

*Jorge Andreu Arasa**

AGENCIAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA. UNA APROXIMACIÓN POSITIVA

De todos es conocido el impacto de la dotación de infraestructuras en la competitividad de una economía. En estos años de limitación presupuestaria ganan protagonismo mecanismos alternativos a la provisión de determinados servicios por parte del sector público. El uso del modelo CPP (colaboración público privada) en la prestación de servicios relacionados con las infraestructuras del transporte, la energía, el agua y la sanidad, entre otros, debe ser garantía de eficiencia en un momento en el que existe una particular limitación en la capacidad de financiación de actividades tan necesarias. En este marco se pretende analizar, a la luz de la experiencia, las circunstancias que condicionaron la creación de agencias de CPP en algunos países OCDE así como algunas de las tareas desarrolladas por éstas, haciendo particular hincapié en la evaluación de proyectos y en el buen gobierno. Se concluye este ejercicio de aproximación positiva al concepto de agencia de CPP planteando las preguntas a responder cuando resulte oportuna la creación de la misma.

Palabras clave: infraestructuras, servicios públicos.

Clasificación JEL: H54, L98.

1. Las colaboraciones público privadas

La colaboración público privada (CPP) implica la sustitución en el suministro de servicios relacionados con infraestructuras¹ del sector público por el sector privado. La participación de capital privado en la gestión de aquellos relaja la restricción presupuestaria y genera ganancias de eficiencia bajo ciertos supuestos. Esas ganancias de eficiencia deben ir más allá del diferencial del coste de financiación que debe soportar el inversor privado con respecto al público.

De cara a desarrollar proyectos de CPP que cumplan con los anteriores preceptos es preciso²:

- Que se pueda contratar la calidad de los servicios prestados. Si se puede determinar la calidad del servicio a contratar con claridad, resultará sencillo ligar pagos a prestación de servicio y se minorarán los costes de posibles renegociaciones.
- Que parte del riesgo sea transmitido al sector privado³. Los proyectos CPP están sujetos a múltiples riesgos, riesgos relacionados con retrasos en ▷

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

Versión de junio de 2013.

¹ Además del concepto de infraestructura tradicional, que hace referencia fundamentalmente a las relativas al transporte, energía, telecomunicaciones y gestión de aguas y residuos, el modelo CPP también es de aplicación a la provisión de servicios relacionados con infraestructuras sociales tales como la educación y la sanidad.

² FMI (2006).

³ Eurostat considera fundamental a la hora de definir un proyecto como CPP, quien soporta una mayor parte del riesgo. Quedan fuera del balance del sector público los CPP en los que el sector privado se implique suficientemente, algo que ocurre cuando asume el riesgo de construcción y bien el riesgo demanda o el riesgo de disponibilidad. En ocasiones lo anterior no basta, y se debe analizar lo contratado respecto a la propiedad del activo una vez vencido el periodo concesional.

la construcción y sobrecostes, problemas con la disponibilidad y calidad de los servicios prestados, incertidumbre sobre las necesidades futuras de servicios, etcétera. Una correcta transferencia de riesgo y rentabilidad desde el Gobierno hacia el sector privado es necesaria para optimizar el beneficio social de la participación del sector privado en el proyecto.

- Que exista competencia, o una regulación que incentive la conducta socialmente optimizadora por parte del agente privado. El sector de las infraestructuras tiende a ser un sector de limitada competencia. Se trata de un sector con importantes costes fijos que tiende a presentar estructuras de monopolio natural. Es, en el proceso de licitación de un proyecto que se desarrollará por medio de un modelo CPP, cuando se introduce la competencia, que habrá de continuar en el tiempo por medio de un modelo de regulación de tarifas para limitar los beneficios del monopolista.

- Que exista un marco institucional adecuado. Solo el compromiso político, el buen gobierno y una legislación que apoye el desarrollo de estos proyectos permitirán al sector privado entrar en contratos a largo plazo con garantías de que el Gobierno cumplirá en lo que le corresponda.

- Que el Gobierno desarrolle la capacidad técnica necesaria para el desarrollo de este tipo de proyectos. El Gobierno tendrá que ser capaz de gestionar un programa de CPP en su fase de identificación de proyectos y priorización así como de garantizar que lo anterior resulta consistente con los objetivos de política económica, particularmente con los de la política fiscal.

- Que las consecuencias presupuestarias sean consideradas y contabilizadas debidamente. El hecho de que los proyectos CPP puedan escapar al control presupuestario no implica necesariamente que se sea permisivo a la hora de contabilizar sus efectos en el gasto, ni que se trate de un modelo cuyo mayor beneficio sea la contabilización fuera de balance. Una buena transparencia en este aspecto puede ayudar a que el objetivo último, cuando se emplea el modelo CPP, sea efectivamente el de

suministrar servicios de la forma más eficiente posible.

Particular atención merece, en mi opinión, de cara a que los programas de CPP alcancen los objetivos esperados, todo lo relacionado con la existencia de un marco institucional adecuado.

2. El marco institucional

La creciente restricción presupuestaria ha supuesto un progresivo incentivo por parte de las autoridades de la mayor parte del mundo desarrollado a llevar a cabo proyectos de suministros de servicios relacionados con infraestructuras a través del modelo CPP.

En este marco cobra especial sentido la creación de unidades de CPP, unidades dedicadas a potenciar la capacidad del Gobierno de gestionar correctamente los riesgos ligados a la realización de proyectos CPP. Dadas las sumas de dinero empleadas en estos proyectos, la duración de los contratos, la importancia de repartir correctamente los riesgos y su complejidad, la gestión de CPP exige un alto nivel de capacitación.

En este artículo trataremos de analizar el común denominador de aquellos países en los que existen agencias a nivel nacional para desarrollar este tipo de actividad⁴. La correcta implementación de estas agencias podría ser sinónimo de éxito en la implementación del modelo CPP como forma de provisión de servicios relacionados con infraestructuras. La Comisión Europea (2003) y las Naciones Unidas (2007) han sugerido la importancia de tener unidades dedicadas exclusivamente a esta actividad como paso intermedio al desarrollo de un plan nacional de CPP.

En este sentido, no existe una posición única acerca de qué es una agencia de éxito. El Banco Mundial considera que son aquellas que facilitaron transacciones que atendían a las necesidades de la pobla- ▷

⁴ En el Anexo 1 se recoge clasificación sobre países OCDE que tienen o no una unidad específica de gestión de CPP.

ción presuponiendo que aportaban valor por dinero (*Value for Money*, VfM) y que cumplían con el respectivo código de buen gobierno, concluyendo que estas agencias deben estar incardinadas en el Tesoro en sistemas parlamentarios, o en la Oficina del Presidente en el caso de regímenes presidencialistas.

Este artículo tratará de dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles deben ser las funciones de una agencia de CPP? ¿Dónde debe estar situada? ¿Cómo se debe financiar?

- ¿Qué papel deben jugar las agencias en el procedimiento de licitación de los proyectos?

- ¿Qué lecciones se pueden aprender de los países que se encuentran inmersos en procedimientos de creación de una unidad de CPP?

