



Infrastructure UK

---

# Experiencia británica en el desarrollo de Asociaciones Público Privadas (APP): Modelo PFI / PF2

Javier Encinas

Julio 2014

---





## Agenda

- Contexto internacional y Características Generales
  - Las APPs en el contexto internacional
  - Características de las APP
- Experiencia del Reino Unido: Modelo PFI / PF2
  - Evolución del rol del Estado en la provisión de infraestructura y servicios públicos
  - Desarrollo del modelo Private Finance Initiative (PFI)
- Lecciones Aprendidas
  - Marcos importantes de todo programa APP



Infrastructure UK

---

# Contexto Internacional y Características Generales de las APPs



## Contexto Internacional

**Países con programas APP activos o en desarrollo:**  
África del Sur, Alemania, Arabia Saudita, Australia, Austria, Brasil, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Chipre, Colombia, Corea, Egipto, Eslovenia, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Malasia, Malta, México, Nigeria, Pakistán, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Republica Checa, Republica Eslovaca, Rumania, Rusia, Singapur, Taiwán, Turquía... y mas....



## Las APPs no están estandarizadas internacionalmente

*La propuesta de cada país en cuanto a APPs está:*

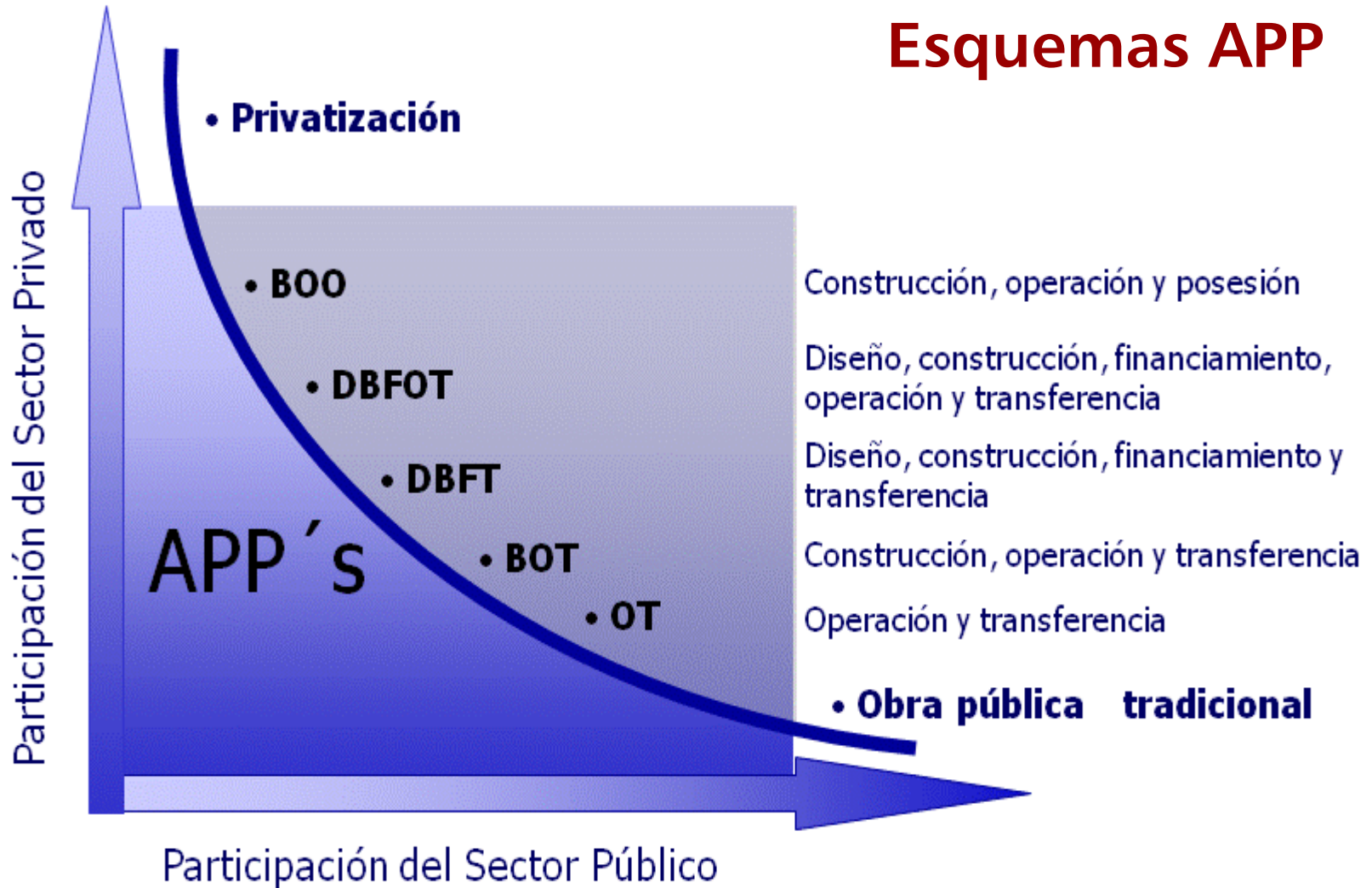
- Diseñada para cumplir con los objetivos de la política de su gobierno
- Diseñada para complementar otros métodos públicos de contratación y entrega de servicios públicos
- Implementadas de acuerdo a los recursos del sector público y privado disponibles

**A la medida y único**



# Infrastructure UK

## Esquemas APP





## Características comunes de las APP

- **Contratos de precio fijo, basado en entrega de servicios contractualmente pre-establecidos entre los sectores privado y público**
- **Basados en contratos de largo plazo (< 30 años)**
- **Aplicación a grandes proyectos de infraestructura**
- **Capital del sector privado a riesgo en el desempeño de los servicios**
- **El sector público mantiene su responsabilidad por la entrega del servicio**
- **Aplicación a través de una gama amplia de sectores**



