evolucionar junto con el mercado que crecía. Debido al carácter transitorio bajo el cual trabajaban los profesionales de la TTF, ésta no lograba retener la experiencia y el conocimiento necesario para cumplir su labor. Así, en el año 2000, Partnerships UK (PUK) fue creada para reemplazar a la TTF y establecer un centro de excelencia para la joven industria de la PFI, estableciendo una presencia permanente en un mercado que cambiaba rápidamente⁷.

Asimismo, desde un comienzo el Gobierno reconoció la necesidad de: (a) descentralizar las funciones de promoción de programas, gestión de proyectos y desarrollo de pautas sectoriales específicas, y (b) apoyar a las autoridades locales en el desarrollo de proyectos en aquellas áreas de provisión de servicios públicos aptos para la utilización de la PFI, que por razones de estatuto recaen en manos municipales. Como consecuencia, desde el inicio de la PFI, cada Departamento del Gobierno creó oficinas coordinadoras, a nivel sectorial: las Unidades de PFI de cada Secretaría (por ejemplo, educación, salud y defensa).

En el caso del Gobierno Local, y dada su descentralización natural, fue decidido crear un organismo coordinador central. Esto dio paso a la creación del Programa de Asociaciones Público Privadas (el "*Public Private Partnerships Programme*" – 4Ps), por parte de la Asociación de Autoridades Locales de Inglaterra y Gales (que continua manteniendo su propiedad), en Abril de 1996. La fundación de 4Ps pretendía satisfacer la demanda por políticas sectoriales, coordinación, recursos especializados y un centro de conocimiento. Y sus funciones principales incluyeron la de apoyar a las Autoridades Locales en el desarrollo de proyectos novedosos, producir guías de buenas prácticas, estudios de casos y otros materiales de guía.

⁷ Ver www.partnershipsuk.org.uk

4 INSTITUCIONALIDAD

4.1 General

Es evidente que desde un inicio, el Reino Unido ha desarrollado su industria de la PFI de una manera descentralizada. Las funciones de Promoción, Estructuración, Regulación y Coordinación Técnica, raramente se encuentran en las mismas manos. Esto se debe probablemente a una combinación de factores, incluyendo por ejemplo:

- El hecho que no exista una ley de PFI, sino una combinación de regulaciones y normativas;
- El marco legal existente y la separación institucional entre sectores (así como los efectos financieros y contables que ésta causa), y en particular, la definición de responsabilidades que recaen en los gobiernos locales (por ejemplo, en temas relativos a la educación y el medio ambiente);
- Las características técnicas específicas a cada sector. Por ejemplo, la cantidad de normativa aplicable a la construcción y operación de instalaciones de salud pública, hacen imposible que profesionales generales, sin experiencia específica, puedan enfrentar los desafíos técnicos que un proyecto de un hospital conlleva.
- El tamaño absoluto de los mercados que fueron generados como resultado de los programas de inversión principales de la industria de la PFI, fueron suficientemente grandes como para que una serie de participantes se especializara o encontrara nichos en sectores específicos. Esto generó una serie de razones comerciales por las que varios sectores deberían ser tratados de manera individual.

Los siguientes párrafos pretenden, de manera general, describir las responsabilidades principales en la industria de la PFI británica, para beneficio del (de la) lector(a) sin un conocimiento detallado de la misma.

4.2 El Rol de Promoción

Desde un inicio, y principalmente por razones de impulso de programas políticos, el rol de promoción principal recayó en las oficinas centrales de las Secretarías del Gobierno Central. Una vez que los resultados de los proyectos pilotos se empezaron a desarrollar (o incluso antes de eso, en aquellos sectores mayores), cada una de las Secretarías que lideraría programas de inversión creó unidades organizacionales específicas para la promoción y coordinación de actividades a nivel sectorial. Ejemplos de éstas fueron:

- La Unidad PFI de la Secretaría de Educación, cuya función histórica más conocida ha sido la de coordinar la PFI en escuelas, pero que también incluía la educación superior;

- La Unidad PFI del Departamento de Salud, en coordinación con la unidad de propiedades y asuntos inmobiliarios del Servicio Nacional de Salud (entonces, "NHS Estates"), y cuyas funciones han sido descentralizadas aún más con el tiempo;
- La Unidad PFI del Departamento de Defensa;
- La Unidad de Contratos y Competiciones PFI del Servicio de Prisiones de la Secretaría del Interior; y,
- Las unidades de PFI de las administraciones descentralizadas de Escocia y Gales.
- Cada una de estas Unidades, llevaron a cabo una serie de actividades habituales dentro de sus áreas de influencia, incluyendo normalmente las siguientes:
 - Centralizar, al menos inicialmente, la coordinación de aspectos técnicos de los sectores correspondientes, por ejemplo, diseminando las regulaciones y políticas aplicables, creando documentos estandarizados y circulando pautas de buenas prácticas para el desarrollo de proyectos;
 - Llevar a cabo la planificación estratégica de programas de inversión, definiendo prioridades de inversión y seleccionando proyectos específicos;
 - Concentrar recursos humanos especializados, escasos inicialmente, para apoyar el desarrollo de proyectos y la administración de contratos. Este personal frecuentemente lideró los procesos de licitación y negociación de contratos iniciales;
 - Llevar a cabo la auditoría interna necesaria para asegurar a las autoridades de la Secretaría correspondiente que los proyectos cumplieran con los requerimientos aplicables, constituirían decisiones apropiadas, y estaban manejados de la manera apropiada; y
 - Actuar como centros de conocimiento organizacional del sector correspondiente.

Sin embargo, en algunos sectores con potencial para la aplicación de la PFI, y debido al marco legal y financiero correspondiente, no existía una Secretaría específica que tuviera una responsabilidad directa sobre los programas de inversión. Esto se debe a que muchos de los servicios públicos que potencialmente pueden beneficiarse de la PFI son desarrollados y/o coordinados a nivel de Distrito y/o Municipio. Ejemplos de estos casos son:

- El manejo, recolección y disposición de residuos sólidos;
- Alumbrado público;
- Centros sociales y deportivos locales;
- Vivienda social; y,
- Servicios de emergencia (policía y bomberos).

En estos sectores, la responsabilidad de la promoción ha recaído en 4Ps, y su función principal es la de trabajar en sociedad con las autoridades locales para asegurar el financiamiento, y acelerar el desarrollo, licitación e implementación de proyectos de PFI, otros tipos de APPs y otros tipos de programas complejos de inversión⁸. Los profesionales de 4Ps tienen variados perfiles profesionales y llevan a cabo tareas relativas a:

- Apoyo específico a proyectos;
- Revisiones formales del estatus de proyectos;
- Capacitación al personal de las Autoridades Locales; y
- Actuación como centro de información sectorial.

4.3 El Rol de Estructuración

En el caso de la estructuración de contratos, la descripción se hace menos específica, ya que el número de variaciones, dependiendo del sector de la PFI referida, aumenta considerablemente. Sin embargo, es posible decir que la regla general ha sido que la estructuración queda en manos de la Autoridad contratante correspondiente a cada caso.

En aquellos casos en que la Autoridad ha mantenido un control central más fuerte (por ejemplo, en el caso de la construcción de cárceles, que son desarrolladas y contratadas por una división central del Ministerio de Justicia – anteriormente, la Secretaría del Interior – independientemente del uso o no de la PFI); la estructuración ha quedado históricamente en manos de un grupo especializado único para la Secretaría correspondiente, probablemente, la misma Unidad PFI.

Por otro lado, organizaciones más descentralizadas en su gestión (por ejemplo, el Servicio Nacional de Salud), descansan más en la gestión independiente de la entidad descentralizada (en el mismo ejemplo, el Fideicomiso administrador del hospital materia del proyecto). En estos casos, la Unidad PFI cumple un rol de control, asistencia técnica, guía y aprobación inicial.

En la práctica, la Autoridad contratante correspondiente, ejerciendo el rol principal de estructuración, constituirá un equipo de proyecto (sujeto a las pautas de administración de proyectos correspondientes), incluyendo asesores internos y externos (profesionales) para complementar las capacidades de la misma. Así, para cada uno de los sectores principales, la estructuración ha sido llevada a cabo, históricamente, por las organizaciones que se indican a continuación:

- **Autopistas y otras carreteras:** la *Highways Agency* o la Autoridad Local del Distrito correspondiente (según la sección de la red carretera en cuestión).
- **Escuelas:** el Municipio correspondiente, a través de la Autoridad Local de Educación (o Departamento Municipal de Educación, encargado de la operación de escuelas públicas dentro del Municipio) con el apoyo de la Unidad PFI de la Secretaría de Educación del Gobierno Central (o “*Partnerships for Schools*”, en el caso del programa de “*Building Schools for the Future*”, ver Sección 5.4.1 más adelante).

⁸ Ver: www.4ps.gov.uk

- **Cárceles:** La Unidad PFI (Contratos y Competiciones, o División Comercial) de la Secretaría correspondiente (inicialmente Secretaría del Interior, en la actualidad, el Ministerio de Justicia).
- **Defensa:** La división comercial de la rama de la defensa nacional correspondiente (Marina, Ejército, Fuerza Aérea, etc.), con el apoyo de la Unidad PFI del Ministerio de Defensa.
- **Salud:** el Fideicomiso del Servicio Nacional de Salud que administra (o administrará) las instalaciones correspondientes, con el apoyo de la Unidad PFI de la Secretaría de Salud (o "*Community Health Partnerships*", en el caso del programa LIFT, ver Sección 5.4.1 más adelante).
- **Edificios de Oficinas:** la Autoridad Pública correspondiente, normalmente a través de su división Comercial o encargada de asuntos Administrativos e Inmobiliarios. En este caso, debido a que tiende a ser más común que corresponda a alguna Secretaría del Gobierno Central que no necesariamente tenga una Unidad PFI activa (por ejemplo, en el área de Seguridad Social) la participación de Partnerships UK (PUK) tiende a ser más intensiva.
- **Residuos Sólidos:** el Municipio correspondiente, y en la actualidad con más frecuencia, consorcios de municipios vecinos que participan de manera conjunta en proyectos de recolección, reciclado, tratamiento, y disposición de residuos sólidos, y/o generación de energía a partir de éstos. En este caso el apoyo comercial es provisto por la Unidad PFI de la Secretaría de Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales; y,
- **Otros sectores municipales:** En esta categoría se incluyen los sectores de influencia de 4Ps (ver Sección 4.2 anterior), la Autoridad contratante es el Municipio correspondiente. Y es normalmente éste, a través del Departamento correspondiente (por ejemplo, transporte para el caso de Alumbrado Público, o Servicios Sociales para el caso de Centros Sociales), quienes lideran la estructuración del Contrato PFI. En este caso, apoyo técnico más intensivo es prestado por 4Ps.

4.4 El Rol de Regulación

La responsabilidad de regulación central por parte del Gobierno Británico, en cuanto al uso de la PFI, y las APPs en general, ha cambiado en el tiempo. Como se menciona anteriormente, los roles del PFP y de la TTF fueron muy importantes en un inicio. Sin embargo, con el tiempo, la Oficina de Comercio de Gobierno ("*the Office of Government Commerce*" – OGC) tomó la responsabilidad de desarrollar la política PFI del Gobierno Central. Como OGC ha tenido también la responsabilidad central de promover las buenas prácticas en los proyectos de construcción (ya que el Reino Unido no cuenta con el equivalente a un Ministerio de Obras Públicas); el rol de regulación de la PFI y la construcción han tendido a superponerse en aquellos proyectos PFI que requieren la construcción de activos importantes.

Asimismo, debido a su rol de regulación de buenas prácticas más generales (relacionadas con todo tipo de comercio en que participa el sector público), la participación o influencia del Departamento del Tesoro sobre las actividades

de OGC ha sido históricamente muy importante. Iniciativas centrales de OGC, como por ejemplo la metodología de puntos de control de proyectos "Gateway Reviews" o la metodología para la administración de proyectos "Prince"; son ciertamente regulaciones fundamentales para cualquier proyecto de inversión de capital, sea éste de PFI, o no. Y la aprobación de fondos para el desarrollo de proyectos y programas sujetos a dichas regulaciones por parte del Departamento del Tesoro, queda habitualmente sujeta al cumplimiento de las mismas.

Es posible observar que, con la consolidación de la PFI y otros tipos de APPs como herramientas estandarizadas para la inversión pública, el énfasis de las regulaciones centrales se ha alejado del territorio de los aspectos técnicos que dominaban la industria en los años iniciales de la PFI. En un inicio, temas como el tratamiento contable, los mecanismos de pagos, las cláusulas de terminación, etc., se llevaban una proporción importante del esfuerzo de los reguladores. La mayoría de éstos se concentran en manos de PUK, y son discutidos en la Sección 4.5 más adelante (bajo Aspectos Técnicos).

En la actualidad, el énfasis es puesto en otros temas que van más allá de la estructuración contractual. Así, los temas estratégicos de gestión pública, regulación económica, Valor por Dinero (incluyendo temas de adjudicación de contratos y regulación de mercados específicos), administración de proyectos y programas, control de riesgos, y otros temas que no son exclusividad de la PFI, constituyen los aspectos centrales de la regulación por parte del Gobierno Central. Y es aquí donde la influencia del Departamento del Tesoro, a través de su unidad de Política del Departamento del Tesoro (la "Treasury PFI Policy Unit"), se percibe de la manera más clara. Ésta tiene actualmente la responsabilidad de establecer la política general y las mejores prácticas para la PFI. Y para cumplir con su función, ésta publica variadas pautas y apoya a las diferentes Secretarías a establecer documentación estandarizada.

4.5 Aspectos Técnicos

4.5.1 Partnerships UK

De acuerdo a la discusión anterior (ver Sección 4.2), las Unidades PFI a nivel de Secretaría cumplen un rol de coordinación y de control de buenas prácticas, en el contexto del sector correspondiente. Sin embargo, a nivel del Gobierno Central se definen los parámetros mínimos a cumplir, así como los estándares generales aplicables a todos los sectores. Y la organización encargada de definir estos parámetros es Partnerships UK (PUK).

PUK fue creada como el centro de excelencia para la industria incipiente de la PFI. Como el Gobierno Británico reconocía que este nuevo centro requeriría que los sectores público y privado colaboraran mutuamente, y trabajaran juntos por el bien de la ciudadanía; PUK fue también creada como una APP, sobre una base comercial, aunque sin fines de lucro. Se le dio independencia operacional, por medio de una relación semi-independiente ("arm's length relationship") del Departamento del Tesoro, y con un capital privado del 51%. La diferencia fue distribuida entre el Departamento del Tesoro y el Ejecutivo Escocés. Lo anterior significó un cambio importante (en relación a la TTF

inicialmente) en la manera en que se le daba apoyo a las diferentes reparticiones del sector público.

Desde su creación, más de 600 contratos de PFI y otros tipos de APPs han sido firmados y PUK ha jugado un rol clave en el desarrollo del mercado, contando en la actualidad con más de 80 empleados. Diferentes organizaciones del sector público, tanto en el Reino Unido como en el extranjero, recurren a PUK para apoyarlos a mejorar sus capacidades comerciales y de prestación de servicios.

Por supuesto, el rol de PUK no se ha restringido a la PFI, como se le entendía inicialmente. Su participación ha incluido también el desarrollo de otros tipos de APPs, que en la actualidad siguen evolucionando y desarrollándose en línea con las políticas públicas.

4.5.2 Estandarización de Contratos

Poco tiempo antes de la creación de PUK, en Julio 1999, una primera edición del documento "*Standardisation of PFI Contracts*" (SoPC) fue publicada. Esta publicación pretendía responder a una necesidad natural que surgía como resultado de los procesos de elaboración de contratos de PFI hasta la fecha. Como era esperado, las primeras generaciones de proyectos de PFI en las diferentes Secretarías de Gobierno no fueron fáciles. El proceso de aprendizaje fue complejo y caro, tanto para el Gobierno como para el sector privado. En particular, se observaban largos procesos de negociación en diferentes sectores, que significaba una duplicación de esfuerzos, sin llegar necesariamente a resultados consistentes. Era claro que aquellos temas comerciales que fueran de aplicación en sectores diferentes deberían ser resueltos a nivel central. Era la única manera de lograr una posición común por parte del Gobierno, así como evitar el derroche de recursos.

Por lo tanto, el objetivo principal de SoPC, al ser lanzada, fue el de establecer una guía en relación a los asuntos claves que surgen en los proyectos de PFI, para lograr alcanzar un estándar fundamental a través de todos los contratos correspondientes. La idea era lograr defender los intereses del Gobierno, sin destruir un balance comercial apropiado, de modo que se maximizara el Valor por Dinero alcanzado.

Desde su creación, PUK ha publicado nuevas versiones de SoPC en: Septiembre 2002 (SoPC2), Abril 2004 (SoPC3), Diciembre 2005 (Addendum a SoPC3) y Marzo 2007 (SoPC4). La última de estas versiones, actualmente vigente (aunque sujeta a cambios regularmente por parte de PUK), actualiza la guía en cuanto a los cambios legislativos más recientes y al desarrollo del mercado de las APPs, incluyendo la PFI, y además incorpora las modificaciones publicadas desde la edición No.3 y las pautas publicadas por el Departamento del Tesoro⁹ durante el periodo 2004-07.

El texto de SoPC sigue la estructura del cuerpo principal de los contratos que constituyen "un contrato" de APP/PFI. En algunas secciones, relativas a asuntos comerciales que ya están bien establecidos en la industria, se establecen cláusulas tipo. Y su modificación requiere la aprobación por parte del Departamento del Tesoro PUK. En otras ocasiones, se presentan pautas que

⁹ En particular, ver documento de política del Departamento del Tesoro (HM Treasury – HMT) "*PFI: Strengthening Long-Term Partnerships*", Marzo 2006.

establecen principios fundamentales para el acuerdo comercial que debe ser alcanzado.

Cabe hacer notar, que SoPC4 es aplicable en Inglaterra y Gales solamente. Aunque muchas de sus pautas han sido adoptadas o adaptadas en otras jurisdicciones dentro y fuera del Reino Unido.

Las áreas principales cubiertas por SoPC4 son las siguientes:

- Duración del Contrato, e Inicio de los Servicios.
- Protecciones contra el inicio tardío de Prestación de Servicios.
- Eventos (incluyendo, eventos compensatorios, causas excusables y fuerza mayor).
- Garantías.
- Precio, Mecanismo de Pagos, Descuentos y Control de Gestión.
- Requerimientos de Disponibilidad y Desempeño.
- Mantenimiento.
- Cambios de Servicios y Cambios de Precio.
- Cambios Legislativos.
- Empleo y Subcontratación.
- Cambios de Control y de Propiedad.
- Temas relativos a Propiedades e Inmuebles.
- Tratamiento de Activos al Término del Contrato.
- Terminación Anticipada (varios casos) y Pagos Correspondientes.
- Censos de Condición al Terminar el Contrato.
- Indemnizaciones.
- Seguros.
- Información y Confidencialidad.
- Propiedad Intelectual.
- Resolución de Disputas.
- Acuerdos Directos (entre la Autoridad y los Financistas); y,
- Compromisos de Financiamiento, Refinanciamiento Futuro y otros Temas Financieros.

4.5.3 Temas Sectoriales

De acuerdo a lo anterior, SoPC define las condiciones mínimas, o aquellas estandarizadas a través de la industria de las APPs, in en particular la PFI. Sin embargo, dichas condiciones a pesar de ser necesarias, no son suficientes.

Los temas que son específicos a cada sector son definidos por la Unidad PFI correspondiente, o bien, por la Oficina de Programa de Inversión correspondiente. Por ejemplo:

- El Ministerio de Justicia ha establecido sus estándares de especificaciones y mecanismos de pago para los proyectos de Edificios de Tribunales.
- 4Ps ha publicado documentos contractuales estandarizados (en diferentes grados de detalle) para cada uno de los sectores municipales que le competen (por ejemplo, vivienda social, residuos sólidos, alumbrado público), pero también pautas más amplias, como por ejemplo relativas al desarrollo de censos de condición de inmuebles municipales; y,
- La oficina de "*Partneships for Health*", actualmente "*Community Health Partnerships*", ha establecido documentos estandarizados para el desarrollo de los estudios de factibilidad y los contratos de Salud Primaria que le competen (Programa LIFT, ver Sección 5.4.1 más adelante).

4.6 El Rol de Supervisión

Al igual que en el caso de la estructuración, la responsabilidad principal para la supervisión día-a-día de los contratos de APPs ha sido dejado en manos de la Autoridad contratante correspondiente. Esto, por supuesto, además de todos los mecanismos de auto-supervisión establecidos en los contratos de este tipo.

Por lo tanto, la gran mayoría de las responsabilidades y derechos de auditoría de segunda persona que son establecidas en los contratos de PFI, son ejecutados por los mismos representantes directos que interactúan con el proveedor, de manera ordinaria. Entre estas actividades se cuenta por ejemplo:

- Supervisión del desarrollo de las actividades e inversiones iniciales, normalmente, obras de construcción;
- Aprobación de certificados de conclusión de obras o inicio de servicios (al margen de las obligaciones de certificadores independientes);
- Revisión y aprobación de reportes de desempeño y pagos mensuales durante el periodo de operación;
- Aprobación de reportes anuales y ajustes de pagos por indemnizaciones mutuas;
- Negociación de variaciones contractuales que no involucran cambios de precio;
- Auditorías a los procesos de prestación de servicios; y

- Aprobación regular de documentación sujeta a aprobación, por ejemplo: pólizas de seguro.

En algunos casos críticos, como por ejemplo, la certificación de término de obras o inicio de servicios, la autoridad principal (por ejemplo, el Departamento de Educación, además del Municipio correspondiente) participarán en el protocolo correspondiente.

Sin embargo, otras organizaciones citadas en las secciones anteriores rara vez participan durante el proceso de implementación u operación de un contrato PFI. Normalmente, dicha participación se debe a razones como, por ejemplo, las siguientes:

- Variaciones de contrato que involucran cambio de precio: las negociaciones y aprobaciones correspondientes, normalmente requieren participación de autoridades de más alto rango (probablemente a nivel de subsecretarios), además de la participación de financistas, por parte del sector privado;
- Resolución de disputas serias: cuando las disputas no han sido resueltas en primera o segunda instancia (es decir a nivel ejecutivo local, o comité de resolución de disputas local), éstas pueden involucrar a agentes centrales de la Secretaría correspondientes (unidad PFI correspondiente), PUK, 4Ps, o el Departamento del Tesoro, según la seriedad e impacto de la disputa;
- Auditorías por parte de los Auditores del Estado: en algunos casos, ya sea por ser contratos iniciales, difíciles, únicos, conflictivos o simplemente parte de un grupo de revisión aleatoria, un número importante de proyectos de APPs (incluyendo PFIs) han sido sujetos a auditorías específicas por parte de la "National Audit. Office" (NAO) y la "Audit Commission" (AC). En estos casos, los resultados de dichas auditorías son materia de publicaciones por parte del auditor correspondientes, generando una influencia importante sobre el comportamiento de las diversas Secretarías. El poder de la NAO radica en su línea de reporte directa a la Cámara de los Comunes del Parlamento, donde se realizan discusiones e interrogatorios públicos sobre los resultados sus estudios (en los cuales, el servidor público promedio no tiene mayor interés en participar). Y aunque la NAO ha apoyado en general la idea que las APPs pueden generar importante Valor por Dinero; ésta ha generado críticas a fin de mejorar el proceso de las APPs. Por su parte, la AC cumple funciones similares a las de la NAO, en el contexto de las Autoridades Locales, y por lo tanto sus sectores de influencia son los mismos que los de 4Ps.

5 DEFINICIÓN DE CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE PROYECTOS

5.1 General

El modelo de APPs (incluyendo la PFI) ofrece una manera diferente para que las Autoridades, en cualquier parte del Sector Público, se beneficien del uso de bienes de capital, ya sean nuevos o mejorados, además de servicios asociados, sin la necesidad de adquirir dichos activos. Sin embargo, la manera en que se financian los contratos para la contratación de estos activos varía considerablemente entre el Gobierno Central y sus organismos dependientes, por un lado, y las Autoridades Locales, por el otro. Esto se debe a la manera en que se manejan las finanzas públicas y su contabilidad, y en particular, cómo se financian las Autoridades Locales¹⁰.

De manera muy simple, las diversas Secretarías del Gobierno Central reciben asignaciones anuales de gasto dentro de cada ciclo presupuestal (denominado "*Spending Review*"). Estas asignaciones, ligadas a cada ciclo de tres años, definen un nivel proyectado de gasto en actividades de APP y/o PFI, así como en cualquier otra partida presupuestal.

En el caso del gasto directo por parte del Gobierno Central, las cuentas de recurso corriente (a diferencia de aquellas asignaciones de gasto de capital) incluyen el gasto ligado a las actividades esperadas en el ámbito de las APPs. Las prioridades para el uso de los recursos disponibles son definidas internamente por la Secretaría correspondiente. Las proyecciones se confirman a la fecha de la firma de un contrato APP/PFI, y los gastos se llevan a cabo a partir del inicio en la prestación de Servicios establecida en el contrato correspondiente. Las proyecciones dentro del ciclo actual de gastos se encuentran formalmente aprobadas, mientras aquellas en ciclos de presupuesto futuros son tratadas simplemente como proyecciones.

En el caso de Autoridades Locales, el proceso es un poco más complejo. El modelo APP/PFI ofrece una herramienta para aumentar el gasto de capital aprobado, por la vía de un financiamiento adicional por parte del Gobierno Central. Para lograr que el Gobierno Central financie la diferencia requerida, la Autoridad Local correspondiente debe satisfacer ciertos criterios preestablecidos por la Secretaría del Gobierno Central competente en cada caso.

Para efectos de los contratos de APP/PFI a nivel Local, las Secretarías correspondientes al sector del que se trate (por ejemplo, la Secretaría de Medio Ambiente para los proyectos de residuos sólidos), emiten los denominados Créditos PFI ("*PFI Credits*"). Éstos no son sino un mecanismo de medición del valor de capital correspondiente a la inversión involucrada en un proyecto de APP/PFI. En teoría, éste corresponde al valor presente de la fracción de los pagos al proveedor proyectados, que corresponden a la contraprestación por la inversión de capital inicial solamente. Sin embargo, el tipo de financiamiento que se aprueba es de tipo corriente, y no de inversión

¹⁰ El financiamiento de las Autoridades Locales es regulado en la Parte IV de la Ley de Gobierno Local y Vivienda "*Local Government and Housing Act 1989*" y las regulaciones que surgen de esta ley.

de capital. La emisión del Crédito PFI se realiza al momento de la ejecución del contrato APP/PFI correspondiente.

5.2 Gobierno Central

De acuerdo a la discusión anterior, las prioridades a nivel del Gobierno Central, son definidas dentro de cada Secretaría. Por su parte, las asignaciones que realiza el Departamento del Tesoro entre las diversas Secretarías del Gobierno tienen que ver con prioridades de política pública y restricciones presupuestarias, y no con política de APP/PFI.

Las Secretarías del Gobierno Central definen sus preferencias internas primordialmente de acuerdo a sus prioridades programáticas y de Valor por Dinero. A modo general, y para efectos de definir si un proyecto debe ser provisto por la vía de las APP/PFIs, las condiciones mínimas a cumplir, definidas por el Departamento del Tesoro, son las siguientes:

- Debe tratarse de un programa de inversión de capital mayor, que requiera de una gestión efectiva de construcción y riesgos de desarrollo;
- El sector privado debe tener la experiencia necesaria para desarrollar el programa y ofrecer Valor por Dinero;
- Los servicios a ser provistos deben ser estructurados en términos de “*outputs*” que puedan ser medidos durante la vida del contrato. Es decir, los servicios requeridos deben ser definidos por la vía de especificaciones de salida o especificaciones funcionales, y no sobre la base de especificaciones técnicas;
- Los riesgos del contrato deben estar claramente asignados entre el sector público y el privado;
- Los costos asociados a la provisión de los activos y servicios deben ser estimados a lo largo de toda la vida del contrato;
- El valor del contrato debe ser lo suficientemente grande, para evitar costos de transacción desproporcionados;
- Los servicios relevantes no deben estar sujetos a cambio rápido, y en particular, a cambio tecnológico excesivo; y,
- Los servicios del contrato deben ser requeridos en el largo plazo (es decir, los contratos no deben considerar sólo el desarrollo de activos en el corto plazo).

Para efectos de demostrar que el proyecto propuesto generará Valor por Dinero y, además, será financiable por parte del Gobierno; todas las Autoridades Públicas, ya sea Centrales o Locales, deben satisfacer las pautas establecidas por el Departamento del Tesoro para la evaluación de proyectos¹¹.

¹¹ Ver la publicación “*Green Book – Appraisal and Evaluation in Central Government*” de HM Treasury.

5.3 Gobierno Local (Regional y Municipal)

5.3.1 Competencia por Fondos

En el caso del Gobierno Local, la selección de proyectos se realiza normalmente por la vía de una competencia entre las Autoridades Locales, por una cantidad limitada de recursos asignados para gasto en un sector específico. La cantidad de fondos totales disponibles queda fijada a nivel central, de acuerdo a las proyecciones del ciclo presupuestario de la Secretaría correspondiente. Y para participar de los fondos disponibles, las Autoridades Locales deben satisfacer tanto los requerimientos generales del Departamento de Tesoro, como también la presentación de una propuesta formal a la Secretaría correspondiente, basada en un completo plan de negocios para el proyecto o programa de inversión.

Para efectos de ilustrar el sistema de definición de prioridades, a continuación se muestra el ejemplo del sector del reciclado y residuos sólidos, manejado desde el Gobierno Central por DEFRA (el Departamento del Ambiente, Alimentos, y Asuntos del Campo). Se puede observar que los criterios generales (por ejemplo, cumplimiento con las regulaciones del Departamento de Tesoro y el proceso de aprobación habitual para proyectos de APP/PFI) es sólo una parte del listado completo de criterios. En realidad, dichos criterios de selección general pueden entenderse como condiciones necesarias para que proyectos propuestos sean considerados viables. Sin embargo, para que la propuesta de un proyecto tenga éxito, éste debe satisfacer una serie de requerimientos de carácter sectorial muy exigentes.

5.3.2 El Caso de DEFRA y el sector de la Residuos Sólidos

El uso formal de criterios de selección para proyectos de APP/PFI en el sector de los residuos sólidos fue introducido en Septiembre 2000. El objetivo principal¹² es la creación de soluciones sustentables basadas en el reciclado de residuos sólidos, y que respeten los principios de la jerarquía de la basura. Esta jerarquía define que las prioridades de manejo de basura deben estar dadas en el orden de las siguientes categorías:

- Reducción;
- Re-uso;
- Reciclado y Descomposición/Biodegradación (para uso agrícola);
- Recuperación de Energía; y
- Depósito en vertederos.

Por lo tanto, DEFRA ha definido que los criterios que los proyectos del sector deben cumplir para recibir Créditos PFI (además de la estrategia general de DEFRA para el país, y las aprobaciones generales correspondientes, ver Sección 6.1 sobre el proceso de desarrollo de proyectos), son los siguientes:

¹² Ver las condiciones establecidas por DEFRA en el sitio web: www.defra.gov.uk/environment/waste. En particular, referirse a los criterios revisados para la selección de proyectos publicados por DEFRA en Mayo de 2006 y actualizados en Agosto de 2007.

- Proyectos que hayan explorado posibilidades de colaboración mutua con Autoridades Locales vecinas. Se pretende aumentar la escala y el impacto estratégico de los proyectos por la vía de aumentar el tamaño de las áreas cubiertas y por lo tanto de los contratos de APP/PFI correspondientes. Asimismo, se espera que las Autoridades Municipales y Regionales tengan acuerdos formales de colaboración mutua para asegurar el funcionamiento del contrato a futuro;
- Proyectos que desvíen residuos para eliminar la demanda por depósito en vertederos. Este es un tema clave, dados los ambiciosos objetivos establecidos por las regulaciones europeas correspondientes. Asimismo, los proyectos deben contribuir a aumentar las cifras de reciclado y descomposición/biodegradación, y los planes estratégicos municipales deben reflejar dichos objetivos;
- Proyectos deben identificar explícitamente las contribuciones adicionales a la reducción de depósitos en vertederos que éstos realizarán durante su período de vigencia y hasta el año 2020, para cumplir con los objetivos establecidos a nivel nacional;
- Como reducción en la generación de basura es la primera prioridad (y a pesar que el modelo APP/PFI no es la herramienta más apropiada para lograr dicha reducción), la estrategia presentada debe demostrar el rol que el proyecto APP/PFI cumplirá en la estrategia más general. La presentación del proyecto debe demostrar cómo otras acciones contribuirán a alcanzar los objetivos definidos;
- Las estrategias de recuperación (incluyendo la generación de energía a partir de residuos) deben demostrar ser complementos (no un reemplazo, ni un impedimento) a estrategias de reducción, re-uso y reciclado;
- Propuestas deben demostrar que el proyecto propuesto ha sido sujeto a una rueda de consulta suficiente y que existe consenso en cuanto a su implementación;
- Propuestas deben seguir todas las pautas aplicables, de acuerdo a las regulaciones del Departamento del Tesoro, demostrar Valor por Dinero, y mostrar evidencia de todas las fuentes de financiamiento que serán utilizadas;
- Proyectos deberán cumplir con las pautas adicionales aplicables (entre otras, aquéllas de PUK y 4Ps para el sector);
- Costos relativos al depósito final de residuos, así como los potenciales ingresos resultantes de la venta de los mismos (por ejemplo, a terceros, para la producción de energía), deben ser considerados en el análisis de costo-beneficio del proyecto;
- Consideración especial será dada a proyectos que se concentren en las plantas de tratamiento de residuos solamente (por ejemplo: generación de energía, tratamientos mecánico-biológicos, y digestión anaeróbica);
- Proyectos deben considerar la posibilidad (y en su caso demostrar la factibilidad y aceptabilidad) de combinar el tratamiento de residuos

municipales con residuos comerciales y/o industriales, para mejorar la rentabilidad de los proyectos; y

- Proyectos deben haber identificado potenciales terrenos para la construcción de las instalaciones necesarias. Algunas regulaciones específicas, relativas a planificación urbana, deben ser respetadas. Y las autoridades competentes deben haber participado en el proceso.

5.4 Programas Específicos

5.4.1 Prioridades Programáticas

Vale la pena también mencionar el caso de algunos programas de inversión que diferentes Agencias Públicas de Gran Bretaña han llevado o están llevando a cabo. A modo de ilustración, entre ellos se cuentan los siguientes:

- El programa de inversión en salud primaria, denominado el programa de Fideicomisos de Financiamiento de Mejoría Local – LIFT (por sus siglas en inglés de “*Local Improvement Funding Trusts*”), que es manejado por una compañía independiente, propiedad del Departamento de Salud, denominada “*Community Health Partnerships*” (CHP), conocida hasta el Otoño de 2007 como “*Partnerships for Health*” (PfH);
- El programa de renovación de escuelas secundarias de Inglaterra – BSF (por sus siglas en inglés de “*Building Schools for the Future*”), que es manejado por la corporación “*Partnerships for Schools*” (PFS), establecida en 2004 por el Departamento de Educación y Partnerships UK;
- El programa de Academias (“*Academies*”), o escuelas de carácter técnico y/o comercial con libertad curricular, que mantienen asociación directa con empresas privadas (siendo parcialmente financiadas por éstas), que también es manejado por PFS;
- La reciente iniciativa del Gobierno descentralizado de Escocia, el Fideicomiso Futuros Escoceses (“*Scottish Futures Trust*”), lanzada en 2008 para reemplazar la PFI tradicional impulsada desde Londres, con la intención de concentrar el poder de compra de infraestructura en Escocia; y
- El programa de PFI para residencias sociales manejado por la Secretaría de Salud del Gobierno Británico (“*Adult Social Care PFI*”), destinado, entre otros a crear la infraestructura residencial para personas de la tercera edad, aquéllas con enfermedades mentales y minusválidos.