Finalmente, se tratarán dos aspectos de la mayor importancia para lograr que los CPP sean sinónimo de eficiencia asignativa de recursos, siguiendo la definición que de aquellas da el Banco Mundial:

- La evaluación del modelo CPP y su comparación con el suministro tradicional de infraestructuras a través del modelo VfM.

- La aplicación de códigos de buen gobierno en estas estructuras.

3. Agencias de CPP. Teoría positiva⁵

Definimos una Agencia de CPP como aquella organización creada con la ayuda parcial o completa de la Administración para garantizar la existencia de capacidad suficiente para crear, desarrollar y evaluar una multiplicidad de proyectos CPP.

Estas Agencias pueden proveer apoyo técnico y capacidad institucional, promocionar el modelo CPP e incluso suministrar financiación directa a los CPP.

⁵ Para esta parte del artículo se sigue el análisis realizado por la OCDE sobre una muestra de 18 Agencias de CPP (Alemania, Corea, Reino Unido, Victoria (Australia), Sudáfrica, Chequia, Dinamarca, Flandes, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Holanda, Nueva Gales del Sur, Polonia y Portugal).

3.1. Temas sobre los que existen posiciones divergentes

Existen diferentes posiciones respecto a la necesidad de constituir una agencia para desarrollar un Programa Nacional de CPP⁶, así como respecto a las funciones que dicha Agencia debiera desempeñar.

A continuación se presentan algunas de las cuestiones en las que existen posiciones divergentes.

3.1.1. Agencia con dedicación única a los CPP

Entre los aspectos de crear una unidad especializada en CPP que son susceptibles de opinión favorable o desfavorable, resultan dignos de destacar: la posibilidad de separar la formulación de política de infraestructuras e implementación de proyectos, la posibilidad de crear equipos de conocimiento y experiencia dentro de la Administración que trabajen de forma complementaria, la posibilidad de actuar con procedimientos de licitación homogéneos, y el efecto de demostrar un mayor grado de compromiso político.

Lo anterior debe ser atemperado por las razones que llevan a la creación de la mencionada unidad; tipo de instituciones preexistentes, tipo de proyectos a desarrollar a través del modelo CPP y el grado de compromiso del Gobierno con el proyecto.

Veamos algunos ejemplos.

En el caso de Corea, por ejemplo, la Agencia surge como respuesta a múltiples preocupaciones; La falta de conocimiento entre los tecnócratas para desarrollar y evaluar CPP, la limitada transparencia y el reparto de riesgos poco eficiente y atractivo para los potenciales inversores.

En el caso de Sudáfrica, la creación de una unidad de CPP tuvo que ver con el intento de filtrar posibles proyectos que no aportasen VfM a la vez que se evitaba, en la medida de lo posible, lanzar un mensaje de intervención arbitraria. ▷

⁶ Para más detalle sobre pros y contras de la creación de una Agencia de CPP, consultar Anexo II.

En Portugal la razón de ser de la creación de una Agencia fue el limitado éxito de la primera generación de CPP en garantizar la sostenibilidad de los proyectos a largo plazo, los retrasos y sobrecostos en la fase de construcción, las rigideces en los procedimientos y la limitada capacidad del sector público para liderar el proceso de supervisión.

3.1.2. Localización y funciones de la Agencia

Sobre la localización

Existen tres modelos alternativos a este respecto: agencia independiente; unidad independiente localizada dentro del Ministerio de Finanzas y una o múltiples unidades clasificadas por sector.

1. La agencia independiente. El modelo completamente independiente puede ser una agencia del Gobierno o una sociedad propiedad parcial o completa de la Administración. En este caso la coordinación entre la Administración y la agencia se realiza a través de la Secretaría General ubicada en un Ministerio central que regula el trabajo de la agencia y autoriza los proyectos.

La creación de una agencia independiente facilita la participación del sector privado pero a la vez genera potenciales problemas de buen gobierno como el conflicto entre la búsqueda del máximo beneficio por parte del inversor privado y la existencia de VfM por parte del sector público. Existe también el peligro de que una agencia de CPP promueva el uso de este modelo de ejecución de proyectos de infraestructuras para justificar su propia existencia.

Para evitar los posibles conflictos que puedan surgir en el caso de agencias independientes resulta necesario el cumplimiento de códigos de conducta claros que contribuyan a maximizar la transparencia de los procesos. Es necesario también que los incentivos en función de los cuales el equipo de profesionales contratado por la agencia es remunerado, estén alineados con los objetivos del Gobierno, es decir, que los CPP generen VfM.

2. La agencia integrada en el Ministerio de Finanzas. En ocasiones se ha considerado que la ubi-

cación de esta unidad en el Ministerio de Finanzas, donde existe un elevado grado de especialización en la toma de decisiones relativas a procesos de inversión, puede ser la óptima. La desventaja de proceder de esta forma es que siempre cabría la posibilidad de que las preferencias políticas, y no el análisis coste-beneficio, sean las que definan los proyectos a realizar en régimen de CPP.

3. Las agencias sectoriales. También en este caso existen justificaciones favorables y contrarias. Nadie mejor que el personal especializado del sector para llevar a cabo el diseño y la ejecución de proyectos de su especialidad. Por otra parte, la transparencia e independencia debiera ser importante para evitar sesgos subjetivos en la toma de decisiones de esta unidad. Sería además necesario establecer un mecanismo de coordinación entre las diferentes agencias sectoriales de CPP.

Sobre las funciones

Algunas de las funciones que puede incorporar la agencia son:

- Asesoramiento relativo al marco jurídico, incluyendo definición de sectores elegibles, modelos óptimos de CPP⁷, asuntos relativos al procedimiento así como a la resolución de conflictos.

Decisión sobre si un proyecto debe llevarse a cabo o no. La agencia realiza en ocasiones la tarea de *gate-keeper* en determinados momentos del proyecto, desde la evaluación preliminar hasta la aceptación del contrato firmado por las partes. La posición de la agencia puede resultar preceptiva.

- Apoyo técnico al Gobierno en diferentes fases de identificación, evaluación, procedimiento y gestión del contrato.

- Creación de capacidad institucional.
- Promoción de CPP en el sector público y privado así como en foros internacionales.

Antes de entrar en detalle sobre las principales conclusiones de una aproximación positiva a este ▷

⁷ La valoración del riesgo por parte del sector público y privado puede ser diferente. El sector público suele emplear tasas de descuento sociales que no incorporan prima de riesgo mientras el sector privado suele emplear tasas de descuento muy superiores.

asunto, podemos ya avanzar que en el marco OCDE, cuando existen agencias, la mayor parte están localizadas en el Ministerio de Finanzas (Reino Unido, Bélgica, Japón). Algunos países, menos, tienen agencias independientes (Corea, Portugal) y agencias en los Ministerios de Gasto (Dinamarca).

En cuanto a las funciones, el apoyo técnico y el papel de liderazgo en aplicación de políticas públicas son generalizados. Más de la mitad de las 18 agencias analizadas desarrolla actividades de promoción de CPP (11) y poco menos de la mitad (8) desarrolla actividades de desarrollo institucional.