# Infrastructure UK

## Sectores típicos (1/2)



**Transporte**



**Educación**



**Prisiones**



**Salud**





# Infrastructure UK

## Sectores típicos (2/2)



**Defensa**



**Edificios Públicos**

También en

- Vivienda
- Cortes
- Tecnología



**Entretenimiento**



**Tratamiento de Desechos**



## ¿Distinción entre Privatización y APP?

**¿Dónde reside la responsabilidad  
de la provisión de servicios  
públicos?**



## ¿Distinción entre Privatización y APP?

- **APP no es privatización**
- **Sector publico mantiene responsabilidad por el servicio (salud / educación / transporte) frente al ciudadano**
- **Con quien se queja el ciudadano ?**
- **El sector privado aporta los activos y servicios que el sector publico necesita para cumplir su función publica (educar, curar, etc) en base a un contrato de largo plazo**



# Infrastructure UK

---

## Tipos de APP



**Concesiones**



**Contrato por Servicios – Tipo PFI**



**Joint Ventures\***



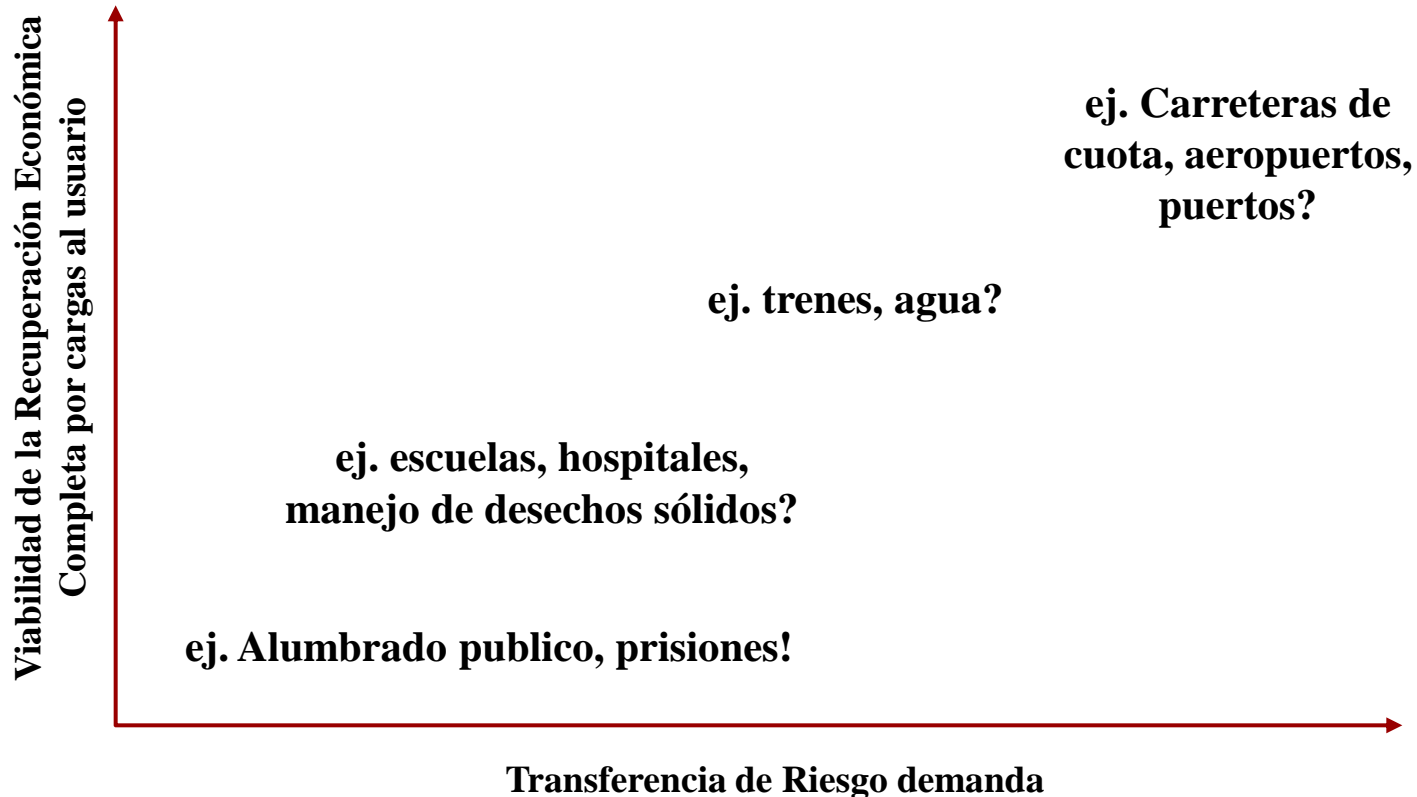
**Programa de Inversiones**

*\* Partnerships UK es un ejemplo*



## Tipos de APP

**Variantes de quien paga, transferencia de riesgo demanda**





## ¿Por qué embarcarse en un Programa APP?

- Reforma / modernización del Estado y de los servicios públicos.
- Mejorar el “valor por dinero” en la contratación de servicios públicos.
- Desafialbilidad (contestability) - Forma alternativa competitiva de provisión de los servicios públicos.
- Antídoto al “corto-placismo” tanto en el sector público como en el privado.
- Mayor transparencia de costos de entrega de servicios públicos.
- Compensar las limitaciones presupuestarias del Estado.