En todos estos casos, de una u otra manera, las autoridades a nivel local (ya sean fideicomisos de salud primaria, autoridades regionales, autoridades municipales u otras) deben competir por una cantidad limitada de recursos asignados para cada programa. La cantidad de fondos totales disponibles queda fijada a nivel central (ya sea en Londres o Edimburgo, según el caso). Las asignaciones totales son fijadas de acuerdo a las proyecciones del ciclo presupuestario correspondiente (como parte del presupuesto de la Secretaría correspondiente: Salud, Educación, o las Administraciones Descentralizadas de cada país miembro del Reino Unido).

Al igual que en casos descritos anteriormente, las autoridades locales correspondientes deben satisfacer tanto los requerimientos generales del Departamento de Tesoro, como también la presentación de una propuesta formal a la administradora del Programa relevante en cada caso (por ejemplo, CHP o PFS), basada en un completo plan de negocios para el proyecto o programa de inversión.

Para efectos de ilustrar el sistema de definición de prioridades, a continuación se muestra, a modo de ejemplo, el caso de las prioridades definidas por PFS para el Programa "Building Schools for the Future" – BSF.

5.4.2 El caso de BSF y las Escuelas Secundarias de Inglaterra

Los criterios establecidos por PFS para priorizar proyectos presentados por las Autoridades Locales de toda Inglaterra, pueden ser divididos en dos categorías principales:

- Condiciones principales para la evaluación de prioridades de inversión:
 - ❑ **Nivel de resultados académicos:** Proyectos que se refieran a la renovación de escuelas cuyos estudiantes obtienen niveles más bajos de resultados académicos son asignados a una prioridad más alta para recibir la aprobación de los fondos necesarios. El indicador principal utilizado para esta medición son los resultados promedio (entre los estudiantes de las escuelas incluidas en cada proyecto) en los exámenes de término de la educación secundaria.
 - ❑ **Nivel de Pobreza:** Aquellos proyectos que se refieran a escuelas con estudiantes con niveles de pobreza más altos reciben una prioridad más alta para recibir la aprobación de los fondos. El indicador principal utilizado en este caso es deducido de datos relativos a beneficios tributarios otorgados por el Gobierno para familias de menores ingresos.
 - ❑ Los dos indicadores anteriores se combinan en un indicador único, que a su vez define listados de prioridades. Dichos listados son utilizados para seleccionar las más altas prioridades entre los primeros, segundos, terceros, etc. proyectos presentados por cada Autoridad Local.
- Condiciones mínimas requeridas para participar incluyen, pero no se limitan a las siguientes:
 - ❑ Completar y confirmar la implementación de una estrategia de cambio educacional – tema central para definir los objetivos de transformación educacional que se buscan, cómo éstos se traducen en objetivos específicos para el área geográfica de la Autoridad Local, cómo reflejan las políticas gubernamentales y cómo éstos se traducirán en mejoría de los resultados educacionales;
 - ❑ Desarrollar planes detallados de administración inmobiliaria para toda el área geográfica de la Autoridad Local – éstos se deben

reflejar en un plan de desarrollo y renovación de instalaciones consistente con los objetivos de transformación educacional;

- ❑ Desarrollar un plan detallado de uso de tecnologías de información, que identifique qué y cómo será provisto para apoyar el proceso educativo;
- ❑ Presentar una evaluación de costo-beneficio que cumpla con todos los requisitos establecidos por el Departamento del Tesoro para proyectos de inversión de capital;
- ❑ Completar un análisis financiero que identifique cada una de las fuentes de financiamiento a ser utilizadas durante la implementación del programa de inversión;
- ❑ Demostrar la capacidad de gestión por parte de la Autoridad Local. Éste se ha convertido con el tiempo en uno de los elementos principales de la evaluación por parte del PFS, convirtiéndose, en la práctica, en un tercer elemento de evaluación de prioridades de inversión (junto con los niveles educacionales y de pobreza descritos anteriormente). Esto es el reflejo de una realidad de los proyectos de construcción complejos como éstos: cuando la capacidad de gestión no está disponible, las probabilidades de éxito se reducen ostensiblemente, sin importar cuán importante o relevante sea el proyecto;
- ❑ Capacidad actual y futura (por la vía del desarrollo planeado) de los recursos humanos necesarios para generar el cambio educacional esperado. Este punto se refiere principalmente a los planes de capacitación (incluyendo aquélla en nuevas tecnologías) para la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje;
- ❑ Todas las condiciones anteriores deben quedar reflejadas en el plan de negocio presentado por la Autoridad Local para la aprobación por parte de PFS.

6 PROCESO DE DESARROLLO DE PROYECTOS

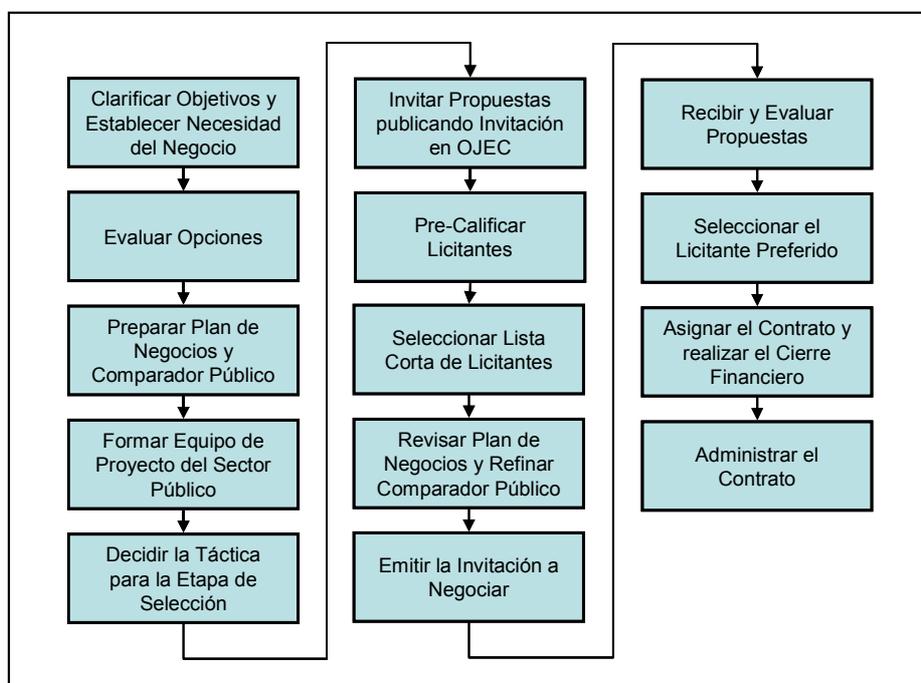
6.1 Pautas Iniciales

Durante las primeras etapas de la PFI, existía una demanda importante de pautas de desarrollo de proyectos de PFI. Tanto los servidores públicos, como los representantes de la industria requerían de "mapas de ruta" para enfrentar los desafíos que planteaban los proyectos PFI. Al mismo tiempo, la evidencia que surgía de los primeros proyectos insinuaba largos procesos de licitación, difíciles negociaciones y altos costos de preparación de propuestas.

En respuesta a estas razonables aprehensiones, varias publicaciones circularon en la industria¹³. Cada una de éstas buscaba iluminar el camino a diversos participantes en la nueva industria. Y la TTF estableció la pauta por parte del Gobierno, a través de su Guía paso por paso al proceso PFI¹⁴. Las etapas principales eran las ilustradas en la Figura 6.1¹⁵.

Como se discute más adelante, esta ruta de desarrollo de proyectos PFI ha sido modificada desde entonces, debido a las variaciones establecidas en las regulaciones de las Licitaciones de APPs. Sin embargo, hasta la fecha, constituye una pauta general para el desarrollo de los proyectos, desde el punto de vista del Sector Público.

Figura 6.1 – Guía de Paso por Paso al Proceso PFI, TTF



¹³ Un ejemplo es la publicación del Construction Industry Council "Constructors' key guide to PFI", 1998

¹⁴ Ver Treasury Taskforce, "Step by Step Guide to the PFI procurement Process", Noviembre 1999

¹⁵ En la figura, "OJEC" se refiere a la ya desaparecida "Official Journal of the European Community", actualmente denominada "Official Journal of the European Union", OJEU.

6.2 Contexto General, Unión Europea y Licitación de Contratos Públicos

Los contratos públicos, es decir, aquéllos entre una organización del Sector Público (Gobierno Central, Gobierno Local, Parlamento, Tribunales, Organizaciones Públicas No-Departamentales, las Fuerzas Armadas y otros), y un proveedor privado (denominados “Operadores Económicos”; están reguladas por Directivas de la Unión Europea. En particular cabe referirse a la Directiva de Procedimientos de Adjudicación de Contratos Públicos del Sector Público No. 2004/18/EC¹⁶.

Excepciones para la aplicación de estas Regulaciones corresponden a casos de obras ejecutadas en ámbitos de servicios públicos concesionados (por ejemplo, telecomunicaciones o agua potable), o bien, en casos como la seguridad del estado y los tratados internacionales específicos. Las Regulaciones también establecen límites mínimos de tamaño de contrato para que éstas sean aplicables. Sin embargo, dado el valor habitual para contratos de APP/PFI; el monto mínimo establecido en las Regulaciones es siempre sobrepasado. Por lo tanto, en el ámbito de las APP/PFIs, se asume que las Regulaciones son siempre aplicables.

Las Directivas Europeas mencionadas quedan reflejadas en la Ley Británica a través de las Regulaciones de Contratos Públicos de 2006¹⁷, y las principales partes de dichas Regulaciones establecen normas para:

- La aplicación de las Regulaciones;
- La especificación técnica de Servicios;
- Los procedimientos anteriores a la asignación de Contratos¹⁸;
- La selección de Proveedores;
- La asignación de Contratos;
- Contratos especializados; y,
- Otras materias específicas y cláusulas transitorias.

En particular, es necesario entrar en los detalles relativos a los diferentes procesos que se establecen en las Regulaciones en relación a los Mecanismos de Licitación. La versión anterior a las Regulaciones de 2006, que reflejaba las Directivas de la Unión Europea de los años 1992-97, ya consideraba tres procesos para la adjudicación de Contratos Públicos:

- **Proceso Abierto:** por el cual, cualquier licitante puede presentar propuestas, cuyo mecanismo de asignación es normalmente el precio (sujeto a un análisis de cumplimiento de especificaciones técnicas) y normalmente es

¹⁶ Ver “*Public Sector Procurement Directive (2004/18/EC)*”, que derogó Directivas anteriores, en particular, Directivas 93/36/EEC, 93/37/EEC, 92/50/EEC, y sus modificaciones en Directiva 97/52/EC.

¹⁷ Ver “*Public Contracts Regulations (2006)*”.

¹⁸ Esta parte de las Regulaciones junto con la siguiente, relativa a la asignación de contratos (métodos de evaluación), son las secciones claves de las Regulaciones para los interesados en los métodos de licitación de proyectos de PFI.

utilizado para la adquisición de productos estandarizados (por ejemplo, combustible);

- **Proceso Cerrado:** que es un proceso similar al que ha sido usado por los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) Federales Mexicanos (bajo la Ley de Arrendamientos, Adquisiciones y Servicios del Sector Público – LAASSP), puede o no incluir precalificación, y que ha sido normalmente adoptado por los países mediterráneos de la Unión Europea para sus contratos de APPs; y
- **Proceso Negociado:** por el cual, los licitantes son invitados a negociar un contrato (en lugar de presentar propuestas finales), que involucran detalladas ruedas de discusión entre el Sector Público y uno o más Licitantes, y que fue adoptado inicialmente por la PFI Británica (utilizado durante más de 12 años);

Sin embargo, debido a la necesidad doble de proveer una alternativa más flexible al Proceso Cerrado (para aquellos casos de contratos complejos), pero que no permitiera lo que algunos consideraban el abuso del Proceso Negociado (usado por los británicos para la PFI); las Regulaciones de 2006 incorporaron una cuarta opción:

- **Proceso de Diálogo Competitivo:** a través del cual se permite llevar a cabo un “proceso negociado” con varios licitantes simultáneamente pero sólo hasta un punto del proceso, después del cual sólo se permite llevar a cabo un “proceso cerrado” y un ajuste final (sin negociación fundamental) con un Licitante Preferido.

Por lo tanto, el caso de la PFI Británica ha estado sujeto a las Directivas Europeas aplicables, tanto como éste ha servido de referencia para su modificación posterior. El uso habitual del Proceso Negociado por parte del Reino Unido, mientras otros países miembros (por ejemplo, España e Italia) siguieron utilizando el tradicional Proceso Restringido, generó polémica y largas discusiones en Bruselas y Estrasburgo.

Desde el 31 de Enero de 2006, el Gobierno Británico ha utilizado primordialmente el Proceso Negociado para sus proyectos de APP/PFI y otros tipos de APPs. En aquellos casos en que éste requiere la utilización del Proceso Negociado, esta acción debe ser excepcional y claramente justificada.

6.3 Proceso Negociado y Diálogo Competitivo

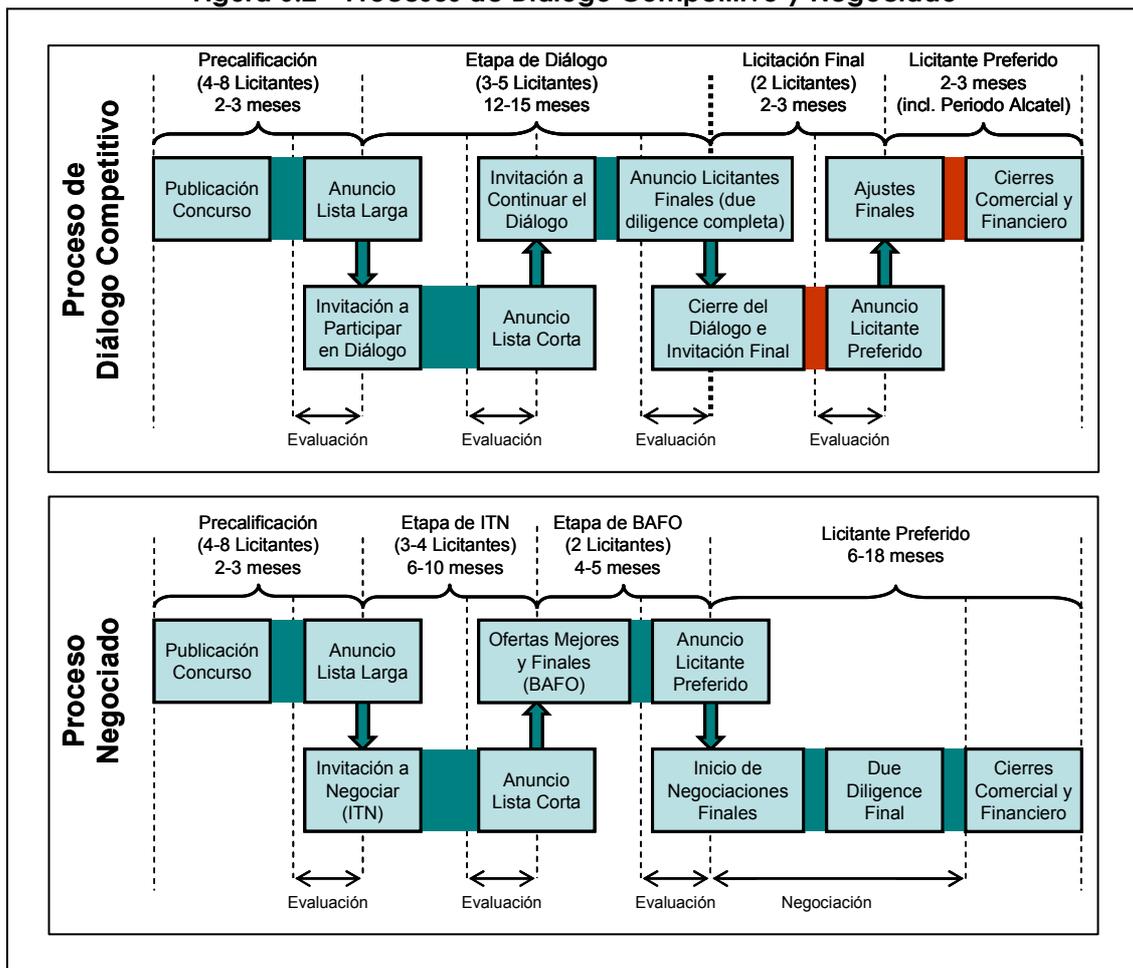
Características específicas del Proceso de Diálogo Competitivo incluyen las siguientes:

- El diálogo es permitido con los licitantes preseleccionados, sobre cualquier materia (incluyendo el precio de los servicios) que sea necesaria para satisfacer las necesidades y requerimientos de la autoridad contratante;
- El diálogo se lleva a cabo en ruedas sucesivas, a través de las cuales se reduce el número de participantes, así como el número de soluciones, hasta identificar aquellos participantes que serán invitados a participar en la etapa posterior al cierre del diálogo;

- El diálogo es formalmente cerrado cuando la autoridad tiene la certeza que todas las propuestas remanentes en el proceso son satisfactorias y, por lo tanto, quien quiera sea elegido como Licitante Preferido, la Autoridad satisfará sus necesidades;
- Las discusiones que se llevan a cabo una vez el diálogo ha sido cerrado, están estrictamente reguladas (de manera similar a aquéllas bajo un proceso restringido);
- Las discusiones finales con el Licitante Preferido (una vez terminada la etapa de competencia cerrada) están estrictamente limitadas a la afinación de los detalles del Contrato, sin que negociación fundamental alguna pueda ser llevada a cabo; y
- La adjudicación del contrato se realiza sobre la base del criterio de condiciones económicamente más convenientes (de acuerdo a la discusión en Sección 3.1.2 anterior).

Las etapas principales del Proceso de Diálogo Competitivo, y su comparación en relación a aquéllas del Proceso Negociado, que fuera utilizado hasta la fecha de implementación del primero, se ilustran en la Figura 6.2.

Figura 6.2 – Procesos de Diálogo Competitivo y Negociado



6.4 El Gobierno Central y los Proyectos de Inversión

Además de las Regulaciones discutidas anteriormente, el Gobierno Británico ha establecido una serie de mecanismos de Administración de Proyectos que cumplen dos funciones primordiales:

- Establecer buenas prácticas en el desarrollo y administración de proyectos; y
- Establecer puntos de decisión formal y aprobación financiera, en instancias claves del desarrollo de los proyectos.

Dentro de la primera categoría, cae el establecimiento de una metodología de puntos de control, denominada "Gateway Reviews", cuya implementación obligatoria para todos los organismos del Gobierno Central (y actualmente adoptado por el Gobierno Local y otras entidades públicas) ha estado a cargo de la OGC. En pocas palabras esta metodología establece seis puntos principales en el desarrollo de un proyecto de inversión de capital (sea éste de APP/PFI, o no), en los cuales debe llevarse a cabo una revisión formal externa del proyecto. La revisión formal la lleva a cabo un panel de expertos que no son participantes en el proyecto y cuya afiliación depende del nivel de riesgo del proyecto (combinación de valor y complejidad del proyecto). El alcance de la revisión es amplio, ya que cubre entre otros, temas técnicos (desarrollo de diseños, permisos de construcción, aspectos legales y excepciones a las pautas aplicables), financieros (evaluaciones, aprobaciones de fondos), y organizacionales (recursos disponibles, comunicaciones, participación y consulta con tomadores de decisiones y agentes externos claves). Y aunque estas revisiones suponen ser de apoyo al proyecto (no auditorías), el resultado de las mismas tiene una incidencia directa sobre las aprobaciones formales que el proyecto debe recibir por separado. Ningún panel de aprobación de proyectos se sentiría cómodo endosando aprobación financiera importante alguna a un proyecto que recibe una evaluación de color rojo en la "Gateway" correspondiente.

En cuanto a las aprobaciones mismas, vale la pena mencionar el Grupo de Revisión de Proyectos ("*Project Review Group*" – PRG) que el Departamento del Tesoro estableció muy temprano en la historia de la PFI británica. Éste es un panel de expertos en PFI del sector público, que es liderado por el Departamento del Tesoro, y que cuenta en su membresía también con representantes de PUK, 4Ps y la Secretaría de asuntos relativos a Gobiernos Locales. Los términos de referencia del PRG incluyen la supervisión y el proceso de aprobación de proyectos de las Autoridades Locales de Inglaterra, así como la asignación de Créditos PFI a los mismos. Una figura similar ha sido aplicada también, durante los últimos años, a los grandes proyectos del Gobierno Central, a través del MPRG ("*Major Projects Review Group*"), cuya participación se remite a proyectos o programas (sean éstos de APP/PFI, o no) que son considerados particularmente grandes, complejos o novedosos. El MPRG es particularmente importante en el caso de aquellas Secretarías que no cuentan con un programa de proyectos APP/PFI establecido, y por lo tanto, carecen de una estructura organizacional apropiada para la aprobación interna de grandes inversiones de capital.

Finalmente, vale la pena mencionar las pautas establecidas por el Gobierno en relación al proceso de Administración de Contratos de APP/PFI. La Nota Técnica No.6 de la TTF¹⁹ considera tres etapas principales:

- Durante el proceso de licitación, cuando la Autoridad debe establecer las reglas principales para la administración del contrato que serán implementadas durante la vida del Contrato;
- Durante el desarrollo del Proyecto, desde la adjudicación del Contrato y hasta el inicio de Servicios y por lo tanto pagos, cuando la supervisión de las actividades requeridas para la prestación de los servicios son supervisadas; y
- Durante la etapa de prestación de los Servicios, cuando la calidad y cantidad de los servicios efectivamente prestados, así como el uso efectivo de los mismos, son monitoreados.

Asimismo, vale la pena mencionar que más detalles acerca del proceso de desempeño y supervisión de los Servicios en proyectos de APP/PFI se pueden encontrar en SoPC4.

¹⁹ Ver Treasury Task Force, “*Technical Note No. 6: How to Manage the Delivery of Long Term PFI Contracts*”, 1999.

7 REGULACIÓN ECONÓMICA Y DE NIVELES DE SERVICIO

7.1 Regulación Económica por Sectores

Debido a la diversidad de sectores a las que la PFI y otras formas de APPs se han extendido, no es ilógico pensar que la regulación económica de la industria es un tema multi-sectorial, y por lo tanto complejo en su análisis. En efecto, no es posible encontrar una línea única que refleje tanto los requerimientos técnicos o financieros de la red de autopistas de Inglaterra, las instituciones de salud primaria en Escocia, y la problemática que enfrentan los municipios para cubrir las necesidades de vivienda social en barrios marginales de la ciudad de Londres.

Por lo tanto, este documento no se refiere a la regulación industrial de un supuesto "mercado APP". Éste no es el objetivo de este capítulo. Aunque en efecto algunos sectores específicos de las APP/PFI han enfrentado desafíos importantes. Por ejemplo, las Autoridades encargadas de desarrollar los grandes hospitales (debido al inusualmente alto requerimiento por capacidad financiera de los licitantes, para poder enfrentar el desarrollo de propuestas), y las cárceles (debido a la existencia de un número reducido de operadores capacitados para operar prisiones con 600 a 1,000 reclusos, luego de años de consolidación del mercado) han tenido que realizar esfuerzos específicos para asegurar competencia efectiva, evitar licitaciones con sólo un concursante y/o demostrar Valor por Dinero. Y como se discute en la Sección 5.4 anterior, el Gobierno Laborista ha impulsado fervientemente su agenda igualitaria, priorizando la inversión en las escuelas secundarias de sectores más desposeídos, para apoyar la transformación educativa, y no necesariamente en la infraestructura con la peor condición. En general, la regulación de los segmentos del "mercado APP" ha sido dejada en manos de las Secretarías correspondientes.

Por lo tanto, el tema central en las APP/PFI británica es el tema del Valor por Dinero. Las regulaciones de la industria de las APP/ PFIs se concentran en una decisión específica: asumiendo que un proyecto es necesario, ¿debe desarrollarse vía APP/PFI u otra vía más tradicional? Todas las regulaciones de la PFI asumen que la discusión relativa a la identificación de la necesidad de satisfacer un servicio público ya ha sido llevado a cabo. Y por lo tanto, la decisión clave no se refiere a la elección entre un hospital y una escuela. Ésta es más bien una decisión subsidiaria relativa a la manera en que se concretará la provisión de dicha infraestructura. Sin embargo, cada proyecto APP/PFI debe demostrar, en su plan de negocio, que dicha necesidad existe y luego demostrar que la manera propuesta para resolverla es la más eficiente.

7.2 Valor por Dinero y Transferencia de Riesgos

De acuerdo a la discusión anterior, la prueba ácida en relación al progreso (o no) de un proyecto o programa de APP/PFI u otra forma de APP, es la demostración de Valor por Dinero, a través de una distribución apropiada de

riesgos entre las partes. La metodología principal para llevar a cabo dicha evaluación está definida en la Guía para la Evaluación de Valor por Dinero del Departamento del Tesoro²⁰. Esta guía se refiere a tres etapas principales del proceso de evaluación de Valor por Dinero en iniciativas de inversión del tipo APP/PFI:

- Evaluación a Nivel de Programa: esta evaluación coincide con la elaboración del plan de negocios general para la iniciativa sectorial (por ejemplo, programa de ampliación de la capacidad carcelaria);
- Evaluación a Nivel de Proyecto: esta segunda evaluación se refiere a un proyecto específico, e incluye una evaluación preliminar acerca del mecanismo de adjudicación. Es decir, una opinión inicial en relación a la decisión de utilizar, o no, la ruta APP/PFI; y,
- Evaluación relativa al Mecanismo de Adjudicación de Contrato: esta tercera evaluación se refiere a una revisión regular durante el proceso de licitación de un contrato en particular, para asegurar que el proyecto pueda conseguir sus objetivos dado el interés mostrado por el mercado, y la capacidad del mismo.

La misma guía define que las iniciativas por la vía APP/PFI deben ser llevadas a cabo sólo cuando éstas demuestran representar Valor por Dinero. Y el concepto de Valor por Dinero es definido como la combinación óptima de costos durante el ciclo de vida del proyecto, por un lado, calidad de los bienes o servicios para satisfacer las necesidades de los usuarios, por el otro. La guía se aleja explícitamente del concepto de propuestas más baratas. Además, se establece que para manejar apropiadamente un proceso de adjudicación de un contrato, es necesario considerar lo antes posible cuáles son los parámetros fundamentales que influyen sobre el Valor por Dinero de la iniciativa. Dicho análisis es llevado a cabo, fundamentalmente, por la vía de la metodología del Comparador del Sector Público. Y la guía del Departamento del Tesoro identifica los siguientes como los temas centrales de dicho análisis:

- Distribución óptima de riesgos entre las partes, no sólo en el análisis inicial, sino también en la implementación contractual y práctica;
- Énfasis en los costos de ciclo de vida;
- Planificación temprana e integral de los servicios relacionados con las instalaciones (ejemplo, mantenimiento);
- Consideración de la inclusión (o no) de los servicios no-relacionados con las instalaciones (ejemplo, limpieza);
- Uso de especificaciones de desempeño de servicios (a diferencia de especificaciones técnicas);
- Incorporación de incentivos contractuales apropiados para asegurar la provisión de servicios de calidad y a tiempo;

²⁰ Ver. HM Treasury, “*Value for Money Assessment Guidance*”. Esta guía fue publicada por primera vez, en su forma actual, en Noviembre 2004, reemplazando la Nota Técnica No. 5 de la TTF (“*Treasury Taskforce ‘Technical Note 5’ for Private Finance Initiative (PFI) procurements*”). La misma guía fue posteriormente actualizada, y la última versión vigente es la de Noviembre 2006.

- Determinación de la duración del contrato sobre bases técnicas (ejemplo, proyección futura de servicios públicos, durabilidad de activos, obsolescencia y ciclos de reemplazo);
- Incorporación de flexibilidad a las modificaciones futuras del contrato, en la medida de lo posible;
- Disponibilidad de capacidades profesionales en el sector público y en el privado; y
- Proporcionalidad entre las dimensiones del proyecto y los costos de transacción resultantes.

Otros puntos adicionales relativos a Valor por Dinero que son destacados en la misma guía son:

- Es necesario que el proceso de adjudicación del Contrato, sea éste APP/PFI o no, sea bien planeado, bien administrado, ejecutado apropiadamente y transparente. En caso contrario la opción de alcanzar Valor por Dinero se ven seriamente reducidas;
- Valor por Dinero no debe ser alcanzado por la vía de reducir las condiciones de empleo de los trabajadores^{21,22};
- Externalidades de los proyectos deben ser tomadas en cuenta, de acuerdo a las pautas de evaluación de proyectos del Departamento del Tesoro;
- El desarrollo de estrategias de provisión de infraestructura pública mejora el Valor por Dinero en el contexto de proyectos APP/PFI, porque ayuda a buscar un justo balance entre la definición de servicios de largo plazo y la flexibilidad que los contratos requieren;
- El Valor por Dinero es reducido cuando los proyectos presentados al mercado no están claramente definidos, por lo tanto las Autoridades deben disponer de suficientes recursos antes de involucrar a los potenciales proveedores.

7.3 Fuentes de Financiamiento de la Autoridad Contratante

La misma guía del Departamento del Tesoro destaca que la capacidad de pago futura ("affordability") debe ser estudiada con mucho cuidado por la Autoridad contratante. Por lo tanto, los planes de negocio de los proyectos deben incluir no sólo un estudio de Valor por Dinero, sino también un estudio separado acerca de las fuentes de financiamiento.

²¹ Éste es un tema central en el debate de la PFI, particularmente en el sector de la Salud. Por años los sindicatos de empleados públicos presionaron al Gobierno para que este punto fuera considerado en las pautas del Gobierno para PFI. Ver, por ejemplo, UNISON, "UNISON comments on new Treasury Guidance for PFI", Abril 2004, que resume varias de las críticas generales de los sindicatos a la manera en que se toman decisiones en relación a los proyectos PFI. Ver también, HM Treasury, "PFI: strengthening long-term partnerships", Marzo 2006, donde el Gobierno establece una política general en respuesta a dichas críticas.

²² El debate es mejor ejemplificado en el caso de los servicios no relacionados directamente con la infraestructura del contrato PFI. Por ejemplo, el mantenimiento de la infraestructura está directamente relacionado con la inversión inicial y existen múltiples argumentos para incluirlo en el contrato. Sin embargo, el argumento para la inclusión de servicios como limpieza o distribución de correos es más débil. Y los sindicatos han atacado fuertemente la inclusión de estos últimos.

Este es otro de los puntos que los críticos de la PFI han destacado como un punto débil de la iniciativa²³. Ha sido habitual, por ejemplo, criticar a la PFI como “*the only game in town*”, es decir, la única opción de financiamiento de infraestructura pública para muchas autoridades públicas. El tema central en esta discusión es que las propuestas de las Autoridades contratantes deben pasar dos pruebas separadas: (a) demostrar Valor por Dinero, y (b) demostrar que pueden ser financiadas. El problema es que estas dos pruebas, o funciones objetivo, pueden llegar a tener puntos óptimos locales que no coinciden entre sí. En otras palabras, lo que es financiable, no es necesariamente la solución que proveerá el mejor Valor por Dinero. Y si, como sugieren los críticos de la PFI, los únicos fondos disponibles (por ejemplo, por la vía del mecanismo de los Créditos PFI para la renovación de vivienda social por parte de los municipios) son fondos de recursos corrientes en el largo plazo; cualquier mecanismo de adjudicación por la vía tradicional de las obras públicas, sin importar cuán eficiente éste sea en proveer Valor por Dinero, no podrá pasar la segunda prueba, relativa a financiamiento.

Por lo tanto, las pautas establecidas como una regla general, en cuanto a la neutralidad del análisis en relación al método de adjudicación, deben ser interpretadas de acuerdo a la realidad financiera de las Autoridades Públicas. Y como lo importante es que el Valor por Dinero (es decir, la eficiencia en el uso de los fondos de los contribuyentes) no se vea sacrificado por razones contables (debido al tipo de fuentes de financiamiento o el tratamiento contable requerido por las mismas), los Gobiernos hacen bien en abrir una variedad de mecanismos de financiamiento para las Autoridades contratantes. Un ejemplo de este caso es la iniciativa del “*Prudential Borrowing*”, por la vía de la cual, Autoridades Locales de Inglaterra pueden endeudarse para financiar inversiones de capital (dentro de límites apropiados de deuda sobre patrimonio e ingresos). Esta opción abre un camino alternativo a las APP/PFIs, para aquellos Municipios bien administrados, que puede ser aplicado en casos en que la prueba de Valor por Dinero es satisfecha, pero las fuentes de financiamiento habituales no están disponibles.

Finalmente, vale la pena mencionar también, que las Autoridades deben cuidar los grados de libertad que dejan los compromisos de pago futuros por contratos APP/PFI. No es extraño, en particular dentro del sector de la salud, leer acerca de Fideicomisos de Administración de Hospitales, que enfrentan dificultades para cumplir sus obligaciones financieras habituales debido a los compromisos adquiridos frente a un proveedor APP/PFI. Este es un tema fundamental para asegurar el éxito de una iniciativa de APPs. Una historia en la prensa relativa a un hospital que decide eliminar servicios médicos, para poder ejecutar los pagos a un proveedor de APP/PFI (incluyendo, por supuesto, sus utilidades), no es una contribución positiva a ninguna iniciativa de este tipo, sea o no bien fundada.

²³ Ver también, UNISON, “*UNISON comments on new Treasury Guidance for PFI*”, Abril 2004, en relación, por ejemplo, a las fuentes de financiamiento disponibles por la vía de los “*PFI Credits*”.

7.4 Regulación de Niveles de Servicio – “Output Specifications”

En cuanto a los mecanismos de regulación de los niveles de Servicio, una vez que los contratos de APP han sido adjudicados, vale la pena referirse a las Especificaciones y los Indicadores de Gestión que los Contratos de APP/PFI normalmente utilizan.

7.4.1 Tipos Genéricos de Especificación

Como una clasificación general, es posible dividir los tipos de especificaciones de contratos de infraestructura en las siguientes cuatro categorías:

- **Especificaciones Técnicas:** que definen las características físicas de un ítem. Las especificaciones tradicionales de construcción (de obras civiles o edificación) caen dentro de esta categoría. Y normalmente incluyen parámetros como por ejemplo, la definición de dimensiones físicas, voltajes de entrada y salida, materiales a ser usados, marca, modelo, etc.
- **Especificaciones de Desempeño Operacional:** que corresponden a una extensión lógica y natural de las Especificaciones Técnicas. En este caso, se estipula el desempeño requerido de un ítem, por medio de la definición de sus insumos y sus productos operacionales. Este tipo de especificación es típicamente usado para casos de equipamiento y maquinaria.
- **Especificaciones Funcionales (o en inglés, “Outputs”):** que definen las tareas a ser desempeñadas y/o los resultados a ser alcanzados por un producto o ítem, sin describir el método para lograrlo. Éstas son usadas exitosamente para definir los servicios en contratos de administración o mantenimiento de instalaciones (incluyendo, aquellos estándares aplicables dentro de contratos de APPs). Por ejemplo, “Servicio de archivo, préstamo y recolección de documentos para los empleados de las Instalaciones”.
- **Especificaciones de Resultados Últimos (o en inglés, “Outcomes”):** que define los resultados últimos a ser alcanzados por la organización del cliente. Éstas son normalmente utilizadas en ámbitos de “partnering” real y efectivo entre dos organizaciones. Por ejemplo, el fin último de construir una escuela es mejorar el nivel educacional de la población beneficiada, y como resultado, el nivel socio-económico de la misma. Y si existe una relación integrada de largo plazo, los indicadores de gestión del proveedor de escuelas debería indicadores de desempeño educacional de los estudiantes de dichas escuelas. Otros ejemplos de otros ámbitos de la industria son la integración de cadena de valor, industria automotriz (utilidades del grupo y sus proveedores) y la reducción en los índices de accidentes vinculado a contrato de mantenimiento carretero.