3.2. Principales conclusiones derivadas de estudios realizados al respecto⁸

3.2.1. Justificación, funciones y financiación de las agencias de CPP⁹

Justificación

El marco institucional preexistente juega un papel significativo a la hora de determinar si un país precisa una Agencia de CPP. Aunque existen argumentos a favor y en contra, un importante número de países OCDE ha creado agencias. La creación de la agencia muestra el compromiso del país por el modelo CPP, y demuestra la existencia de capacidad por parte de la administración para gestionar este tipo de proyectos. Se limitan los posibles problemas en la gestión de proyecto.

Funciones

Todas las agencias de CPP realizan tareas de apoyo técnico y asesoramiento sobre políticas públicas. Como decíamos antes, la mayor parte de las agencias realizan asimismo tareas de capacitación institucional y de promoción de los CPP.

Sólo una minoría de las agencias de CPP da luz verde a los proyectos. Las agencias cuya opinión resulta preceptiva están ubicadas en los Ministerios de Finanzas de los respectivos países/regiones (Reino Unido, Victoria-Australia y Sudáfrica).

Localización

Hay múltiples alternativas en este sentido, desde la unidad dentro de un Departamento en el Ministerio de Finanzas, una unidad independiente del Ministerio de Finanzas pero imbricada a través de un Secretariado, incluso la configuración de la propia agencia como un CPP. Cabe también la posibilidad de que la agencia esté en uno/cada uno de los ministerios de gasto.

Financiación¹⁰

Las agencias se pueden financiar con subvenciones públicas o con tarifas cargadas a los usuarios de sus servicios o con una combinación de ambos. En el caso de que la financiación proceda de tarifa, éstas pueden cubrir o no los costes de la actividad realizada.

La financiación de la agencia suele estar condicionada por la ubicación de la agencia así como por las prácticas generales del Gobierno.

Los recursos humanos de las agencias CPP

La actividad regular de las agencias de CPP precisa perfiles con especialización en economía, finanzas, regulación, procedimiento y comunicación. Resulta importante ofrecer paquetes atractivos para poder captar empleo cualificado del sector privado que puede no existir o precisar de formación intensiva en el sector público. Como el sector público tiene capacidad limitada para competir en términos puramente monetarios con el sector privado, será necesario que lo haga en otras condiciones laborales de los empleados. ▷

⁸ En esta parte se sigue a Farrugia, Reynolds y Orr (2008) y OCDE (2010).

⁹ Para más detalle consultar Anexo III.

¹⁰ Para más detalle consultar Anexo IV.

Evaluación de una agencia de CPP

Resulta complicado medir la eficiencia de una agencia de CPP basándose sólo en el rendimiento del programa de CPP de un país. Se debe medir si la agencia realiza o no las funciones para las que ha sido creada; la calidad de su asesoramiento, la calidad del análisis de riesgo que provee, la capacidad para incorporar innovación a los proyectos, y la potenciación del VfM. La evaluación debe huir del número de proyectos realizados bajo el modelo CPP. Más bien al contrario, se podría medir la eficiencia en la actuación de la agencia conociendo el número de proyectos que evitó que se realizaran por un correcto uso de la metodología VfM.

3.2.2. Las funciones de las agencias en el procedimiento de adjudicación y ejecución de los contratos

Previas al lanzamiento de la licitación

La fase previa al lanzamiento de una licitación incluye el proceso de iniciación del proyecto, el asesoramiento sobre la viabilidad, el análisis VfM, la presupuestación y la aprobación del proyecto.

De todo lo anterior, lo que ninguna agencia de CPP deja de hacer es el análisis VfM, lo que tiene todo el sentido, pues la razón por la que surgen estas agencias es para garantizar que los proyectos, cuando son realizados por el sector público, aportan valor por encima del tradicional modelo de financiación con cargo a presupuestos.

En todos los países analizados, la opinión preceptiva es la del Ministerio de Finanzas. Tanto si la agencia de CPP se encuentra dentro del mismo, como si está localizada fuera y se coordina a través de una Secretaría General, es el Ministerio de Finanzas quien tiene capacidad dirimente. En todos los países la agencia juega un papel relevante, directo o indirecto en la elaboración del Presupuesto.

Durante la fase de licitación

Esta fase incorpora la invitación a participar en una licitación, la evaluación de las ofertas, las

negociaciones durante la misma y la aprobación de la oferta.

Generalmente las agencias de CPP juegan un papel limitado en esta fase del proceso respecto a las encargadas de llevar los procedimientos de licitación en el procedimiento estándar. El Ministerio de Finanzas no suele tener un papel destacado en esta fase tampoco.

Después de la adjudicación

Esta fase incluye la gestión del contrato y la supervisión de los pagos. La mayor parte de las agencias analizadas juegan tan solo un papel indirecto. Es generalmente la agencia que licita (como ya se ha mencionado no suele ser la agencia de CPP) quien se encarga de gestionar esta fase.

3.3. El caso de Canadá. Agencia de CPP y Administraciones a diferentes niveles

Canadá es un país con una estructura administrativa de corte federal. Algunas de sus provincias han creado sus propias unidades de CPP (Alberta, Columbia Británica, Ontario, Quebec).

Analizamos a continuación las características de las agencias de CPP, así como la forma en la que se coordinan:

Agencia de Alberta (Alberta's Alternative Capital Financing Office)

La unidad de CPP se encuentra ubicada en el Departamento de Finanzas de la provincia.

Sus funciones son las de proveer un servicio de asistencia en el desarrollo de la política de CPP, asistencia técnica a los ministerios de gasto para confirmar que los proyectos aprobados cumplen los requerimientos necesarios para ser llevados a cabo y proveer supervisión y asesoramiento en la fase de planificación, licitación y ejecución. La agencia puede incluso llegar a negociar un proyecto CPP por cuenta del ministerio que licita. ▷

Tiene un Comité especializado en financiación alternativa con representantes del sector privado que asesora al Tesoro en estos casos particulares a petición del mismo.

Agencia de Columbia Británica (Partnerships British Columbia)

Creada en 2002 para la gestión de concesiones a largo plazo. El único accionista de esta agencia es el Ministerio de Finanzas de la Columbia Británica.

Asesora y da apoyo técnico a las organizaciones públicas que evalúan, estructuran e implementan CPP, incluyendo ministerios, corporaciones de la corona, autoridades sanitarias, consejos educativos, etcétera, es decir, da servicio a las autoridades que juegan un papel determinante en los CPP en cualquier sector de gasto.

La agencia tiene tres unidades; la unidad de servicios asesora en el desarrollo de políticas relativas a CPP y buenas prácticas (provee servicios de asesoramiento legal y de procedimiento y se encarga de la gestión del conocimiento y de la investigación). La unidad de desarrollo se encarga del desarrollo de los proyectos, del gobierno corporativo y del desarrollo de mercado. Existe una tercera unidad dirigida a la gestión de la financiación interna y administración.

El Consejo de Administración de la Agencia reporta al Ministerio de Finanzas apoyándose para ello en el Comité de Auditoría y Control y el Comité de Recursos Humanos.