# Infrastructure UK

---

## **Experiencia del Reino Unido**



## La experiencia británica en el desarrollo de infraestructura con participación pública y / o privada

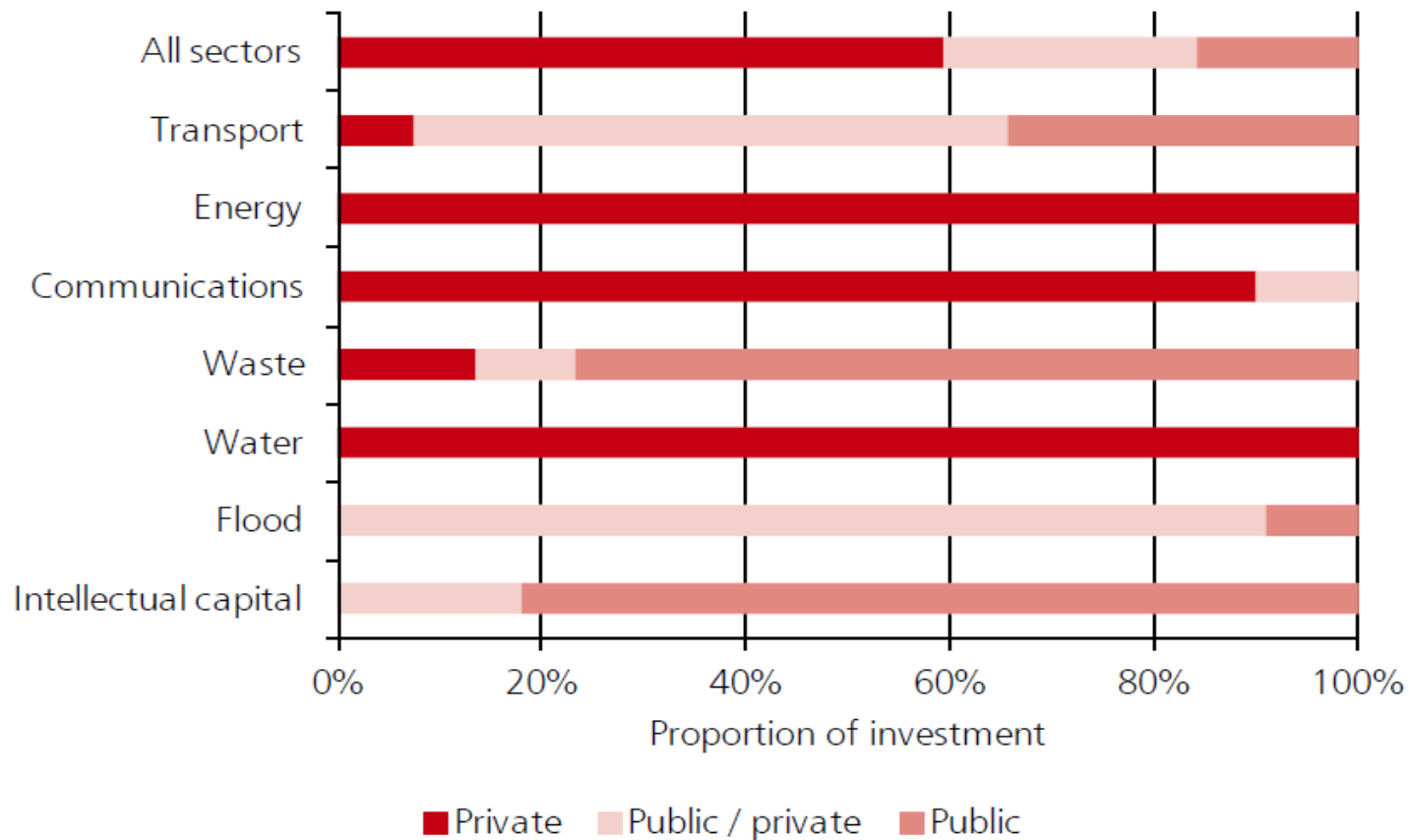
- 1800's - desarrollo de proyectos de infraestructura con ingeniería civil y capital británico (ej. Ferrocarriles en Argentina, África del Sur y la India)
- 1950's y 1960's - rol del Estado como proveedor de infraestructura y servicios
- 1970's y 1980's - rol del Estado como regulador de infraestructura y servicios
- 1990's a hoy - rol del Estado como comprador de infraestructura y servicios anexos y como proveedor de servicios públicos





# Infrastructure UK

**Alrededor de 65% de la inversión en infraestructura en el Reino Unido es con financiamiento privado**





## Situación de la Infraestructura en el Reino Unido en los años 90

- **Falta de inversión en nueva infraestructura, sobre social**
  - Años de sub-inversión en escuelas, hospitales, alojamiento social, edificios públicos, prisiones, etc. detenía el desarrollo social del país
- **Falta de inversión en mantenimiento y operación de largo plazo de la infraestructura existente**
  - Retraso acumulado en reparación de escuelas en 1997 estimado a £7 mil millones
  - Retraso acumulado en mantenimiento de hospitales y clínicas estimado a más de £3 mil millones
- **Limitación en el presupuesto del Estado para inversión en proyectos de infraestructura**
  - Limitaciones presupuestales
  - Limitación de endeudamiento público
- **Limitación en el alcance y eficiencia de las obras públicas**
  - Obras públicas resultantes en sobre tiempos y sobrecostos