7.4.2 Las Especificaciones para Proyectos de APP/PFI

Las Especificaciones de un Contrato de APP/PFI, en conjunto con su Mecanismo de Pagos, puede decirse que constituyen el “corazón del Contrato”. Y en la medida de lo posible en la práctica, se recomienda que las Especificaciones sean desarrolladas de acuerdo a la categoría de Especificaciones Funcionales (o en inglés, “Output Specifications”) descrita en

el párrafo anterior. Las Especificaciones de Resultados Últimos también pueden ser apropiadas, aunque incluso cuando aplicadas parcialmente, éstas son menos comunes y generan mayor dificultad al sector privado. Es decir, la Autoridad contratante debe definir **QUÉ quiere-necesita, y no CÓMO** esto debe ser alcanzado.

Sin embargo, es necesario notar que en ciertas ocasiones, es necesario hacer una excepción a esta regla general. Este caso es común, por ejemplo, en la definición de sistemas tecnológicos que requieren compatibilidad y/o integración con sistemas de la Autoridad ya existentes. En estos casos, la Autoridad contratante no debe tener duda ni inconvenientes en considerar, de manera parcial, ciertos elementos de la especificación que caigan en las categorías de Especificaciones Técnicas y/o Especificaciones Funcionales.

En resumen, las especificaciones de un contrato APP/PFI deben definir los Servicios a ser prestados, de manera que se cree un ambiente:

- Seguro (seguridad patrimonial e industrial);
- Limpio (ambiente de trabajo, uso);
- Sustentable (incluyendo objetivos ambientales específicos);
- Legalmente apropiado (regulaciones aplicables); y,
- Operacional continuo (regulan interrupción de servicios).

Y dichos servicios deben ser llevados a cabo de una manera discreta, es decir, sin interferir con la provisión de los "Servicios Centrales" (servicio pedagógico en un ambiente educacional, o servicios médicos en el ambiente de la salud), pero que al mismo tiempo apoye activamente la prestación de los mismos.

Las diferencias fundamentales entre las especificaciones para contratos de APP/PFI y aquéllas para otros tipos de contratos son las siguientes:

- Éstas incluyen la integración de los Servicios de Diseño, Construcción, Operación y Financiamiento;
- El contrato es de largo plazo (típicamente, 20-30 años) y por lo tanto, la definición debe lograr, dentro de lo posible alejarse de la contingencia actual, y mantenerse en el tiempo;
- El hecho que sea de largo plazo, también involucra que el proveedor deberá optimizar su inversión sobre ciclo de vida del proyecto y los indicadores de gestión deberán permitir la libertad al proveedor para que éste lo logre;
- El énfasis de la especificaciones de APP/PFI está puesto en la prestación del Servicio y no en el activo a ser utilizado para prestarlos;
- Sí el contrato está bien estructurado, se logra una transferencia real de riesgos, por la vía de pagar por los Servicios: (a) sólo cuando éstos son prestados, (b) no cuando se requerían, pero no estuvieron disponibles, y (c) (opcional) tampoco cuando no se requerían (riesgo de demanda).

Para que se logre Valor por Dinero en contratos de APP/PFI, es necesario que exista una transferencia real de riesgos, que sea consistente con el análisis del

Comparador del Sector Público. No es extraño que el análisis de opciones y la comparación entre las proyecciones del Contrato APP/PFI vs. el Comparador sean muy positivas, mientras la transferencia efectiva (una vez que el Contrato ha sido elaborado y negociado) no refleje dichas condiciones.

Dicha transferencia real se logra por la vía de definir inequívocamente la distribución de riesgos contractuales, por la vía de una serie de indicadores de gestión claves (KPIs, por su sigla en inglés de "Key Performance Indicators"). Estos KPIs, a su vez, deben estar directamente ligados al Mecanismo de Pagos (o Mecanismo de Deducciones) del Contrato. Sin una definición clara, precisa y medible, así como sin un vínculo directo a un impacto financiero proporcional a cada falta; es improbable que la transferencia de riesgos lograda sea efectiva.

7.4.3 Especificaciones Estandarizadas por Sector

Como las especificaciones requeridas por un Contrato APP/PFI están directamente ligadas a las características técnicas de los Servicios contratados; las diferentes Secretarías y organismos coordinadores han desarrollado especificaciones y mecanismos de pago estandarizados para varios de sus sectores de influencia.

Dichos documentos estandarizados, aunque en la mayoría de los casos requieren una cantidad de trabajo importante para ser adaptados a la realidad de cada proyecto; proveen un punto de partida avanzado para las Autoridades contratantes (que en su mayoría no han ejecutado un contrato similar en el pasado). Además, la estandarización de documentos provee un mecanismo de:

- Transferencia de conocimiento, para evitar la creación y re-creación de ideas para casos similares;
- Estandarización de políticas comerciales, por ejemplo, por la vía de establecer mecanismos de medición de disponibilidad y desempeño similares; y,
- Ahorro en costos de transacción importantes, ya que la industria tiende a aceptar los estándares aplicados habitualmente como riesgos intrínsecos del negocio.

Ejemplos de estos documentos estandarizados son las Especificaciones y Mecanismos de Pago estándar desarrollados por 4Ps para sectores como los de las viviendas sociales, las estaciones de emergencia y el alumbrado público.

8 DESCRIPCIÓN DE LOS MECANISMOS DE PAGOS Y ESQUEMAS DE REAJUSTE

8.1 General

De acuerdo a la discusión en la Sección 4.5 anterior, una serie de documentos estandarizados han sido generados, para una diversidad de sectores, a través del tiempo. Este es el caso, por ejemplo, de los sectores de los hospitales, la salud primaria y las escuelas. Cada uno de estos casos refleja las condiciones y requerimientos particulares de cada tipo de proyecto.

Para efectos de esta discusión, sin embargo, vale la pena concentrarse en los principios fundamentales que han sido establecidos, en general, sin importar el sector del que se trate, de manera centralizada. Dichos principios están plasmados en los documentos de la SoPC, cuya última edición (versión No. 4, referida normalmente como SoPC4)²⁴ fue publicada por PUK en Marzo 2007. Dos addenda adicionales han sido publicados desde entonces (en Octubre 2008 y Abril 2009). Sin embargo, estos no afectan la discusión de este capítulo.

8.2 Principios Fundamentales en SoPC4

El Mecanismo de Pagos de un Contrato de APP, junto con sus Especificaciones (también referido como Requerimientos de la Autoridad) es el corazón del Contrato. En estos documentos se definen los servicios a ser prestados y se estipula la distribución de riesgos entre la Autoridad Contratante y el Contratista (o Proveedor de Servicios). En efecto, el Mecanismo de Pagos establece los incentivos más importantes para que el Contratista provea los Servicios definidos, y por lo tanto, tiene una influencia directa sobre el Valor por Dinero efectivamente alcanzado.

Los Mecanismos de Pagos se basan en dos principios fundamentales:

- *Disponibilidad de los Servicios: ésta es definida en función de la posibilidad de uso y acceso, por parte de la Autoridad y/o Usuarios de las Instalaciones y Servicios, a cada uno de las Áreas de las Instalaciones. Las deducciones de pago son realizadas cada vez que una y/o un conjunto de dichas Áreas no está disponible. Normalmente el tema central no es la definición contractual de disponibilidad, sino más bien, la definición de No-Disponibilidad. En dicha definición contractual se establece también la necesidad de llevar a cabo mantenimiento de las Instalaciones. Por lo tanto se establece el derecho del Contratista a programar periodos de no-disponibilidad durante los cuales las deducciones no son aplicables*^{25 26}.

²⁴ Ver. HM Treasury, “Standardisation of PFI Contracts (SoPC) Version 4”, Marzo 2007

²⁵ Ejemplo de requerimiento de disponibilidad relativo a acceso a edificios: “Se dispone de acceso y salida vehicular a las Instalaciones y accesos y salidas seguras de peatones a cada Área dentro de las Instalaciones.”

²⁶ Un segundo ejemplo de requerimiento de disponibilidad, en el sector transporte, se refiere a la disponibilidad de carriles carreteros para el tráfico vehicular en todo momento, a excepción de los cierres programados de carriles para llevar a cabo el mantenimiento preventivo de los mismos.

- *Desempeño de los Servicios*: un número importante de Contratos de APP/PFI también incluye condiciones adicionales para la ejecución del Pago al Contratista. Estas condiciones están relacionadas con la calidad de los Servicios recibidos, de manera complementaria a las condiciones de Disponibilidad discutidas anteriormente. En este caso, el Mecanismo de Pagos establece: (a) el nivel de calidad requerido, (b) el método de medición de la calidad de los servicios, y (c) las consecuencias que las fallas de calidad tendrán sobre el Pago al Contratista²⁷.

Es usual que los principios anteriores, su definición contractual, así como los detalles relativos al mecanismo de operación de los mismos requieran una proporción importante del texto del Anexo (o Anexos) del Contrato APP/PFI correspondiente al Mecanismo de Pagos. Asimismo, la gran mayoría de los Mecanismos de Pago de Contratos APP/PFI están basados en estos dos principios. Sin embargo, vale la pena también considerar un tercer principio:

- *Riesgo de Demanda*: Éste se refiere al riesgo de variación futura en el nivel de ingresos del Proyecto. Dichas variaciones se harán efectivas como resultados de cambios en el nivel efectivo de uso y pago por los Servicios provistos por el Proyecto. El ejemplo más habitual se encuentra en el sector del transporte y el riesgo relacionado con las proyecciones de tráfico (por ejemplo, número de pasajeros o número de vehículos-kilómetro) y las tarifas correspondientes. Sin embargo, éste es un riesgo presente en todos los proyectos de APP. Aunque la transferencia total del mismo es un caso excepcional, si no inexistente. En este caso, el tema central es la definición precisa de la manera en que este riesgo es distribuido entre la Autoridad y el Contratista. En la mayoría de los proyectos de APP/PFI se puede encontrar algún grado de transferencia parcial del riesgo de demanda a este último (normalmente limitada a ciertos servicios definidos explícitamente). Y las Autoridades deben considerar cuidadosamente cómo se espera que la demanda por los servicios involucrados evolucione en el largo plazo.

Ahora bien, sin importar la importancia relativa que pudieran tener la Disponibilidad, el Desempeño de los Servicios y el Riesgo de Demanda transferido, de acuerdo a SoPC4, las condiciones fundamentales que cualquier Mecanismo de Pagos debe satisfacer son las siguientes:

- El pago por los Servicios no debe ser realizado sino hasta el momento en que estos últimos hayan sido efectivamente prestados por el Proveedor;
- Debe haber un Pago Único (en terminología mexicana, Contraprestación Única o Pago Integrado), que no está constituido por elementos separados;
- El Pago Único (y/o las variables utilizadas para calcularlo, por ejemplo en el caso de pago por uso o tarifa sombra) estará ligado a un mecanismo de reajuste inflacionario. Éste normalmente se vinculará al índice general de precios, aunque algunas variables podrán no ser reajustadas, mientras otras podrán ser reajustadas por un porcentaje superior al índice general de precios;

²⁷ Ejemplo de requerimiento de desempeño relativo a un centro de atención: “El Inversionista Proveedor deberá hacer uso del Centro de Atención al Usuario con el fin de crear un registro que permita la auditoria de requerimientos y reporte de Faltas de Servicio y su adherencia a los Periodos de Rectificación para cada Estándar de Desempeño y Estándar de Disponibilidad correspondientes.”

- El nivel de pagos debe estar ligado a la calidad de los Servicios recibidos. En la mayoría de los casos esto significa ligar el pago a la disponibilidad de los activos y la calidad en el desempeño de los servicios;
- Las deducciones al pago deben ser proporcionales a la falta en la provisión de Servicios;
- El Mecanismo de Pagos no sólo debe constituir un incentivo al Contratista, sino también, tomar en cuenta la importancia del Servicio correspondiente para la Autoridad;
- Se debe lograr un justo balance entre las diversas variables del Mecanismo de Pagos, en particular, los coeficientes iniciales, los períodos de rectificación aplicables y los multiplicadores correspondientes a fallas repetidas;
- El Pago Único no debe estar ligado a "inputs" (por ejemplo, costos o fases de construcción), sino a "outputs" (servicios efectivamente prestados);
- El Pago Único no debe incluir jamás ningún elemento fijo que el Contratista recibirá sin importar su nivel de desempeño de los Servicios. En particular, es política explícita que el Mecanismo de Pagos no debe garantizar un pago mínimo para asegurar el re-pago a los financistas del Contrato;
- El Mecanismo de Pagos debe operar como un "Sole Remedy" (una compensación única) en casos de falta de desempeño del Contratista. Esto, sujeto a las condiciones adicionales establecidas en Cláusulas del Contrato de APP/PFI, como por ejemplo aquellas relativas a: compensación por terminación en casos de fuerza mayor, falta del Contratista, falta de la Autoridad, y otros casos de terminación anticipada del Contrato. Es decir, la Autoridad no debe buscar compensaciones adicionales por la falta del Contratista en la provisión de los Servicios.

8.3 Estructura Habitual del Mecanismo de Pagos

Como se indicó anteriormente, los Mecanismos de Pago varían considerablemente entre sectores de las APP en el Reino Unido. Sin embargo, a modo ilustrativo, es posible clasificarlos en tres grupos principales²⁸:

- *Mecanismos por Disponibilidad de Plazas o Unidades:* En estos casos, la Autoridad Contratante paga por las plazas o unidades efectivamente disponibles. El mismo mecanismo incorpora una definición precisa de los que se entiende por una "plaza disponible" o "unidad disponible", en la que se incluyen no sólo las características físicas de la infraestructura puesta a disposición, sino también, la calidad de los servicios fundamentales a ser provistos por el Contratista, para que la Autoridad pueda ejecutar sus funciones. Normalmente, en estos casos, se utiliza además un mecanismo de desempeño de servicios por el cual se incentiva la provisión de servicios no-fundamentales. Estos mecanismos normalmente incluyen el uso un sistema de Puntos de Desempeño, que se encuentran indirectamente ligados a las deducciones financieras (una vez niveles predeterminados de

²⁸ Esta es similar a la clasificación sugerida en el Capítulo 7 de la SoPC4.

puntos son alcanzados). Asimismo, estos mecanismos incluyen sistemas de multiplicadores por faltas reiteradas.

- *Mecanismos basados en la Prestación Completa de Servicios:* En estos casos, se define un Pago Unitario único, sobre el supuesto que el Contratista prestará todos los Servicios definidos adecuada y oportunamente. Luego, y en relación al valor total de esta contraprestación única, el mecanismo de Pagos define una serie de deducciones potenciales, sobre la base de los conceptos de Disponibilidad y Desempeño definidos en el Contrato. Estas deducciones son normalmente aplicadas mensualmente, aunque incluyen también ajustes bi-mensuales, trimestrales y anuales, según el caso. Normalmente, las instalaciones correspondientes al contrato son divididas en áreas (o secciones de la vía, en el caso de carreteras), y cada una de éstas es asignada un coeficiente, dependiendo de su importancia, tamaño, etc. Cada vez que se determina que un área o sección cumple (directa o indirectamente) las condiciones de no-disponibilidad (parcial o total), una deducción proporcional al (a los) coeficiente(s) correspondientes es aplicada. Además, se pueden utilizar sistemas de multiplicadores que aumentan las deducciones sobre-proporcionalmente en el tiempo ("ratchets"). En este tipo de Mecanismos de Pagos, el sistema de cálculo de deducciones por faltas de Desempeño puede funcionar de manera directa (faltas específicas) y/o indirecta (por medio de un sistema de puntos con niveles claves).
- *Mecanismos con Componentes de Nivel de Uso (o Demanda):* En estos casos, hay al menos una parte del Precio Unitario que está vinculado al nivel de uso. Esto incentiva al Contratista a otorgar un Servicio que los usuarios últimos consideran de calidad. Además, dicho vínculo tiene implicaciones importantes sobre el tratamiento contable del Contrato. Sin embargo, estos Mecanismos no existen en su forma pura. Normalmente combinan pagos por uso con aquéllos ligados a disponibilidad, limitando el riesgo de demanda efectivamente transferido. En cuanto al componente ligado a demanda, éste habitualmente tendrá un mínimo uso garantizado, para mejorar las condiciones de financiamiento del Contrato. El nivel mínimo garantizado estará definido de acuerdo un justo balance entre flexibilidad y costo por riesgo. El elemento de disponibilidad se concentra en la definición de las condiciones fundamentales de calidad de Servicio. Y frecuentemente, el mecanismo también incluirá sistemas ligados a Desempeño no fundamental de Servicios²⁹.

A modo de ejemplo, casos específicos para cada uno de los tipos de Mecanismos de Pago anteriores incluyen:

- Mecanismos por Disponibilidad de Plazas, Unidades o Secciones:

²⁹ Un ejemplo habitual de estos casos se encuentra en el sector de las carreteras. En efecto, una transferencia total de riesgo de demanda normalmente creará un proyecto "no bancable", es decir, que no generará interés en el mercado financiero. Por lo tanto, la Autoridad normalmente definirá bandas de tráfico proyectado. En caso que el tráfico real sea menor a piso de la banda (en un periodo específico), la Autoridad complementará los ingresos del Inversionista Proveedor con un subsidio equivalente a la diferencia entre los ingresos proyectados y los ingresos reales. Además, a cambio de dicho "seguro", la Autoridad también establecerá que en caso que el tráfico real sea mayor al techo de la banda, el Inversionista Proveedor pagará a la Autoridad la diferencia entre los ingresos reales y los ingresos que hubieran sido recibidos en caso de haber tenido un tráfico equivalente al techo de la banda.

- Cárceles – donde el indicador fundamental es el número de “Plazas para Prisionero”, y el Contratista normalmente no sólo presta Servicios de apoyo sino también los Servicios Centrales;
 - Carreteras – cuando se ignora (o se considera sólo de manera parcial y minoritaria) la demanda y los peajes (reales y sombra), y por lo tanto, la disponibilidad de pistas es la clave.
- Mecanismos basados en la Prestación Completa de Servicios:
 - Hospitales – en que la definición de los parámetros de disponibilidad de espacios es clave y fundamental para la operación de los Servicios Sanitarios (en manos de la Autoridad);
 - Establecimientos Educativos – en que también se utiliza una definición de los parámetros de disponibilidad de espacios y se opera un régimen de desempeño de Servicios. Este es el caso más común, aunque en una fase inicial de la PFI, algunas escuelas aplicaron el sistema de “*pupil places*” que correspondía a un mecanismo por Disponibilidad de Plazas (categoría anterior) en que el pago se relacionaba con el “número de estudiantes que la escuela podría recibir en cada sesión”;
 - Contratos de oficinas públicas – en que una fracción mayor del pago total está ligado a la disponibilidad de espacios y a los estándares en la provisión de servicios de apoyo.
 - Mecanismos con Componentes de Nivel de Uso (o Demanda):
 - Autopistas con peajes (real o sombra) – las primeras carreteras pertenecieron a este grupo, más adelante evolucionaron predominantemente hacia mecanismos basados primordialmente en disponibilidad;
 - Tranvías – en que el número de boletos tiene una relación, directa o indirecta, con la facturación del Contratista;
 - Residuos Sólidos – en que normalmente el volumen de basura recolectada, o reciclada, o tratada, tiene un vínculo importante con el pago al Contratista;
 - Contratos relativos a Instalaciones y Servicios de Capacitación (más común en el sector de la Defensa) – en que el pago aumenta en la medida que un mayor número de miembros del personal recibe capacitación como parte del Contrato;

(De manera parcial) Contratos de edificación (oficinas, hospitales, escuelas) – en que una fracción menor del pago total está ligado al volumen de uso, por ejemplo: servicios de cafetería y/o fotocopiado.

8.4 Calibración del Mecanismo de Pagos

SoPC4 recomienda que el diseño y calibración del Mecanismo de Pagos de cualquier proyecto de APP sea un ejercicio delicado que debe ser llevado a cabo por la Autoridad y sus asesores (incluyendo tanto sus asesores legales, financieros como técnicos). Además, como se indica anteriormente, las pautas establecidas para sectores específicos deben ser respetadas.

Al llevar a cabo la calibración del Mecanismo de Pagos, la Autoridad debe considerar los siguientes puntos clave:

- Debe haber una consistencia entre el valor de las deducciones aplicables en cada caso y la importancia de la falta para la Autoridad (impacto de la falta sobre los usuarios, por ejemplo, prestación de servicios sanitarios en un hospital);
- Se debe identificar el nivel de prestación de Servicios al cual se ejecutará un pago del 100% del pago base;
- Se requiere tomar una decisión en cuanto al nivel de sofisticación del análisis de calibración (potencialmente usando herramientas estocásticas) para determinar con mayor nivel de exactitud el nivel de deducciones esperadas.

Los elementos sujetos a calibración incluirán normalmente: los estándares ligados a deducciones financieras, los periodos de rectificación aplicables, las definiciones de disponibilidad y las fracciones por no disponibilidades en uso, los coeficientes aplicables a cada estándar o área de las Instalaciones, los mecanismos de multiplicación de deducciones en casos de faltas repetidas, y los límites de deducciones máximas.

8.5 Flexibilidad para Cambios Futuros

Otro tema clave en la definición de los Mecanismos de Pago, y los Contratos de APPs de manera más general, es la capacidad para que éstos se adapten a cambios o variaciones futuras.

En el caso de las APP/PFIs británicas, el marco legal correspondiente permite la re-negociación de los Contratos dentro de los márgenes generales establecidos por la Ley Europea para Contratos Públicos. Esto permite variaciones importantes al valor del contrato inicial y a la cantidad de servicios prestados bajo el mismo (ya sea al alza o a la baja), siempre y cuando el alcance de los servicios no cambie fundamentalmente. Asimismo, los Contratos de APP incluyen cláusulas específicas para regular los mecanismos para la discusión, negociación y acuerdo de cambios futuros, dependiendo de las razones para los mismos y la parte que los impulse.

Por lo tanto, en el caso británico, los cambios futuros al Contrato APP normalmente son legalmente factibles, en la medida que las dos partes estén de acuerdo en su implementación. El tema clave es normalmente llevar a cabo una negociación que conduzca a un acuerdo satisfactorio para todas las partes. Esto incluye, entre otros: a los entes reguladores (Oficina APP correspondiente, PUK, 4Ps, en el caso de la Autoridad), y a las otras partes

involucradas en el Contrato APP (por ejemplo, los accionistas, subcontratistas y entidades financieras, en el caso del Contratista).

En cada caso de variaciones futuras, los cambios en discusión podrán requerir la renegociación de cláusulas o apéndices específicos del Mecanismo de Pagos (incluyendo su re-calibración), así como de otros elementos del Contrato APP y otros contratos ligados (por ejemplo, subcontratos de Prestación de Servicios de Operación, Acuerdos de Financiación, Acuerdo Directo entre la Autoridad y las Entidades Financieras, etc.).

Sin embargo, en otras jurisdicciones, incluyendo el caso de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) de la Federación Mexicana, el ámbito de dichas negociaciones puede ser más limitado o simplemente imposible. Por lo tanto, las lecciones que puedan ser aprendidas del modelo de la APP/PFI británica en este ámbito, deben ser sujetas a la asesoría legal local correspondiente.

9 FUENTES Y ESTRUCTURAS DE FINANCIAMIENTO PRIVADO

9.1 General

La mayoría de los proyectos APP/PFI británica han sido financiados por el sector privado por la vía de una combinación de deuda y capital. En el caso de la deuda se han utilizado tanto préstamos bancarios como bonos, los que normalmente superan el 80%, siendo habitual un 90% del financiamiento total requerido. En ocasiones aún más.

En el caso del capital de riesgo o "*equity capital*" no sólo se utiliza el capital propio provisto por los accionistas de la Empresa de Propósito Exclusivo, sino también, con regularidad se ha utilizado deuda sub-ordinada. Esta última fuente de financiamiento (también referida como "*mezzanine debt*") es utilizada cuando los proveedores de deuda senior requieren que otras partes tomen parte del riesgo del proyecto. Al ser más cara, ésta normalmente constituye una proporción menor del financiamiento total requerido, entre un 5% y un 10% del total. Sin embargo, en ocasiones ésta constituye la mayoría del capital de riesgo provisto para un proyecto.

A partir del lanzamiento de la PFI, es evidente que las condiciones financieras mejoraron en la medida que el mercado maduraba. Sin embargo, es necesario considerar que a través del tiempo ha habido fluctuaciones que han incrementado o disminuido el precio de los instrumentos financieros utilizados. Dichas fluctuaciones han hecho variar también los incentivos para utilizar préstamos o bonos para financiar nuevos proyectos, así como para re-financiar aquellos proyectos en etapas más avanzadas de desarrollo (normalmente ya en operación).

Asimismo, se debe notar que la disponibilidad de financiamiento para proyectos de APP/PFI ha estado sujeta a influencias importantes de los mercados financieros en general. A modo de ilustración, hasta el año 2008 hubo un alto y progresivo grado de liquidez en los mercados de créditos, tanto de préstamos bancarios como de bonos. Dichas condiciones han cambiado radicalmente durante los últimos 12 a 18 meses en el contexto de la crisis financiera mundial.

La tendencia general hasta el año 2008 creó un mercado muy competitivo en que los márgenes ofrecidos por instituciones financieras llegaron a niveles históricamente bajos. Como el mercado APP/PFI alcanzó una madurez suficiente y la calificación de riesgo de los mismos es en general muy positiva (bonos soberanos del gobierno británico tienen clasificación AAA) las condiciones positivas se potenciaron en el tiempo.

9.2 Deuda vs. Bonos

Al inicio de la PFI, los proyectos fueron financiados por la vía de deuda bancaria (normalmente sindicada). Con el tiempo, un gran número de transacciones han sido financiadas por la vía de bonos, haciendo uso de

“*monoline insurance*” para alcanzar el grado más alto de calificación de crédito. Sin embargo, los contratos de APP deben satisfacer ciertas condiciones para que los bonos sean competitivos.

En un inicio, los bonos presentaron una oportunidad en términos de períodos de madurez. Antes de la era de la APP/PFI, la deuda bancaria habitualmente llegaba hasta un máximo de 12-15 años. Al inicio de la PFI, ésta fue extendida a períodos habituales de 18-23 años. Los bonos ofrecían períodos mayores más apropiados para contratos de 30 años, por ejemplo, en el caso de los proyectos de hospitales.

Como es habitual, los bonos implican penalidades por pagos anticipados, por lo que reducen el nivel de flexibilidad para los promotores del proyecto. Por ejemplo, en aquellos casos en que los promotores pretenden “reciclar” capital por la vía de una salida rápida de un contrato (caso más habitual para empresas constructoras) y renegociar las condiciones de financiamiento al término de la etapa de construcción del proyecto, estas restricciones pueden representar dificultades para el refinanciamiento de proyectos.

Con el tiempo, no es posible decir que deuda o bonos fueron la solución preferida para los proyectos APP/PFI. Esto se debe a las variaciones habituales en los mercados financieros (debido a factores mucho más amplios que la industria APP/PFI), a las condiciones específicas de cada sector (por ejemplo, prisiones vs. hospitales), al apetito por flexibilidad futura que cada promotor deseara, y finalmente, a los requerimientos establecidos por la Secretaría del Tesoro para hacer más competitivo el proceso de adjudicación de contratos de financiamiento (pautas para la utilización de licitaciones de contratos de financiamiento para proyectos de APP/PFI).

9.3 Márgenes

De acuerdo a la evolución descrita, los márgenes ofrecidos por los proveedores de financiamiento han variado considerablemente en el tiempo. A partir de su inicio, las condiciones pasaron a ser más competitivas y los márgenes se redujeron. Al mismo tiempo, los financiamientos por la vía de bonos se hicieron más competitivos y comunes. Sin embargo, a partir de la crisis de crédito mundial, la situación ha revertido a préstamos bancarios, normalmente sindicados, y los márgenes esperados retomaron, si no superaron, los márgenes habituales al inicio de la PFI. Más aún, durante los últimos meses, la misma Secretaría del Tesoro ha participado, como financista por primera vez, en las más recientes transacciones de proyectos de APP, a través de su nueva unidad de préstamos a proyectos de infraestructura (la “*Treasury’s Infrastructure Finance Unit*” - TIFU). Esta unidad inició sus operaciones en 2009 para incentivar el flujo de crédito bajo las mismas condiciones que los bancos comerciales³⁰.

En la Tabla 9.1 se muestran detalles relativos al financiamiento, a la fecha del cierre financiero, de una muestra de proyectos de primera generación PFI. Por su parte, en la Tabla 9.2 se muestran detalles sobre proyectos durante la “etapa madura” de los proyectos APP/PFI británicos. Y a pesar que este informe no incluye un análisis estadístico apropiado, de la muestra en las

³⁰ Ver. “*Written Ministerial Statement made by the Chief Secretary to the Treasury*” (Yvette Cooper), 3 Marzo 2009, y la carta “*Letter providing guidance on TIFU*” del 5 de Mayo 2009.

Tablas 9.1 y 9.2 se aprecia la tendencia histórica de las condiciones financieras obtenidas para los proyectos de APP/PFI en el Reino Unido.

De los datos en la Tabla 9.1, es posible confirmar que en un inicio, las condiciones típicas involucraban márgenes de largo plazo en el rango 115-150bps (y en su mayoría o totalidad, por la vía de préstamos bancarios). Una vez se llegó a un nivel de madurez financiera mayor, el modelo PFI se estableció, y los mercados financieros estandarizaron sus productos (tanto para la estructuración de préstamos bancarios como para la emisión de bonos), los márgenes de largo plazo se redujeron a un rango equivalente del orden de 60-100bps.

Sin embargo, no es posible atribuir toda esta baja a la madurez del modelo APP/PFI, ya que como es sabido, la condición general de los mercados financieros en el periodo 1998-2007 hizo disminuir las tasa de interés en general. De la misma manera, durante el periodo 2008-2009 la industria APP/PFI no ha estado exenta de las bruscas variaciones en los mercados financieros internacionales, y como resultado, las condiciones obtenidas actualmente pueden ser similares, o aún más desventajosas que aquéllas en la época inicial de la PFI.

Tabla 9.1 – Condiciones de Financiamiento de Proyectos APP/PFI de Primera Generación

Proyecto	Prisión Aitcourse en Fazakerley	Carretera A19	Hospital de Darent Valley	Hospital de South Buchking- hamshire	Hospital de Norfolk & Norwich	Hospital de North Durham	Hospital de Calderdale	Hospital de South Manchester (Wythenshawe)	Hospital Universitario Princess Royal
Sector	Prisiones	Transporte	Salud	Salud	Salud	Salud	Salud	Salud	Salud
Autoridad	HM Prison Service	Highways Agency	Dartford and Gravesham Hospital NHS Trust	Buckinghamshi re Hospitals NHS Trust	Norfolk and Norwich Health Care NHS Trust	North Durham Acute NHS Trust	Calderdale and Huddersfield NHS Trust	South Manchester University Hospitals NHS Trust	Bromley Hospitals NHS Trust
Inversión Inicial (£)	£88m	£29m	£122m	£45m	£335m	£96m	£66m	£67m	£156m
Fecha de Cierre	Dic. 1995	Oct. 1996	Jul. 1997	Dic. 1997	Ene 1998	Abr. 1998	Jul. 1998	Ago. 1998	Nov. 1998
Deuda	Préstamo Bancario £63m	Préstamo Bancario £63m	Préstamo Bancario £108m	Préstamo Bancario £54m	Préstamo Bancario £197m	Préstamo Bancario £82m	Préstamo Bancario £95m	Préstamo Bancario £86m	Préstamo Bancario £157m
Periodo	18 años	18 años	20 años	23 años	20 años	20 años	27 años	25 años	21 años
Margen (Periodo Construcción)	100 bps	150 bps	150 bps	150 bps	135 bps	130 bps	140 bps	135 bps	140 bps
Margen (Periodo Operación)	150 bps	140-170 bps	125-135 bps	140-150 bps	125 bps	115 bps	125 bps	115 bps	125 bps

(1): Los valores de inversión son presentados en Libras Esterlinas .

(2): Todos los anteriores fueron préstamos bancarios (condiciones de deuda: LIBOR+ X bps), según el Reporte de la Oficina del Auditor Nacional, en relación al refinanciamiento del Hospital de Norfolk & Norwich.

(3): Algunos de los casos mostrados en la tabla han sido refinanciados, incluyendo en caso de la Prisión de Fazakerley. Dicho refinanciamiento incluyó (a) una extensión al período de

re-pago del préstamo bancario, (b) una reducción en el margen del préstamo, (c) la incorporación de una tasa de interés fija a lo largo de todo el periodo del préstamo, y (d) la incorporación de pagos anticipados a los proveedores de deuda subordinada (que en este caso eran los mismos accionistas). Como resultado, el retorno esperado por los accionistas aumentó en £10.7m por sobre los £17.5m originalmente calculados a la fecha de cierre financiero (aumento del un 61%). Esto dio paso a una polémica discusión en la industria, y eventualmente al establecimiento de pautas de refinanciamiento específicas impuestas por HM Treasury y que aplican hasta la fecha .

(4) Otro caso de refinanciamiento es el Hospital de Norfolk & Norwich (en 2003 con combinación de deuda más larga y bono Gilt + 81bps incl. Monoliner 29bps).

(5): Fuente: Reporte de la Oficina del Auditor Nacional, en relación al refinanciamiento del Hospital de Norfolk & Norwich, y base de datos de proyectos de PUK.

Tabla 9.2 – Condiciones de Financiamiento de Proyectos de la Industria APP/PFI Madura

Proyecto	Edificio Secretaría del Tesoro	Carretera A13	Docklands Light Railway Extension	Kent Group Schools (Escuelas)	Fife Schools PFI (2) (Escuelas Escocia)	Stirling Schools PFI	BSF Waltham Forest 1 (Escuelas)	Autopista M25	BSF Lancashire 3 (Escuelas)	BSF Barnsley (Escuelas)
Sector	Oficinas	Transporte	Transporte	Educación	Educación	Educación	Educación	Transporte	Educación	Educación
Autoridad	HM Treasury	Highways Agency	Docklands Light Railway (DLR)	Kent County Council	Fife Council	Stirling Council	London Borough of Waltham Forest	Highways Agency	Lancashire County Council	Barnsley Metropolitan Borough Council
Inversión Inicial (£)	£141m	£229m (£411m as by PUK)	£238m	£92m	£64m	£84m	£20m	£1.316m	£71m	£85-90m (app)
Fecha de Cierre	Abr. 2000	Abr. 2000	Sep. 2005	Oct. 2005	Dic. 2005	Abr. 2006	Sep. 2007	Muy 2009	Jun. 2009	Jul. 2009
Facility	Bono £128m	Bono £200+m	Préstamo Sindicado £115m (6 bancos)	Préstamo Sindicado £100m (2 bancos)	Préstamo Bancario £53m	Préstamo Sindicado £77m	Préstamo Bancario £21m	Préstamo Sindicado £1.300m (16 bancos)	Préstamo Bancario £40m	Préstamo Bancario £89m
Periodo	35.6 años	n/a	Contrato a 30 años, periodo del préstamo n/a	Contrato a 28 años, periodo del préstamo n/a	25 años	32 años	Construcción + 25 años	27 años	25 años	25 años
Margen (Período Construcción)	163bps sobre gilt (LIBOR + 30bps)	170bps sobre gilt (LIBOR + 44bps)	LIBOR + 115bps	80-90bps	100bps	105bps	70bps	250bps (1eros. 7 años), 300bps (años 8-10), 350bps años 11-)	200-300bps	275bps al inicio
Margen (Período Operación)	n/a	n/a	LIBOR + 88-95bps	n/a	90bps	90-100bps	60bps con ratchet incrementando en el tiempo	Ver anterior		Ratchet incrementando en el tiempo

(1): Fuentes: Varias, incluyendo entre otros la base de datos de proyectos de PUK, noticias publicadas por Partnerships for Schools, Reporte de la Oficina del Auditor Nacional, en relación al proyecto de las Oficinas del Departamento del Tesoro, reportes de la "*Internacional Project Finance Association*", reportes de la "*Building Magazine*", reportes de la "*Project Finance Magazine*", y varias publicaciones de noticias en sitios web de empresas participantes (por ejemplo, John Laing y Operis).