Agencia de Ontario (The Ontario Infrastructure Project Corporation)

Se encarga de la gestión de proyectos de infraestructuras a excepción de los relativos al sector energético no nuclear.

Suministra apoyo técnico a los ministerios, promueve el desarrollo del mercado de CPP y financia determinados proyectos.

La Agencia tiene 5 unidades: la unidad de proyectos, que gestiona la planificación, el procedi-

miento, la negociación y la gestión del proyecto. La unidad de asesoramiento de proyectos, que se encarga de desarrollar y planificar la financiación y procedimientos de licitación alternativos a los tradicionales. La unidad de préstamos, que se encarga de financiar a bajo coste oportunidades para construir y desarrollar infraestructura municipal. Las anteriores se completan con la unidad de recursos humanos y personal y con la unidad de procedimiento de energía nuclear.

El Consejo de Administración se apoya en 3 Comités: el Comité de Auditoría, (responsable de la gestión de riesgo y el reporte financiero), el Comité de Crédito y Riesgos (responsable de que las operaciones cumplan la política de riesgo crediticio y de riesgo de activo-pasivo aprobada por el Consejo de Administración, recomendar políticas y supervisar el perfil de riesgos) y el Comité de Remuneración y Buen Gobierno, encargado de la emisión y supervisión del código de buen Gobierno en la Agencia.

Agencia de Quebec (Agence des partenariats public – privé du Quebec)

La Agencia asesora en la implementación y estructura de los CPP. Provee asistencia técnica en todo lo relativo a evaluación, selección y negociación de proyectos, así como apoya en la fase de ejecución.

La Agencia está organizada en varias unidades que cubren cada uno de los ministerios de gasto. Se financia tanto de ingresos vía tarifas recibidas de los ministerios de gasto que usan sus servicios, como de subsidios del Gobierno.

Entre los Comités en los que se apoya el Consejo de Administración se encuentran el de Auditoría, el de Crédito y Riesgo y el de Remuneración y Buen Gobierno.

Infraestructuras de Canadá (Infrastructure Canada)

Creada en 2002, depende de la cartera de Transporte, Infraestructura y Comunidades. ▷

Esta Agencia es el principal instrumento del Gobierno de Canadá en lo relativo a infraestructuras, colaborando en la definición de la forma de dar respuesta a las necesidades de servicios en Canadá y en la provisión de apoyo técnico a las iniciativas en este sector. Coordina el plan de infraestructuras del país, incluyendo las actividades desarrolladas por los departamentos federales y diferentes agencias.

La Agencia dispone de 3 fondos para financiar su actividad: PPP Fund, Building Canada Fund y Border Crossing Fund. El primero de ellos tiene por objetivo financiar proyectos CPP y los otros dos exigen para participar en la financiación de un proyecto de infraestructuras, que los potenciales beneficiarios realicen una valoración sobre las posibilidades de ejecutar el proyecto por medio de un CPP.

PPP Canada Inc.

Es una compañía que identifica y analiza proyectos federales que persiguen financiación del PPP Fund del que dispone Infraestructuras de Canadá.

Conclusiones

Parece que tiene sentido que en países descentralizados existan agencias a nivel regional que permitan un mejor conocimiento de las necesidades de los votantes a la hora de valorar la oportunidad de proveer determinados servicios relacionados con infraestructuras. Para proyectos de ámbito suprarregional deberá ser una agencia con capacidad de definición/decisión en este marco la que deba gestionar los proyectos CPP. Las agencias regionales deberán coordinar su acción con la Agencia nacional de forma que resulte eficiente la provisión de servicios por la Administración central y la periférica.

4. Value for money

La evaluación de proyectos, una de las pocas responsabilidades que parece tener toda Agencia de CPP, exige la aplicación de ciertos criterios para determinar

si aquellos tienen sentido o no¹¹. Los criterios empleados suponen generalmente la respuesta a cuatro preguntas de forma consecutiva: tiene sentido el proyecto, es decir, ¿es realizable desde el punto de vista técnico y supera el mínimo análisis coste beneficio? ¿Existe mercado para el proyecto, es decir, es éste atractivo desde el punto de vista comercial? ¿Generará mayor valor el proyecto si se desarrolla por medio de un CPP que siguiendo el modelo convencional? ¿Es el proyecto fiscalmente razonable?

4.1. Sobre la viabilidad técnica y económica

Se trataría de conocer si el proyecto tiene o no sentido, independientemente de que se implemente o no como CPP. Se trataría de confirmar que el proyecto es fundamental evaluadas las prioridades del país. En esta parte se analizaría la viabilidad desde el punto de vista técnico, realizándose además el análisis coste beneficio.

En una primera fase se procede a definir el proyecto, la tecnología que empleará, el *output* que se espera produzca, la gente a la que servirá. Se deben estimar los costes de capital, de operación y mantenimiento, así como los ingresos esperados. Esta definición debe ser suficientemente amplia para poder aplicarse a proyectos ejecutados por medio de modelos CPP u otros.

Definido el proyecto, su viabilidad es contrastada desde diferentes puntos de vista:

- Viabilidad técnica. ¿Se puede implementar el proyecto como se pretende, con tecnología de calidad, sin incurrir en riesgos innecesarios?
- Viabilidad legal. ¿Existen barreras legales al proyecto? Se trata de saber si existen barreras legales a que la administración participe en CPP.
- Viabilidad medioambiental y social. Se trata de saber si el proyecto cumple con la normativa nacional en lo relativo al medio ambiente y restricciones de carácter social. ▷

¹¹ Para más detalle sobre el procedimiento óptimo de evaluación de proyectos, ir a Anexo V.

En una segunda fase se analizará la viabilidad económica. La mayor parte de los Gobiernos realiza algún tipo de análisis de viabilidad con el fin de determinar si un proyecto supone un buen uso de los recursos de los ciudadanos. Los proyectos son económicamente viables cuando los beneficios económicos exceden sus costes económicos. Generalmente, los costes financieros se aproximan a los costes económicos, aunque los primeros no siempre incorporan todos los costes (particularmente los medioambientales y los sociales). Los ingresos financieros suelen ser un suelo que puede distar bastante del valor desde el punto de vista económico (los beneficios económicos en términos de ganancias de productividad/competitividad derivados de la construcción de una autopista van mucho más allá de los ingresos por peajes de la misma, si es que los hay). Se trata en definitiva del tradicional análisis coste-beneficio y coste-eficacia.

En el caso de los CPP, estos criterios son de aplicación porque lo son en el caso de que los proyectos se atiendan con el procedimiento tradicional, o porque existen requerimientos específicos para proyectos CPP. Tal es el caso de Chile, paradigma del buen Gobierno en el uso de esta forma de atender proyectos de infraestructuras. En Chile, la ley de concesiones establece que la evaluación desde el punto de vista social debe ser realizada por el Ministerio de Planificación previamente a la licitación del CPP.