## Sobrecostos en Obras Publicas

**Guy's Hospital**

**Presupuesto: £36m**

**Guy's Hospital**

**Costo real: £124m**



**Faslane Trident  
Submarine Berth**

**Presupuesto: £100m**

**Faslane Trident  
Submarine Berth**

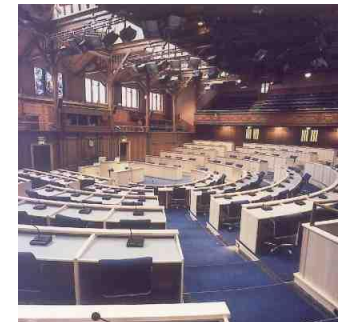
**Costo real : £314m**

**Parlamento  
escocés**

**Presupuesto: £40m**

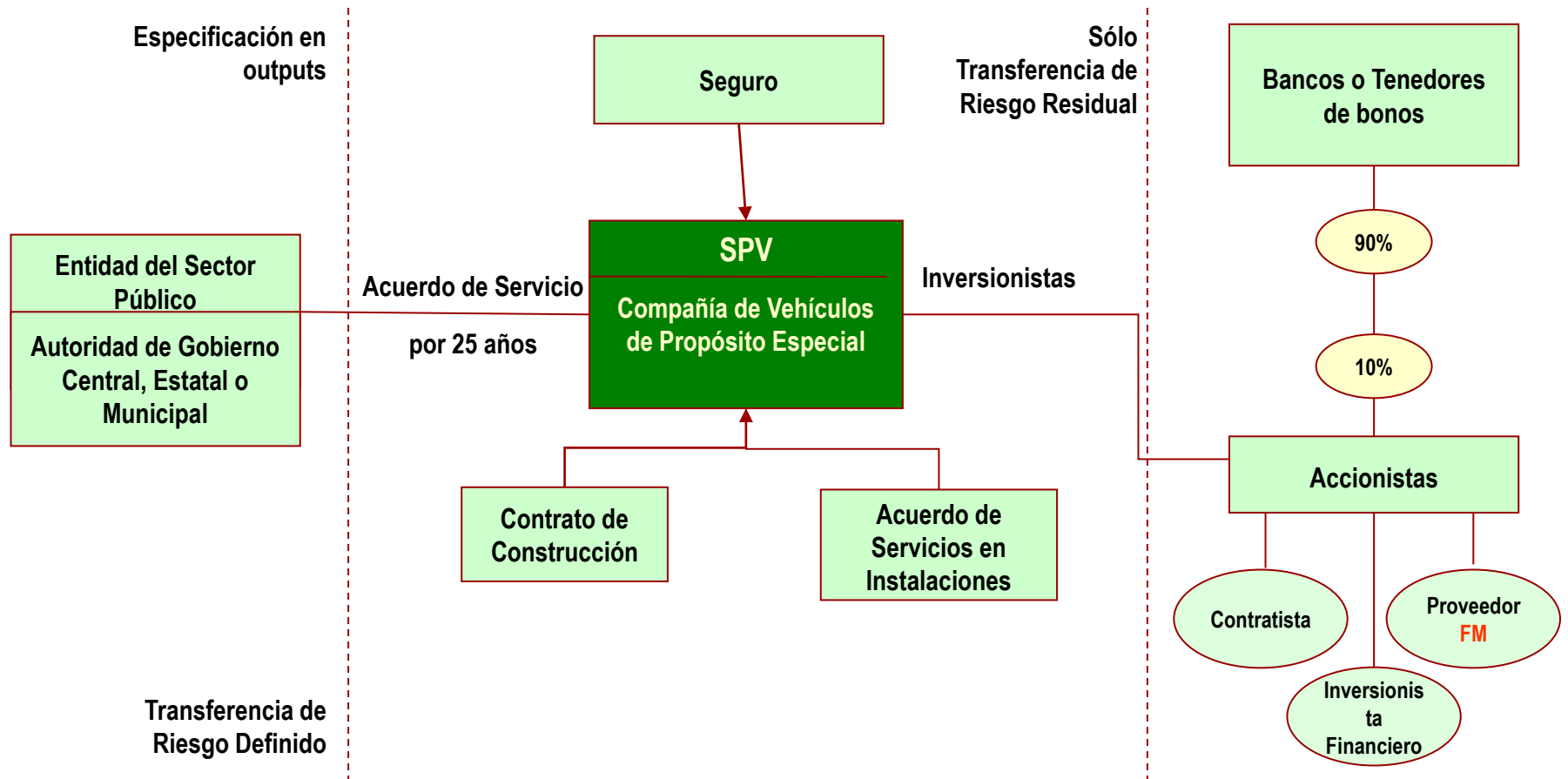
**Parlamento  
escocés**

**Costo real:£431m**





## Vision general: Estructura típica PFI /PF2





## Características principales del modelo PFI/PF2

Sector público compra servicios

–Sector público define sus requerimientos en términos de resultados (outputs) y sigue a cargo de proveer servicios público

Sector privado provee infrastructure y servicios de op. y mantenimiento

–Sector privado a cargo del diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de la infraestructura pública

Pago basado en resultados (output based)

–El pago esta relacionado con la entrega del “bien público” y el desempeño de los servicios relacionados a ese bien

Capital a riesgo

–Incentivos para cumplir en tiempo y en costo

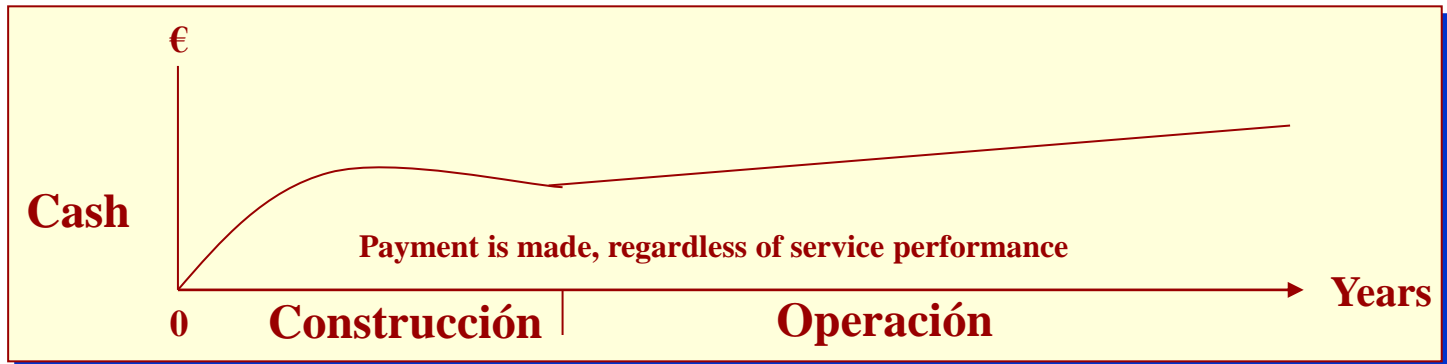
Precio fijo

– Certitud de los costos durante la vida del proyecto  
–Certitud de la inversion durante la vida del proyecto