10 IDENTIFICACIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGOS

10.1 Administración de Riesgos

Existe una gran cantidad de literatura en relación a la administración de riesgos en general. Las industrias de la construcción y de las finanzas no son la excepción, y ambas han creado campos enteros relacionados a variadas interpretaciones del término "riesgo". Sólo a modo de ilustración se podrían citar: la interpretación puramente estadística, la interpretación desde un punto de vista de seguridad industrial, y la interpretación económica desde el punto de vista de un proveedor de financiamiento para proyectos.

No es la intención de este documento revisar las variaciones que cada una de las posibles interpretaciones pueda tener, pero vale la pena partir desde el factor común que la mayoría, sino todas, estas interpretaciones tienen. La administración de riesgos se basa, fundamentalmente, en tres etapas principales sin importar el ámbito al que la metodología relevante se refiera:

- (a) Identificación de Riesgos;
- (b) Evaluación de Riesgos; y
- (c) Control de Riesgos.

10.2 Evaluación de Riesgos

La gran mayoría de la literatura disponible en los diversos ámbitos de la administración de riesgos se refiere a la segunda etapa de las tres mencionadas anteriormente. Entre dichas publicaciones se encuentran aquellas relativas a: la estimación de probabilidades de ocurrencia e impacto de los riesgos, diseño de matrices de riesgo, estimación determinística o estocástica del riesgos, modelos económicos y financieros, regresiones de Monte Carlo, etc.

En el caso de la industria de la APP/PFI británica, la metodología general para la estimación de los riesgos de proyectos ha sido clave desde muy temprano en el proceso. La estimación del valor del impacto de los riesgos en el costo del proyecto es un tema clave en el método del Comparador del Sector Público (ver Sección 7.2 anterior), o PSC por sus siglas en inglés. En teoría, por la vía de la implementación del PSC, se determina el valor de los riesgos transferidos (o no) por el Sector Público al Sector Privado. Como resultado, es posible determinar el Valor por Dinero que un método de asignación de contratos tradicional proveería en relación a un método de APP. Como en teoría este último considera una mayor transferencia de riesgos, en la mayoría de los casos tendrá "un costo más alto". Sin embargo, para hacer la comparación con el PSC justa, es necesario hacer el ajuste por riesgo.

Ahora bien, para llevar a cabo la evaluación misma, todas las herramientas mencionadas (modelos económicos, simulaciones de Monte Carlo, etc.) son

importantes y necesarias. Sin embargo, cualquiera de ellas es insuficiente en la ausencia de las otras dos etapas fundamentales del proceso de administración de riesgos: **identificar y controlar riesgos**. Para ilustrar este punto, se pueden considerar los siguientes ejemplos:

- Ejemplo (i): Si el listado de riesgos de partida utilizados en una simulación de Monte Carlo es fundamentalmente incompleto o inconsistente con la realidad del proyecto, las estimaciones obtenidas probablemente adolezcan de errores serios, sin importar el nivel de sofisticación del modelo. En este caso, la etapa de "identificación" no habrá sido llevada a cabo apropiadamente.
- Ejemplo (ii): Si el análisis del PSC es el mejor disponible en el mercado, pero luego, el contrato efectivamente redactado no refleja los supuestos utilizados para su cálculo (o las herramientas que utiliza, por ejemplo, los indicadores de gestión no son aplicables o relevantes), la transferencia de riesgos no será efectiva en la práctica. En este segundo ejemplo, las acciones de "control" afectarán negativamente, o al menos, desaprovecharon los buenos resultados obtenidos en las etapas anteriores del proceso de administración de riesgos.

10.3 Identificación de Riesgos

En relación al proceso de identificación de riesgos, las pautas disponibles de la literatura en general, son mucho más escasas que éstas para el proceso de evaluación de riesgos. En breve, las recomendaciones disponibles se reducen a dos:

- Reunir a todos los expertos disponibles, para discutir al inicio del proyecto, cuáles son los riesgos relevantes (normalmente referido como "taller de riesgos"). La lista elaborada de esta manera constituye la base para la matriz de riesgos y posterior evaluación y control. Complementariamente, los expertos deberán también revisar regularmente la matriz para actualizarla como corresponda a su juicio, durante la vida del proyecto.
- Utilizar el conocimiento organizacional acumulado en el tiempo, haciendo uso de las matrices de riesgos de proyectos anteriores que sean relevantes para el caso en cuestión. El problema que es recurrente en los proyectos de construcción es que las organizaciones son temporales y muchas veces el conocimiento es acumulado por individuos u organizaciones que no participarán en el proyecto siguiente. Esto limita el conocimiento disponible a la (o las) organización(es) del proyecto actual. En particular, este problema es crítico para Autoridades que llevan a cabo grandes proyectos de inversión de manera esporádica o única.

Volviendo al caso de las APP/PFIs británica, las fuentes de pauta principales para la identificación de riesgos son dos:

- La metodología de "*Optimism Bias*", o tendencia al optimismo, que fue publicada por la Secretaría del Tesoro en 2003, como parte de sus pautas para la evaluación de proyectos.
 - Sobre la base de un estudio acucioso de proyectos de inversión de capital público, se establecieron estadísticamente: (i) los factores

contribuyentes a retrasos y sobrecostos más comunes, (ii) las frecuencias habituales en cada caso y (iii) la contribución de cada uno de estos factores a los retrasos y sobrecostos correspondientes.

- A partir de los resultados obtenidos, la Secretaría del Tesoro estableció que los proyectos de inversión deberían considerar explícitamente la inclusión de una estimación de riesgo proporcional a los resultados de dicho estudio de proyectos pasados.
 - En particular, las pautas establecidas se concentran en la situación específica de los proyectos de APP/PFI, donde la evaluación cuantitativa de los riesgos transferidos es fundamental para la ejecución del proyecto. En el caso de los proyectos de APP, la evaluación de Valor por Dinero debe demostrar que incluyendo la estimación de "riesgo de optimismo", el proyecto APP es más favorable que el PSC.
 - Más aún, aunque la metodología no está limitada a los proyectos de APPs, ya que es de aplicación general, es posible preguntarse si la metodología hubiera sido creada en ausencia del debate que las APP/PFIs han generado en la comunidad de las políticas públicas y la industria APP/PFI.
 - Volviendo a la clasificación en dos grupos al inicio de esta sección 10.3, esta metodología sugiere la realización de talleres de riesgos, y al mismo tiempo, sugiere un listado de riesgos "típicos" que ha sido acumulado por el Gobierno británico a través de los años. Por lo tanto, ésta combina los dos tipos de recomendaciones claves para la identificación de riesgos.
 - Los factores de riesgo claves considerados en la metodología de "Optimism Bias" son discutidos en la sección siguiente.
- Las pautas de administración de proyectos y programas de la "Office of Government Commerce" (OGC).
 - Éstas no sólo establecen los procedimientos de mejores prácticas para la gobernabilidad de proyectos y programas de inversión pública, sino también, procedimientos específicos para asegurar la acumulación del conocimiento y su disponibilidad a nivel central.
 - Para acumular conocimiento, las pautas de la OGC requieren, por ejemplo, la realización de revisiones formales al completar proyectos. Éstas deben ser completadas, y publicadas en los círculos apropiados, por la Autoridad correspondiente.
 - Para poner el conocimiento a disponibilidad central, la OGC lleva a cabo, por ejemplo, una serie de actividades para la recolección de estudios de casos y variadas actividades de intercambio de conocimiento (seminarios, publicación de resultados y pautas en sitio web, etc.).

- Estos esfuerzos permiten que las innumerables instituciones públicas del Estado se acerquen unas a otras, permitiéndoles compartir inteligencia entre sí.

10.4 Riesgos Claves

En los proyectos de infraestructura y servicios, es práctica habitual de la industria cuantificar el valor de los riesgos o el valor de las contingencias que serán aplicadas por sobre las estimaciones de costos base. Sin embargo, la metodología del “*Optimism Bias*” reversa el proceso de cuantificación de riesgos.

En efecto, la Secretaría del Tesoro requiere que los equipos de proyectos justifiquen las razones por las cuales los valores históricos no serán aplicados. Por lo tanto, los líderes de proyectos deben justificar la razón por la cual los valores estadísticos máximos estipulados en la guía no son aplicables al proyecto, en la etapa correspondiente del mismo. En otras palabras, para calcular las estimaciones de riesgos aplicables se debe justificar la razón por la cual éstos ya no aplican, en lugar de identificar (a partir de una hoja en blanco) aquéllos que sí aplican al proyecto en cuestión.

En el caso de los proyectos de edificación común, la guía establece un valor típico máximo de 4% de retrasos (medido en tiempo) y un 24% de sobrecostos (medido en dinero). Y los riesgos más importantes identificados en la metodología son los siguientes³¹:

- Capacidad deficiente de los contratistas: factores de contribución de 4% a retrasos y 9% a sobrecostos;
- Disputas y Reclamos: factores de contribución de 4% a retrasos y 29% a sobrecostos;
- Plan de Negocios inapropiado (es decir, errores en el estudio de costo beneficio inicial): factores de contribución de 31% a retrasos y 34% a sobrecostos;
- Disponibilidad de financiamiento público: factores de contribución de 8% a retrasos;
- Relaciones Públicas: factores de contribución de 8% a retrasos y 2% a sobrecostos;
- Permisos y Aprobaciones: factores de contribución de 9% a retrasos;
- Condiciones económicas externas: factores de contribución de 11% a sobrecostos;
- Cuestiones legales y regulatorias: factores de contribución de 9% a retrasos y 3% a sobrecostos.

Más detalles acerca de los factores de contribución a la tendencia al optimismo, aparecen en el extracto incluidos en el Anexo 2, donde se muestra

³¹ La metodología de “*Optimism Bias*” considera varios conjuntos de factores, dependiendo del tipo de proyecto en cuestión. Los factores aquí discutidos corresponden a aquéllos para proyectos de edificación común.

el caso de los factores principales de contribución al optimismo en proyectos públicos de edificación estándar.

10.5 Control de Riesgos

Durante la etapa de Control de Riesgos se considerarán las siguientes actividades:

- Distribución de Riesgos entre las partes, es decir, la transferencia de riesgos por parte de la Autoridad;
- Mitigación de Riesgos, es decir, las acciones tendientes a minimizar la probabilidad e impacto de ocurrencia de los riesgos no transferidos por la Autoridad; y,
- Revisión Regular de Riesgos, es decir, las actividades para monitorear el progreso del proyecto y la evolución del estatus de los riesgos asociados al mismo.

En cuanto a los mecanismos de mitigación más relevantes vale la pena reiterar la participación de la OGC en el proceso de aprendizaje e implementación de mejores prácticas en la administración de proyectos. Estas últimas normalmente incluirán los aspectos relevantes de las teorías de administración organizacional relacionadas con el tema en cuestión (por ejemplo, para la implementación de cambio organizacional, comunicaciones, etc.).

Es la OGC quien establece también las pautas para la metodología de puntos de control discutida en la Sección 4.4 anterior, así como las condiciones para la gobernabilidad y toma de decisiones de proyectos.

Sin embargo, el rol principal en términos comerciales – es decir, aquél relativo a la definición de la Distribución de Riesgos entre las partes – lo juega PUK a través de su pauta para la elaboración de contratos de APP. Ésta ha quedado plasmada en la guía de estandarización de proyectos de APP/PFI (la SOPC) que ha sido discutida en la Sección 4.5 anterior. A través del tiempo, PUK (y su antecesora, la TTF) compilaron las soluciones (o pautas) contractuales obligatorias (o habituales, o recomendadas) para cada una de las áreas de riesgo común en proyectos de APP. Dichas soluciones, más una acertada estructuración de contratos APP (por ejemplo, utilizando apropiados mecanismos de pagos, control de gestión, y escalas de penalidades financieras y contractuales) constituyen las mejores pautas para el control, transferencia, y mitigación de riesgos, provista por la industria APP británica. A nivel muy general, la transferencia habitual de riesgos es resumida en el Ejemplo de Matriz de Transferencia de Riesgos del Anexo 3.

11 CLÁUSULAS CONTRACTUALES RELATIVAS A REVISIÓN Y AJUSTES DE LOS CONTRATOS

11.1 General

La gran mayoría del contenido de este Capítulo hace referencia y está basado en las condiciones establecidas en SOPC. Dichas condiciones definen el marco general dentro del cual operan los proyectos británicos de APP/PFI. Asimismo, algunos párrafos individuales realizan referencias a experiencias en sectores o proyectos específicos, a modo de enriquecer o ilustrar la discusión del caso general aplicable a través de todos los sectores.

Este Capítulo ha sido estructurado con el fin de cubrir los siguientes temas:

- Cambios al Alcance de los Servicios (Sección 11.2);
- Cambios en la Legislación Aplicable (Sección 11.3);
- Ajustes al Precio del Contrato (Sección 11.4);
- Terminación Anticipada y Pagos Resultantes (Sección 11.5); y
- Resolución de Controversias (Sección 11.6).

11.2 Cambios al Alcance de los Servicios

11.2.1 General

El tema central en cuanto a los potenciales cambios al alcance de los Servicios en un Contrato de APP/PFI, es la estructuración inicial del mismo. La SOPC establece la distinción entre cambios previsibles y aquéllos inesperados. Las Autoridades deberán maximizar el número de cambios que caigan bajo la definición de los primeros y, dentro de lo posible, minimizar las sorpresas futuras.

Por lo tanto, las bases de licitación para Contratos de APP/PFI, así como el texto mismo de los Contratos eventualmente ejecutados, deben considerar como parte intrínseca de su diseño la posibilidad de ajuste al alcance de los Servicios.

En el caso de cambios previsibles, se espera que la Autoridad incluya mecanismo de ajuste de Contratos por la vía de establecer precios ajustables en el tiempo, durante el proceso de licitación, para aumentar la tensión competitiva. Asimismo, los Contratos de APP/PFI deben establecer un mecanismo de cambio para enfrentar aquellos casos que no fueron previsibles desde un inicio.

La SOPC reconoce sin embargo, que incluso en caso de potenciales cambios previsibles, será imposible para ciertas Autoridades comprometerse a la escala o alcance de dichos cambios futuros. Por lo tanto, las pautas generales para

Contratos de APP/PFI sugieren que las Autoridades, al momento de estructurar los Contratos, exploren las oportunidades para incorporar:

- Mecanismos de cambio cuidadosamente desarrollados, se entiende, mecanismos que sean claros, rápidos y eficientes a la hora de implementarlos, permitan transparencia en la manera que los precios son fijados y puedan demostrar valor por el dinero;
- Períodos de Contrato más cortos, que disminuyan el horizonte que debe ser anticipado por parte de la Autoridad;
- Estructuras financieras con apalancamientos más bajos y/u opciones financieras con períodos más cortos, que modifiquen los incentivos financieros y los costos de transacción asociados a ejercicios de refinanciamiento;
- Incorporación de fechas de Terminación Voluntaria de Contratos por parte de la Autoridad, por medio de las cuales la Autoridad puede reducir los costos de transacción en caso de terminación del Contrato de APP/PFI, o al menos permitir la reestructuración contractual en la provisión de los Servicios; y,
- Programas de Inversión por etapas, por la vía de la utilización de socios estratégicos de largo plazo (como en el caso de LIFT y BSF, discutidos en la Sección 5.4.1 anterior), que permiten el adjudicación de paquetes de trabajo o proyectos parciales, y de este modo permitir el ajuste de los mismos a contextos estratégicos variables en el tiempo.

En cualquier caso, es evidente que la incorporación de más flexibilidad en los Contratos tiene un impacto negativo sobre el precio de los mismos. Por ejemplo, al incorporar la opción que la Autoridad pueda terminar un Contrato anticipadamente puede generar que los Licitantes esperen una utilidad más temprana en el tiempo, y por lo tanto, los márgenes propuestos serán probablemente más altos.

11.2.2 Tipos de Cambios al Alcance de los Servicios

De acuerdo a la fuente de los cambios en un Contrato de APP/PFI, éstos pueden ser clasificados en tres grupos principales:

- Cambios de capacidad, tamaño o volumen de Servicios (por ejemplo, ampliación de las instalaciones, aumento en la capacidad de gestión o procesamiento, reducción en el número de instalaciones);
- Cambios de funcionalidad (por ejemplo, cambio de uso de ciertas instalaciones); y
- Cambios a las especificaciones de servicios o a los estándares de desempeño (aumento en estándares constructivos, aumento o reducción en los períodos de respuesta, inclusión de nuevos servicios de apoyo).

Las pautas establecidas en SOPC definen que las Autoridades deben considerar, al estructurar los Contratos de APP/PFI, el impacto que cada una de las siguientes dimensiones tiene sobre los Cambios en el Alcance de los Servicios:

- Clasificación de cambios de acuerdo al origen de los mismos (Autoridad, Contratista y Legislación Aplicable), cuya discusión se incluye más adelante en este documento;
- Según las etapas del Contrato (se espera minimizar el número de cambios durante la etapa inicial, normalmente de construcción);
- De acuerdo al valor/costo de los cambios (los cambios con valores pequeños o medianos deberían ser enfrentados sin necesidad de modificar el Contrato, para evitar costos de transacción, re-financiamientos y variaciones innecesarios);
- Según el tipo de impacto que tengan (los más simples tenderán a afectar sólo los servicios provistos por subcontratistas, los más complejos tienden a requerir re-calibración de mecanismos de pago, cambios en la estructura de riesgo de los proyectos y usualmente modificación de las estructuras financieras del proyecto);
- De acuerdo al tipo de Cambios, según la clasificación anterior.

11.2.3 Mecanismos de Cambio Requeridos

Las pautas establecidas por SOPC definen que las Autoridades y sus Contratistas deberán establecer sólidos mecanismos de control de cambios durante el proceso de adjudicación y durante la operación de los Contratos de APP/PFI. En cuanto al contenido de los textos de los contratos, éstos deberán considerar, como mínimo, los siguientes mecanismos:

- Protocolo para la notificación y especificación de cambios requeridos, ya sea por parte de la Autoridad como del Contratista;
- Mecanismo para la presentación de propuestas para la implementación de cambios y estimaciones de costos asociados, de acuerdo al grado de complejidad e impacto (práctico, regulatorio, legal y económico) de los mismos;
- Protocolo para el proceso de aprobación de cambios por parte de la Autoridad, incluyendo entre otros los plazos de respuesta permitidos de acuerdo a la complejidad y/o valor de los cambios correspondientes;
- Mecanismos para la implementación de cambios, los cuáles se espera sean discutidos individualmente para grandes cambios, pero que podrán ser estandarizados anticipadamente en el caso de cambios menores;
- Mecanismos para el financiamiento de cambios. En el caso de cambios de ley se definen fórmulas para compartir costos. En el caso general de cambios sugeridos por el Contratista, la Autoridad no tiene obligación de financiar. En el caso de cambios sugeridos por la Autoridad, los costos de capital deberán ser pagados contra metas específicas alcanzadas por el Contratista, y los costos de operación deberán ser financiados por la vía de ajustes al Pagos Unitario. En este último caso, Mecanismo de Pagos (y potencialmente los estándares de desempeño aplicables) deberá ser revisado y re-calibrado, a fin de mantener un perfil de transferencia de riesgo similar antes y después de implementar el cambio correspondiente;

- Protocolos para la participación de los financistas del Contrato, para llevar a cabo ejercicios de “*due diligence*” de carácter legal, técnico, financiero o de seguros, en aquellos casos en que se genera un impacto material sobre el perfil de riesgo del proyecto o los costos de ciclo de vida del contrato;
- Protocolos relativos al tipo y contenidos de la documentación requerida para implementar y monitorear los cambios acordados entre las partes. En la práctica, en ciertas ocasiones dichos protocolos son establecidos directamente con los subcontratistas de construcción u operación, pero las pautas de SOPC sugieren la participación regular por parte del Contratista.

11.2.4 Aspectos relativos al Precio de los Cambios

El tema más complejo en la implementación de cambios a los Contratos de APP/PFI es la manera en que las Autoridades pueden demostrar transparencia y Valor por Dinero. Por definición, al momento de implementar cambios a un Contrato, la Autoridad enfrenta una situación (pseudo-)monopolística. Por lo tanto, es crucial que la Autoridad tome las medidas necesarias para demostrar que la solución finalmente adoptada efectivamente proveerá Valor por Dinero a los contribuyentes.

Las pautas de SOPC establecen el requerimiento general por un proceso a libro abierto. Es decir, la Autoridad debe tener acceso absoluto a la totalidad de la información relativa a los costos efectivamente incurridos por el Contratista para implementar cambios al Contrato. A la hora de implementar los cambios, tanto los costos directos y contingencias aplicables por un lado, como los márgenes de gastos generales y utilidades por el otro, deben quedar claramente establecidos. Los primeros pueden ser más fácilmente demostrables, aunque pueden existir ventajas competitivas de otros proveedores que podrán ser exploradas caso a caso.

En el caso de los gastos generales y utilidad, aunque su uso es una práctica establecida en la industria, su valor puede variar sustancialmente. Por lo tanto, las Autoridades deberán demostrar que los márgenes aplicables se encuentran dentro de rangos aceptables y normales en cada caso. En particular, las Autoridades deberán cuidar la aplicación de márgenes sobre márgenes cuando éstas actúan primordialmente como intermediarias de transacciones.

Para demostrar que los precios acordados por la Autoridad y el Contratista efectivamente proveen Valor por Dinero, la Autoridad puede utilizar ciertos mecanismos adicionales:

- (a) Utilización de catálogo de cambios tipo, para la implementación de cambios menores. La Autoridad puede incorporar, como parte del proceso de Licitación, un menú de servicios adicionales al texto del contrato. Éstos típicamente incluyen el precio para mano de obra, servicios profesionales, trabajos menores típicos, y materiales típicamente utilizados en las Instalaciones correspondientes. Para complementar la lista establecida, también puede hacerse referencia a listados de precios establecidos en la industria de la construcción (en el caso del Reino Unido, el “BMI price book” publicado por el instituto profesional de ingenieros en costos). Asimismo, los precios del menú estarán normalmente sujetos a una fórmula de indexación apropiada a cada caso.

- (b) Realización de análisis comparativos y/o procesos competitivos de adjudicación de subcontratos. Los primeros pueden tomar la forma de “*benchmarking*” por el cual la Autoridad compara las propuestas del Contratista contra casos relevantes en otras partes de la industria. O bien, se pueden utilizar revisiones por una tercera parte, normalmente un asesor técnico independiente. Sin embargo, en cualquiera de estos casos, lo más probable es que el proceso elegido (ya sea un proceso comparativo o un proceso competitivo) involucre costos que sólo se justifiquen para cambios contractuales de proporción superior. Sólo economías de escala justificarán realizar los esfuerzos financieros y de gestión que dichos procesos requieren.
- (c) En el caso de cambios que involucren costos intermedios, la Autoridad deberá buscar un punto intermedio entre los escenarios discutidos anteriormente. Para asegurar transparencia, éste normalmente involucrará el acuerdo anticipado (como parte del contrato) de una serie de parámetros básicos relativos a honorarios profesionales, contingencias típicas, porcentajes de gastos generales y utilidades aplicables. Asimismo, y al igual que en el caso de variaciones menores, se puede acordar la fuente de información que será utilizada para la construcción de las estimaciones de costo directo (por ejemplo, “*BMI price book*”). Pero la elaboración final de la estimación total de costos para cada cambio deberá ser acordada individualmente sobre la base de una política de libros abiertos.

11.3 Cambios a la Legislación Aplicable

11.3.1 General

Las pautas establecidas en SOPC están basadas en el principio que el Contratista debe cumplir en todo momento con la legislación aplicable. En cuanto a los costos asociados, se recomiendan varias pautas con el fin de crear una fórmula para compartir los riesgos asociados, que logre distribuir los riesgos de cambio legislativos futuro entre la Autoridad y el Contratista de la manera más eficiente posible.

El principio general que sustenta las pautas para la transferencia (o no) del riesgo de cambios a la legislación aplicable es que los costos asociados con el cumplimiento de legislación esperada o previsible a la fecha de ejecutar el Contrato de APP/PFI deben ser responsabilidad del Contratista. En otras palabras, la estructura de costos del Contratista debe incluir aquéllos costos asociados no sólo al cumplimiento de normas y leyes vigentes, sino también, aquéllas que se encuentran en discusión o desarrollo para su pronta promulgación, y un proveedor especializado como el Contratista debería conocer. Los principios fundamentales para distribuir entre las partes los riesgos asociados a cambios legislativos no previsibles son explicados más adelante.

Asimismo, es necesario considerar que el nivel de transferencia de riesgo de cambio de ley, en particular, en cuanto al impacto que cambios legislativos pudieren tener sobre costos operacionales; está íntimamente ligado a las condiciones que se establezcan en el contrato para la realización de “*Benchmarking*” y “*Market Testing*”. Éstos son ejercicios de comparación de mercado que pueden resultar en ajustes del precio del Contrato de APP/PFI, y que por lo tanto pueden reducir el impacto asociado a riesgos de cambios legislativos futuros.

Finalmente, vale la pena mencionar que aunque el sector privado pudiere considerar que la Autoridad contratante tiene cierto control sobre cambios legislativos (y por lo tanto, debería retener los riesgos asociados a éstos), en la práctica este no es el caso. En particular, en el caso de autoridades municipales, la Autoridad contratante tendrá muy poca influencia sobre las decisiones legislativas futuras. Y por lo tanto, la mejor fórmula para enfrentar cambios de ley en el contexto de un Contrato de APP/PFI, es por la vía de una fórmula para compartir diferentes categorías de riesgo.

11.3.2 Tipos de Cambio Legislativo

Las pautas para el desarrollo de Contratos de APP/PFI establecen tres tipos de cambio de ley:

- Cambio Discriminatorio a la Ley: aquél que apunta explícitamente al proyecto en cuestión, o al Contratista en cuestión, o bien, éste apunta específicamente a los contratistas APP/PFI;
- Cambio Específico a la Ley: aquél que apunta específicamente a la provisión de servicios como aquéllos incluidos en el contrato de APP/PFI en cuestión, o bien, que apunta a los accionistas de compañías de proveedores de servicios como aquéllos incluidos en el contrato de APP/PFI en cuestión; y,
- Cambio General a la Ley: que se define como aquél cambio que no cae en la definición de Cambio Discriminatorio ni Cambio Específico. Entre éstos, se incluyen cambios a las leyes tributarias que no sean específicos ni discriminatorios, pero se excluyen los cambios a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los cambios de leyes tributarias específicos o discriminatorios quedan incluidos en las categorías anteriores.

Cada uno de los casos anteriores es tratado por separado y fórmulas diferentes para compartir riesgos son utilizadas en cada caso. Sin embargo, en cualquiera de ellos, el Contratista tiene la obligación de mitigar el impacto de los riesgos sin importar si dichos riesgos son responsabilidad suya o de la Autoridad.

11.3.3 Cambios Generales a la Ley

En general, este tipo de cambio en la ley será traspasado al Contratista. Sin embargo, la utilización de "Benchmarking" y/o "Market Testing", además de la indexación del cargo unitario, actúan como mitigación contra los efectos económicos que dichos cambios de ley puedan tener sobre el Contratista.

Además, se reconoce que ciertos tipos de cambio general de ley pueden afectar no sólo el costo de la provisión de los servicios, sino también, la manera en que éstos son provistos. Por lo tanto, se considera una excepción a esta regla general, en casos en que el Cambio de Ley General:

- Resulta en un requerimiento por inversión de capital adicional (por ejemplo, si el cambio de ley requiere modificaciones al diseño de las Instalaciones); e,
- Impacta al proyecto durante su periodo de operaciones, es decir, una vez terminada las construcción de las Instalaciones; y,

- No podría razonablemente haber sido previsto por el Contratista al momento de firmar el Contrato.

En caso que la excepción anterior aplique, se recomienda la utilización de una fórmula de distribución del costo de capital adicional entre la Autoridad y el Contratista. Ésta normalmente considerará un 100% de responsabilidad para el Contratista por el primer segmento, y una escala gradual descendiente, hasta llegar a un punto en que la Autoridad toma el 100% del costo de capital adicional por sobre una cifra preestablecida. Se recomienda que el costo de capital adicional total por el cual el Contratista pudiere ser responsable no supere una cifra de entre 2% y 5% del costo de capital total del proyecto.

El objetivo de aplicar una fórmula como la descrita es mantener una situación equitativa entre las partes. Por un lado, se incentiva al Contratista para que mitigue el impacto de cualquier cambio general en la ley sobre el proyecto. Y por otro lado, se evita que la Autoridad tome ventaja de los cambios generales de ley para obtener beneficios adicionales de la situación. Además, las pautas generales aceptan también cierta flexibilidad en la aplicación de esta fórmula. Por ejemplo, en aquellos casos de periodos de construcción muy largos, la fórmula podría aplicar antes de iniciar el periodo de operaciones.

Finalmente, las pautas para las APP/PFIs, incluidas en SOPC:

- Establecen que los costos de operación adicionales resultantes de los Cambios Generales a la Ley, deben ser responsabilidad del Contratista;
- Regulan la manera en que las partes deben notificar, negociar y aprobar las modificaciones contractuales y gastos adicionales; y,
- Establecen una serie de párrafos contractuales obligatorios para regular este tipo de situaciones.

11.3.4 Cambios Específicos y Discriminatorios a la Ley

La fórmula general es que tanto Cambios Específicos a la Ley como Cambios Discriminatorios a la Ley deben ser responsabilidad de la Autoridad.

11.3.5 Cambio a la Ley de IVA

El caso de los Cambios de Ley del IVA es tratado por separado, ya que no es clasificado como cualquier otro Cambio General a la Ley.

En general, el riesgo de cambios de tasa de IVA sobre el cargo unitario es responsabilidad de la Autoridad. El impacto de los cambios de tasa sobre la capacidad de recuperar IVA pagado a proveedores es responsabilidad del Contratista. Y los cambios al alcance de los servicios afectos por el IVA son responsabilidad del Contratista, a excepción de casos en que servicios completos pasan a ser exentos de IVA, en cuyo caso, el cargo unitario debe ser ajustado, para beneficio de la Autoridad.

11.4 Ajustes al Precio del Contrato

11.4.1 Indexación General

La gran mayoría de los Contratos de APP/PFI, sino todos, incluyen una combinación de fórmulas para la indexación del Cargo Unitario del Contrato.

Es muy extraño encontrar Cargos Unitarios cuyas fórmulas de cálculo no incluyan ninguna indexación, o bien, que sean completamente indexados.

Esta combinación de fórmulas se basa en el principio que los Contratistas requerirán algún grado de protección contra la inflación futura. Y por otro lado, una transferencia total del riesgo de inflación generará la incorporación de contingencias excesivas en el precio del Contrato de APP/PFI. Por lo tanto, se considera que una combinación de fórmulas es la manera de obtener el mejor Valor por Dinero posible.

Las fórmulas de indexación más comunes se basan en índices generales de precios del mercado. Sin embargo, en algunas ocasiones se utilizan índices generados por sectores específicos de la industria, pero las pautas generales establecen condiciones para estos casos. Éstas se basan en que dichos indicadores pudieren no tener una vigencia larga en el tiempo, o bien, no ser completamente independientes y estar sujetas a influencias por el mismo Contratista (por ejemplo, en casos en que existe un número reducido de proveedores en el mercado al que el indicador se refiere).

11.4.2 “Benchmarking” y “Market Testing”

Los métodos de “*Benchmarking*” y “*Market Testing*” son dos casos particulares de lo que se denominan de manera más genérica, los métodos de prueba de valor (o “*Value Testing*”). Y a pesar que éstos son los casos más comunes, existen otros casos y combinaciones de los mismos. El objetivo principal de todos estos métodos es el de poner a prueba el precio de algunos de los servicios incluidos en el contrato de APP/PFI, en relación a la realidad del mercado durante la etapa operacional del contrato.

En el caso de “*Market Testing*”, algunos servicios relevantes (que normalmente son provistos por un subcontratista, cuyo reemplazo no tendría un impacto fundamental en la operación de la totalidad del Contrato de APP/PFI) son sujetos a un proceso de licitación. En caso que el subcontratista correspondiente no resultare ganador en el proceso de licitación, éste puede ser reemplazado. Además, de acuerdo al resultado del proceso de licitación, el precio de los servicios correspondientes también es revisado, resultando potencialmente, en un ajuste al Cargo Unitario del Contrato de APP/PFI. Dicho ajuste puede ser tanto a la baja como al alza.

El método de “*Market Testing*” es considerado como el más flexible, debido a que permite no sólo poner a prueba el precio de los servicios sino también, la manera en que éstos son provistos y eventualmente el alcance de los mismos, de acuerdo a las necesidades de la Autoridad vigentes a la fecha del ejercicio. Asimismo, este método es considerado como más transparente, ya que maximiza la tensión competitiva entre los participantes. Por lo tanto, las pautas generales de APP/PFI recomiendan el uso de “*Market Testing*” como el método preferido.

En el caso de “*Benchmarking*”, los costos del Contratista o de alguno(s) de sus subcontratistas son sujetos a un proceso de comparación contra casos relevantes y comparables en la industria. A pesar que este método no es considerado como el preferido para el general de los casos, éste puede ser más apropiado en caso de mercados menos competitivos. Dichos casos se refieren servicios menos comunes, más especializados, o para los cuales no existe un gran número de proveedores en el mercado.

Tanto en el caso de “*Market Testing*” como en el de “*Benchmarking*”, los ejercicios de prueba son llevados a cabo en relación a ciertos servicios específicos, que normalmente corresponden a servicios de operación “blandos”. Es decir, en relación a aquéllos que no tienen relación directa con el mantenimiento de las Instalaciones. Ejemplos habituales en casos de proyectos de infraestructura de edificación pública son aquéllos relacionados con limpieza, vigilancia, recepción, operación telefónica, control de plagas, servicios de cafetería y servicios logísticos de varios tipos.

Los servicios de operación “duros”, es decir aquéllos relacionados directamente con el mantenimiento de los activos de las Instalaciones normalmente involucran inversiones de capital inicial que están directamente ligadas al precio de los servicios. Por lo tanto es más difícil llevar a cabo comparaciones justas entre diferentes proveedores y diferentes instalaciones. Además, estos servicios están directamente ligados al proceso de optimización de los costos de ciclo de vida que constituye un proceso fundamental del negocio del Contratista. Por lo tanto, los servicios de operación “duros” no son sujetos a procesos de prueba de valor.