Esta primera fase resulta trascendental, porque en ella se asientan los pilares de las restantes. La definición del proyecto es la base sobre la que se desarrolla el modelo financiero y el análisis de viabilidad comercial y fiscal, así como el Comparador del Sector Público. El análisis de la viabilidad técnica, social y medioambiental provee de base al análisis de riesgos. El cálculo de costes y demanda servirán como *inputs* iniciales en la modelización financiera y el análisis VfM.

4.2. Viabilidad comercial

Se trataría de conocer si el proyecto puede atraer inversores de calidad ofreciendo rendimientos su-

ficientes. Ésta se confirmaría posteriormente con el resultado del procedimiento de licitación.

Los inversores precisan conocer que el proyecto generará retornos suficientes sin incurrir en riesgos excesivos. La viabilidad comercial se analiza realizando el clásico análisis financiero, es decir, construyendo un modelo financiero y analizando los flujos de caja, retornos y cómo de robusto es un proyecto. Cuando los ingresos recibidos de los usuarios del proyecto son superiores a los costes incrementados en el coste medio ponderado del capital, siendo los riesgos razonables, el proyecto es considerado atractivo. Caso de no alcanzar este nivel los ingresos de los usuarios, la Administración debe acometer el análisis oportuno para calcular el nivel de las contribuciones que debe realizar.

Otras alternativas para analizar la viabilidad comercial son el análisis de lo ocurrido con proyectos similares en la región, o testando el mercado, es decir, presentado los principales parámetros de la operación y analizando las reacciones de los potenciales inversores. Este último caso, el test de mercado, puede ser realizado con mayor solvencia por instituciones con experiencia en el propio sector (IFC¹²) que podrán gestionar la información de forma desinteresada de mejor manera que las propias agencias.

4.3. VfM

Se trataría de conocer si la ejecución del proyecto por medio de un CPP aportaría más «valor por dinero» que hacerlo a través del esquema clásico alternativo. En esta fase se podría comparar múltiples alternativas de CPP, en función de diferentes esquemas de asunción de riesgos, para conocer cuál es la mejor forma de desarrollar el proyecto.

El análisis VfM supone alcanzar una combinación óptima de costes y beneficios en el sumi- ▷

¹² International Finance Corporation; institución a través de la cual el Banco Mundial articula sus políticas de desarrollo del sector privado.

nistro de aquello que quieren los usuarios. Los programas de CPP, incluso los que tienen éxito, exigen una evaluación del valor aportado comparado con la provisión por el medio convencional.

Entre las alternativas posibles para realizar el VfM destacan:

4.3.1. *Análisis cualitativo*

El análisis cuantitativo es el que generalmente se exige en los países OCDE. En ocasiones no es necesario. Si el sector público no tiene capacidad de ejecutar los proyectos (como consecuencia de las restricciones presupuestarias), o si no existe evidencia clara de que la provisión del servicio por parte del sector privado sea más eficiente que por parte del sector público, incurrir en el coste de cuantificar el VfM puede no tener sentido.

En el caso anterior, bastaría con analizar:

a) Que el CPP se ha estructurado correctamente. Esto implicaría confirmar la correcta distribución de riesgos, que el proyecto integra la fase de construcción y las de operación y mantenimiento, es decir el ciclo de vida completo del proyecto, que facilita la innovación, marcando objetivos en términos de *output* que no de *input*, que se especifica la calidad del servicio prestado, etcétera.

b) Que el CPP generará tensión competitiva en el procedimiento de licitación.

4.3.2. *Análisis cuantitativo*

El Comparador del Sector Público

Generalmente implica comparación de la opción CPP elegida frente al llamado Comparador del Sector Público, que evalúa el proyecto caso de ser realizado por el procedimiento convencional en términos de coste.

Este cálculo resulta complicado por los ajustes precisos para realizar una comparación correcta. Se puede hacer de dos formas alternativas.

– Previo al proceso de licitación. El Comparador del Sector Público es analizado con un CPP «som-

bra» o «de mercado», que indicaría el coste esperado. Permitiría identificar si el CPP aportaría valor por dinero antes de entrar los gastos relativos a la elaboración del proyecto de detalle y los derivados del procedimiento estándar. El modelo de referencia para evaluar el CPP es el tradicional modelo financiero. Éste es el caso del Reino Unido.

– Durante el proceso de licitación. El Comparador del Sector Público se compara con el valor ofrecido en el proceso de licitación para conocer si el modelo CPP aporta VfM.

Se ha producido una cierta controversia sobre la utilización del Comparador Público como mecanismo realista para la consecución de su objetivo, garantizar que los proyectos aporten valor por dinero. En el caso del Reino Unido, la crítica de la Cámara de los Lores llevó a la Administración a completar el análisis cuantitativo con una aproximación cualitativa.

En cualquier caso, es relevante saber que existe una cierta complejidad en la evaluación del Comparador.

La discusión comienza por la evaluación del coste de capital, la vida del proyecto y el coste de mantenimiento en el caso de que el proyecto se ejecute por la vía convencional, con cargo a presupuestos.

Esto precisa dos ajustes:

Ajustes por riesgos: el sector público transfiere riesgos al sector privado cuando los proyectos se ejecutan a través de CPP. El retorno de las inversiones del sector privado toma en consideración estos riesgos. También se deberá incorporar estos costes en la valoración del sector público.

Neutralidad competitiva: cuando un proyecto es llevado a cabo por el sector público empresarial, éste presenta una serie de ventajas y desventajas en relación con una empresa privada, que tiene costes e ingresos que la empresa pública no presenta.

Existen, por ejemplo, diferencias importantes en el valor de las cargas impositivas, que de ser menores en el caso del sector público, deberán ser incrementadas oportunamente en el comparador público. ▷

Existen, asimismo, diferencias en la cronología de los pagos a realizar en uno u otro caso, pues en el caso del procedimiento tradicional, la Administración realiza un primer desembolso enorme, mientras que en el caso de los CPP los desembolsos se realizan a lo largo de la vida de la concesión. Estos últimos deberán ser descontados, no existiendo un criterio único sobre la tasa de descuento a emplear a este efecto.

El análisis coste-beneficio

Hay quien considera esta aproximación más completa que la del modelo VfM. Sin embargo, aunque más completa es también más susceptible de incorporar evaluaciones cargadas de subjetividad. Solo en los casos en los que no sólo se trata de proveer una infraestructura a menor coste, sino de mejorar el servicio provisto, puede el análisis coste-beneficio ser superior al empleo del Comparador del Sector Público, que no es sino una comparativa de costes.

4.4. Responsabilidad fiscal

Un proyecto CPP puede ser técnica y comercialmente viable, y superar el análisis VfM y no ser sostenible fiscalmente.

Los compromisos fiscales pueden ser directos e indirectos (pasivos contingentes), y las Administraciones deberán valorar ambos.

Directos

Son aquellos conocidos por el Gobierno caso de emprender un CPP, por ejemplo, los pagos por disponibilidad caso de hacer un hospital siguiendo este modelo.

Entre otros, son costes directos:

- El pago inicial al que se haya comprometido la Administración para garantizar la viabilidad del proyecto, en forma de subsidio o de capital.
- Pagos por disponibilidad, generalmente condicionados a que el activo esté disponible en deter-

minadas circunstancias o el servicio sea prestado a un determinado nivel.