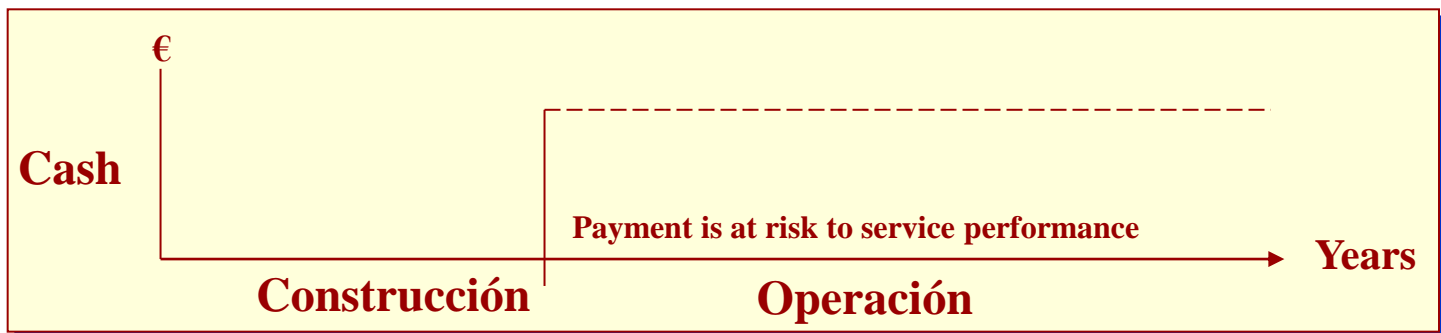


## Perfil de Pago del sector Puublico

### (A) Obra convencional - pago por activos (input-based)



### (B) PFI / PF2 – pago por servicio (output-based)





## Experiencia del Reino Unido - PFI

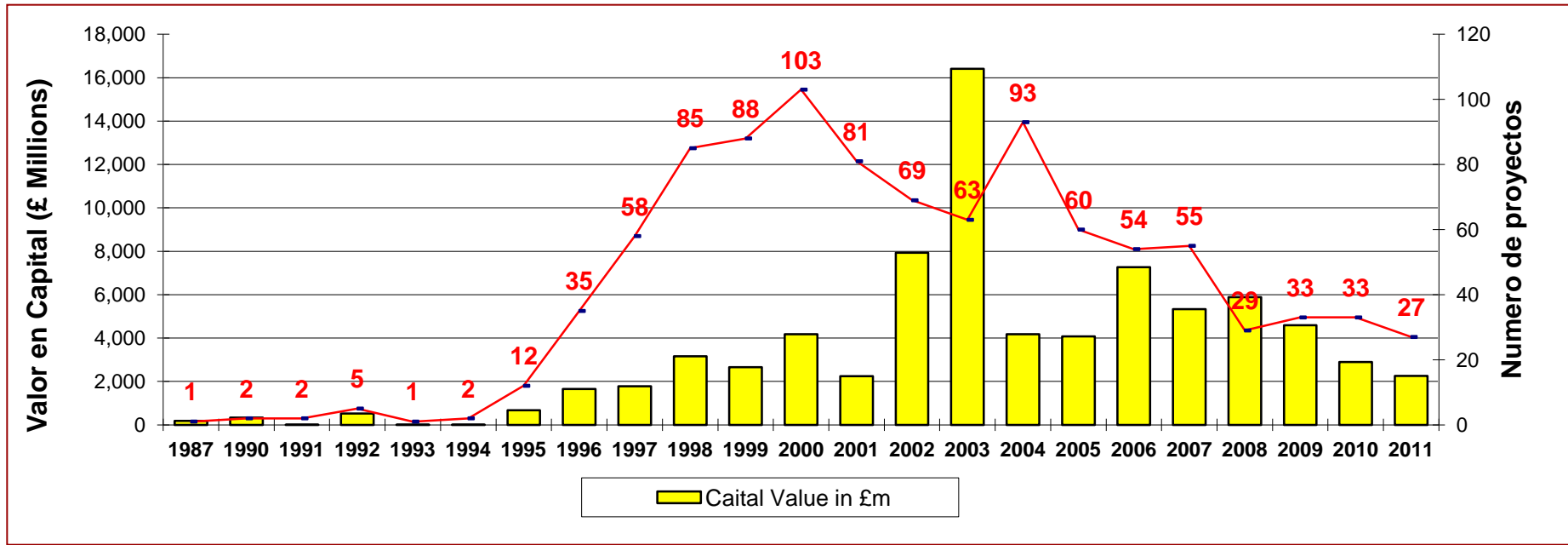
+730 contratos  
PFI firmados

+£54 mil millones  
de capital invertido

+650  
proyectos  
operacionales



## Número de Contratos PFI Firmados y Valor de Capital por Año Financiero

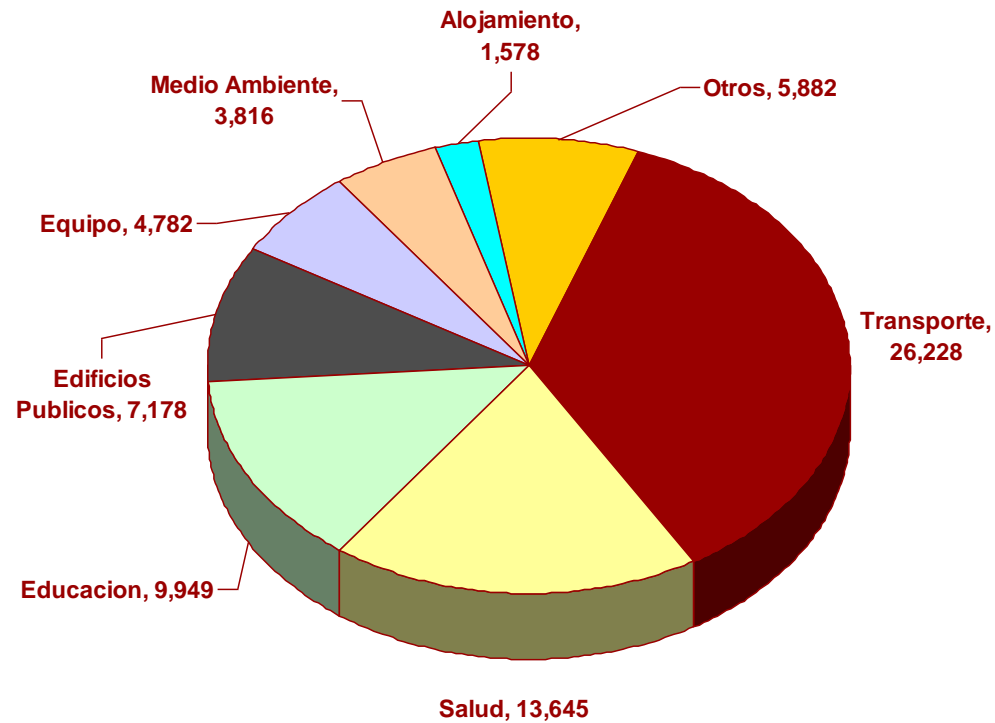


En 2011, 27 proyectos con un valor de £2.25Bn fueron firmados





## Distribucion de proyectos por valor

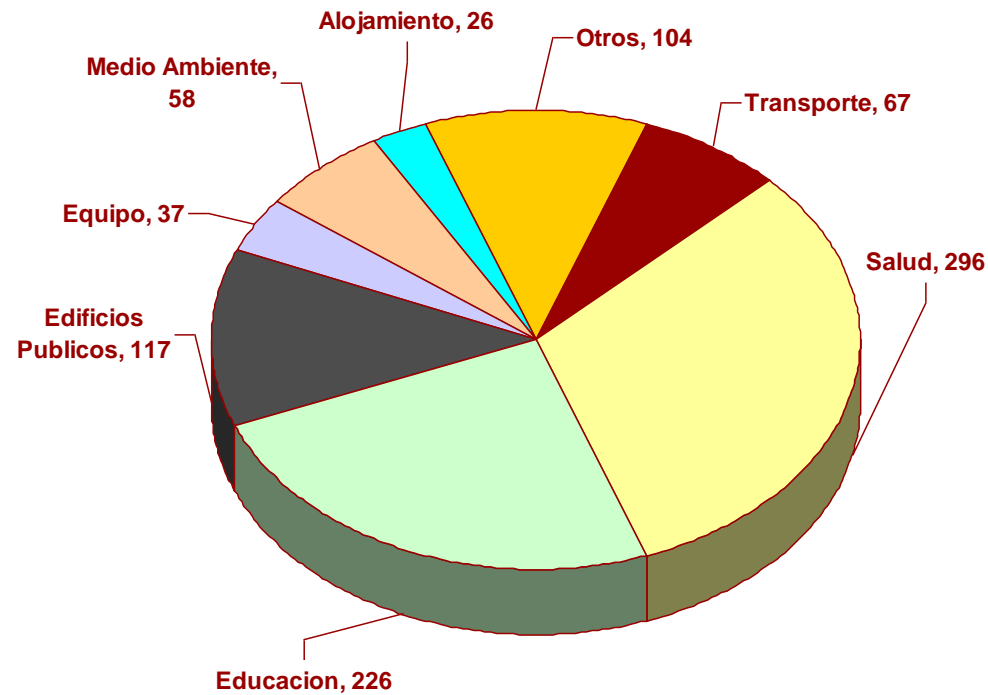