Cabe notar que los primeros proyectos de APP/PFI mostraron ciertas dificultades para la implementación de estos ejercicios de prueba de valor. Dichos problemas se basaron fundamentalmente en la falta de definición de los procedimientos específicos para llevar a cabo los ejercicios de prueba. A medida que la industria APP/PFI fue madurando, dichos procedimientos fueron evolucionando y soluciones estándares fueron incorporadas a los contratos. Éstas incluyen la definición de procedimientos de comunicación formal, los periodos establecidos para llevar a cabo las comparaciones o licitaciones correspondientes, la manera de seleccionar comparadores o licitantes, el método de evaluación y análisis de información, el procedimiento para la toma de decisiones y eventualmente, el procedimiento para el reemplazo de subcontratistas.

En particular, vale la pena mencionar los periodos de aplicación de los ejercicios de comparación. Normalmente, éstos quedan fijados en el Contrato de APP/PFI desde un inicio, con frecuencias de entre cinco y siete años. Sin embargo, el periodo inicial es normalmente más largo, para reconocer el período de construcción, y para evitar incentivos perversos durante el proceso de licitación del Contrato.

11.5 Terminación Anticipada y Pagos Resultantes

11.5.1 Causas de Terminación Anticipada

Los Contratos de APP/PFI establecen explícitamente que las partes deben tener la intención de observar el Contrato durante todo su período de vigencia. Sin embargo, dada la extensión de este tipo de contratos, es necesario dejar claramente establecido un procedimiento para llevar a cabo la terminación del contrato si ésta fuere necesaria.

SOPC establece que las posibles causas de una terminación anticipada son aquéllas en la siguiente lista. Cada una de ellas es discutida más adelante en esta Sección 11.5.

- Incumplimiento por parte de la Autoridad;
- Incumplimiento por parte del Contratista;

- Fuerza Mayor;
- Actos Corruptos y Fraude;
- Existencia de Riesgos no Asegurables;
- Incumplimiento de las obligaciones relativas a Refinanciamiento; y,
- Terminación Voluntaria por parte de la Autoridad.

11.5.2 Terminación Anticipada por Incumplimiento de la Autoridad

El Contratista tiene el derecho a terminar el Contrato anticipadamente cuando las acciones de la Autoridad, o del Gobierno, resultan en una situación insostenible para el Contratista, o simplemente impiden la prestación de los Servicios por parte de éste.

Dichas acciones incluyen:

- La expropiación de activos;
- Incumplimiento de las obligaciones de pago por parte de la Autoridad, para lo cual se definen montos y plazos mínimos de no pago (un mes después de haber entregado una demanda formal, habitualmente resultante de un atraso de dos o tres meses de atraso en la ejecución de pagos regulares);
- Incumplimiento de sus obligaciones por parte de la Autoridad, que resultan en un impedimento a la prestación de los Servicios de manera continua por un periodo definido (habitualmente dos meses);
- Incumplimiento de las obligaciones de la Autoridad relativas a la transferencia del Contrato por parte de la Autoridad. Dichas obligaciones están explícitamente definidas en todo Contrato de APP/PFI y restringen la transferencia de los derechos y/u obligaciones de la Autoridad a entidades no gubernamentales, y a entidades gubernamentales por razones diferentes a la reorganización del Estado y otras similares.

Se resalta que la terminación anticipada debe ser utilizada sólo como última instancia por parte del Contratista. En la mayoría de los casos, incumplimientos por parte de la Autoridad podrán ser resueltos por la vía de los mecanismos de indemnización establecidos en el Contrato, que pueden actuar como remedios intermedios, evitando así una terminación anticipada del Contrato.

11.5.3 Terminación Anticipada por Incumplimiento del Contratista

Al igual que en el caso anterior, se considera que la terminación anticipada debe ser utilizada sólo como última instancia por parte de la Autoridad. Además, el Contrato debe buscar un justo balance entre la necesidad de la Autoridad de terminar el Contrato (que en el caso de contratos de servicio tradicionales puede darse incluso por faltas pequeñas) y el deseo de los financistas del Contratistas de restringir los motivos de terminación sólo a las faltas más severas.

Las siguientes circunstancias se entienden por Incumplimiento del Contratista:

- Fallas en su desempeño que afectan seriamente la prestación de los Servicios;
- Un Incumplimiento Persistente, que se define como una falla que ha continuado por un periodo predefinido, incluso después que la Autoridad ha dado un ultimátum formal al Contratista;
- Emisión de un fallo judicial que requiere la disolución del Contratista, o bien resulta en la disolución voluntaria del Contratista;
- Varios casos específicos predefinidos que dicen relación con las acciones de liquidadores del Contratista, o el proceso de quiebra del mismo;
- Varios casos en que el Contratista ha traspasado las restricciones establecidas en relación a sus Subcontratistas, Empleados y Documentación (esta última se refiere a documentos claves del proyecto, documentos de financiación, y otros);
- Varios casos específicos predefinidos relacionados con el cambio de propiedad del Contratista;
- El abandono del Contrato por parte del Contratista;
- La falla por parte del Contratista en iniciar la prestación de los Servicios en una fecha preestablecida (fecha más tardía aceptable);
- Casos predefinidos de no disponibilidad y/o desempeño deficiente y/o reiterado (para éstos se acordarán límites relativos a espacios específicos, puntajes y deducciones máximos, así como períodos de medición);
- La falla por parte del Contratista en obtener y/o mantener Pólizas de Seguro Requeridas (éstas son explícitamente definidas en el Contrato);
- Otros casos específicos a cada Contrato, de acuerdo a la naturaleza del mismo (por ejemplo, relativos a seguridad y/o confidencialidad en el caso de Contratos de Instalaciones de defensa o prisiones).

En cualquiera de los casos anteriores, el Contrato define también varios procedimientos de rectificación intermedios. Éstos incluyen, entre otros pasos, la emisión de varias notificaciones por parte de la Autoridad, así como la oportunidad para que el Contratista responda a las mismas rectificando su desempeño. Asimismo, el Contrato define el derecho de los financistas a intervenir (eventualmente tomando el control del Contratista) de acuerdo a las disposiciones contenidas en el acuerdo directo entre la Autoridad y los proveedores de Deuda Senior para el Contrato.

11.5.4 Terminación Anticipada por Fuerza Mayor

El Contrato de APP/PFI incluye la definición explícita de casos de Fuerza Mayor, es decir, eventos que tendrán un impacto catastrófico sobre alguna o ambas partes para cumplir la totalidad o una parte substancial de sus obligaciones contractuales. En dichos casos, las dos partes están obligadas a tratar de resolver el problema en cuestión. Pero si dicho acuerdo no se logra en un periodo dado (normalmente seis meses), las partes tendrán el derecho a

terminar el Contrato anticipadamente, de acuerdo a los procedimientos establecidos en el mismo Contrato.

Casos de Fuerza Mayor son definidos como:

- Guerra, guerra civil, conflictos armados y terrorismo;
- Contaminación nuclear, biológica, o química, exceptuando los casos en que dicha contaminación fue causada por el Contratista o sus Subcontratistas;
- Ondas de presión causadas por artefactos viajando a velocidades supersónicas.

Todos los anteriores, siempre y cuando el (los) evento(s) correspondiente(s) cause(n) que alguna de las dos partes quede inhabilitada para cumplir con la totalidad o una parte sustancial de sus obligaciones establecidas en el Contrato APP/PFI.

11.5.5 Terminación Anticipada por Actos Corruptos y Fraude

Los Contratos de APP/PFI definen el término Actos Prohibidos como:

- Ofrecer dar o acordar dar a un servidor público cualquier tipo de sobornos o recompensas, por actuar o dejar de actuar, o por favorecer o desfavorecer partes en relación al Contrato;
- Ejecutar el Contrato APP/PFI o cualquier otro Contrato con la Corona, en que se haya pagado o acordado pagar un soborno o recompensa;
- Cometer ofensas a las leyes de corrupción aplicables; y
- Causar, intentar causar o planear fraude contra la Corona.

El Contrato APP/PFI pretende dar la oportunidad al Contratista para resolver el problema por medio de desvincular y reemplazar los individuos o empresas involucradas, antes de proceder a la Terminación Anticipada del Contrato. Para estos efectos, el Contrato APP/PFI establece procedimientos específicos, incluyendo entre otros, aquéllos relacionados con las notificaciones mutuas y los plazos para que las partes tomen las acciones correspondientes.

11.5.6 Terminación Anticipada por Existencia de Riesgos no Asegurables

Las situaciones definidos como Existencia de Riesgos no Asegurables incluyen:

- Pólizas correspondientes no se encuentran disponibles en el mercado de los seguros a nivel mundial; y,
- El precio de las pólizas correspondientes es tan alto, que el riesgo correspondiente no es normalmente asegurado por el mercado de los seguros a nivel mundial.

El principio general es que los Contratistas APP/PFI no deberán ser obligados a obtener pólizas de seguro contra riesgos no asegurables. Si existieren riesgos no asegurables contra los cuales el Contrato APP/PFI requiere pólizas de seguro (y las acciones del Contratista no han sido la causa de que dichos riesgos pasaran a ser no asegurables), las partes deberán discutir el caso, con el fin de

encontrar una manera de mitigar el riesgo correspondiente de manera compartida. Éste pudiere ser el caso, por ejemplo, cuando otros operadores similares en el mercado tampoco obtienen dichas pólizas. Cabe hacer notar sin embargo, que los seguros de responsabilidad civil contra terceras personas son un caso especial y son tratados por separado.

En el general de los casos, si las partes no llegan a acuerdo y los riesgos revierten a la Autoridad, debido a la falta de pólizas de seguro; entonces, el Cargo Unitario será ajustado para reconocer la reducción de costos en la obtención de pólizas de seguro. Además, si en dicho caso, el (los) riesgo(s) no asegurable(s) se hiciera efectivo la Autoridad tendrá dos opciones. La primera es pagar al Contratista una cantidad equivalente a la que una compañía de seguros hubiera pagado, si el seguro correspondiente hubiera estado disponible. En este primer escenario, el Contrato no sería terminado. La segunda opción es seguir adelante con la Terminación Anticipada del Contrato, como si se tratara de un evento de Fuerza Mayor, y ejecutando las indemnizaciones correspondientes.

11.5.7 Terminación Anticipada por Incumplimiento de las obligaciones relativas a Refinanciamiento

Los Contratos de APP/PFI establecen una serie de condiciones relativas al procedimiento que los Contratistas deben seguir para llevar a cabo un ejercicio de Refinanciamiento del proyecto (y la empresa de propósito específico correspondiente). En general, estas condiciones establecen un protocolo para la discusión y aprobación de la re-estructuración de deuda bajo diferentes escenarios. En el caso que el Contratista estime conveniente llevar a cabo dicho ejercicio simplemente para mejorar las condiciones financieras, y por lo tanto, incrementar las utilidades obtenidas a partir del Contrato; se aplica una fórmula general para compartir dichos beneficios financieros con la Autoridad en partes iguales.

En caso que el Contratista caiga deliberadamente en una situación de incumplimiento con las obligaciones establecidas para estos casos, la Autoridad podrá dar aviso formal al Contratista de su intención de terminar anticipadamente el Contrato por dicha razón. Una vez dicho aviso sea dado, el Contrato terminará dentro del plazo establecido en el Contrato (usualmente 30 días después de la notificación). Asimismo, la Autoridad podrá solicitar la transferencia de todos los derechos y títulos relacionados con los activos del Contrato.

11.5.8 Terminación Voluntaria por parte de la Autoridad.

Como se indicó anteriormente, el objetivo de las dos partes deberá ser cumplir con las obligaciones del Contrato durante todo su periodo de vigencia. Sin embargo, los Contratos de APP/PFI reconocen que pudieren existir circunstancias bajo las cuales la Autoridad requiera no seguir adelante con el Contrato. El ejemplo más común de estos casos es el de cambios en las políticas públicas del Gobierno, que pudieren hacer que los Servicios provistos bajo el Contrato se vuelvan redundantes.

Si la Autoridad decide llevar a cabo una Terminación Anticipada, el Contratista no podrá oponerse, a no ser que éste no sea compensado de la manera que establece el Contrato APP/PFI. Asimismo, para llevar a cabo dicha terminación, el Contrato APP/PFI establece un procedimiento específico

que las partes deben observar. Dicho procedimiento incluye la notificación oportuna por parte de la Autoridad. La notificación deberá hacerse con una anticipación de al menos el número de días que contempla el Contrato (usualmente 30 días). Asimismo, la notificación deberá establecer si la Autoridad pretende ejercer su derecho a recibir los Activos del Contrato, como transferencia por parte del Contratista.

Además de los derechos generales descritos, en ciertas ocasiones los Contratos de APP/PFI también consideran la definición explícita de "Break Point Dates". Éstas son fechas en las que la Autoridad tendrá el derecho a terminar anticipadamente el Contrato, contra el pago de la indemnización que el mismo Contrato establezca. En estos casos, la Autoridad deberá realizar proyecciones financieras para considerar cuidadosamente y por anticipado (antes de firmar el Contrato), a cuánto ascenderán dichos montos a indemnizar. Por un lado, éstos deberán ser suficientemente bajos para quedar por debajo la indemnización pagable en caso de Terminación Voluntaria general a la misma fecha, para que valga la pena su incorporación. Y por otro lado, los montos predefinidos no podrán ser demasiado bajos, para no crear un aumento exagerado en el cálculo del precio del Contrato por parte del Contratista. Este último querrá incorporar a su estructura de costos el riesgo asociado a la terminación anticipada fuera de su control.

11.5.9 Cálculo de Pagos realizables en casos de Terminación Anticipada.

Para cada uno de los casos de Terminación Anticipada descritos anteriormente, los Contratos de APP/PFI establecen el cálculo de indemnizaciones específicas, de acuerdo a lo siguiente:

- Incumplimiento por parte de la Autoridad:
 - ❑ En este caso, el principio fundamental aplicable será que el Contratista y sus financistas deberán recibir una compensación completa. Es decir ellos no deberán quedar en una posición peor a la que hubieran quedado si el Contrato hubiera seguido adelante exitosamente.
 - ❑ Para llevar a cabo el cálculo de la compensación en caso de terminación, el Contratista deberá establecer durante la licitación su método preferido para el cálculo de utilidad sobre el capital invertido, para el caso base.
 - ❑ La primera de tres opciones que el Contratista puede elegir es calcular la indemnización de acuerdo a la TIR esperada al inicio del Contrato (tanto para el capital propio como para la deuda subordinada). En este caso, el desempeño del Contratista hasta la fecha de la Terminación Anticipada no tendrá impacto positivo ni negativo. El monto a indemnizar será aquél que sumado al retorno sobre capital y deuda subordinada ya realizados equivalga al retorno absoluto total esperado al inicio del Contrato. Si a la fecha de terminación, el retorno real hasta la fecha es igual o mayor al esperado inicialmente, la indemnización será de cero.
 - ❑ La segunda opción es utilizar el valor que el mercado le otorgue al capital y la deuda subordinada invertida, al momento de la Terminación Anticipada (incluyendo el valor de los activos del

Contratista a la fecha de la Terminación). En este caso, el Contratista toma todo el riesgo relacionado con su propio desempeño hasta la fecha de la Terminación Anticipada. Asimismo, en este caso se asume que el mercado tendrá apetito por la adquisición de un Contrato de este tipo y que éste será suficientemente líquido para llevar a cabo dicha transferencia.

- La tercera opción es una combinación de las anteriores, por la cual se calcula el retorno esperado sobre el capital invertido sólo a partir de la fecha de la terminación. En este caso, se deben realizar ajustes adicionales si antes de la fecha de terminación anticipada se llevó a cabo un ejercicio de refinanciamiento.
- Incumplimiento por parte del Contratista:
 - El motivo por el cual se realiza una indemnización en casos de Incumplimiento por parte del Contratista ha sido muchas veces polémico en el mercado. Sin embargo, lo que se persigue es evitar que la Autoridad se beneficie excesivamente de un caso de este tipo. Como ésta es una definición comercial de las más importantes en cualquier contrato de APP/PFI (y en los años iniciales de la PFI existió una gran variedad de soluciones a través de los diferentes sectores), las pautas establecidas con bastante rígidas en su aplicación.
 - El principio fundamental es encontrar el justo balance entre la necesidad de proteger a la Autoridad (incentivando un buen desempeño por parte del Contratista) y la de no castigar excesivamente al Contratista (evitando el alza excesiva de precios que reflejen el riesgo de abuso por parte de la Autoridad). La indemnización ofrecida en estos casos estará basada en el valor de mercado del Contrato a la fecha de la Terminación.
 - Además, la solución debe permitir a los financistas principales intervenir para rescatar el Contrato en casos de incumplimiento por parte del Contratista actual. Dependiendo del caso, se utilizará el procedimiento denominado de re-licitación (en caso que los financistas intervengan) o de no re-licitación (en caso que los financistas no intervengan porque no hay un mercado líquido que permita que otro Contratista se haga cargo del Contrato, o bien, la Autoridad decida no re-licitar debido a razones operacionales).
 - En el caso del procedimiento de re-licitación, el monto a indemnizar será equivalente a:
 - El monto máximo ofrecido por el mercado en respuesta a la re-licitación (cero, si no se reciben respuestas solventes);
 - menos los pagos realizados al Contratista después de la Terminación;
 - menos los costos de transacción incurridos durante la re-licitación;

- menos los montos a los que la Autoridad tiene derecho como indemnización (daños y perjuicios) de acuerdo al Contrato.
 - En el caso del procedimiento de no re-licitación, el monto a indemnizar por parte de la Autoridad (de sus propios recursos), será equivalente al que el mercado hubiera ofrecido en caso de re-licitación (valor estimado), sobre la base de un cálculo teórico de los flujos futuros del Contrato y el valor de los activos del Contratista a la fecha de la terminación. Los mismos ajustes por pagos realizados, costos de transacción y montos por daños y perjuicios son aplicables en este caso.
- Fuerza Mayor:
 - En este caso, el principio fundamental es que la terminación no es por culpa de ninguna de las dos partes, y por lo tanto, ninguna de ellas debe soportar el costo total de la terminación. Además, la Autoridad deberá tener el derecho a hacerse cargo o dejar los activos del Contrato.
 - El cálculo de la indemnización por parte de la Autoridad se realizará como:
 - El monto necesario para terminar la deuda senior del Contrato (incluyendo principal, intereses e instrumentos financieros para la protección contra variación de tasas de interés, sujeto a la mitigación posible por parte del Contratista y los prestamistas de deuda senior, menos varios ajustes relacionados con el efectivo disponible, los montos en fondos de contingencia, montos que los prestamistas deben al Contratista y aquéllos recibidos por los prestamistas después de la fecha de terminación);
 - Más el monto de la deuda subordinada, excluyendo intereses pagados;
 - Más el monto total de acciones del Contratistas suscritas, menos el total de dividendos pagados a sus accionistas;
 - Más el costo relacionado con el despido de los empleados como resultado de la terminación del Contrato y los subcontratos relacionados.
 - Actos Corruptos y Fraude:
 - En este caso, el principio fundamental es que los accionistas deben aceptar la responsabilidad por el comportamiento del Contratista. Aunque es necesario mencionar que para los casos en que los actos corruptos o fraude han sido realizados por subcontratistas, el Contrato APP/PFI considera varios mecanismos para evitar la Terminación del Contrato. Además, la Autoridad deberá tener el derecho a hacerse cargo o dejar los activos del Contrato.

- ❑ El cálculo de la indemnización por parte de la Autoridad se realizará como:
 - ❑ El monto necesario para terminar la deuda senior del Contrato (incluyendo principal, intereses e instrumentos financieros para la protección contra variación de tasas de interés, sujeto a la mitigación posible por parte del Contratista y los prestamistas de deuda senior, menos varios ajustes relacionados con el efectivo disponible, los montos en fondos de contingencia, montos que los prestamistas deben al Contratista, aquéllos recibidos por los prestamistas después de la fecha de terminación, y distribuciones por préstamos adicionales);
 - ❑ En este caso no se agregarán los montos relacionados con los proveedores de capital propio y deuda subordinada, ni tampoco por despido de empleados (como en el caso de Fuerza Mayor).
- Existencia de Riesgos no Asegurables:
 - ❑ Indemnizaciones al Contratista se calculan de la misma manera en que se haría en el caso de Fuerza Mayor;
- Incumplimiento de las obligaciones relativas a Refinanciamiento:
 - ❑ Indemnizaciones al Contratista se calculan de la misma manera en que se haría en el caso de Actos Corruptos y Fraude; y,
- Terminación Voluntaria por parte de la Autoridad:
 - ❑ Indemnizaciones al Contratista se calculan de la misma manera en que se haría en el caso de Incumplimiento por parte de la Autoridad;
 - ❑ Por medio de esta paridad entre los dos casos, se evita que la Autoridad utilice el mecanismo de Terminación Voluntaria deliberadamente para sacar provecho del Contratista.

11.6 Resolución de Controversias

Los Contratos de APP/PFI deben considerar procedimientos para manejar controversias entre la Autoridad y el Contratista. Además, las pautas establecidas para todos los Contratos de APP/PFI definen que dichos procedimientos deben considerar mecanismos intermedios para evitar llevar las controversias a los tribunales públicos en la medida de lo posible.

El caso más común incluye el uso de tres etapas para la resolución de controversias, como sigue:

- En primera instancia, se utilizan consultas bilaterales entre la Autoridad y el Contratista por periodos predefinidos. Antes de completar estas consultas ninguna de las partes puede elevar el caso a la etapa siguiente. Estas consultas normalmente incluyen varios niveles de trabajo, por ejemplo:

- Como primer paso, pueden reunirse los dos representantes formales de la Autoridad y el Contratista para discutir la controversia;
 - Si los anteriores no logran una solución, normalmente se escala a quienes actúan como sus líneas de autoridad (normalmente a nivel directivo por parte de la Autoridad y la gerencia general del Contratista);
 - Si los anteriores tampoco logran una solución, el caso pasa normalmente a nivel ministerial por parte de la Autoridad y a la gerencia de los accionistas del Contratista.
- En caso de fallar la etapa anterior, los Contratos APP/PFI normalmente incluyen el uso de expertos individuales, identificados de paneles cuyos nombramientos están regulados en el mismo Contrato. Dichos paneles incluirán normalmente especialistas en construcción, operación de instalaciones y contratos similares, o especialistas de carácter financiero. Cabe hacer notar sin embargo, que algunos tipos de disputas no podrán ser manejadas por expertos individuales, y algún método alternativo de resolución de controversias puede ser identificado para estos casos.
 - Finalmente, los Contratos de APP/PFI permiten que cualquiera de las partes, en caso de no estar satisfecha con los pasos anteriores, refiera las controversias a un procedimiento de arbitraje, predefinido en el mismo Contrato. De manera alternativa, el paso siguiente podría ser utilizar los tribunales de justicia de la jurisdicción correspondiente.

Cabe hacer notar que en la Ley de Vivienda, Construcción y Regeneración de 1996, se contempla un mecanismo especial aplicable sólo en jurisdicciones en que la Ley Común de Inglaterra es utilizada. Éste mecanismo es denominado "Adjudication", y se ha popularizado en el Reino Unido desde los 1990's, debido a que constituye un procedimiento más rápido y barato para resolver las controversias de la industria de la construcción en general. El caso de contratos de APP/PFI que consideran la provisión de obras de construcción no ha sido la excepción. Este procedimiento es particularmente útil (por su propio diseño) en la resolución de disputas relativas a pagos y la utilización de subcontratistas. Sin embargo, por su naturaleza local no es fácilmente transferible a otras jurisdicciones.

12 ANÁLISIS COMPARATIVO DE SECTORES

12.1 Análisis de Sectores

A modo de resumen, las siguientes tablas presentan un análisis comparativo entre los sectores más importantes de las APPs en el Reino Unido. En dicho análisis, las variables utilizadas corresponden a las siguientes:

- Formas Tipo: tipo de contrato ("PFI puro" u otros de acuerdo a lo indicado en cada caso);
- Tratamiento de Servicios Principales y Servicios de Apoyo: incluye o no los servicios principales;
- Número de Proyectos con Cierre Financiero: número total de proyectos hasta final de Junio 2009, de acuerdo a la base de datos de proyectos de PUK;
- Inversión Inicial Acumulada: ésta es la sumatoria de las cifras de inversión inicial de todos los proyectos con cierre financiero, de acuerdo a la información en la base de datos de proyectos de PUK, hasta Junio 2009, en libras esterlinas;
- Autoridad Contratante;
- Tratamiento de los Terrenos;
- Obtención de Aprobaciones y Licencias;
- Oficina de APP Relevante: oficina coordinadora que coordina y lidera los proyectos de APP en el sector correspondiente;
- Proceso de Licitación Típico;
- Nivel de Estandarización del Proceso y Documentos de Licitación;
- Tratamiento Contable;
- Riesgo de Demanda;
- Ingresos de Terceras Partes.

Cabe hacer notar que un número de potenciales variables han sido excluidas de la matriz de análisis debido a que no representan diferencias importantes entre sectores, sino sólo adaptaciones en temas específicos.

Por ejemplo, el proceso de licitación de la gran mayoría de los proyectos de APP ha seguido los procesos establecidos en las regulaciones de la Unión Europea que se reflejan en las leyes británicas. Por lo tanto, todos los sectores han seguido ya sea un Proceso Negociado (hasta 2006 y algunos casos

justificados desde entonces) o un Proceso de Diálogo Competitivo (a partir de 2006 en la mayoría de los casos). Como resultado, las comparaciones relativas al proceso de licitación entre sectores no son necesarias.

Otros ejemplos pueden ser encontrados en ámbitos en que PUK ha fijado pautas generales para todos los sectores de carácter obligatorio, entre ellos se cuentan temas relativos a mecanismos de resolución de disputas, requerimientos de seguros, condiciones para refinanciamiento de proyectos, garantías, mecanismos de terminación anticipada de contratos, fuerza mayor, y otros.

Sin embargo, el caso más importante es quizás el del "Tratamiento Contable". Este tema se refiere a la opinión contable en cuanto a si el proyecto se considera dentro o fuera del balance de la Autoridad. Dicha opinión se basa en la clasificación entre "lease operacional" (que se clasifica fuera del balance de la Autoridad) y lease financiero (que se clasifica dentro del balance de la Autoridad). Esta distinción considera si los riesgos de propiedad del activo quedan o no en las manos de la Autoridad y se realiza normalmente para cada proyecto individualmente. Cabe hacer notar que mientras una gran proporción de proyectos han sido considerados fuera del balance, esta situación ha ido cambiando con el tiempo y se espera que en el futuro todos los proyectos de APP estén dentro del balance. En efecto, históricamente sólo un número limitado de sectores han considerado los contratos PFI dentro del balance de la Autoridad, entre ellos se cuentan los Contratos PFI de cárceles y los tres Contratos APP del Metro de Londres³².

³² De acuerdo a David Steads, "Guideline – PFI", publicado por el *Chartered Institute of Accountants*, en Noviembre de 2006; sólo 19% de los Contratos PFI (medido en dinero) hasta entonces habían sido clasificados dentro del balance de la Autoridad (excluyendo los tres contratos APP del Metro de Londres). Al incluir los contratos del Metro de Londres, dicha cifra aumentaba a 50%, que es el valor que el Departamento del Tesoro habría publicado por ese entonces.

Tabla 12.1 – Análisis Comparativo de Sectores (1)

Sector	Escuelas	Hospitales	Salud Primaria	Edificios de Oficinas	Cárceles
Formas Tipo	<p>Originalmente, PFI puro (primeros proyectos pilotos y variados grupos de escuelas primarias y secundarias).</p> <p>Más recientemente "Building Schools for the Future" - BSF (mezcla de obra pública y APP/PFI) para escuelas secundarias, y "Academies" (para escuelas técnicas e industriales. BSF es un modelo evolutivo generado a partir de la experiencia en LIFT (ver Salud Primaria).</p>	<p>Categoría más importante de proyectos de PFI puro.</p> <p>Iniciativas paralelas incluyen acuerdos marco (P21, para proyectos de obra pública tradicional) y la categorización como "Foundation Hospital", para aquellos hospitales de mejor desempeño a los que se les permite mayor autonomía financiera y capacidad de endeudamiento, abriéndoles opciones para el financiamiento de proyectos de inversión.</p>	<p>Modelo LIFT (por sus siglas en inglés para "Local Improvement Finance Trust". Usando un socio estratégico local (contratista estratégico), se implementan planes de desarrollo de redes regionales de asistencia primaria.</p> <p>Inversión mezcla financiamiento privado y público. Además, las instalaciones borran los límites formales entre salud primaria y otros servicios sociales (municipales o gobierno central).</p>	<p>Incluye modelos de PFI puro, aunque dado el carácter general de las instalaciones de oficinas, estos proyectos se prestan para otros tipos de contratos. Por ejemplo, arrendamientos financieros, o modelos "PFI light" son más comunes en este sector.</p>	<p>Categoría más completa de la PFI. Se le denomina DCMF, por sus siglas en inglés para "Design, Construct, Manage and Finance".</p>
Tratamiento de Servicios Principales y Servicios de Apoyo	<p>Excluye servicios educativos. Sólo servicios de apoyo.</p>	<p>Excluye servicios sanitarios. Sólo servicios de apoyo.</p>	<p>En general, excluye servicios sanitarios, pero al tratarse de salud primaria, los límites son menos claros y el rol privado puede ser mayor que en el caso de los hospitales.</p>	<p>Normalmente incluyen sólo servicios de apoyo.</p>	<p>Incluye la totalidad de los servicios que requiere una prisión, con la excepción de la adjudicación de castigos a los prisioneros que, por estatuto, debe ser realizada por un funcionario público.</p>
Número de Proyectos con Cierre Financiero	190	220	51	36	48

Sector	Escuelas	Hospitales	Salud Primaria	Edificios de Oficinas	Cárceles
Inversión Inicial Acumulada (Proyectos con Cierre Financiero) (£)	£9,190m	£12,430M	£1,018M	£2,905M	£910M
Autoridad Contratante	Municipio (Autoridad de Educación Local).	Fideicomiso del Servicio Nacional de Salud que administra el hospital correspondiente.	Fideicomiso del Servicio Nacional de Salud que administra la red primaria correspondiente.	Secretaría, Autoridad Regional, Municipio, o cualquier otro Organismo Público. Normalmente el usuario (único o principal) de las Instalaciones.	En Inglaterra y Gales, HM Prison Service, actualmente NOMS, por sus siglas en inglés de "National Offender Management Service", hasta 2007, parte de la Secretaría del Interior, actualmente parte del Ministerio de Justicia. En Escocia, el "Scottish Executive".
Tratamiento de los Terrenos	Normalmente "lease and lease back". Terrenos son propiedad de la Autoridad, quien los arrienda al Contratista, quien a su vez, los arrienda de vuelta a la Autoridad.	Similar al caso de Escuelas.	Similar al caso de Escuelas. En ciertas ocasiones, terrenos provistos por el Contratista.	Similar al caso de Escuelas. En ciertas ocasiones, se utilizan licencias de uso, en lugar de arrendamientos, por razones políticas.	"Lease and Lease back", similar al caso de Escuelas.

Sector	Escuelas	Hospitales	Salud Primaria	Edificios de Oficinas	Cárceles
Obtención de Aprobaciones y Licencias	<p>Prácticamente todas las aprobaciones y licencias son responsabilidad del Contratista, con excepciones citadas explícitamente.</p> <p>Normalmente, la aprobación preliminar de construcción es obtenida por la Autoridad antes de firmar el Contrato. El Contratista debe obtener aprobación detallada en base a sus diseños.</p>	Similar al caso de Escuelas.	Similar al caso de Escuelas.	<p>Similar al caso de Escuelas.</p> <p>En este caso normalmente se consideran condiciones especiales para las aprobaciones de seguridad para el personal del Contratista.</p>	<p>Similar al caso de Escuelas.</p> <p>En este caso se consideran condiciones especiales para las aprobaciones de seguridad para el personal del Contratista.</p>
Oficina de APP Relevante	Departamento de Educación y "Partnerships for Schools" para BSF y "Academies".	Departamento de Salud.	Departamento de Salud y "Community Health Partnerships" para LIFT.	Departamento correspondiente a la Autoridad Contratante.	Inicialmente Unidad de Contratos y Licitaciones del HM Prison Service. En la actualidad, Directorio de Capacidad de NOMS.
Proceso de Licitación Típico	<p>Estándar Proceso Negociado (inicialmente) y Proceso de Diálogo Competitivo en la actualidad – 18-24 meses.</p> <p>En el caso de BSF, se utilizan fases, nominando al Socio Estratégico y primera fase de Instalaciones primero. Las fases posteriores de servicios y obras se tratan por separado.</p>	<p>Similar al caso de Escuelas.</p> <p>Aunque proceso de licitación normalmente más largo (24-36 meses).</p>	<p>Similar al caso de Escuelas.</p> <p>Con periodos de 12-18 meses.</p>	<p>Similar al caso de Escuelas,</p> <p>aunque en ciertas ocasiones (proyectos más simples, como por ejemplo, arrendamiento financiero, etc.) puede ser utilizado el Proceso Restringido.</p>	Similar al caso de Escuelas.

Sector	Escuelas	Hospitales	Salud Primaria	Edificios de Oficinas	Cárceles
Nivel de Estandarización del Proceso y Documentos de Licitación	<p>Estandarización mayor, para su utilización por parte de los Municipios correspondientes. En particular, este es el caso para BSF.</p> <p>Documentos estandarizados para BSF y "Academies" incluyen no sólo contrato estándar, sino también planes de negocio, documentos de licitación, aprobaciones internas, etc.</p>	<p>Considerable nivel de estandarización. Sin embargo, los proyectos son más diversos que en el caso de las Escuelas, y por lo tanto, requieren mayor adaptación en cada caso. Por lo tanto, la etapa de estructuración es más compleja y requiere mayor apoyo externo.</p>	<p>Similar al caso de Escuelas. El rol de "Community Health Partnerships" es fundamental para establecer los estándares aplicables a través del tiempo.</p>	<p>Menor grado de estandarización que en el caso de salud y educación, debido a que este tipo de proyectos ocurre en una diversidad de Secretarías y Organismos Públicos con menor coordinación entre sí.</p>	<p>Documentos han sido estandarizados en el tiempo, pero debido a una evolución del modelo de PFI utilizado por el HM Prison Service. En este caso no ha habido necesidad de comunicar estándares entre diversas Autoridades, sino que la misma autoridad adaptó el modelo en la medida que el mercado evolucionó y las políticas públicas lo han requerido.</p>
Riesgo de Demanda	<p>Muy reducido. Sólo relativo a ciertos servicios de apoyo con una proporción de pago por volumen (ejemplo: cafetería).</p>	<p>Similar al caso de Escuelas.</p>	<p>Similar al caso de Escuelas.</p>	<p>En el caso de PFI puro, similar al caso de Escuelas. Sin embargo, en ciertos casos (arrendamientos financieros y otros similares), el riesgo de demanda se asimila al de un desarrollador inmobiliario, con un "arrendatario ancla". La Autoridad representa un nivel de ocupación mínimo garantizado, pero no necesariamente ocupación total de las Instalaciones construidas.</p> <p>Asimismo, el caso se complica en aquellos casos en que un margen de vivienda social ha sido solicitado por la autoridad local como condición para el permiso de edificación.</p>	<p>Cierta transferencia teórica al Contratista. Ésta incluye un piso mínimo de ocupación, con precios variables entre éste y el 100% de ocupación, y por sobre el 100% de ocupación.</p> <p>Sin embargo, las presiones causadas por una población creciente y una pobre condición del conjunto de prisiones en el país, han resultado en una transferencia real de riesgo de demanda muy reducida.</p>

Sector	Escuelas	Hospitales	Salud Primaria	Edificios de Oficinas	Cárceles
Ingresos de Terceras Partes	Normalmente posible, permitido, y regulado. Sin embargo, esta opción rara vez es considerada como una fuente de ingreso importante por los Licitantes en sus modelos financieros.	Normalmente posible, permitido, y regulado (ejemplo: áreas comerciales). Sin embargo, la importancia dada por los Licitantes a los ingresos correspondientes en sus modelos financieros es reducida.	Normalmente posible, permitido, y regulado (ejemplo: áreas comerciales). Sin embargo, la importancia dada por los Licitantes a los ingresos correspondientes en sus modelos financieros es reducida.	Ver discusión relativa al riesgo de demanda. En casos de contratos que nos son PFI puros, éste caso es más importante.	No aplica.