– Peajes en sombra o pagos basados en *output*. La Administración precisa conocer, en definitiva, el nivel de apoyo financiero que precisará un proyecto antes de comprometer fondos en la preparación del mismo. Esta evaluación se puede hacer en términos estáticos, reflejando los pagos a lo largo del tiempo (ésta es la forma óptima de hacerlo a fin de conocer el impacto en el déficit). La evaluación se puede realizar también de forma dinámica, descontando los mismos al momento de la licitación, lo que facilita calcular el potencial impacto en una gestión sostenible de la deuda.

Una vez conocidos, se debe determinar la sostenibilidad de los mismos, proyectándolos a futuro y confirmando que la restricción presupuestaria intertemporal deja margen para ejecutar los proyectos (casos de Brasil, Reino Unido, Francia y Sudáfrica), o estableciendo un techo a los mismos, a los proyectos ejecutados en régimen de CPP (caso de Colombia o Victoria-Australia).

Indirectos (pasivos contingentes)

Los pasivos contingentes surgen porque existen algunos riesgos cuya cobertura tiene menor coste para la Administración, y que por tanto recaen en ésta¹³.

Podemos definir los pasivos contingentes como aquellos que pueden suceder en el futuro, y cuya ocurrencia queda fuera del control de la Administración. Entre otros, se consideran pasivos contingentes:

- Garantías sobre determinados riesgos: por ejemplo, la compensación de parte de la pérdida de ingresos por ocurrir un acontecimiento imprevisto que desvía una magnitud más allá del límite fijado contractualmente (suelo de demanda o rango del tipo de cambio).
- Cláusulas de compensación: las relativas a los pagos a realizar en caso de fuerza mayor. ▷

¹³ Para más detalle ver Andreu, J. (2012).

– Compromisos de finalización del contrato. Compromiso de pago de una cantidad determinada, si el contrato es rescindido por una de las partes por el incumplimiento de otra.

– Garantías de crédito y otros mecanismos de mejora de la calidad crediticia. Son garantías sobre el pago de la deuda comprometida en un determinado proyecto. Se emplean para reducir el perfil de riesgo del prestamista.

De cara a la evaluación de estos costes existen dos caminos alternativos:

a) Análisis de sensibilidad. Consistiría en analizar qué ocurriría en el caso de cambios en las circunstancias que modifiquen el valor de los pasivos contingentes, valorando el cambio en los costes para la Administración. Por ejemplo, se trataría de valorar el coste de una evolución errática de la demanda existiendo una banda de la misma en la que existe un cierto aseguramiento¹⁴.

b) Análisis de probabilidad. Se puede asignar, como alternativa, una distribución de probabilidad a las circunstancias que puedan afectar al valor del pasivo contingente y calcular el coste resultante en términos de mediana, media o percentiles (el coste en el 90 por 100 de los casos).

El análisis de sensibilidad es el más utilizado, pues el análisis probabilístico exige mucho más *input* y un análisis estadístico complejo.

Realizado el análisis anterior se confirma la sostenibilidad fiscal de estas políticas. En algunos casos, incluso se dota un fondo para hacer frente de forma consistente a la posible evolución de estos riesgos.

5. Buen gobierno¹⁵

El cumplimiento de las consideraciones necesarias para que un CPP genere las ganancias de eficiencia mencionadas en los apartados anteriores se completa con la aplicación de pautas de buen

gobierno. Por definición, el buen gobierno exige la incorporación de los intereses de todos los participantes en los CPP, lo que exige prever los retos que se sucederán en el tiempo y sus posibles soluciones.

Los siguientes son aspectos relevantes del buen gobierno a tomar en consideración.

1. Objetivos, proyectos y comunicación. El buen gobierno exige políticas coherentes que marquen principios claros, identifiquen los proyectos, marquen objetivos y medios para alcanzarlos, con el fin último de conseguir el apoyo de la población a la que los proyectos CPP van dirigidos.

2. Capacidad institucional. Capacidad, instituciones y formación. Los modelos CPP presentan estructuras complicadas que exigen un conocimiento que abunda más en el sector privado que en el público.

Como se mencionaba en el punto 3.2.1, la Administración deberá generar la capacidad necesaria con un mecanismo combinado que establezca nuevas instituciones a la vez que emplee el conocimiento externo a la propia Administración y potencie la formación de su propio capital humano.

Al pasar del marco tradicional al modelo CPP, se requerirán nuevas capacidades para identificar outputs de los proyectos en lugar de *inputs*. Será necesario especificar los objetivos del sector privado y supervisar la ejecución de los proyectos. Será necesario entender la industria con la que se realizarán partenariados y la comunidad financiera que apalancará el proyecto. En definitiva, se precisa desarrollar la capacidad dentro de la Administración en actividades como la negociación, el marco jurídico y el marco financiero.

Como hemos visto antes en este artículo, en ocasiones, procederá la creación de agencias de CPP que den cabida a las nuevas aptitudes. Éstas deberían:

– Crear un *pipeline* de proyectos bien diseñados.

– En países grandes descentralizados, suministrar apoyo técnico y legal a quienes desarrollan los proyectos en las regiones.

– Facilitar el proceso CPP reduciendo el periodo y coste de las licitaciones, estableciendo contratos y procedimientos estándar. ▷

¹⁴ Para más detalle ver Andreu, J. (2012).

¹⁵ UNECE (2007).

- Liderar el programa de CPP. Para ello es necesario que el personal de la agencia sea altamente competitivo.

- Desarrollar el mercado de CPP. Incrementar el diálogo con todos los participantes en el mercado, reportando al sector privado, organizando seminarios regularmente, etcétera. El desarrollo de mercado no deberá incidir negativamente en el carácter independiente de la Agencia.

- Fiscalizar oportunamente los programas de CPP para garantizar que efectivamente sirven a sus objetivos.

- Potenciar programas de formación que estimulen el desarrollo de los CPP, y a la vez, incentivar la colaboración en la construcción de estos programas de las Instituciones Multilaterales, para ser eficientes en la concepción de estos proyectos.

3. Marco legal. Menos, mejor y más sencillo. Los procedimientos judiciales en muchas jurisdicciones son insuficientes y complejos y no alcanzan a garantizar la seguridad e incentivos a inversores en los programas de CPP.

Conviene garantizar la participación de los potenciales inversores en la elaboración del marco legal de forma que éste proteja sus derechos y garanticen su acceso a la toma de decisiones.

4. Riesgo¹⁶. Aunque la teoría financiera es clara al respecto, estableciendo que debe soportar el riesgo la parte que tiene más capacidad para su gestión, la contratación del mismo queda sometida a numerosos avatares que no garantizan el cumplimiento del axioma anterior. Los CPP permiten la transferencia de riesgo al sector privado, más preparado para su gestión. Para garantizar el buen gobierno, la Administración también debe soportar ciertos riesgos y ayudar a mitigar otros del sector privado.