Valor en capital- £m

Total: £54 Bn



## Distribucion de proyectos por número



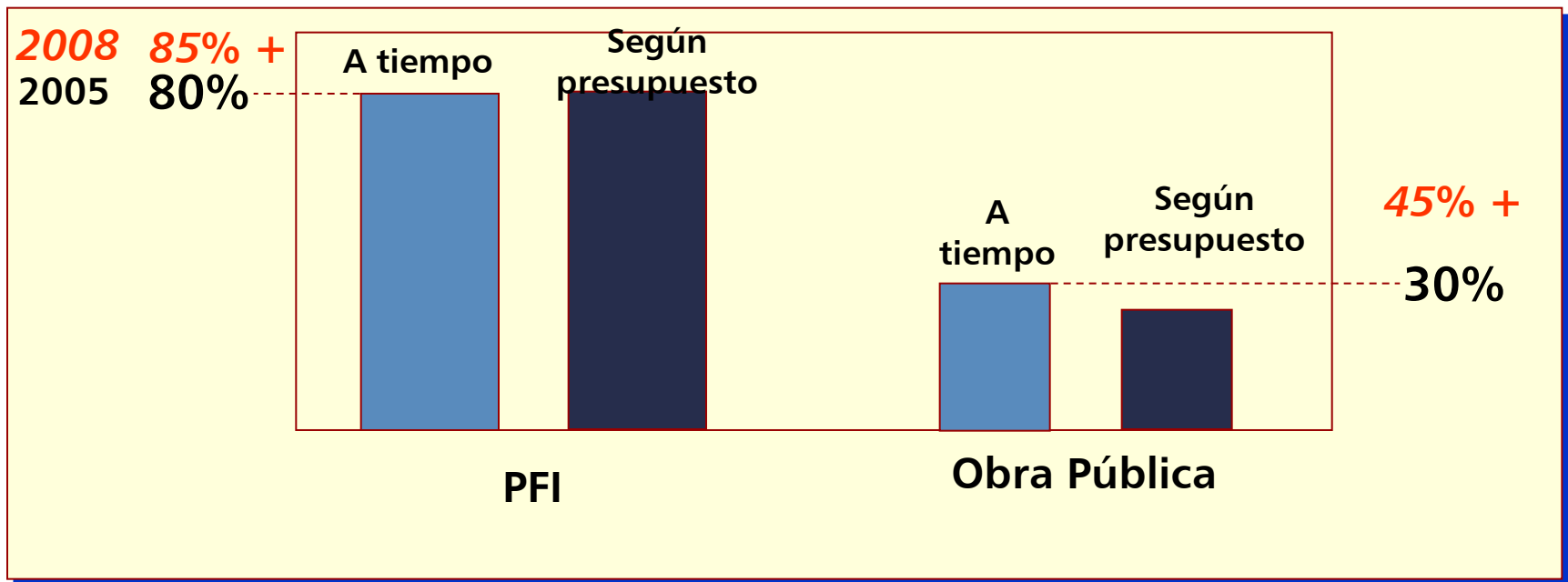
**Total: 730**



# Infrastructure UK

## Comparación entre PFI y Obra Pública - Evidencias

### Entrega a tiempo y dentro del presupuesto acordado



Rendimiento de proyectos completados – % de Proyectos

Fuentes

Oficina de Auditoría Nacional – Parlamento de GB – Auditor de Gastos



## Contexto de Gasto Público

**PFI (APP) representa aproximadamente el 11% de la inversión en infraestructura del sector público total de Reino Unido.**

**PFI (APP) es una técnica importante para la compra de servicios públicos, pero es sólo uno de los métodos de compra.