(1): Para efectos del análisis de número de proyectos, se ha utilizado la base de datos de proyectos de PUK, hasta 30 Junio 2009.

Tabla 12.2 – Análisis Comparativo de Sectores (2)

Sector	Autopistas	Vivienda Social	Tratamiento de Residuos Sólidos	Tecnologías de Información
Formas Tipo	Varias. En el caso de la Agencia de Autopistas: DBFO (Design Build Finance Operate). Otros casos, formas más sofisticadas de APPs.	En su mayoría PFI puro para vivienda.	Varias formas de APPs, dependiendo del tipo de proyecto.	Originalmente PFI puro. Luego este tipo de proyectos fue discontinuado, de acuerdo a las pautas del Departamento del Tesoro y PUK.
Tratamiento de Servicios Principales y Servicios de Apoyo	Normalmente completo, incluyendo, mantenimiento, información de tráfico, emergencias. La mayoría de los casos vía peaje sombra. Algunos casos, con cuota.	Normalmente incluye sólo mantenimiento y servicio al cliente. En algunos casos (por ejemplo, hogares de ancianos o servicios sociales), incluye otros servicios operacionales.	Las soluciones son variadas. En caso de plantas de tratamiento, normalmente es un servicio integral, que en ocasiones puede también ser integrado verticalmente con la recolección (hacia arriba) y con el reciclado y la disposición final (hacia abajo). En algunos casos, la disposición final incluye la generación de energía (proyectos de "waste-to-energy").	Normalmente incluyen servicios de soporte a los activos provistos (equipo, redes, software, etc.).
Número de Proyectos con Cierre Financiero	28	25	30	83
Inversión Inicial Acumulada (Proyectos con Cierre Financiero) (£)	£5,182M	£1,495M	£2,145M	£3,397M (Aunque una proporción alta de esta cifra está concentrada en un número reducido de grandes proyectos. Muchos de los proyectos iniciales caen bajo el límite mínimo de £20M posteriormente establecido).
Autoridad Contratante	Varios, incluyendo: Highways Agency (en Inglaterra), "Scottish Executive" (en Escocia), y varias Autoridades Locales (regionales), para proyectos de red secundaria.	Normalmente Autoridad Local, pero en ocasiones, fideicomisos formados para el proyecto, o <i>joint ventures</i> entre la Autoridad local y asociaciones de vivienda.	Autoridad Local, o consorcio de Autoridades Locales (ya sean municipales o regionales).	Varias autoridades públicas de diversos sectores.

Sector	Autopistas	Vivienda Social	Tratamiento de Residuos Sólidos	Tecnologías de Información
Tratamiento de los Terrenos	Varios.	Propiedad de la Autoridad Local, en lease a los residentes. El Proveedor tiene obligación de mantener y en ocasiones cobrar rentas.	Varios.	Varios. En ocasiones no aplica (por ejemplo, proyectos de software). Los temas centrales son más bien las licencias de uso y la propiedad intelectual.
Obtención de Aprobaciones y Licencias	Similar al caso de Escuelas. En este caso se consideran condiciones especiales para las aprobaciones de seguridad para el personal del Contratista.	Similar al caso de Escuelas.	Similar al caso de Escuelas. Aunque los requerimientos de colaboración mutua son más altos debido al tipo de proyecto involucrado.	Prácticamente todas las aprobaciones y licencias son responsabilidad del Contratista, con excepciones citadas explícitamente.
Oficina de APP Relevante	Varias, de acuerdo a la Autoridad Contratante correspondiente.	Public Private Partnerships Programme (4Ps) y el Departamento de Gobiernos Locales.	Unidad de APPs del Departamento del Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales (Defra).	Disperso, en su momento. Actualmente, no aplica.
Proceso de Licitación Típico	Similar al caso de Hospitales.	Similar al caso de Escuelas.	Proceso de Diálogo Competitivo, aunque con complejidad adicional en aquellos casos de participación de terceras partes privadas, como parte del plan de negocio.	Debido a que estos proyectos fueron discontinuados, en su momento siguieron Proceso Negociado. Actualmente no se licitan.
Nivel de Estandarización del Proceso y Documentos de Licitación	Cierta estandarización por repetición (por ejemplo, autopistas). En general limitada.	Documentos han sido estandarizados en el tiempo, en particular, gracias al esfuerzo de 4Ps. Dichos documentos incluyen documentos de licitación, y documentos contractuales (por ejemplo, especificaciones).	Estandarización predominante en cuanto a documentación de licitación. En relación a documentos contractuales, cierta estandarización por tipos de proyectos. Aún en desarrollo.	Reducido. Actualmente, no aplica.
Riesgo de Demanda	Tráfico mínimo garantizado, con riesgo de demanda reducido. Con el tiempo, tendencia ha sido transitar desde riesgo de demanda hacia riesgo de disponibilidad.	En los casos de vivienda social, cierta transferencia al Contratista, con un piso de ocupación mínima.	Cierto riesgo de demanda en casos de acuerdos con terceros y/o generación de energía. Casos diversos. Sin embargo, todos ellos requieren ciertas garantías por parte de la Autoridad Locales, para asegurar bancabilidad.	Varios. Actualmente, no aplica.

Sector	Autopistas	Vivienda Social	Tratamiento de Residuos Sólidos	Tecnologías de Información
Ingresos de Terceras Partes	Varios casos.	No aplica.	Algunos proyectos consideran una combinación de servicios a las Autoridades Locales y a operadores comerciales (por ejemplo, industrias locales que acuerdan proveer un volumen de desechos). Estos últimos permiten mejorar el plan financiero del Proveedor, por la vía de asegurar un volumen de negocios más grande.	No aplica.

(1): Para efectos del análisis de número de proyectos, se ha utilizado la base de datos de proyectos de PUK, hasta 30 Junio 2009.

(2): Proyectos de Vivienda Social incluyen proyectos de PFI, transferencias, asociaciones, y hogares de servicios sociales.

(3): De acuerdo a las pautas actuales del Departamento del Tesoro y PUK, proyectos de tecnologías de información puros, ya no son realizados.

13 ESTUDIO DE CASO 1: EDIFICIO DE OFICINAS – SECRETARÍA DEL TESORO (GOGGS)

País:	Reino Unido
Sector:	Edificación Pública
Sub-Sector:	Edificios de Oficinas de Gobierno
Proyecto:	Edificio de la Secretaría del Tesoro, Oficinas de Gobierno de Great George Street (GOGGS)

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO

Contexto	<p>Hacia mediados de los años 1990's, las oficinas centrales de la Secretaría del Tesoro (o simplemente HMT, del inglés, <i>Her Majesty's Treasury</i>) se encontraban divididas en dos ubicaciones. Una parte importante de sus oficinas (aproximadamente 850 personas incluyendo al Secretario en persona) estaban basadas en su edificio principal, el de las Oficinas de Gobierno de Great George Street (GOGGS por sus siglas en inglés). El resto del personal (cerca de 350 personas), trabajaban desde el edificio de Allington Towers, en el barrio de Victoria, cerca de un kilómetro de distancia del primero.</p> <p>Las instalaciones de GOGGS habían sido ocupadas por la HTM desde 1940, cuando ésta tuvo que trasladarse de sus instalaciones anteriores en Whitehall debido a los daños causados durante la Segunda Guerra Mundial.</p> <p>GOGGS es un edificio registrado como patrimonio histórico grado II, ubicado en la esquina de la Plaza del Parlamento. Éste es parte del conjunto de edificios propiedad del Gobierno, que flanquean la Avenida de Whitehall, en pleno centro del barrio cívico de Londres, y se emplaza entre el Edificio del Parlamento, Downing St y St. James's Park. GOGGS fue construido entre 1898 y 1917, y hasta la fecha del proyecto que se discute aquí, había sido sujeto a muy pocas modificaciones.</p> <p>Dada su condición histórica y ubicación geográfica, el Gobierno no tiene opción sino mantener GOGGS y operarlo de la manera más eficiente posible, dentro de las restricciones patrimoniales que la ley impone. Sin embargo, a mediados de los 1990's éste se encontraba en una condición física muy deteriorada, y hacía mucho tiempo que requería una remodelación mayor. Además, éste no ofrecía el ambiente apropiado para albergar las operaciones de la Secretaría.</p> <p>En paralelo con otras Secretarías de Estado, la HMT debió identificar proyectos que se prestaran para la adjudicación de contratos de "Private Finance Initiative" (PFI). En ese contexto, la Secretaría tomó la decisión que la remodelación de GOGGS satisfacía las condiciones para ser identificado como un proyecto PFI y la necesidad de inversión de capital era apropiada para estos fines.</p>
-----------------	---

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO

<p>Necesidades del Negocio a ser Satisfechas</p>	<p>Hacia comienzos de los años 1990's era evidente que las características, y la condición de las instalaciones de GOGGS eran absolutamente inapropiadas. Hacia entonces, habían pasado muchos años en que sólo mantenimiento de urgencia y esencial había sido llevado a cabo, y los inconvenientes habituales incluían los siguientes problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La estructura y terminaciones del edificio requerían reparaciones mayores; - Las oficinas, predominantemente celulares, eran extremadamente inflexibles, ineficientes y representaban una seria barrera a las comunicaciones internas de la organización; - Las oficinas ubicadas a los lados de largos pasillos dejaban muy poco espacio para oficinas abiertas y agregaban aún más costos de mantenimiento al edificio; - El edificio sufría de un sinnúmero de ineficiencias, incluyendo por ejemplo, exceso de pasillos, patios interiores y cajas de escaleras innecesarios, y gran cantidad de espacios perdidos; y, - Las instalaciones mecánicas, eléctricas y de tecnologías de la información estaban completamente atrasadas y representaban una barrera importante para el desarrollo de las operaciones habituales de la Secretaría.

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO

Objetivos del Proyecto	<p>Como resultado de los estudios de factibilidad iniciales, la Secretaría concluyó que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La única solución factible era una completa remodelación del edificio, ya que cualquier solución más superficial o intermedia no proveería Valor por Dinero; - Un proyecto de remodelación entendido así resolvería los problemas de mantenimiento de largo plazo, y por medio de una re-estructuración arquitectónica de los espacios interiores, se podría disponer de espacio moderno, flexible y eficiente; y, - Dicho proyecto también permitiría actualizar la provisión de servicios mecánicos, eléctricos y de tecnologías de información, agregando un valor mucho más alto al espacio disponible, actualizando también las prácticas de trabajo a la fecha. <p>Por lo tanto, los objetivos principales fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolver los problemas de condición física del activo, dentro de las restricciones técnicas, operacionales y de regulaciones aplicables; - Ofrecer espacios más abiertos para incrementar prácticas de trabajo de colaboración mutua, para mejorar la eficiencia del negocio; - Aumentar el espacio utilizable, y por lo tanto el número de personas con oficinas en GOGGS; y, - Como subproducto del Proyecto, racionalizar las oficinas de la Secretaría a una sola ubicación, para generar ahorros operacionales adicionales. <p>Por lo tanto, el proyecto debe ser entendido como de incremento en la eficiencia del gasto del Gobierno Central. Además, éste se inserta en un programa más general de renovación y re-estructuración de los espacios de oficinas públicas en Whitehall. Durante la última década, dicho plan ha incluido un gran número de edificios en 300-400m de Whitehall, utilizados por HMT, la Foreign & Commonwealth Office, Cabinet Office, Ministry of Defence, Department of Health, entre otros.</p>
-------------------------------	--

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO

<p>Calendario del Proyecto</p>	<p>La Secretaría inició un proceso de adjudicación de un contrato de PFI, para la renovación, operación y mantenimiento de GOGGS, por medio de la publicación de una invitación oficial ("OJEU Contract Notice", entonces "OJEC Notice") el 30 de Junio de 1995.</p> <p>A partir de ese momento, se inició un Proceso Negociado (es decir, Pre-Calificación, Invitación a Negociar, y Ofertas Mejores y Finales). En Septiembre de 1996, el consorcio denominado "Exchequer Partnership" (EP, formado por desarrolladores inmobiliarios, constructores y proveedores de servicios inmobiliarios relacionados – detalles de su participación accionaria más adelante) fue seleccionado como el Licitante Preferido y la Secretaría inició las negociaciones finales con éste.</p> <p>Sin embargo, como resultado de las elecciones generales del año 1997, y el cambio en el poder del Partido Conservador al Partido Laborista, el nuevo Gobierno inició una serie de revisiones a los gastos presupuestados. Como resultado, varios grandes proyectos fueron sometidos a análisis antes de proseguir. En el caso de GOGGS, las negociaciones con EP fueron terminadas.</p> <p>La Secretaría revisó entonces el alcance del proyecto una vez más, junto con la prioridad otorgada en relación a otros proyectos de inversión. Dada la urgencia de la necesidad de resolver los problemas de GOGGS, fue concluido que efectivamente el proyecto debía seguir adelante. En particular, la Secretaría consideró que el Proyecto era imprescindible para convertir a la Secretaría en una organización flexible y eficiente como se pretendía.</p> <p>Dado que EP había sido seleccionado por medio de un proceso competitivo, la Secretaría quedó conforme que era más apropiado seguir adelante con las negociaciones con éste, en lugar de iniciar otro proceso de adjudicación completamente nuevo. Sin embargo, la Secretaría consideraba necesario incorporar tensión competitiva al proceso final, y el área de provisión de financiamiento fue identificada como la más apropiada. Como resultado de lo anterior, las negociaciones con EP fueron reiniciadas en Octubre 1998, bajo la condición que el financiamiento del Proyecto fuera obtenido por medio de una licitación competitiva. Al ser un proceso nuevo, este proceso adicional (a diferencia del proceso establecido desde entonces) fue manejado directamente por la Secretaría.</p> <p>El Contrato de PFI fue finalmente ejecutado el 5 Mayo de 2000, con las siguientes fechas claves establecidas en él:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fecha planeada de Inicio de Operaciones: 1º Agosto 2002. - Fecha efectiva de Inicio de Operaciones: 22 Julio 2002. - Periodo total del Contrato: 37 años (es decir, hasta Mayo 2037). <p>Más adelante, un segundo contrato por el lado Este del mismo edificio de GOGGS (incluyendo, los "Cabinet War Rooms") fue firmado. Este segundo proyecto, que fue completado en Enero de 2005, permitió albergar a cerca de 1,500 personas de los Departamentos de Aduanas e Impuestos. Sin embargo, este segundo contrato no es parte de este estudio.</p>
---------------------------------------	---

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO

<p>¿Por qué una APP?</p>	<p>Inicialmente, el proyecto siguió la evaluación habitual, por medio del uso del Comparador del Sector Público (PSC, por sus siglas en inglés) y comparación con valores de mercado por rentas de oficinas comparables. Aunque vale la pena mencionar que las pautas para el desarrollo del PSC no estaban aún establecidas formalmente como lo están en la actualidad. Por lo tanto, la Secretaría estimó, a partir del análisis de opciones y los riesgos asociados, que la ruta de la PFI ofrecía mejores perspectivas de Valor por Dinero que la ruta tradicional.</p> <p>Asimismo, dada la interrupción al proceso de adjudicación descrita anteriormente, la Secretaría estimó que la incorporación de un proceso competitivo para el financiamiento de Proyecto incrementaría aún más el Valor por Dinero para el contribuyente. Dicha percepción fue confirmada a la hora de recibir las ofertas de las instituciones financieras concursantes.</p> <p>La Oficina del Auditor General ("<i>National Audit Office</i>") estimó en su revisión del proyecto que la utilización de esta "<i>Funding Competition</i>", o bien, Concurso de Financiamiento, significó un ahorro a la Secretaría del Tesoro de aproximadamente 13 millones de Libras Esterlinas, durante la vida del Contrato.</p>
<p>Tipo de Contrato APP</p>	<p>Contrato bajo la "<i>Private Finance Initiative</i>" británica. Éste incluye el diseño, construcción, operación y financiamiento del Proyecto.</p> <p>Este Contrato utilizó por primera vez los estándares para Contratos que la "<i>Treasury Taskforce</i>" desarrolló para la industria de la PFI. Varias de sus disposiciones fueron probadas en este proyecto, y posteriormente incorporadas al estándar general para la PFI británica, que hoy se conoce como SoPC.</p>

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO

<p>Activos a ser provistos</p>	<p>El Contrato se refiere esencialmente a un activo: el edificio de la Secretaría del Tesoro (el edificio de GOGGS). Como éste es propiedad de la Secretaría con anterioridad a la firma del Contrato, el tratamiento de los títulos correspondientes se basa en una estructura de "lease and lease-back".</p> <p>Por un lado, la Secretaría otorga un "lease" al Contratista por el período total del Contrato, para que éste ejecute las obras y lo opere a partir del momento en que se satisfagan las condiciones establecidas para hacerlo. Por otro lado, el Contratista otorga un "sub-lease" a la Secretaría desde el momento del inicio de las operaciones, para que ésta pueda hacer uso de las Instalaciones y llevar a cabo sus operaciones habituales.</p> <p>Durante el período inicial del Contrato, el Contratista se compromete a la renovación y remodelación del activo (con una inversión de capital estimada en 141 millones de libras). Como resultado de estas obras, la Secretaría pudo albergar a 300 miembros de su personal adicionales, sólo en la Fase 1 del Proyecto.</p> <p>Durante la totalidad de la Vigencia del Contrato, el Contratista se compromete a realizar todas las actividades de mantenimiento necesarias para satisfacer los estándares de desempeño establecidos en el Contrato.</p> <p>Otros activos subsidiarios (por ejemplo, equipamiento del edificio, equipamiento y mobiliario de oficina, equipamiento de restaurante y cocina) también son provistos por el Contratista, y aunque de menor importancia financiera, reciben un tratamiento específico (aunque estándar para este tipo de proyectos) dentro del Contrato.</p>
<p>Servicios a ser provistos</p>	<p>Los Servicios a ser provistos como parte de este Contrato son los estándares en este tipo de Contratos. El servicio más importante es la provisión de las Instalaciones, en cumplimiento de los estándares de disponibilidad aplicables, durante la Vigencia del Contrato.</p> <p>Además, se incluye una serie de servicios de apoyo, entre los cuáles se cuentan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicio de Administración del Contrato. - Centro de Ayuda. - Limpieza y Control de Plagas. - Vigilancia y Recepción. - Intendencia. - Cafetería y Servicio de Café. - Organización de Eventos (recepciones, conferencias, etc.). - Fotocopiado y Papelería.

MARCO LEGAL, REGULATORIO E INSTITUCIONAL

<p>Marco de Legislación, Política y Regulaciones</p>	<p>Éste no es un proyecto que en si mismo haya requerido la modificación del marco legal o regulatorio para efectos de elaborar el contrato. El marco establecido permitía con anterioridad el uso de la ruta de la PFI para este tipo de Contratos. Sin embargo, en la medida que el proyecto progresaba (o no), se convirtió en un modelo para varios sectores, y eventualmente estableció políticas y regulaciones para proyectos futuros.</p> <p>El proceso de adjudicación utilizado para llevar a cabo el concurso entre potenciales Contratistas fue el estándar utilizado entonces para Contratos de la PFI, es decir, el Proceso Negociado definido en las Regulaciones de la Unión Europea. Éste es descrito en la Sección 6.3 de este documento.</p> <p>Sin embargo, este proyecto incorporó una innovación fundamental al proceso de adjudicación, habiendo utilizado por primera vez el procedimiento de “<i>Funding Competition</i>”. Por esta vía, la Secretaría decidió continuar negociando con el Concursante que había presentado los mejores términos en relación a los aspectos de diseño, construcción y operación del Contrato. Una vez completado el fallo, la elección de la institución (o consorcio de instituciones) financiera(s) que proveería(n) el paquete de financiamiento para el Contrato fue realizada por medio de una licitación separada.</p> <p>Como resultado de esta experiencia, se estableció un procedimiento que en la actualidad ya ha sido estandarizado, de acuerdo a las pautas fijadas por la Unidad PFI de la Secretaría del Tesoro. Éste utiliza un proceso de adjudicación inicial que se encarga de identificar la mejor oferta en cuanto al “paquete técnico-operacional” (solución de diseño, propuesta de construcción, propuesta operacional y estructura de costos), sobre la base de un conjunto de supuestos uniformes en relación a las condiciones de financiamiento. En una segunda etapa, el “concurso de financiamiento” utiliza la tensión competitiva para identificar la mejor oferta por parte de los mercados financieros.</p> <p>La utilización de estos “concursos de financiamiento” puede optimizar, bajo ciertas circunstancias, las condiciones finales obtenidas por la Autoridad. Durante el último año, esta herramienta ha sido particularmente útil, dadas las condiciones imperantes en los mercados financieros mundiales.</p>
---	--

MARCO LEGAL, REGULATORIO E INSTITUCIONAL

<p>Marco Institucional</p>	<p>El período durante el cual el Contrato de este Proyecto estaba siendo negociado coincidió con aquél en el cual la "Treasury Taskforce" (TTF) estaba desarrollando un paquete de pautas para la estandarización de los contratos de la PFI. Dichas pautas se convertirían eventualmente en lo que actualmente se denomina SoPC. En su momento se buscaba crear procesos de adjudicación de contratos eficientes para evitar costos de transacción innecesarios y establecer fórmulas para la distribución de riesgos contractuales aceptados por toda la industria.</p> <p>Aprovechando esta coyuntura, la TTF, en conjunto con el equipo del Proyecto del Edificio de la Secretaría, decidieron que sería apropiado utilizar este proyecto para probar las fórmulas contractuales propuestas en las pautas de estandarización en proceso de desarrollo. La intención fue lograr que las cláusulas claves fueran aceptadas por las instituciones financieras participantes en la PFI.</p> <p>Por lo tanto, el Contrato de este Proyecto incorporó, a manera de proyecto piloto, las condiciones contractuales que eventualmente se convertirían en las condiciones estándar para la PFI en general.</p> <p>Durante el año 2000, las funciones de la TTF fueron tomadas por la nueva Partnerships UK (PUK), una Asociación Público Privada en sí misma, con una participación inicial del 49% por parte de la Secretaría del Tesoro.</p>
<p>Roles de Liderazgo en el Proyecto por parte del Gobierno</p>	<p>Los equipos de trabajo centrales en el Proyecto fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El equipo del Proyecto de la Secretaría del Tesoro; y, - La "Treasury Taskforce" (TTF). <p>Al revisar la historia del proyecto, es claro que la motivación por parte de la Secretaría del Tesoro era doble. Por un lado, se quería rescatar un proyecto cuya necesidad operacional era real y cada vez más urgente, pero que había sufrido como consecuencia del proceso de adjudicación interrumpido, y por lo tanto, podría haber sido cancelado por completo. Y por otro lado, este Proyecto podía ser utilizado para fines más amplios, a nivel de toda la industria de la PFI.</p> <p>Al ser de carácter emblemático, y al ser implementado por la misma Secretaría del Tesoro, este proyecto ciertamente impulsó el esfuerzo de estandarización del proceso de proyectos de PFI. En particular, éste estableció el nuevo procedimiento de "Funding Competition" como una herramienta más para las autoridades públicas británicas.</p>

MARCO LEGAL, REGULATORIO E INSTITUCIONAL

<p>Consultas con las organizaciones involucradas y el público en general</p>	<p>Dada la naturaleza del proyecto, el proceso de consulta al público en general no es el aspecto central su proceso de desarrollo. Sin embargo, como se indica anteriormente, el proyecto fue utilizado como una prueba piloto para la estandarización de la PFI a nivel general.</p> <p>Durante el proceso de desarrollo de las pautas de estandarización, la "Treasury Taskforce" (TTF) buscó y recibió comentarios y críticas de parte de un número importante de participantes en la industria. Entre ellos, por supuesto, se contaban las instituciones financieras, quienes inicialmente manifestaron su desacuerdo con varias cláusulas específicas.</p> <p>Ante dichos comentarios, la Secretaría del Tesoro estableció un número de parámetros específicos para cláusulas que ésta consideraba apropiadas para el proceso de la PFI y el sector público en general. Si la Secretaría no hubiera tomado una posición firme al respecto, algunas hubieran tardado un período más largo en establecerse como soluciones de distribución de riesgo estándar para proyectos de PFI. Asimismo, la implementación del estándar de la "Treasury Taskforce" en su conjunto también era considerado clave. El Proyecto de GOGGS sirvió para demostrar que la intención del Gobierno era efectivamente la de establecer prácticas perdurables en el tiempo.</p>
---	--

PROCESO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO	
<p>Desarrollo del Proyecto y Selección de la ruta de APP</p>	<p>Los estudios preliminares del Proyecto fueron desarrollados principalmente durante la primera mitad de los años 1990's, en la medida que las dificultades operacionales que el edificio de GOGGS generaba se hacían evidentes. Dichos problemas, más y más, resultaban en un problema de eficiencia y efectividad en el desarrollo de las funciones de la Secretaría, que afectaban a otros Ministerios, al Parlamento y al Público en general.</p> <p>En particular, los estudios de factibilidad se preocuparon de identificar oportunidades para eliminar ineficiencias y pérdidas causadas por las instalaciones existentes. Por ejemplo, éstos se enfocaron en el uso de pasillos, patios interiores, cajas de escaleras y otras áreas no productivas. Los estudios confirmaron que existía un gran potencial de mejora, con el fin de proveer espacios modernos y flexibles, que permitieran el trabajo de equipo, y una cultura de colaboración mutua, a fin de aumentar la eficiencia de los procesos de negocios de la Secretaría.</p> <p>La opción de utilizar este Proyecto como el piloto PFI de la Secretaría del Tesoro surgió como parte del análisis que todas las Secretarías debieron llevar a cabo. Habiendo demostrado la importancia estratégica no sólo para el Tesoro, sino para todo el engranaje del Estado; la prioridad de este proyecto ciertamente superó la de otras oportunidades de inversión. Ésta fue la opinión tanto de la administración Conservadora desde la revisión del Plan de Negocios inicial ("<i>Outline Business Case</i>"), como de la administración Laborista, cuando la decisión de proseguir el proceso de adjudicación debió ser tomada.</p>
<p>Etapas del Proceso de Adjudicación</p>	<p>Las etapas del primer proceso de adjudicación fueron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publicación de la Invitación al Proceso de Licitación ("<i>OJEC Contract Notice</i>", actualmente "<i>OJEU Contract Notice</i>"); - Pre-calificación de Licitantes; - Invitación a Negociar, o proceso inicial de preparación de propuestas; - Invitación a Presentar Ofertas Finales y Mejores; - Selección del Licitante Preferido; - Negociaciones iniciales con el Licitante Preferido; - Interrupción del primer proceso de licitación. <p>Las etapas del proceso final de adjudicación fueron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisión del primer proceso de adjudicación y decisión de proseguir; - Continuación de las negociaciones con el Licitante Preferido; - Competencia de Financiamiento – liderada por la Secretaría; - Cierre comercial; - Cierre financiero.

PROCESO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO	
Calendario del proceso de Adjudicación	<p>Las fechas y periodos para cada una de las etapas del proceso de adjudicación fueron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publicación de la Invitación al Proceso de Licitación: Junio'95; - Pre-calificación de Licitantes: Otoño'95; - Emisión de Invitación a Negociar: Otoño'95; - Ofertas Finales y Mejores: Primavera'96; - Selección del Licitante Preferido: Septiembre'96; - Negociaciones iniciales con el Licitante Preferido: Septiembre'96-Julio'97; - Interrupción del primer proceso de licitación: Julio'97-Octubre'98. - Decisión de proseguir con el proceso: Octubre'98; - Continuación de las negociaciones: Octubre'98-Agosto'99; - Invitación a Precalificar para la Competencia de Financiamiento: Agosto'99; - Cierre comercial entre HMT y EP: Agosto'99; - Recepción de Ofertas para la Competencia de Financiamiento: Diciembre'99; - Nombramiento de Warburg Dillon Read como "bond lead arranger": Enero'00; - Aprobación de permiso de construcción: Enero'00; - Nombramiento de Ambac como asegurador monoliner: Enero'00; - Periodo de reclamaciones judiciales: Enero-Abril'00; - Emisión de bono: Abril'00; - Cierre financiero: Mayo'00.
Proceso de Licitación	<p>Licitación Inicial:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etapas, de acuerdo a la discusión en el punto anterior. <p>Negociación Final:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Con Licitante Preferido, Exchequer Partnerships plc; - Accionistas iniciales: Bovis Lend Lease Holdings plc (42.5%), Stanhope plc (42.5%) y Chesterton International plc (15%). <p>Competencia de Financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de Instituciones invitadas a licitar: 28; - Propuestas recibidas: 19 (incluyendo bancos, bond arrangers y aseguradores monoliners); - Número de ofertas en lista corta: 4 bancos, 2 bond arrangers y 2 aseguradores monoliners; - Warburg Dillon Read, ganador bond lead arranger; - Ambac Assurance UK Ltd, ganador como asegurador monoliner.

PROCESO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO	
Criterios de Evaluación	<p>La evaluación económica fue realizada, en todas la etapas, sobre la base del Valor Presente Neto de los precios unitarios proyectados. La evaluación técnica fue combinada por medio de un vector de combinación técnico-económico. Los detalles de éste no se encontraron disponibles.</p> <p>En el caso de la evaluación de la Competencia de Financiamiento, se eligió a la propuesta que resultara en la mayor reducción posible al precio unitario estimado para el Contrato de PFI.</p> <p>La propuesta ganadora ofrecía la emisión de un bono. La segunda propuesta ofreció términos (también vía bono) muy similares a la ganadora (cargo unitario de aproximadamente 53mil libras anuales más). Y la tercera propuesta (deuda bancaria) resultaba en un cargo unitario de más de un millón de libras más alto al año.</p>
Proceso de Aprobación	<p>El proceso de aprobación durante cada uno de las etapas de la Licitación Inicial siguió los pasos habituales para este tipo de Proyectos. Es decir, aprobación por el comité ejecutivo del Proyecto, seguido por la aprobación por parte del Ministerio correspondiente (aprobación presupuestal de gasto corriente futuro) y la unidad de PFI de la Secretaría del Tesoro (que en este caso era la misma que la anterior).</p> <p>Los detalles relativos a la suspensión de las negociaciones finales en 1997, su continuación en 1998, y la ejecución de la Competencia de Financiamiento fueron descritos en las secciones anteriores.</p>

ESTRUCTURA CONTRACTUAL	
<p>Estructura Contractual y Obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lista de contratos y participantes: - Roles y Responsabilidades. - Resolución de Disputas. - Penalidades. - Mecanismo de Pagos. 	<p>El Contrato de PFI firmado en Mayo 2000 por la Secretaría del Tesoro y Exchequer Partnerships plc, es por el diseño, construcción y financiamiento de las obras de remodelación del lado Oeste del edificio de GOGGS, seguido por la operación y mantenimiento de las instalaciones por un periodo de 35 años. La vigencia total del Contrato es de 37 años.</p> <p>Otros participantes en el equipo del Contratista incluyeron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contratistas Principales: Bovis (Diseño y Construcción), Workplace Management (Westminster) Limited (operación de "servicios blandos"), y Vita Lend Lease (mantenimiento); y, - Diseñadores Principales: Foster & Partners (arquitecto principal), Feilden & Mawson (arquitectos especialistas en temas patrimoniales), Waterman Partnership (ingenieros civiles y estructurales). <p>Una vez que la Secretaría pudiera ocupar las Instalaciones, y éstas se encontraran totalmente operativas, sería su obligación pagar un cargo unitario de aproximadamente 14 millones de libras al año (precio real, base 1999), es decir un pago total sobre la vida del proyecto de 170 millones de libras.</p> <p>Debido a la estructura de "lease and lease-back" descrita anteriormente y a la transferencia de riesgos alcanzada, el valor total del edificio de GOGGS no aparecería en el balance de la Secretaría del Tesoro.</p> <p>Las cláusulas de este Contrato de PFI (mecanismo de pagos, penalidades, resolución de controversias y otras), en general, satisfacen la descripción en el cuerpo de este documento (ver Capítulo 8). En efecto, este Contrato sirvió como piloto para un número importante de dichas cláusulas, que posteriormente se convirtieron en estándar para la industria.</p>
<p>Estructura Financiera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Préstamos y etapas. - Financistas - Palancamiento - Períodos y Precios de la Deuda. - Garantías. - Hedging. 	<p>Una vez finalizada la Competencia de Financiamiento, la estructura financiera del Contrato quedó estructurada como sigue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bono: 128 millones de libras esterlinas (cupón semi-anual inicio inmediato, por un período de 35 años y 7 meses); - Deuda mezzanine: 6 millones de libras esterlinas; - Capital Accionario (equity): 7 millones de libras esterlinas. <p>El financiamiento fue provisto por las siguientes organizaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lead Bond Arranger: Warburg Dillon Read; - Asegurador monoliner: Ambac Assurance UK Ltd, quien aseguró el pago de intereses y principal sobre el bono indexado; - Deuda mezzanine: Ambac (compañía relacionada); - Accionistas iniciales: Bovis Lend Lease Holdings plc (42.5%), Stanhope plc (42.5%) y Chesterton International plc (15%); - Estructura accionaria modificada a partir de Enero 2003: Bovis Lend Lease Holdings pls (50%), y Stanhope plc (50%)

ESTRUCTURA CONTRACTUAL	
<p>Apoyo del Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantías. - Subsidios. - Deuda. Contingente. 	<p>La única garantía ofrecida por el Gobierno es la garantía de pagos futuros intrínseca al Contrato de PFI. Vale la pena recalcar que la Autoridad, al tratarse de la Secretaría del Tesoro del Gobierno Central del Reino Unido, el mercado no espera garantías adicionales.</p> <p>Apoyo, de carácter no financiero, fue prestado por el Gobierno, como parte de las negociaciones comerciales del Contrato. Por ejemplo, al tratarse de la primera Competencia de Financiamiento llevada a cabo en el país, fue la Secretaría la que la llevó a cabo y mantuvo el riesgo de no poder alcanzar el cierre financiero. Las Competencias de Financiamiento ya estandarizadas son lideradas por el Licitante Preferido.</p>
<p>Apoyo del Sponsor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantías. - Deuda stand-by. 	<p>Sólo garantías de empresas madre, habituales en Contratos PFI.</p>
<p>Evaluación de Desempeño y Regulación</p>	<p>De acuerdo a la descripción general contenida en el cuerpo de este informe, la evaluación del desempeño del Contratista, y la regulación económica del Contrato se lleva a cabo mediante el uso de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Especificaciones de Desempeño ("<i>output specifications</i>") que se concentran en los resultados de los servicios del contrato; - Definición de estándares de Disponibilidad, para calificar la provisión de las Instalaciones de acuerdo a los requerimientos de la Secretaría; - Definición de estándares de Desempeño de los Servicios, para calificar la calidad de los servicios prestados; - Sistema de Períodos de Rectificación, por los cuales se definen las fallas que son aceptables y aquéllas que serán sometidas a penalización financiera; y, - Mecanismo de Pagos que determina las penalidades financieras correspondientes a cada falla de servicio y al conjunto de las mismas, durante cada período de pago (mensualmente), para efectos de calcular las deducciones sobre el monto básico a pagar al Contratista.
<p>Regulación de la tarifa/ precio</p>	<p>La tarifa pagable por la Secretaría fue definida en el Contrato PFI, incluyendo el mecanismo de indexación de ésta, quedando constituida por dos elementos principales:</p> <p>(a) Un cargo Unitario de aproximadamente 14.1 millones de Libras Esterlinas al año (precio real, base 1999), relacionado con el re-pago de la deuda inicial más los servicios operacionales incluidos en el Contrato; y,</p> <p>(b) Un elemento variable, para el cual se dispone de un menú de precios unitarios y cargos habituales, correspondiente a un número reducido de servicios cargados por volumen (por ejemplo, servicio de café).</p>

RESULTADOS, PROBLEMAS Y LECCIONES APRENDIDAS

<p>Beneficios Obtenidos, en relación a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los objetivos del Proyecto. - Beneficios cualitativos. - Beneficios cuantitativos. - Externalidades. - Costo para el sector público y el privado. 	<p>Los principales beneficios obtenidos del Proyecto son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Creó un aumento de la superficie utilizable en un 25%, por medio de la eliminación de una cantidad sustancial de pasillos (27 kilómetros de muros), patios interiores y escaleras innecesarias, y espacios perdidos; - Reemplazó la totalidad de las 3.250 ventanas y puertas del edificio, renovando los sistemas mecánicos, eléctricos y de comunicaciones; - Completó las obras de remodelación dentro del presupuesto y el calendario previsto; - Generó un aumento en la capacidad del edificio de GOGGS (Lado Oeste) de 850 personas a 1.200 personas; - Permitted albergar a la totalidad de las personas que trabajan con la Secretaría en un solo lugar, por primera vez en 50 años; - Mejoró sustancialmente las condiciones de trabajo, incluyendo la incorporación de espacios abiertos flexibles, espacios para trabajo en equipo, mejoras importantes a la infraestructura de tecnologías de información, servicios de apoyo para el personal. Esto ha contribuido a una reducción en ausentismo y renuncias a la organización, y como resultado, un aumento a la productividad; - Creó la oportunidad de terminar el contrato de arrendamiento de las oficinas de Allington Towers, reduciendo no sólo los costos directos asociados, sino también, costos de comunicaciones, transporte y pérdida de tiempo del personal; - Permitted sacar el activo más importante del balance de la Secretaría. Todos los demás activos son considerablemente menos importantes financieramente; - Permitted el desarrollo de un innovador proceso de Licitación para proyectos de PFI. Dicho proceso puede permitir considerable ahorro en tiempo y costos de transacción (por lo tanto, Valor por Dinero) en un número importante de otros proyectos; - Constituyó una exitosa experiencia de intervención sustancial de edificios históricos, que sirve de ejemplo para otros casos. La solución de diseño ha recibido premios arquitectónicos y de edificación, así como elogios de parte de <i>English Partnerships</i> por su calidad, elegancia y bajo impacto sobre el estilo original; e - Incorporó una cantidad importante de obras de arte en el edificio.
<p>Problemas durante la Implementación</p>	<p>El problema principal, ya discutido con anterioridad, fue la interrupción del proceso de adjudicación del Contrato por razones externas al Proyecto (razones políticas). Dicho problema fue enfrentado por la Secretaría, como Autoridad Contratante, así como ente regulador del gasto público, y eventualmente se retomó el Proyecto.</p> <p>Sin embargo, el tema más relevante es que al re-iniciar el proceso de licitación, la Secretaría aprovechó la oportunidad de la mejor manera posible para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maximizar el valor por dinero provisto por el mercado, por medio de la incorporación de tensión competitiva al paquete de financiamiento (a pesar que los paquetes técnicos ya estaban por ser cerrados); y, - Utilizar al Proyecto como un piloto para las bases de estandarización de contratos de PFI a través de la totalidad del Sector Público.