5. Modelos de licitación que garanticen la transparencia, neutralidad y selección no discriminatoria. Los problemas de buen gobierno relacionados con el procedimiento de adjudicación de contratos incluyen la falta de capacidad para organizar subastas competitivas en las Administraciones loca-

les, la sospecha sobre la limitada transparencia en los CPP y la exclusión de las pymes en los procedimientos de licitación.

La selección en el proceso de licitación deberá realizarse por medio de un proceso transparente, neutral y no discriminatorio que potencie la competencia y que consiga un equilibrio entre la necesidad de reducir la duración y el coste del proceso de licitación.

6. Información, responsabilidad y apoyo. En muchas ocasiones la comunidad a la que han de servir los proyectos no es tomada en consideración, existiendo falta de transparencia y responsabilidad. Poner a los receptores los primeros, garantizando la transparencia de los procesos y la responsabilidad de los que los dirigen, resulta por ello fundamental.

6. La creación de una agencia de CPP. Cuestiones sobre las que resolver

Como se puede derivar de lo expuesto a lo largo de este artículo, no existe un único referente de agencia de CPP. Cuando existen, algunas de estas agencias son una unidad de revisión de lo realizado, mientras otras son instituciones que prestan todo tipo de apoyo previo, durante y con posterioridad al proceso de suministro del servicio al ciudadano.

La configuración de una agencia óptima depende, por lo tanto, de los usos y objetivos de la autoridad competente y será muy posiblemente un híbrido de las agencias existentes.

Existe, en todo caso, una importante experiencia en estos temas, que debe ser analizada, así como múltiples grupos de trabajo entre países con amplio recorrido que pueden aportar valor en la conformación de este tipo de entidades, caso de resultar oportunas. En este caso, las autoridades deberán valorar aspectos tales como¹⁷:

1. Modelo de referencia. ¿Cuál de las Agencias ya existentes es un modelo de referencia, dadas semejanzas y diferencias de corte cultural, político, legal, presupuestario y regulatorio? ▷

¹⁶ Para más detalle ver Andreu, J. (2012).

¹⁷ CRGP (2012).

2. Participantes en el proceso. Resulta importante saber qué participantes en el proceso apoyarían y rechazarían la constitución de este tipo de agencia. Convendría saber cuáles de los participantes se incorporarían al proceso de creación de la agencia y cómo incidiría su postura en el diálogo paralelo a la conformación de la misma.

3. Estructura. ¿Dónde se situaría la agencia? ¿Sería completamente independiente? ¿Se situaría en el Ministerio de Finanzas? ¿Se situaría en cada uno de los ministerios de gasto dotándose el Gobierno de un instrumento de coordinación? ¿Sería una corporación o una *Joint Venture* con el sector privado? ¿Quién la dirigiría? ¿Cómo se decidiría quién la dirigiría?

4. Ámbito de aplicación horizontal y vertical. ¿Será la agencia sectorial? ¿Tendrá capacidad de decisión sobre diferentes sectores (transporte, agua, residuos)? Caso de existir más agencias que áreas ¿cómo se llevará a cabo la coordinación de las mismas? ¿Proporcionará servicios de asesoramiento la agencia sólo a programas de nivel estatal, o lo hará también a las Administraciones periféricas?

5. Mandato y cronología hasta la constitución de una agencia. ¿Será la agencia fundamentalmente una institución supervisora? ¿Se encargará del desarrollo de mercado? ¿Atenderá funciones de formación? ¿Cómo evolucionarán estas funciones con el tiempo? ¿Serán algunas de estas funciones optativas? ¿Serán obligatorias? ¿Se empleará la vía rápida consistente en desarrollo legislativo y/o reglamentario para su constitución? ¿Se empleará una aproximación incremental al problema, empezando como centro de excelencia que desarrolla fundamentalmente funciones de formación e investigación?

6. Financiación. ¿Se financiará con cargo a subvenciones públicas sólo la puesta en marcha de la agencia o de forma continuada? ¿Se podrán cargar tarifas? ¿Habrá un objetivo de rentabilidad e independencia en la agencia respecto a cambios derivados de la evolución política y posibles restricciones presupuestarias?

Si la Administración no dispone de fondos para desarrollar esta actividad, las opciones alternativas

van desde permitir la entrada en el capital social a una empresa privada, dar entrada a organizaciones sin ánimo de lucro, hasta buscar financiación ajena en la banca comercial (la actividad de la agencia se puede diseñar de forma que su Cuenta de Pérdidas y Ganancias sirva de garantía para el préstamo mencionado).

7. Análisis VfM. ¿Qué métrica se empleará para comparar costes y beneficios de suministrar servicios relacionados con infraestructuras por la vía convencional o por la vía de los CPP (evaluación de competencia, transferencia de riesgo, incremento de eficiencia debida a la consideración del ciclo de vida del proyecto de forma conjunta)? ¿Quién habrá de realizar la evaluación? ¿Cómo se garantizará la transparencia y objetividad de este procedimiento?

8. Consultores externos y escalas salariales. ¿Hasta qué punto será necesario contar con consultores externos con conocimiento de múltiples mercados en planificación, estructuración y negociación de transacciones con consorcios privados frente a la posibilidad de contratar funcionarios? ¿Será la agencia capaz de retener talento jurídico, financiero y sobre asuntos de infraestructuras? ¿Será el diferencial salarial entre Administración pública y el sector privado suficientemente bajo para limitar la salida de talento de la Agencia?

9. Estandarización de los contratos. ¿A qué velocidad se producirá la homogeneización? ¿Qué se puede considerar suficiente experiencia dado un contexto legal, comercial y administrativo antes de que las formas contractuales se transformen en contratos homogeneizados sin correr riesgo de homogeneizar malas prácticas?

Bibliografía

- [1] ANDREU, J. (2012): «Las colaboraciones público privadas. Gestión eficiente de los riesgos. El riesgo de demanda». *Boletín Económico, Información Comercial Española*, nº 3032, pp. 45-55.
- [2] EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE (2011): *State guarantees in PPP; A guide to better evaluation, Design, implementation and Management*, European PPP Expertise Centre. ▷

- [3] FARRUGIA, C.; REYNOLDS, T. y ORR, R. (2008): Public – Private Partnership Agencies: A global Perspective, Collaboratory for Research and Global Papers, Working Paper, n° 39.
- [4] GLOBAL LEGAL GROUP (2007): The International comparative Legal Guide to PFI/PPP Projects 2007.
- [5] GARVIN, M.J. (2007): America's Infrastructure Strategy: Drawing on history to guide the future, KPMG and Stanford University, pp. 1-48.
- [6] H.M. TREASURY, UNITED KINGDOM (2011): Value for Money Quantitative Assessment User Guide.
- [7] IMF (2006): Public Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risks, IMF, Washington DC.
- [8] INFRASTRUCTURES ONTARIO (2007): Assessing Value for Money; a Guide to infrastructures ontario's Methodology, Queen's printer for Ontario, pp. 1-23.
- [9] OECD (2007): OECD Principles for Private Sector Participation in infrastructure, OECD Publishing, Paris.
- [10] OECD (2008): Dedicated Public-private Partnership units. A survey of institutional and governance structures, OECD Publishing, Paris.
- [11] UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (2007): A guide to promoting Good Governance in Public Private Partnerships, United Nations, pp. 13-64.
- [12] YESCOMBE (2007): Public Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, Butterworth – Heinemann, Capítulo 10.
- [13] WORLD BANK INSTITUTE (2012): Public Private Partnerships. Reference Guide Version 1.0, Capítulo 2. ▷

Anexos

ANEXO I CLASIFICACIÓN DE PAÍSES OCDE		
Unidad específica de gestión CPP	Número de países	Países
Si	17	Australia, Bélgica, Canadá, Rep. Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Holanda. Polonia, Portugal y Reino Unido.
No	12	Austria, Finlandia, Islandia, Luxemburgo, Méjico, Nueva Zelanda, Noruega, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza y Estados Unidos.
Fuente: OCDE 2010.		