**



## Ejemplo de modelos de licitación utilizados en el Reino Unido





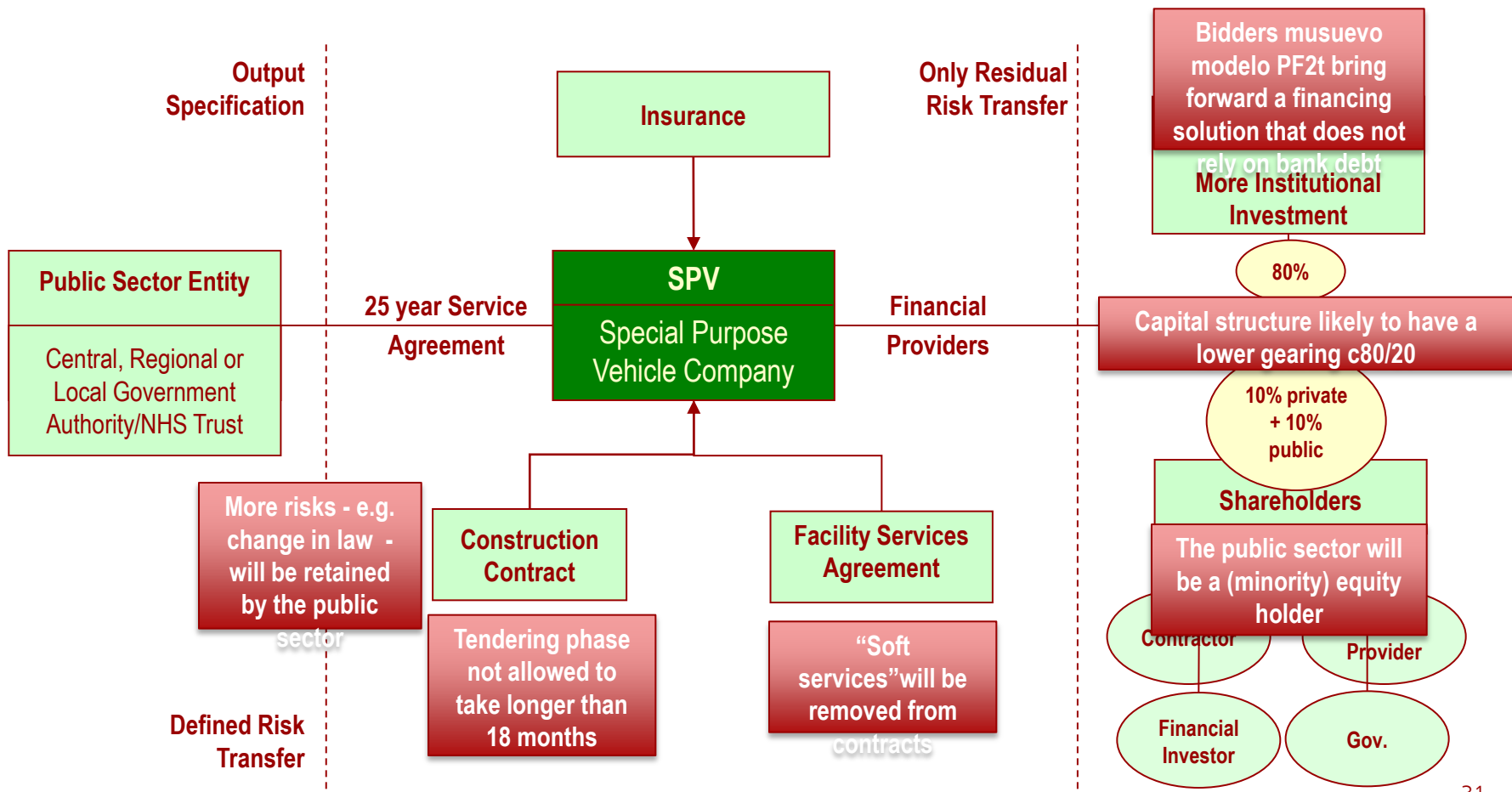
## Desempeño Operacional

- **Usuarios satisfechos** con los servicios provistos dentro de los PFI;
- **PFI cumple con los servicios requeridos**, con 90% de los jefes de proyecto del sector publico declarando que los servicios cumplen satisfactoriamente con todos los requerimientos acordados;
- **Los incentivos dentro de los PFI funciona**, con el mecanismo de pagos incentivando al sector privado a entregar la infraestructura bajo los tiempos y costos acordados, y proveer de los servicios a los estándares de calidad fijados