RESULTADOS, PROBLEMAS Y LECCIONES APRENDIDAS

<p>Lecciones Aprendidas</p>	<p>En términos de administración de proyectos, este Proyecto responde a la antigua lección: "toda amenaza constituye una oportunidad". En efecto, la Secretaría del Tesoro convirtió un Proyecto congelado en un referente para la industria.</p> <p>Las lecciones principales de carácter técnico se centran en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La oportunidad para cualquier proyecto de PFI, mientras el marco legal lo permita, de maximizar valor por dinero por la vía de incorporar tensión competitiva al paquete de financiamiento; y, - La estandarización de los procesos de PFI requiere de referentes importantes al centro del Gobierno, con liderazgo claro y firme, y con Proyectos importantes que sirvan de ejemplo y muestren la ruta al resto de las Autoridades Públicas del país.

PALABRAS CLAVES Y TEXTO DE BÚSQUEDA

<p>Lista de Palabras Claves para Proceso de Búsqueda</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Edificio de Oficinas. - GOGGS. - Secretaría del Tesoro. - "Funding Competition" - Concurso de Financiamiento. - PFI. - Proceso Negociado. - Exchequer Partnership (EP).
<p>Lista de Oraciones y Aspectos Claves</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estandarización del proceso de PFI. - Valor por Dinero a partir de Competencia/Concursos de Financiamiento. - Proyecto de Remodelación de Edificios Históricos. - Interrupción del Proceso de Licitación/Adjudicación de Contrato PFI. - Racionalización de Espacios en Edificios Pública. - Aumento de Capacidad de Edificios Públicos. - Racionalización de Activos Inmobiliarios. - Espacios de Trabajo Abiertos y Flexibles. - Espacios para Trabajo en Equipo.

PALABRAS CLAVES Y TEXTO DE BÚSQUEDA	
Referencias	<ul style="list-style-type: none"> - National Audit Office, "Innovation in PFI Financing: The Treasury Building Project", HC 328 Session 2001-2002, 9 Noviembre 2001. - Partnerships UK, Base de Datos de Proyectos (via Internet): "Case Study: Redevelopment of the Treasury Building, Government Offices Great George Street (GOGGS)". - HM Treasury, "Preferred Bidder Debt Funding Competitions", Agosto 2006. - HM Treasury, "Departmental Investment Strategy", 20 November 2000; - Public Service Review: PPP 2004, "Delivering efficient and effective services", Enero 2004. - Urban Land institute – ULI Development Case Studies – "Government Offices Great George Street", 2008. - Bovis Lend Lease, "Treasury Building (PFI) Whitehall, London SW1, United Kingdom".
Contactos	Autor, Germán Milán.

14 ESTUDIO DE CASO 2: ESCUELAS SECUNDARIAS – BUILDING SCHOOLS FOR THE FUTURE (BSF)

País: Reino Unido
Sector: Educación Pública
Sub-Sector: Escuelas Secundarias
Proyecto: Building Schools for the Future (BSF) Programme

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO	
Contexto	<p>El programa de inversión denominado “<i>Building Schools for the Future</i>” (BSF) fue lanzado por el Gobierno Central Británico, en Febrero de 2003. Dicha decisión fue apoyada por una extensa rueda de consultas a nivel nacional, que confirmó la necesidad de llevarlo a cabo, y también apoyó los objetivos principales definidos para el mismo.</p> <p>La visión central de BSF es generar una transformación al proceso educativo, por medio de proveer a todos los estudiantes y profesores en Inglaterra con edificios e instalaciones apropiados para el siglo XXI, que apoyen procesos innovadores de enseñanza y aprendizaje. Más detalles de los cambios esperados quedaron establecidos en el documento de política de gobierno denominado “<i>Children’s Plan</i>”, que sería apoyado por la iniciativa BSF.</p>
Necesidades del Negocio a ser Satisfechas	<p>BSF es fue lanzado por el Departamento de Educación (entonces, denominado <i>Department for Education & Skills</i> – DfES – y actualmente bajo responsabilidad del <i>Department for Children, Schools & Families</i> – DCSF) que tiene por objetivo principal la renovación de todas las escuelas secundarias en Inglaterra (aproximadamente 3.500) en 15 años (entre 2005 y 2020).</p> <p>La intención del Gobierno británico ha sido alejarse de una historia de gasto reactivo, pequeño y limitado, y reemplazarla por un plan de reconstrucción y renovación que cuenta con una metodología más estratégica para la provisión de financiamiento, diseño, procuramiento y gestión de instalaciones.</p> <p>Sin embargo, el Programa no se limita a la renovación y actualización en el diseño de edificios. El Programa ha establecido para sí mismo la visión de crear en todas las escuelas secundarias de Inglaterra un ambiente físico que apoye una transformación de los métodos de enseñanza y aprendizaje.</p>

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO

Objetivos del Proyecto	<p>El Objetivo Central de BSF es:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generar una transformación al proceso educativo, por medio de proveer a todos los estudiantes y profesores en Inglaterra con edificios e instalaciones apropiados para el siglo XXI, que apoyen procesos innovadores de enseñanza y aprendizaje. <p>Otros Objetivos Principales incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar los estándares de educación; - Crear un ambiente educativo que sea atractivo, flexible, e idóneo para las necesidades del siglo XXI; tanto para desarrollar el talento de los estudiantes, como para proveer un ambiente de trabajo apropiado para los profesores; - Construir escuelas que puedan ser utilizadas por todos los miembros de las comunidades locales que las requieran, por medio de extender los horarios de operación y la provisión educativa tradicional para incluir educación a adultos, servicios sociales y servicios de salud primaria; - Incluir asociaciones entre las Autoridades Locales y empresas privadas; - Proveer a todos los estudiantes secundarios con las herramientas para trabajar con Tecnologías de la Información y Comunicaciones (ICT, por su sigla en inglés) contemporáneas, y lograr que se sientan completamente cómodos en el ambiente computacional ("e-confident"); - Utilizar buen diseño de instalaciones educativas con el objetivo de reducir comportamientos antisociales y agresivos hacia otras personas; y, - Reducir las emisiones de carbono, aprovechando las posibilidades disponibles a cada edificio para reducir el impacto sobre el medio ambiente y los gastos generales de las escuelas.
-------------------------------	---

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO

Calendario del Proyecto

Debido a la escala y extensión del Programa, el calendario para la inclusión de escuelas a través del país ha sido organizado en ciclos de acuerdo a las siguientes condiciones.

Cada una de las Autoridades Locales (normalmente municipales, aunque en algunos casos regionales, dependiendo del caso), quienes son responsables por la provisión de educación pública a través del territorio nacional; debe presentarse a un proceso de postulación en frente al Gobierno Central para ser incluida el Programa. El proceso de calificación de postulaciones se basa en tres parámetros fundamentales:

- Nivel Socio-Económico del área;
 - Mientras más bajo éste sea, la prioridad asignada aumenta;
 - Éste ha sido normalmente medido por medio de un parámetro aproximado (número de estudiantes con derecho a comidas gratis).
- Rendimiento Académico de los estudiantes en el área; y
 - Mientras más bajo éste sea, la prioridad asignada aumenta;
 - Éste ha sido normalmente medido por medio de los resultados de los exámenes nacionales al final de ciclos educativos claves.
- Capacidad de gestión y grado de avance para iniciar proyecto.
 - Si la Autoridad Local demuestra estar lista y dispuesta para iniciar el trabajo en su propio programa de inversión, la prioridad asignada aumenta;
 - En la actualidad (ya que un número importante de los municipios más desposeídos han iniciado sus programas) el parámetro más importante de evaluación.

Como resultado del proceso de selección descrito, a Agosto 2009, el progreso logrado, por grupo de Municipios, puede ser resumido como sigue:

Grupo	No. de Municipios (*)	No. total de Escuelas	No. de Contratos con Cierre Financiero	No. de Contratos con Alguna Escuela Terminada
1	17	181	16	12
2	10	101	8	2
3	12	115	3	1
4	15	153	1	0
5 (**)	20	220	0	0
6 (**)	17	216	0	0
6-A (**)	8	44	0	0
Otros	Por confirmar	Por confirmar	n/a	n/a
TOTAL A LA FECHA	99	1030	28	15

(*): El mismo Municipio puede aparecer en más de un grupo cuando cuenta con un número total de escuelas suficientemente grande para dividir su programa de trabajo en varias fases. Por ejemplo, Birmingham – el programa más grande del país – considera 82 escuelas en 6 fases diferentes, 2 de las cuales aparecen en entre los primeros 5 Grupos de Municipios. Por lo tanto, el total de 99 entradas que muestra la tabla, corresponde a 78 Municipios diferentes.

(**): Estos grupos aún no han cerrado el número total de escuelas incluidas en su programa, y por lo tanto el número total de escuelas indicado puede aumentar.

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO

<p>¿Por qué una APP?</p>	<p>Debido a las dimensiones de la inversión requerida, los ambiciosos objetivos de desarrollo, sería imposible desde un punto de vista financiero, llevar a cabo el Programa BSF utilizando sólo métodos tradicionales de procuramiento de obras públicas.</p> <p>Asimismo, debido a que los objetivos definidos para el programa son mucho más amplios que simplemente la provisión o reemplazo de edificios de escuelas (ver la discusión en "Objetivos del Proyecto" anterior); la combinación de capacidades y recursos requeridos hace inviable cualquier método de trabajo que no aproveche las capacidades del sector público, del sector privado, y además, con frecuencia, terceros sectores (organizaciones voluntarias, padres y apoderados, etc.).</p> <p>Por lo tanto, BSF debe ser entendido como una asociación público-privada en su definición más amplia.</p> <p>Sin embargo, el Gobierno Central reconoció que la utilización de métodos de procuramiento basados puramente en el modelo tradicional de la <i>Private Finance Initiative</i> (PFI), tampoco serían la respuesta. En efecto, el modelo BSF pretende combinación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contratos de APP/PFI: normalmente relacionada con la construcción o remodelación sustancial de escuelas; - Contratos de obras públicas tradicionales: normalmente, para obras de remodelación menos extensivas en edificios existentes; y - Contratos de servicios: en relación a servicios como por ejemplo, de gestión, de ICT y operación (incluyendo los contratos de los "Local Education Partnerships" – LEPs – que se describen a continuación). <p>El objetivo del Gobierno ha sido reconstruir por completo la mitad de las instalaciones, desarrollar remodelaciones importantes en 35% de éstas, y realizar refacciones menores al resto. En todos los casos, se incluye la provisión de ICT a todas las escuelas que aún no cuente con éstas.</p>
---------------------------------	---

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO

<p>Tipo de Contrato APP</p>	<p>Bajo el modelo BSF, el Gobierno Central ha establecido, como regla general (aunque existe un número limitado de excepciones), el uso de los denominados “<i>Local Education Partnerships</i>” (LEPs).</p> <p>El LEP es una empresa de propósito exclusivo, conformada como un <i>joint-venture</i> entre la Autoridad Local (o Municipio) respectivo, el Inversionista Proveedor (o consorcio de proveedores), y Building Schools for the Future Investments LLP – BSFI (el brazo de inversión en BSF creado específicamente para este propósito por el Gobierno Central).</p> <p>El LEP tiene como obligación liderar y desarrollar los proyectos de construcción nueva y de remodelación de edificios, llevar a cabo el mantenimiento de los mismos, y proveer los servicios de apoyo necesarios, en conjunto con otros participantes en el proceso educativo local.</p> <p>El alcance específico de los servicios a ser provistos por el LEP, varía para cada Autoridad Local, ya que éstas pueden adaptar, y efectivamente adaptan, el modelo para satisfacer las necesidades particulares de cada caso. Pero en general, el alcance de su trabajo puede ser resumido como sigue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trabajar con la Autoridad Local y otros participantes en el proceso educativo local, para desarrollar planes estratégicos de desarrollo para las escuelas secundarias del área. - Centralizar las actividades de procuramiento y provisión de servicios, las que incluirán entre otras: diseño, construcción, dirección de proyectos, servicios de mantenimiento, y provisión de ICT. - Facilitar el desarrollo de proyectos por medio de una combinación de métodos de procuramiento, que incluyan tanto APP/PFIs como proyectos tradicionales de construcción. - Desarrollar proyectos de escuelas nuevas y de remodelación de escuelas existentes. - Mantener las instalaciones de las escuelas incluidas en el programa de inversión (tanto las existentes en un inicio, como las que sean desarrolladas como parte del programa), incluyendo la prestación de servicios de operación de instalaciones y servicios de ICT, bajo un acuerdo de asociación de largo plazo.
------------------------------------	---

RESUMEN GENERAL DEL PROYECTO

<p>Activos a ser provistos</p>	<p>La renovación de todas las escuelas secundarias en Inglaterra (aproximadamente 3,500). Se espera que cada una de ellas sea reconstruida o remodelada durante el periodo de implementación del Programa. Asimismo, cada una de ellas debe ser provista con todo el equipamiento de ICT requeridas de acuerdo a los estándares pedagógicos del siglo XXI.</p> <p>De acuerdo a <i>Partnerships for Schools</i> (PFS), el organismo encargado de liderar el Programa (ver la descripción en las secciones relativas a estructuras organizacionales y regulaciones, más adelante); éste es el Programa de Inversión de este tipo más grande y ambicioso en el mundo. Se espera que transforme la educación de cerca de 3.3 millones de estudiantes con edades de entre 11 y 19 años.</p> <p>Un promedio de 2,500 a 3,000 millones de libras esterlinas (aproximadamente 4,000-4,800 millones de dólares de Estados Unidos de América) está siendo invertido anualmente en el Programa. La inversión total proyectada es cercana a los USD 85,000 durante su período de implementación.</p>
<p>Servicios a ser provistos</p>	<p>Los servicios principales a ser provistos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicios de alianza estratégica para liderar y dirigir el programa de inversión de cada Autoridad local involucrada; - Servicios de administración de Contratos de APP/PFIs, Contratos de Diseño y Construcción y Contratos de Servicios de ICT; - Servicios de Mantenimiento de Instalaciones, en el contexto de un portafolio de propiedades creciente, como resultado de la inversión en el mismo; - Servicios de apoyo, habituales en el contexto de Contratos de APP/PFIs en escuelas (es decir, administración, centro de ayuda, limpieza y control de plagas, vigilancia, intendencia, comidas y servicios de café, fotocopiado y papelería, y otros servicios de apoyo a las actividades académicas de las escuelas).

MARCO LEGAL, REGULATORIO E INSTITUCIONAL		
Marco de Legislación, Política y Regula- ciones		<p>Los Contratos requeridos para llevar a cabo el programa de BSF no requirieron modificaciones legales. Éstos simplemente han utilizado el marco legal establecido para la ejecución de Contratos de APP/PFIs, Contratos de Diseño y Construcción, y Contratos de Servicios de Cómputo, en el ámbito de la Educación Pública.</p> <p>Sin embargo, la actuación de PfS ha sido determinante en establecer una serie de procedimientos estandarizados para la realización de actividades relativas, entre otros, a los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selección de Autoridades Locales para ser incluidas en el programa de inversión a nivel nacional; - Proceso de aprobaciones por parte del Gobierno Central a los programas de inversión de las Autoridades Locales participantes; - Proceso de compilación y presentación de planes de negocio por parte de los equipos de trabajo de las Autoridades Locales al Gobierno Central (representado por PfS y DCSF); - Documentación contractual estandarizada, y manejo de casos excepcionales; - Pautas para la obtención de financiamiento de programas de inversión; - Pautas para el desarrollo de los planes de desarrollo de ICT; - Pautas comerciales para los procesos de adjudicación, desarrollo de modelos de contratos y negociación de los mismos; - Pautas para la operación, administración y financiamiento de los LEPs; - Bases de datos para la comparación de costos de inversión; y, - Pautas relativas a cambio organizacional.
Marco Institucional		<p>El marco institucional es descrito gráficamente en el diagrama de la Sección "Estructura Contractual y Obligaciones", más adelante.</p> <p>Los roles principales a nivel central le corresponden a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Department for Children, Schools and Families</i> (DCSF) – como el Departamento responsable de la Educación Primaria y Secundaria del país; - <i>Partnerships UK</i> (PUK) – como líder para el desarrollo de proyectos de Asociaciones Público-Privadas a nivel nacional, y como inversionista de capital de riesgo en <i>Building Schools for the Future Investments LLP</i> (BSFI); - <i>Partnerships for Schools</i> (PfS) – como en Organismo Público No-Departamental encargado de liderar el programa de BSF a nivel nacional, y como inversionista de capital de riesgo en BSFI; y, - BSFI – como el vehículo de inversión por parte del Gobierno Central en la creación de los LEPs para el desarrollo de los programas de inversión a nivel local.

MARCO LEGAL, REGULATORIO E INSTITUCIONAL

<p>Roles de Liderazgo en el Proyecto por parte del Gobierno</p>	<p>El marco institucional es descrito gráficamente en el diagrama de la Sección “Estructura Contractual y Obligaciones”, más adelante.</p> <p>Los roles principales de liderazgo para cada uno de los programas de inversión BSF a nivel local le corresponden a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Partnerships for Schools</i> (PFS) – como en Organismo Público No-Departamental encargado de liderar el programa de BSF a nivel nacional, quien: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dicta las políticas de procesos y comerciales aplicables al programa en general; ▪ Aprueba los documentos principales de cada programa de inversión a nivel individual; ▪ Monitorea el progreso de cada uno de los programas locales (nombra un Director de Programa para cada caso), y ▪ Apoya al equipo de trabajo de cada programa local. - Autoridad Local (Municipio) – como la autoridad encargada legalmente de prestar el servicio de educación pública, quien: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Establece y lidera el equipo de proyecto para cada iniciativa de inversión local; ▪ Actúa como la Autoridad Contratante para cada uno de los contratos claves del programa (incluyendo el Acuerdo de Alianza Estratégica y los Contratos de APP/PFIs); ▪ Mantiene la relación de trabajo de largo plazo con el LEP, para establecer y ejecutar los programas de inversión estratégica requeridos, y, ▪ Retiene la obligación en cuanto a la prestación de los servicios pedagógicos en las escuelas del distrito.
--	---

MARCO LEGAL, REGULATORIO E INSTITUCIONAL

<p>Consultas con las organizaciones involucradas y el público en general</p>	<p>Todo programa BSF debe llevar a cabo consultas detalladas con un gran número de personas y organizaciones involucradas en el proceso educativo de las escuelas secundarias de un municipio. Asimismo, debido a la naturaleza de las inversiones que se realizan, a la amplitud de los objetivos que se persiguen, y las interfases que surgen de la operación de otros programas de inversión simultáneamente; la lista de organizaciones involucradas se hace más larga aún.</p> <p>Entre las obligaciones del LEP, en el contexto de la alianza estratégica que la Autoridad local tiene con éste, se cuenta la de coordinar las consultas a todas las organizaciones involucradas, entre las que se cuentan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estudiantes; - Padres y apoderados; - Cuerpo de profesores, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Directores de escuelas; ▪ Profesores asalariados; ▪ Auxiliares académicos asalariados y voluntarios. - Otros trabajadores de las escuelas, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Administrativos; ▪ Servicios de apoyo; ▪ Proveedores; ▪ Voluntarios. - Miembros de la Autoridad Local, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoridades Educativas y otras escuelas vinculadas al programa de inversión; ▪ Autoridades relacionadas (servicios sociales, vivienda, etc). - Miembros de otras Autoridades involucradas, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicio Nacional de salud (particularmente en el caso de escuelas especiales); ▪ Otros ministerios ligados al bienestar de niños y adolescentes. - Directorios de Gobierno de las Escuelas, que tienen diferentes grados de autonomía dependiendo del tipo de escuela que se trate (comprehensiva, técnica, ayuda voluntaria). - Comunidad Local, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vecinos que hace uso de las instalaciones de las escuelas (por ejemplo, educación a adultos, o instalaciones deportivas); ▪ Instituciones civiles (juntas de vecinos, instituciones de caridad, etc.); ▪ Vecinos y comerciantes afectados por las obras de construcción y la operación de las escuelas.
---	---

PROCESO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

<p>Desarrollo del Proyecto y Selección de la ruta de APP</p>	<p>Las decisiones de procuramiento que han sido tomadas para el programa BSF a nivel nacional, y a continuación, para cada una de las diversas iniciativas de inversión a nivel local; deben ser entendidas en el contexto de una industria APP/PFIs substancialmente desarrollada y madura. La estructura descrita en la Sección “Estructura Contractual y Obligaciones”, más adelante, no podría haber sido implementada durante los primeros años de la PFI. Además, las lecciones aprendidas de las APP/PFIs en general, y en particular, de su aplicación en el campo de la educación; han tenido una fuerte incidencia en las decisiones de procuramiento tomadas en el programa BSF.</p> <p>Una de las lecciones claves ha sido el éxito obtenido (o no) de una larga lista de proyectos APP/PFIs para el desarrollo de grupos de escuelas. Dichas experiencias han demostrado que las APP/PFIs pueden ser, cuando el proyecto es bien manejado, muy exitosas para el desarrollo de escuelas nuevas y para proyectos que consideran la remodelación sustancial de instalaciones existentes. La libertad para desarrollar soluciones de diseño y tomar decisiones de inversión de largo plazo que dichos proyectos le permiten al Inversionista Proveedor, no puede ser alcanzada en proyectos con una intervención menor. En efecto, el Gobierno Central, a través de Pfs ha sido explícito en este sentido. Éste ha reconocido que las APP/PFIs deben ser utilizadas como una herramienta más en el rango de posibilidades disponibles a las Autoridades Locales cuando desarrollen sus proyectos de escuelas.</p> <p>Por lo tanto, BSF debe ser entendida como una versión más avanzada, o bien, una ampliación en el concepto de APP, por cuanto BSF:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establece una alianza estratégica entre la Autoridad y el LEP con el fin de establecer los programas de desarrollo de las escuelas secundarias del distrito, concentrar las actividades comerciales relacionadas, y fortalecer las capacidades profesionales disponibles a la Autoridad Local, todo para beneficio de la comunidad en el largo plazo; - Utiliza la APP/PFI como una de las posibles rutas para la provisión de una proporción de los proyectos involucrados en el programa de inversión (escuelas nuevas y remodelaciones profundas); y, - Reserva la posibilidad de utilizar métodos de procuramiento más tradicionales para la provisión de otros tipos de activos y servicios (por ejemplo, obras de remodelación menores, servicios de mantenimiento fuera de contratos de APP/PFI, servicios de ICT).
---	--

PROCESO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO	
Etapas del Proceso de Adjudicación	<p>Debido a las complejas características de los contratos asociados al programa BSF, el proceso de adjudicación principal que las Autoridades Locales llevan a cabo debe ser ejecutado bajo el régimen de Diálogo Competitivo descrito en la Sección 6.3 de este documento.</p> <p>El concurso descrito normalmente se referirá a dos contratos principales (e involucrará los contratos y subcontratos relacionados):</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Contrato de Alianza Estratégica entre la Autoridad Local y el LEP; y - El contrato de APP/PFI asociado a la primera (o única) fase de desarrollo de infraestructura en el programa de inversión. <p>Por lo tanto, los procesos principales de adjudicación, en el contexto del programa BSF, tienden a seguir las siguientes etapas principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publicación de la Invitación al Proceso de Licitación (“OJEU Contract Notice”); - Precalificación de Licitantes; - Selección de la lista larga de concursantes; - Invitación a Participar en Diálogo; - Selección de la lista corta de concursantes; - Invitación a Continuar el Diálogo; - Selección de licitantes finales y Cierre del Diálogo; - Invitación a Presentar Ofertas Finales; - Selección del Licitante Preferido; - Inicio de la Competencia por el Paquete de Financiamiento; - Ajustes finales con el Licitante Preferido; - Cierre Comercial; - Selección del Paquete de Financiamiento; - Cierre Financiero.
Calendario del proceso de Adjudicación	<p>El progreso en la adjudicación de programas de BSF a través de Inglaterra, se muestra en la Sección “Calendario del Proyecto” anterior.</p> <p>El primer contrato de BSF fue firmado en Junio de 2006, por el Municipio de Bristol. Desde entonces, cada año se han incorporado un número importante de Autoridades Locales al proceso, y en Agosto de 2009, 28 contratos de BSF habían sido firmados.</p> <p>En cuanto al calendario habitual para el desarrollo del Diálogo Competitivo de cada proceso de adjudicación individual, favor referirse a la Sección 6.3 de este documento.</p>

PROCESO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

<p>Proceso de Licitación</p>	<p>Detalles relativos al proceso habitual para el desarrollo del Diálogo Competitivo, favor referirse a la Sección 6.3 de este documento.</p> <p>En términos generales, el proceso de licitación desde el momento de la Publicación de la Invitación al Proceso de Licitación ("<i>OJEU Contract Notice</i>"), hasta el Cierre Financiero del Contrato, se espera que tome aproximadamente 18 meses.</p> <p>En la práctica, este periodo puede ser más largo, como resultado de inconvenientes tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Retrasos en la toma de decisiones; - Sobrecarga en el sector privado (en este sentido PfS cumple un rol fundamental para evitar que varios concursos de BSF se encuentren en etapas claves de sus procesos de licitación simultáneamente); - Negociaciones comerciales más complejas de lo esperado inicialmente; y, - Eventos no esperados (por ejemplo, impacto de cambios en la agenda política, hallazgos no esperados en los censos de terrenos, etc.).

PROCESO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

<p>Criterios de Evaluación</p>	<p>En línea con las pautas generales para la evaluación de propuestas en cualquier otro proceso de Diálogo Competitivo, los criterios de adjudicación de contratos deben referirse a “todas las materias necesarias para el desempeño del contrato”. Sin embargo, no todas las materias son contempladas en todas las etapas del proceso de adjudicación. En efecto, las diversas etapas tenderán a concentrarse en los aspectos que se citan a continuación para cada una de ellas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Precalificación: temas necesarios para demostrar, sobre la base de parámetros objetivos, que todos los licitantes cumplen con requisitos de experiencia y capacidad técnica, legal y financiera aceptables para el Contrato en cuestión. Esta etapa puede también ser utilizada para evitar un número excesivo de licitantes a fin de no reducir el interés de los participantes, evitar costos innecesarios para las dos partes, y reducir la probabilidad que propuestas de calidad sean desechadas por razones administrativas en etapas tardías del proceso. - Etapa inicial del Diálogo Competitivo: Esta etapa se concentra en los aspectos generales de las propuestas de los concursantes. Mientras el sujeto principal de la discusión son efectivamente las propuestas técnicas de los licitantes; el nivel de detalle es de carácter general, o bien, la discusión se concentra en ejemplos o muestras representativas, en lugar de soluciones integrales. Esta etapa es particularmente importante en la selección del LEP, ya que es aquí donde los métodos de trabajo, interacción organizacional, comunicaciones y una serie de otros temas de gestión general son puestos a prueba. - Etapa final del Diálogo Competitivo: En esta etapa la discusión se concentra más en soluciones técnicas y temas de estructuras de costos que no han sido fuente de discusión principal hasta el momento. Es clave que hacia el final de esta etapa, la Autoridad Local se asegure que cualquiera de las soluciones seleccionadas para proseguir en carrera satisfacen los parámetros mínimos aceptables, y ninguno de los licitantes correspondientes mantiene problemas u objeciones que no permitirán firmar los contratos correspondientes. - Etapa de Ofertas Finales: En esta etapa todos los temas técnicos debieron ya haber sido resueltos, y por lo tanto el concurso se concentra predominantemente en las propuestas económicas. - Etapa de Ajustes con el Licitante Preferido: La legislación no permite negociación durante esta etapa, y por lo tanto, los ajustes a ser realizados dicen relación con las particularidades del proyecto y la propuesta, más que con la discusión comercial de la misma. En paralelo a esta etapa, se podrá llevar a cabo un concurso del paquete de financiamiento, de acuerdo a las regulaciones aplicables para un proyecto de APP/PFI. Una vez terminadas ambas actividades, se logrará el cierre financiero.
---------------------------------------	--

PROCESO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

<p>Proceso de Aprobación</p>	<p>El proceso de aprobación para el desarrollo de cualquier iniciativa de inversión BSF, está claramente regulado por PfS, en representación del Gobierno Central. En términos muy generales, este proceso incluye las siguientes etapas principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expresiones de Interés por partes de la Autoridad Local a PfS, demostrando que ésta se encuentra en condiciones de ser incluida en el Programa BSF a nivel nacional. PfS por su parte lleva a cabo un proceso de asignación de prioridades basado en los criterios discutidos con anterioridad y las restricciones impuestas por el presupuesto disponible. - Firma de protocolo entre PfS y la Autoridad Local, cuando ésta es incluida formalmente en el Programa BSF. - Presentación, por parte de la Autoridad Local a PfS, del documento denominado "<i>Strategy for Change 1</i>". En efecto, éste constituye un plan estratégico de negocios para la transformación educativa de jóvenes de 11 a 19 años de edad, a nivel local. La conclusión principal de este documento es la definición de los requerimientos que la estrategia identificada impone en el conjunto de las instalaciones físicas con que la Autoridad local cuenta. Este documento debe recibir aprobación a nivel Ministerial. - Presentación, por parte de la Autoridad Local a PfS, del documento denominado "<i>Strategy for Change 2</i>". Éste es una versión refinada y más completa del documento anterior, en que se definen los desafíos y objetivos principales de la estrategia de negocios, y se discuten las principales opciones para la mejora de las instalaciones disponibles. Esto incluye la apropiada coordinación con otras iniciativas relativas a la educación de jóvenes entre 14 y 19 años (por ejemplo, academias y escuelas de educación técnica-industrial). Este documento debe recibir aprobación por parte de PfS y el departamento encargado del Ministerio de Educación. - Presentación, por parte de la Autoridad Local a PfS, del documento denominado "<i>Outline Business Case</i>". Éste es el plan de negocios completo (incluyendo una serie de estudios de factibilidad, análisis de opciones, temas comerciales financieros y de gestión de proyectos) similar a los planes de negocios esperados habituales en otras áreas de las APP/PfIs británica. Este documento debe recibir aprobación por parte de PfS y el departamento encargado del Ministerio de Educación. Sin esta aprobación, el proceso de adjudicación no puede ser iniciado.
-------------------------------------	---

PROCESO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

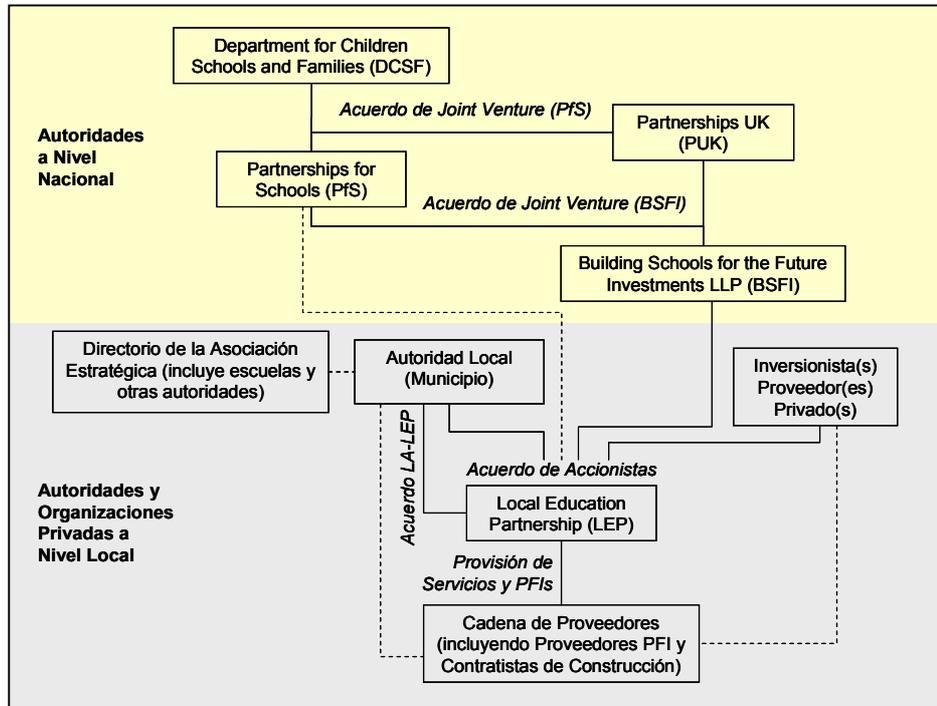
	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de las decisiones claves a través del proceso de adjudicación, incluyendo la lista larga al final de la precalificación, la lista corta al final de la fase inicial del diálogo, la selección de concursantes a recibir invitaciones finales, y la selección del licitante preferido. En todas estas decisiones, los representantes de PFS están íntimamente involucrados. - Presentación, por parte de la Autoridad Local a PFS, del documento denominado "<i>Final Business Case</i>". Éste es el plan de negocios completo que considera los resultados finales del proceso de adjudicación, el concurso de financiamiento, y la recomendación para ejecutar el cierre financiero. Este documento debe recibir aprobación por parte de PFS y el departamento encargado del Ministerio de Educación.
--	--

ESTRUCTURA CONTRACTUAL

Estructura Contractual y Obligaciones:

- Lista de contratos y participantes
- Roles y Responsabilidades.
- Resolución de Disputas.
- Penalidades.
- Mecanismo de Pagos.