ANEXO II VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA CONSTITUCIÓN DE UNA AGENCIA DE CPP	
Argumentos a favor de creación agencia	Argumentos en contra creación agencia
• Permite separar política de CPP y ejecución de la misma • Actúa como centro de conocimiento en preparación, negociación y ejecución. • Centralización suele implicar reducción de costes. • Facilita el cumplimiento de requisitos como capacidad, VfM y transferencia de riesgo. • Los efectos presupuestarios son tomados en consideración, así como los pasivos contingentes. • Da peso al programa de CPP de un país, atrae potenciales inversores y mejora relaciones con inversores privados.	• La política de CPP y de suministro de servicios de infraestructuras por la vía tradicional se puede hacer por la misma autoridad. • Una Agencia puede no tener que separar política de CPP, de ejecución, si tiene capacidad de financiar. • El conocimiento puede suministrarlo asesores externos en función de los proyectos elegidos directamente por los Ministerios de gasto. • Los Ministerios de gasto y el Ministerio de Finanzas tienen experiencia en la valoración de proyectos empleando el análisis coste beneficio, así como en la priorización de proyectos. • La cercanía de la Agencia al poder político puede limitar la objetividad efectiva de la misma a la hora de decidir qué proyectos afrontar. • La creación de la Agencia puede mandar un mensaje demasiado optimista sobre actividades a realizar en régimen de CPP, frente a otras alternativas de desarrollar los proyectos.
Fuente: OCDE 2010.	

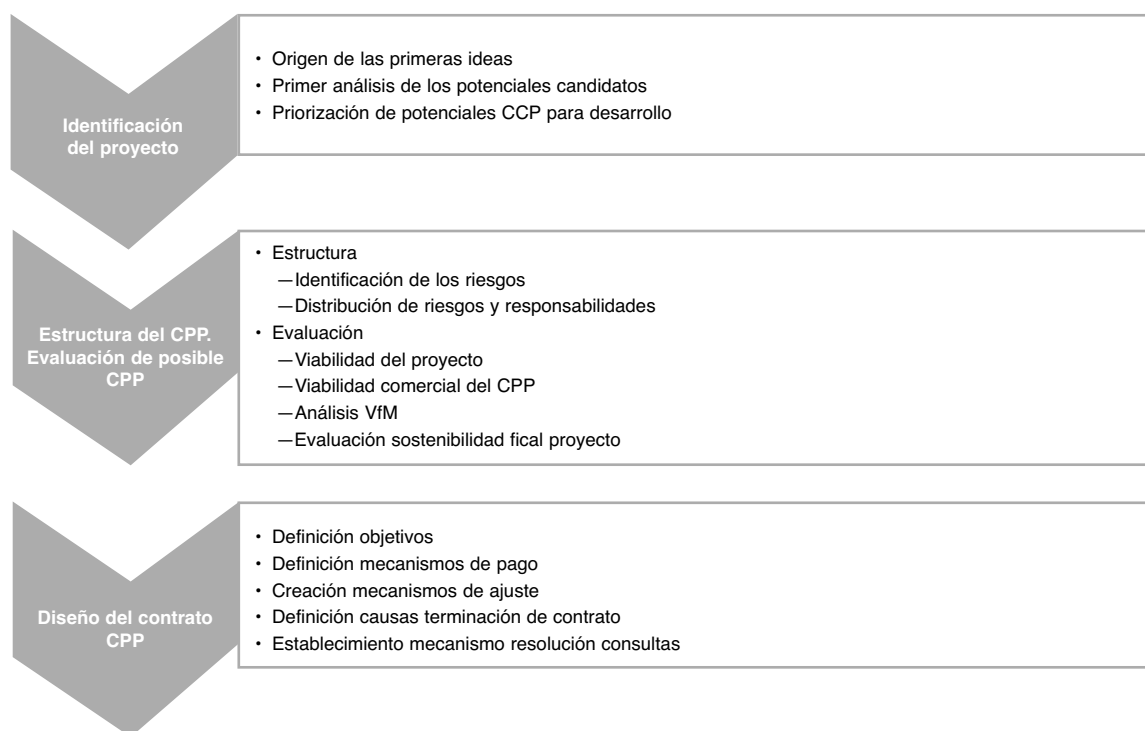
ANEXO III SERVICIO Y FUNCIONES DE LAS AGENCIA DE CPP EXISTENTES						
	Agencias supervisoras			Agencias completas		
	Francia	South Australia	Sudáfrica	Ontario	Columbia	Reino Unido
Planificación de negocio						
Viabilidad económica.....	I	I	I	D	I/O	I/O
Desarrollar plan negocio.....	I	I	I	D	I/O	I/O
Aprobación proyectos						
Recomienda aprobación.....	D	D	D		D	D
Asesora búsqueda asesor proyecto.....	D	D	D	D	D	D
Procedimiento						
Desarrolla documentación genérica.....	I/O	I	I	I/O	D	D
Apoyo en procedimiento licitación.....	I/O	I	I/O	I/O	D	D
Evaluación ofertas.....	I	I	I	I/O	I/O	I/O
Apoyo en la contratación.....	I	I	I	I/O	I/O	I/O
Implementación del proyecto						
Gestión del proyecto.....				D	D	D
Financiación.....				D		D
Apoyo técnico.....				D	D	D
Desarrollo de mercado						
Determinación mejores prácticas.....	D		D	D	D	D
Relaciones públicas.....			D	D	D	D
Desarrollo política CPP.....		D	D		I/O	I/O
Desarrollo mercado CPP.....	D		D		D	D
Donde I es indirecto y D es directo.						
Fuente: CRGP 2008.						

ANEXO IV
MODELOS ALTERNATIVOS DE FINANCIACIÓN

	Financiación Gobierno	Tarifas por servicio	A éxito
Reino Unido - carreteras.....	X	X	
Ontario	X	X	
Francia	X		
Portugal.....	X		
Columbia británica	X	X	
South Australia.....	X		
Reino Unido – Partnerships.....	X	X	
Sudáfrica.....	X		

Fuente: CRGP 2008.

ANEXO V
EVALUACIÓN DE PROYECTOS CPP



Fuente: Banco Mundial, 2012.