**PERO el modelo tuvo que evolucionar junto con los cambios en el mercado y la criticas hechas al modelo PFI**



## Los principios clave del modelo tradicional PFI se mantienen en el nuevo modelo PF2





# Infrastructure UK

	PF2	PFI
<b>Finance: Equity</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The public sector will be a (minority) equity holder</li> <li>• A proportion of equity will be competed for post preferred bidder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In nearly all PFI projects the equity holders are from the private sector</li> <li>• All equity allocated at the point of appointing the preferred bidder</li> </ul>
<b>Finance: Debt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Must bring forward a debt solution that does not rely on bank debt</li> <li>• Capital structure likely to have a lower gearing c80/20</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Since 2008 virtually all debt has been raised from the banks</li> <li>• A PFI accommodation project has a typically c90/10 structure</li> </ul>
<b>Procurement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendering phase of projects not allowed to take longer than 18 months (unless an exemption has been agreed by the CST)</li> <li>• Additional pre-procurement checks before projects go to market</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No time limit on the tendering phase (worst projects took up to 60 months)</li> </ul>
<b>Services</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Soft services' such as cleaning and catering removed from contracts</li> <li>• Standardised output specifications introduced for accommodation projects</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Soft services' included in most PFI projects</li> <li>• Output specifications generally designed on a project by project basis</li> </ul>
<b>Transparency</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spending control total to be introduced for PF2 projects</li> <li>• Private sector equity return information to be published by Treasury</li> <li>• A business case approval tracker to be introduced</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assessment of PFI liabilities published since July 2011 in the form of WGA but no spending control of projects</li> <li>• Private sector equity return information derived only from published annual accounts</li> <li>• No published information on status of business cases</li> </ul>
<b>Risk allocation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Some risks retained by the public sector compared with PFI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risks such as change in law held by the private sector.</li> </ul>





Infrastructure UK

---

# Lecciones aprendidas del Reino Unido en materia de APPs



## Lecciones: 4 marcos importantes en los APPs

### **Marco Político/Regulatorio (Policy)**

- Apoyo Político
- Políticas Públicas
- Programa de inversión en infraestructura
- Guías, metodologías y contratos

### **Marco Institucional (Public Sector Capacity)**

- Estructura institucional
- Capacidad Técnica (interna y asesores externos) del sector público

### **Marco Industrial / Asociativo (Private Sector Capacity)**

- Existencia de potenciales socios del sector privado (local e internacional)
- Apetito y capacidad del mercado financiero

### **Marco de proyectos (Projects)**

- Alcance
- Complejidad
- Inversión en capital requerido
- Localización



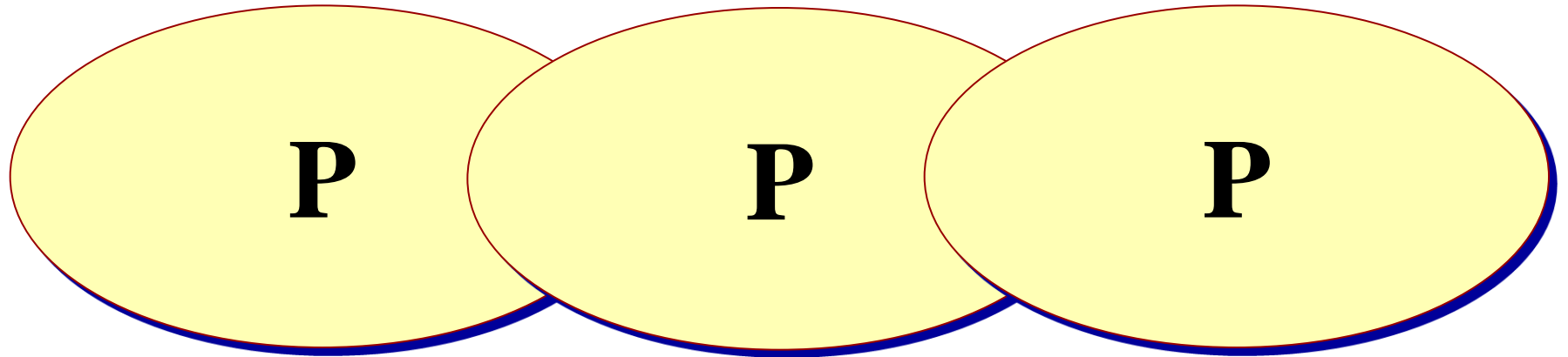
## Lecciones: errores a evitar

- EVITEN utilizar APP/PFI
  - Cuando no sea la ruta de licitación mas adecuada para el proyecto
  - Por razones puramente contables - (ej. Off Balance sheet)
  - Antes de que la política publica en el sector sea estable
  - Cuando no haya una necesidad / demanda por el servicio provisto de largo plazo
  - Cuando el activo fijo provisto requiera cambios importantes o periódicos o este sujeto a la obsolescencia (ej. olímpicos /IT /telecomunicaciones)
  - Cuando el proyecto sea demasiado pequeño
  - Cuando el proyecto sea demasiado complicado
  - Cuando el sector privado no sea capaz de manejar los riesgos transferidos (NPL)
- EVITEN licitar proyectos antes de que estén listos
- EVITEN depender únicamente de un análisis “puramente cuantitativo” de VxD para decidir la mejor opción de ruta de licitación
- EVITEN enfoque de proyecto cuando puedan adoptar programas
- EVITEN tener autoridades ejecutoras, evaluadoras y aprobadores sin suficientes recursos humanos, financieros y en tiempo



# Infrastructure UK

---



**Sector Público**

**Asociación**

**Sector Privado**

**Requerimiento del Servicio**

**Entrega del Servicio**



# Infrastructure UK



[Javier.Encinas@hmtreasury.gsi.gov.uk](mailto:Javier.Encinas@hmtreasury.gsi.gov.uk)