El siguiente diagrama muestra los principales participantes en un programa de BSF, y las relaciones entre ellos.



PfS: *Joint venture* entre DCSF y PUK, que fue constituido como un Organismo Público No-Gubernamental (NDPB, por sus siglas en inglés).

BSFI: *Joint venture* entre DCSF y PUK que actúa, por parte del Gobierno Central, como el vehículo de inversión de capital de riesgo en los LEPs y en sus contratos de APP/PFI, a través del país. Y aunque es una entidad separada de PFS, ésta trabaja de manera íntimamente ligada con PFS una vez que los proyectos de BSF han logrado cierre financiero de sus proyectos, y los LEPs entran en operación.

El Contrato entre la Autoridad Local y el LEP (normalmente 10 años, que es denominado "*Strategic Partnering Agreement*", o Acuerdo de Asociación Estratégica) es un contrato de servicios, con los alcances definidos anteriormente.

El Contrato de APP/PFI (normalmente 25 años) es firmado entre la Autoridad Local y la empresa de propósito exclusivo, con un acuerdo lateral entre esta última y el LEP (denominado "*Management Service Agreement*", o Acuerdo de Servicios de Gestión). Pero el LEP no es parte en el Contrato de APP/PFI. Y las obligaciones de las dos partes son las habituales en un contrato de APP/PFI cualquiera, entre la Autoridad y el Inversionista Proveedor correspondiente.

ESTRUCTURA CONTRACTUAL	
	<p>Sin embargo, otros contratos (incluyendo los contratos de diseño y construcción y los de servicios de ICT), son entre la Autoridad Local y el LEP. Dichos contratos siguen las estructuras habituales de la industria para los tipos de servicios correspondientes y normalmente son estructurados como contratos a suma alzada o contratos con precio máximo garantizado y una fórmula de distribución de riesgo. En cada caso, el LEP establece subcontratos con los contratistas y proveedores correspondientes.</p>
<p>Estructura Financiera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Préstamos y etapas. - Financistas, - Palancamiento - Períodos y Precios de la Deuda. - Garantías. - Hedging. 	<p>Las proporciones de inversión de capital de riesgo en el LEP son: 10% por parte de BSFI, 10% la Autoridad Local y 80% por parte del (los) Inversionista(s) Privado(s).</p> <p>De acuerdo a la fórmula habitual, al inicio de un programa BSF, el LEP es también un accionista controlador en la empresa de propósito exclusivo del primer contrato APP/PFI, y debe proveer al menos 10% del capital de riesgo de dicha empresa. Normalmente la Autoridad Local también tomará (en conjunto con BSFI) una acción del 10% en la empresa de propósito exclusivo.</p> <p>La estructura de financiamiento de la empresa de propósito exclusivo que ejecuta el Contrato de APP/PFI con la Autoridad Local, es la habitual para proyectos de APP/PFI, en general, como ha sido discutido en el cuerpo de este documento.</p>
<p>Apoyo del Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantías. - Subsidios. - Deuda contingente. 	<p>Los contratos de APP/PFI bajo un esquema de BSF ofrecen las mismas garantías que serían ofrecidas en cualquier contrato de APP/PFI firmado por una Autoridad Local. La regla general (salvo excepciones de contribuciones de capital, u otros que pudieren existir como parte de la estructuración individual de cada proyecto), es que la única garantía ofrecida por el Gobierno es la garantía de pagos futuros intrínseca al Contrato de APP/PFI.</p>
<p>Apoyo del Sponsor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantías. - Deuda stand-by. 	<p>En el caso de los contratos de APP/PFI bajo el esquema de BSF, se consideran garantías de las empresas madres, y las garantías de cumplimiento de contrato por parte de los subcontratistas principales, como es habitual en cualquier otro Contrato de APP/PFI.</p> <p>En el caso de Contratos de Diseño y Construcción, así como de Servicios de Cómputo y otros tipos de servicios, los proveedores otorgarán las garantías de cumplimiento de contrato habituales para los contratos correspondientes.</p>

ESTRUCTURA CONTRACTUAL	
Evaluación de Desempeño y Regulación	<p>El Acuerdo de Alianza Estratégica entre la Autoridad Local y el LEP incluye una serie de indicadores de gestión para medir el desempeño del LEP en cuanto al progreso en el desarrollo del programa y las inversiones correspondientes, así como relativos a temas de comunicaciones, ejercicios de consulta, manejo de información y otros.</p> <p>Dichos indicadores tienen un vínculo al mecanismo de pagos del LEP, durante las dos etapas principales de su ciclo de vida:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Periodo inicial de desarrollo: durante el cual el LEP tiene una posición de exclusividad para administrar los proyectos en desarrollo y operar un portafolio creciente de instalaciones y servicios de apoyo a la educación. - Periodo operacional, durante el cual, el LEP es un ente administrador de un portafolio de instalaciones y servicios de apoyo a la educación. <p>La regulación del desempeño de los Inversionistas Proveedores en el contexto de los Contratos de APP/PFI sigue las estructuras habituales descritas para este tipo de contratos en el cuerpo de este documento (por disponibilidad y desempeño).</p>
Regulación de la tarifa/precio	<p>Las fuentes de ingreso del LEP son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Honorarios por los servicios de gestión que empresas de propósito exclusivo de proyectos de APP/PFI deben pagarle como parte de su Contrato APP/PFI. - Honorarios por los servicios de gestión que contratistas de construcción deben pagarle como parte de su Contrato de obras. - Retorno sobre las inversiones que realicen en los Contratos de APP/PFI. <p>En casos de programas de BSF que no consideran Contratos de APP/PFI (es decir que incluyen sólo contratos de obras tradicionales para la provisión de las nuevas instalaciones), un honorario de servicio podrá ser cargado directamente a la Autoridad Local.</p> <p>Como resultado de lo anterior, el incentivo económico principal del LEP es la oportuna conclusión de las etapas principales del programa de inversiones. En la medida que dichas etapas son completadas, pagos de series de sumas alzadas de los contratistas correspondientes son realizadas al LEP.</p> <p>Los mecanismos de pago utilizados para los Inversionistas Proveedores en el contexto de los Contratos de APP/PFI siguen las estructuras habituales descritas para este tipo de contratos en el cuerpo de este documento.</p>

RESULTADOS, PROBLEMAS Y LECCIONES APRENDIDAS

<p>Beneficios Obtenidos, en relación a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los objetivos del Proyecto, - Beneficios cualitativos - Beneficios cuantitativos - Externalidades. - Costo para el sector público y el privado. 	<p>Los beneficios principales dicen relación con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La renovación total de las Escuelas Secundarias del país. Ésta es una oportunidad única, para la generación actual, para que el sistema educacional inglés sea efectivamente transformado. El programa BSF no intenta solamente renovar instalaciones, sino que pretende transformar el proceso educativo por medio de establecer una agenda de cambio a nivel nacional y nivel local. - La utilización de BSF, como un vehículo más amplio de cambio, así como la institucionalidad creada como resultado de ésta, ha permitido también la creación de otros programas relacionados bajo el alero de <i>Partnerships for Schools</i>. Éstos nuevos programas incluyen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de “Academies” (Academias), para el desarrollo de escuelas secundarias de carácter técnico o comercial, con la creación de alianzas con el sector productivo; ▪ “Primary Capital Programme” – PCP – para la inversión de capital en escuelas primarias bajo un modelo similar a BSF, que aprovecha la estructura del LEP establecida inicialmente para las escuelas secundarias, y que pretende haber renovado al menos 50% de las escuelas primarias del país en 2023; ▪ “Devolved Capital Programme” – DCP – para inversión de capital en temas prioritarios pre-acordados con la Autoridad Local; ▪ “Targeted Capital Programme” – TCP – para inversión de capital para la provisión de espacios educativos vinculados a políticas específicas a nivel nacional, y que se espera no sean cubiertos por BSF o las Academias; ▪ Programa de “Academies” (Academias), para el desarrollo de escuelas secundarias de carácter técnico o comercial, con la creación de alianzas con el sector productivo; ▪ Vínculos con otros programas de inversión pública, por ejemplo, en el ámbito de los servicios sociales o la salud primaria, para establecer políticas operativas más eficientes que permiten a diferentes autoridades de gobierno compartir infraestructura entre sí.
---	---

RESULTADOS, PROBLEMAS Y LECCIONES APRENDIDAS

<p>Problemas durante la Implementación</p>	<p>El Programa BSF fue criticado durante sus primeros años de ejecución por el retraso que sufrió en la firma de un número suficiente de contratos en relación a lo planeado originalmente. Razones que explican dichos retrasos incluyeron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de recursos de apoyo a nivel central, lo que fue satisfecho con un aumento en la capacidad de trabajo de Pfs; - Retraso en la preparación de estudios de factibilidad para la presentación y aprobación de proyectos, lo que fue más tarde satisfecho por medio de una estandarización del proceso; - Falta de preparación por parte de los equipos de trabajo de las Autoridades Locales, lo que también ha mejorado en el tiempo por medio de prestar más apoyo a nivel central, rotar personal experimentado, y dar prioridad a autoridades que estuviera mejor preparadas por sobre otras; - Falta de estandarización en la documentación de proyectos, aprobaciones, contratos, etc., esto afectó no sólo al sector público sino también al privado, ya que retrasó las negociaciones de contratos; - Impacto de la crisis financiera en el programa BSF, como en cualquier otro ámbito de la APP/PFI británica. <p>Sin embargo, es posible decir que en la medida que el modelo se ha establecido, y la situación de los mercados financieros se ha estabilizado, existe un consenso a nivel político que los problemas mencionados anteriormente han ido encontrando solución. Y los informes de la Oficina del Auditor General confirman esta apreciación.</p>
---	---

RESULTADOS, PROBLEMAS Y LECCIONES APRENDIDAS

<p>Lecciones Aprendidas</p>	<p>Para efectos de discutir las lecciones aprendidas principales vale la pena hacer referencia al reporte de la Oficina del Auditor General publicado en Febrero de 2009, y que incluye las siguientes conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sin duda, BSF facilita la inversión y la planificación educacional en el largo plazo. La gran mayoría de los participantes (Autoridades y Proveedores) reconoce que el programa ha generado un proceso de planificación estratégica y de desarrollo de instalaciones escolares que no existía. - Evidencia inicial demuestra que el uso de los LEPs ha mejorado y acelerado los procesos de procuramiento de proyectos de construcción de escuelas. Sin embargo, establecer estos vehículos ha sido caro, y los beneficios que éstos aportarán en el largo plazo aún no están completamente claros. - En particular, debido a la naturaleza de exclusividad contractual con que cuentan los LEPs, aún no está claro si falta de competencia generará ineficiencias en el largo plazo (durante los 10 años de su contrato). Por lo tanto, algunas Autoridades Locales aún son escépticas acerca de los beneficios que los LEPs aportan. Mecanismos de comparación de costos serán fundamentales en el futuro. - PFS ha provisto una capacidad de gestión efectiva para liderar el programa a nivel nacional y mantener los costos del mismo bajo control; todo de una manera que las Autoridades Locales, por sí mismas, no hubieran logrado. Aunque la estructura organizacional ha resultado en un beneficio comercial adicional para PUK. - El programa, que sufrió retrasos en un inicio, debió ser acelerado, y se ha ido logrando en la medida que los procesos apropiados han sido establecidos. Sin embargo, éste fue demasiado ambicioso en un inicio y, como resultado, no está claro aún si será terminado a tiempo (año 2020). En todo momento, el justo balance entre la necesidad de asegurar Valor por Dinero y las metas temporales, ha tenido que ser cuidadosamente manejado. - Los procesos de procuramiento estandarizados y repetitivos están empezando a demostrar eficiencias adicionales en costo y tiempos de desarrollo. Esta tendencia se espera que mejore con el progreso del programa a nivel nacional. - Ha habido un aumento en el costo total del Programa BSF a nivel nacional desde los 45,000 millones de libras esterlinas originales, a cerca de 52,000-55,000 proyectados en 2009. Sin embargo, el aumento se debe principalmente al aumento en el alcance del programa, y no al aumento de los costos de inversión individuales, los que se han mantenido bajo control. Es necesario considerar que en la medida que un programa como éste progresa, más iniciativas se suman, haciéndolo crecer.
------------------------------------	---

PALABRAS CLAVES Y TEXTO DE BÚSQUEDA

<p>Lista de Palabras Claves para Proceso de Búsqueda</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Building Schools for the Future</i> – BSF. - <i>Local Education Partnership</i> – LEP. - <i>Strategic Partnering Agreement</i> – Acuerdo de Alianza Estratégica. - <i>Partnerships for Schools</i> – PFS. - <i>Building Schools for the Future Investments LLP</i> – BSFI. - Diálogo Competitivo. - <i>Department for Children Schools & Families</i> – DCSF. - <i>Partnerships UK</i> – PUK. - <i>Primary Capital Programme</i> – PCP – Programa de Inversión de Capital en Educación Primaria. - <i>Academies Programme</i> – Programa de Academias.
<p>Lista de Oraciones y Aspectos Claves</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transformación al proceso educativo. - Estrategia de transformación. - Escuelas Secundarias. - Contratos de APP/PFI. - Contratos de Obras. - Contratos de Servicios de Tecnologías de Información y Comunicaciones (ICT). - Autoridad Local. - Departamento de Educación, Ministerio de Educación. - Instalaciones de Escuelas.

PALABRAS CLAVES Y TEXTO DE BÚSQUEDA

<p>Referencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Partnerships for Schools, "Guidance on How to Conduct a Competitive Dialogue Procedure", Enero 2006. - Partnerships for Schools, "Outline Business Case Guidance: for local authorities in BSF wave 4 onwards", Abril 2007. - Partnerships for Schools, "Funding Guidance: for BSF Projects", Agosto 2007. - Partnerships for Schools, "Strategy for Change: Guidance for Local Authorities in BSF Wave 5", Septiembre 2007. - Partnerships for Schools, "BSF Process Map, Waves 1-.4", Noviembre 2007. - Partnerships for Schools, "Economies of the LEP Paper", Enero 2008. - Partnerships for Schools, "Introduction to BSF – Readiness to Deliver Guidance", Febrero 2008. - Partnerships for Schools, "Guidance for Local Authorities on revising and resubmitting expressions of interest for Projects in waves 7 to 15 of Building Schools for the Future", Septiembre 2008. - National Audit Office, "The Building Schools for the Future Programme – Renewing the secondary school estate", Febrero 2009. - Partnerships for Schools, "BSF Progress", Agosto 2009, http://www.partnershipsforschools.org.uk/programme/progress.jsp.
<p>Contactos</p>	<p>Autor, Germán Milán</p>



ANEXO 1. BIBLIOGRAFÍA

ANEXO 1 - BIBLIOGRAFÍA

- Publicaciones

- Audit Commission, "PFI in Schools – The quality and cost of buildings and services provided by early Private Finance Initiative schemes", 2003
- Bovis Lend Lease, "Treasury Building (PFI) Whitehall, London SW1, United Kingdom".
- Building Magazine, varios reportes de noticias
- Communities and Local Government Department, "Housing Private Finance Initiative: bidding guidance for Round 6", Julio 2008
- Construction Industry Council, "Constructors' key guide to PFI", 1998
- David Steads, publicado por el Chartered Institute of Accountants, "Guideline – PFI", Noviembre 2006
- Department of Health, "DH Expression of Interest for New Projects for 2007/08", Noviembre 2007
- Department of Health, "DH PSS PFI Criteria for bids approval", Noviembre 2007
- Department for Environment, Food and Rural Affairs, "Defra's Criteria for Awarding Waste PFI Credits", 2007
- Department for Environment, Food and Rural Affairs, "Criteria for Securing Waste PFI Credits", version 1.2, 16 Agosto 2007
- Department for Environment, Food and Rural Affairs, "Guidance on calculating PFI credit", Enero 2008
- Department for Environment, Transport and the Regions, "Amendments to Capital Finance Regulations 1997", Abril 1999
- HM Treasury, "Press Notice HMT 3 - 156/95 – Capital Spending Boosted by Private Finance Partnerships", 28 Noviembre 1995
- HM Treasury, "Departmental Investment Strategy", 20 November 2000
- HM Treasury, "PFI: Meeting the Investment Challenge", Julio 2003
- HM Treasury, "Green Book – Appraisal and Evaluation in Central Government", 2003
- HM Treasury, "Supplementary Green Book Guidance – Optimism Bias", 2003
- HM Treasury, "Guidance on the Application of the Spens Clause to PFI Transactions", April 2006
- HM Treasury, "Value for Money Guidance", Agosto 2004
- HM Treasury, "PFI: Strengthening Long-Term Partnerships", Marzo 2006
- HM Treasury, "Preferred Bidder Debt Funding Competitions", Agosto 2006
- HM Treasury, "Standardisation of PFI Contracts (SoPC) Version 4", Marzo 2007
- HM Treasury, "Infrastructure procurement: delivering long-term value", Marzo 2008
- HM Treasury, "Written Ministerial Statement made by the Chief Secretary to the Treasury", 3 Marzo 2009.
- HM Treasury, "Letter providing guidance on TIFU, 5 Mayo 2009
- HM Treasury's Taskforce, "Technical Note No.1: How to Account for PFI Transactions", revisada en Junio 1999
- HM Treasury's Taskforce, "Technical Note No.2: The Treasury Taskforce's Step by Step Guide to the PFI Procurement Process", revisada Noviembre 1999, pero actualmente fuera de vigencia.
- HM Treasury's Taskforce, "Technical Note No.3: How to Appoint and Manage Advisers to PFI Projects", Agosto 1998
- HM Treasury's Taskforce, "Technical Note No.4: How to Appoint and Work with a Preferred Bidder", Agosto 1999
- HM Treasury's Taskforce, "Technical Note No.5: how to Construct a Public Sector Comparator", Octubre 1999, pero actualmente fuera de vigencia
- HM Treasury's Taskforce, "Technical Note No.6: How to Manage the Delivery of Long Term PFI Contracts", 1999
- HM Treasury's Taskforce, "Technical Note No.7: How to Achieve Design Quality in PFI Projects", 2000

- Institute of Economic Affairs, "*Public-Private Partnerships*", edited by David Parker, Marzo 2009
- Internacional Project Finance Association, varios reportes de noticias
- National Audit Office, "*Examining the Value for Money of deals under the PFI*", Agosto 1999
- National Audit Office, "*Progress on National Audit Office Reports on Scottish Matters*", Diciembre 1999
- National Audit Office, "*Refinancing Fazakerley Prison PPP*", Junio 2000
- National Audit Office, "*Financial Analysis London Underground PPP*", Diciembre 2000
- National Audit Office, "*NAO Report - Renegotiation - National Armoury Museum*", Enero 2001
- National Audit Office, "*Managing Relationships*", Noviembre 2001
- National Audit Office, "*Innovation in PFI Financing: The Treasury Building Project*", HC 328 Session 2001-2002, Noviembre 2001;
- National Audit Office, "*PFI-Construction Performance*", February 2002
- National Audit Office, "*Refinancing Update*", Noviembre 2002
- National Audit Office, "*NAO Report - Operational PFI Prisons*", Junio 2003
- National Audit Office, "*PFI: The New Headquarters for the Home Office*", Julio 2003
- National Audit Office, "*Darent Valley Hospital: The PFI Contract in Action!*", February 2005
- National Audit Office, "*The Refinancing of the Norfolk and Norwich PFI Hospital: how the deal can be viewed in the light of the refinancing*", Junio 2005
- National Audit Office, "*PFI Debt Refinancing & PFI Equity*", Abril 2006
- National Audit Office, "*NAO good practice briefing for PFI/PPP – Working in Partnership*", Abril 2006
- National Audit Office, "*The Termination of the PFI Contract for the National Physical Laboratory*", Mayo 2006
- National Audit Office, "*Improving the PFI tendering process*", Marzo 2007
- National Audit Office, "*Improving the PFI tendering process*", Marzo 2007
- National Audit Office, "*Benchmarking and market testing the ongoing services component of PFI projects*", Junio 2007
- National Audit Office, "*Making Changes in Operational PFI Projects*", Enero 2008
- National Audit Office, "*Department for Environment, Food and Rural Affairs – Managing the waste PFI programme*", Enero 2009
- National Audit Office, "*The Building Schools for the Future Programme – Renewing the secondary school estate*", Febrero 2009.
- National Union of Teachers, "*Guidance on PFI Credits*", 2000
- Office of Government Commerce, "*Explanatory Memorandum to the Public Contracts Regulations 2006*", 2006
- Office of Government Commerce, "*Gateway reviews ®*"
- Office of the Deputy Prime Minister, "*Private Finance Initiative Schemes for HRA/Non HRA Housing: 2004 Guidance for Authorities Making Proposals*", 2004
- Partnerships for Schools, "*Guidance on How to Conduct a Competitive Dialogue Procedure*", Enero 2006
- Partnerships for Schools, "*Outline Business Case Guidance: for local authorities in BSF wave 4 onwards*", Abril 2007
- Partnerships for Schools, "*Funding Guidance: for BSF Projects*", Agosto 2007
- Partnerships for Schools, "*Strategy for Change: Guidance for Local Authorities in BSF Wave 5*", Septiembre 2007
- Partnerships for Schools, "*BSF Process Map, Waves 1-4*", Noviembre 2007
- Partnerships for Schools, "*Economies of the LEP Paper*", Enero 2008
- Partnerships for Schools, "*Introduction to BSF – Readiness to Deliver Guidance*", Febrero 2008
- Partnerships for Schools, "*Guidance for Local Authorities on revising and resubmitting expressions of interest for Projects in waves 7 to 15 of Building Schools for the Future*", Septiembre 2008

- Partnerships for Schools, "Explanation of methodology used for prioritisation of projects from EOI returns", Diciembre 2008
 - Partnerships UK, Base de Datos de Proyectos (via Internet): Varios estudios de casos
 - Project Finance, varios reportes de noticias
 - Public Finance, Allyson Pollock and David Rowland, "Credit where it's due?" Julio 2002
 - Public Private Partnerships Programme (4Ps) y Care Services Improvement Partnership (CSIP), "Shared Equity: Using the Private Finance Initiative to Boost Extra Care Housing", Junio 2008
 - Public Service Review: PPP 2004, "Delivering efficient and effective services", Enero 2004;
 - UNISON, "UNISON comments on new Treasury Guidance for PFI", Abril 2004
 - Urban Land institute – ULI Development Case Studies – "Government Offices Great George Street", 2008;
- Regulaciones y Leyes
 - Local Government and Housing Act 1989
 - Public Sector Procurement Directive 92/50/EEC
 - Public Sector Procurement Directive 93/36/EEC
 - Public Sector Procurement Directive 93/37/EEC
 - Public Sector Procurement Directive 97/52/EC
 - Public Sector Procurement Directive 2004/18/EC
 - Public Contracts Regulations (2006)
- Sitios Web
 - www.4ps.gov.uk
 - www.defra.gov.uk/environment/waste
 - www.dft.gov.uk/pgr/aviation/atm/nats/apublicprivatepartnershipfor2849
 - www.hm-treasury.gov.uk
 - nds.coi.gov.uk/content/detail.asp?NewsAreaID=2&ReleaseID=52132
 - www.ogc.gov.uk
 - www.parliament.the-stationery-office.com/pa/cm200203/cmselect/cmpublicacc/80/8005.htm
 - www.partnershipsforschools.org.uk
 - www.partnershipsforschools.org.uk/programme/progress.jsp - "BSF Progress", Agosto 2009
 - www.partnershipsuk.org.uk
 - www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmenvtra/715/71507.htm



**ANEXO 2. EXTRACTO
“OPTIMISM BIAS”**

ANEXO 2 – EXTRACTO DE LAS PAUTAS DE “OPTIMISM BIAS”

Nota 1: El cuadro siguiente ha sido reproducido y adaptado de HM Treasury, “Supplementary Green Book Guidance – Optimism Bias”, 2003.

Nota 2: Las flechas rojas han sido incluidas para destacar los factores de mayor influencia en sobre-costos en proyectos de infraestructura pública en el Reino Unido.

Table 2 Optimism Bias Upper Bound Guidance for Buildings Projects

Upper Bound Optimism Bias (%) ⁵		Non-standard Buildings		Standard Buildings	
		39	51	4	24
		Works Duration	Capital Expenditure	Works Duration	Capital Expenditure
Contributory factors to Upper Bound Optimism Bias (%) ⁶		Non-standard Buildings		Standard Buildings	
Procurement	Complexity of Contract Structure	   			
	Late Contractor Involvement in Design			2	
	Poor Contractor Capabilities			9	
	Government Guidelines				
	Dispute and Claims Occurred			29	
	Information management				
Other (specify)					
Project Specific	Design Complexity			1	
	Degree of Innovation			4	
	Environmental Impact				
	Other (specify)				
Client Specific	Inadequacy of the Business Case			34	
	Large Number of Stakeholders				
	Funding Availability				
	Project Management Team			1	
	Poor Project Intelligence			2	
	Other (specify)			< 1	
Environment	Public Relations			2	
	Site Characteristics			2	
	Permits / Consents / Approvals				
	Other (specify)				
External Influences	Political				
	Economic			11	
	Legislation / Regulations			3	
	Technology				
	Other (specify)				



ANEXO 3. Ejemplo de Matriz de Distribución de Riesgos

ANEXO 3 – EJEMPLO DE MATRIZ DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

Nota 1: La siguiente tabla es un ejemplo general, que en ningún caso pretende constituirse en una propuesta de distribución de riesgos para caso alguno. Ésta simplemente demuestra el formato y el tipo de análisis que se esperaría en el desarrollo de una matriz de este tipo, durante el proceso de estructuración de un contrato de APP.

Nota 2: En aquellos casos en que se propone una distribución de riesgos compartida, se esperaría que la fórmula de distribución sea desarrollada y explicada a los participantes en el proceso.

RIESGO	DISTRIBUCIÓN		
	Auto- ridad	Proveedor	Com- partido
1. Autorizaciones de Construcción Requeridas			
1.1. Retraso como resultado de no obtener permisos iniciales	✓		
1.2. Retraso como resultado de no obtener permisos finales		✓	
1.3. Aumento de costos relativos a permisos iniciales	✓		
1.4. Aumento de costos relativos a permisos finales		✓	
1.5 Riesgo de obtención de otros permisos y licencias para completar la construcción de las instalaciones.		✓	
2. Diseño y Construcción			
2.1. Falta de cumplimiento con las especificaciones de la Autoridad		✓	
2.2. Retraso y/o costos adicionales relativos a al proceso de diseño		✓	
2.3. Retraso en la conclusión de trabajos de remediación ecológica comprometidos			✓
2.4. Fallas de construcción en relación a la solución de diseño		✓	
2.5. Errores en las estimaciones de programa de construcción o retrasos en el programa de construcción		✓	
2.6. Errores en las estimaciones de costos de construcción o sobre-costos de construcción		✓	
2.7. Fallas, errores y/o quiebra de proveedores y subcontratistas		✓	
2.8. Fallas en la administración del proyecto		✓	
2.9. Falta de mano de obra		✓	
2.10. Huelgas por parte de la mano de obra del proyecto		✓	
2.11. Protestas (no consideradas Fuerza Mayor)		✓	
2.12. Condiciones ambientales, incluyendo condiciones climáticas		✓	
2.13. Hallazgos arqueológicos			✓
2.14. Falla en obtener la certificación de las obras		✓	

RIESGO	DISTRIBUCIÓN		
	Auto- ridad	Proveedor	Com- partido
2.15. Eventos de seguridad patrimonial e industrial		✓	
2.16. Reclamos de terceras partes		✓	
2.17. Eventos de Fuerza Mayor			✓
2.18. Eventos de Compensación			✓
2.19. Otros eventos de retraso		✓	
2.20. Defectos en las obras		✓	
3. Operación de los Servicios de Apoyo			
3.1. Errores en la estimación de costos para la provisión de servicios de apoyo, durante los periodos de operación normal		✓	
3.2. Variaciones a las estimaciones de costos para la provisión de servicios de apoyo, al momento del ejercicio de "benchmarking"	✓		
3.3. Aumento en los costos para la provisión de servicios de apoyo, por sobre el índice general de precios		✓	
3.4. Variaciones sobre el costo de los servicios públicos.			✓
3.5. Interrupción de los servicios públicos		✓	
3.6. Disponibilidad de las instalaciones		✓	
3.7. Fallas de desempeño en los servicios de apoyo		✓	
3.8. Fallas, errores y/o quiebra de proveedores y subcontratistas		✓	
3.9. Falta de mano de obra		✓	
3.10. Huelgas por parte de la mano de obra del proyecto		✓	
3.11. Protestas (no consideradas Fuerza Mayor)		✓	
3.12. Condiciones ambientales, incluyendo condiciones climáticas		✓	
3.13. Eventos de seguridad patrimonial e industrial		✓	
3.14. Eventos de Fuerza Mayor			✓
3.15. Eventos de Compensación			✓
4. Mantenimiento de las Instalaciones			
4.1. Defectos ocultos en las nuevas instalaciones		✓	
4.2. Defectos ocultos en las instalaciones existentes			✓
4.3. Fallas de cumplimiento con los estándares contractuales de mantenimiento		✓	
4.4. Errores en la estimación de costos de mantenimiento y reemplazo de activos		✓	
5. Cambios			
5.1. Cambio a los requerimientos de la Autoridad	✓		
5.2. Cambios solicitados por el Proveedor		✓	
5.3. Cambios de diseño solicitados por el Operador		✓	
6. Tecnología y Obsolescencia			
6.1. Cambio tecnológico y obsolescencia de activos		✓	
7. Finanzas			

RIESGO	DISTRIBUCIÓN		
	Auto- ridad	Proveedor	Com- partido
7.1. Disponibilidad de financiamiento		✓	
7.2. Riesgo de tasa de interés antes del cierre financiero	✓		
7.3. Riesgo de tasa de interés después del cierre financiero		✓	
7.4. Cambio de precio por inflación			✓
7.5. Ahorros por re-financiamiento del contrato			✓
8. Legislación y Regulaciones			
8.1. Cumplimiento con la legislación y regulaciones aplicables a las obras		✓	
8.2. Cambio de legislación general		✓	
8.3. Cambio de legislación específico	✓		
8.4. Cambio de legislación específico y discriminatorio	✓		
8.5. Impacto de las regulaciones relativas a la protección de las condiciones de empleo		✓	
9. Terminación			
9.1. Terminación por faltas de la Autoridad	✓		
9.2. Fallas del Proveedor o sus subcontratistas que implican la intervención por parte de los financistas del contrato		✓	
9.3. Terminación por faltas del Proveedor o sus subcontratistas		✓	
9.4. Terminación por Fuerza Mayor			✓
10. Seguros			
10.1. Variación en el costo de las pólizas de seguro		✓	
10.2. Daños a las instalaciones por riesgos no asegurados		✓	
10.3. Disponibilidad de pólizas de seguro			✓
10.4. Pólizas inadecuadas para reconstruir instalaciones después de siniestro			✓
11. Valor Residual			
11.1. Error en la estimación del valor de los activos del Proveedor al final del contrato		✓	
11.2. Valor de los bienes raíces al final del contrato	✓		
11.3. Bienes raíces no requeridos al final del contrato	✓		
11.4. Costo de reposición de las Instalaciones a la condición requerida en el contrato.		✓	
12. Impuestos			
12.1. Cambios a la legislación tributaria en general		✓	
12.2. Cambios a la tasa del IVA	✓		
12.3. Otros cambios a la legislación relativa al IVA	✓		



ANEXO 4. Lista de Siglas

ANEXO 4 – LISTA DE SIGLAS

Para facilitar el trabajo del lector, el siguiente listado incluye la definición de las siglas utilizadas en este documento:

4Ps	Public Private Partnerships Programme
AC	Audit Commission
APP	Asociación Público Privada
APP/PFI	Término genérico utilizado para incluir todas las formas de PPPs británicos
BAFO	Best and Final Offer
BCIS	Buliding Cost Information Service (del RICS)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMI price book	Publicación del BCIS, sobre costos de construcción y mantenimiento
bps	basic points
BSF	Building Schools for the Future
BSFI	Building Schools for the Future Investments LLP
CHP	Community Health Partnerships (anteriormente, PfH)
DBFO	Design Build Finance and Operate
DCMF	Design Construct Manage and Finance
DCP	Devolved Capital Programme
DCSF	Department of Children, Schools and Families (anteriormente, DfES)
Defra	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DfEE	Department for Education and Employment
DfES	Department for Education and Skills (anteriormente, DfEE)
EC	European Community
EP	Exchequer Partnership
EU	European Union
GOGGS	Government Office at Great George Street
HM	Her Majesty's
HMT	Her Majesty's Treasury
ICT	Tecnologías de la Información y Comunicaciones
ITN	Invitation to Negotiate
ITCD	Invitation to Continue Dialogue
ITPD	Invitation to Participate in Dialogue
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KPI(s)	Key Performance Indicator(s)
LAASSP	Ley de Arrendamientos, Adquisiciones y Servicios del Sector Público (México)
LEP	Local Education Partnership
LIBOR	London Inter-Bank Lending Rate
LIFT	Local Improvement Finance Trust
MPRG	Major Project Review Group

NAO	National Audit Office
NHS	National Health Service
NOMS	National Offender Management Service
OGC	Office of Government Commerce
OJEC	Official Journal of the European Community
OJEU	Official Journal of the European Union (anteriormente, OJEC)
PCP	Primary Capital Programme
PIAPPEM	Programa de Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados de México
PFI	Private Finance Initiative
PFP	Private Finance Panel
PfH	Partnerships for Health
PfS	Partnerships for Schools
PPP	Public Private Partnership
PPS	Proyecto de Prestación de Servicios
PRG	Project Review Group
PSC	Public Sector Comparator
PUK	Partnerships UK
RICS	Royal Institution of Chartered Surveyors
SOPC	Standardisation of PFI Projects
SOPC4	Standardisation of PFI Projects, version 4
TCP	Targeted Capital Programme
TIFU	Treasury's Infrastructure Finance Unit
TTF	Treasury's Taskforce
UK	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
UNISON	Sindicato de empleados públicos más grande del Reino Unido y Europa