

# Asociaciones Público Privadas: La experiencia Canadiense

Richard Deslauriers<sup>1 2</sup>

---

## SUMARIO:

1. Asociaciones Público Privadas (APP) en Canadá 2. Retos enfrentados por las APPs canadienses 3. Lecciones aprendidas en Canadá.

## PALABRAS CLAVE:

Asociaciones Público Privadas, contrato a largo plazo, autoridad pública, socio privado, infraestructura, responsabilidades de la operación, brownfield projects, greenfield projects.

## KEYWORDS:

Public-Private Partnerships, long-term agreement, public authority, private partner, infrastructure, operation responsibilities, brownfields projects, greenfields projects.

## RESUMEN:

Este artículo comentará la manera en que las Asociaciones Público Privadas (APP) han sido utilizadas en Canadá para desarrollar proyectos de infraestructura. Empezará explicando cómo las APP son típicamente estructuradas en el mercado canadiense, incluyendo ejemplos sobre su utilización. Luego se revisarán los retos enfrentados, seguido por una discusión sobre las lecciones aprendidas. Concluye con algunas observaciones sobre cómo las APP pueden ser utilizadas para cubrir las necesidades de infraestructura en Perú.

## ABSTRACT:

*This article will discuss how public-private partnerships ("PPPs") have been used in Canada to develop infrastructure projects. It starts by explaining how PPPs are typically structured in the Canadian market, including examples of their use. Challenges facing Canadian PPPs are then reviewed, followed by a discussion of lessons learned. The article concludes with some observations on how PPPs can be used to address infrastructure needs in Peru.*

---

<sup>1</sup> Socio de PricewaterhouseCoopers en LLP. Montréal, Canadá

<sup>2</sup> Traducción del inglés al español, efectuada por los miembros de la Comisión de Publicación del Círculo de Derecho Administrativo - CDA

## 1. APPs en Canadá

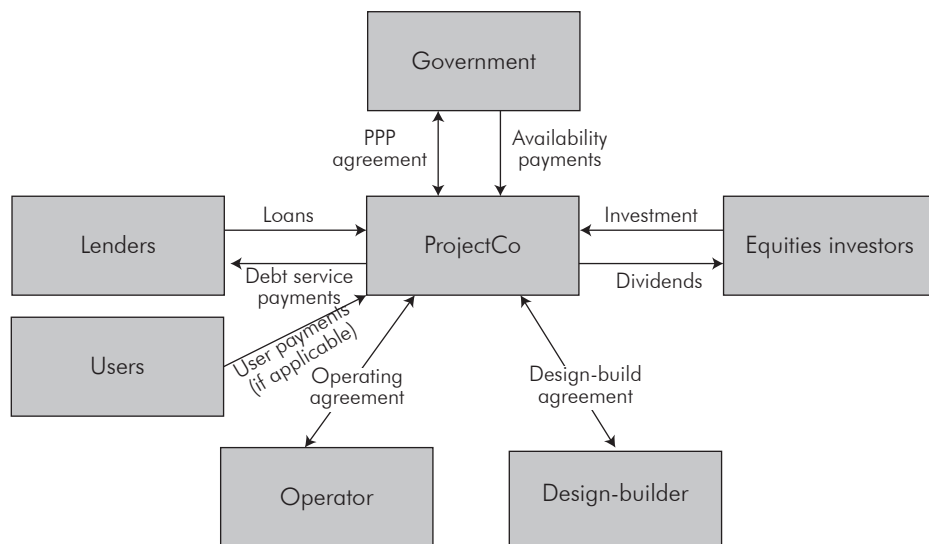
No existe una única definición para las Asociaciones Público-Privadas en Canadá, generalmente se refieren a un contrato a largo plazo entre una autoridad pública y una compañía privada o un consorcio de compañías privadas (conocidas como “Socio Privado”) para diseñar, construir, financiar, operar y mantener una infraestructura como una carretera, un hospital, un colegio o el Palacio de Justicia. Sin embargo, existen las siguientes excepciones:

- *Design-build-finance projects*, sobre los cuales el socio privado tiene poca o ninguna responsabilidad una vez finalizada la construcción de la infraestructura;
- *Design-build-finance-maintain projects*, sobre los cuales el socio privado tiene responsabilidad por el mantenimiento de la infraestructura por un largo periodo (20 a 30 años o más) luego de finalizada la construcción, pero no por la mayoría de las operaciones realizadas dentro de la infraestructura. Este modelo se utiliza a menudo para obras como hospitales o juzgados en donde la autoridad pública prefiere mantener el control total sobre los servicios médicos o la administración de justicia.

La inclusión de responsabilidades por la operación puede variar de un proyecto a otro. Sin embargo, en términos generales, las APPs requieren de un desarrollo o actuación de largo plazo del socio privado.

En la mayoría de los casos, las APPs surgen por la necesidad de crear nuevos activos (conocidos como “greenfield projects”). Sin embargo, a veces se basan en una amplia remodelación o renovación de activos ya existentes, además de su mantenimiento a largo plazo (conocidos como “brownfield projects”). A pesar de que, desde la perspectiva de una autoridad pública, un *brownfield project* tiene más sentido, son mucho más difíciles de conseguir como APPs, a diferencia de los proyectos basados en la construcción de nuevos activos. Esto es porque los socios privados potenciales usualmente son reacios a asumir responsabilidades a largo plazo por un activo que ellos no hayan diseñado o construido, por temor a defectos desconocidos en la construcción. Por estos motivos, la típica APP canadiense está organizada según la estructura que se muestra en la figura 1.

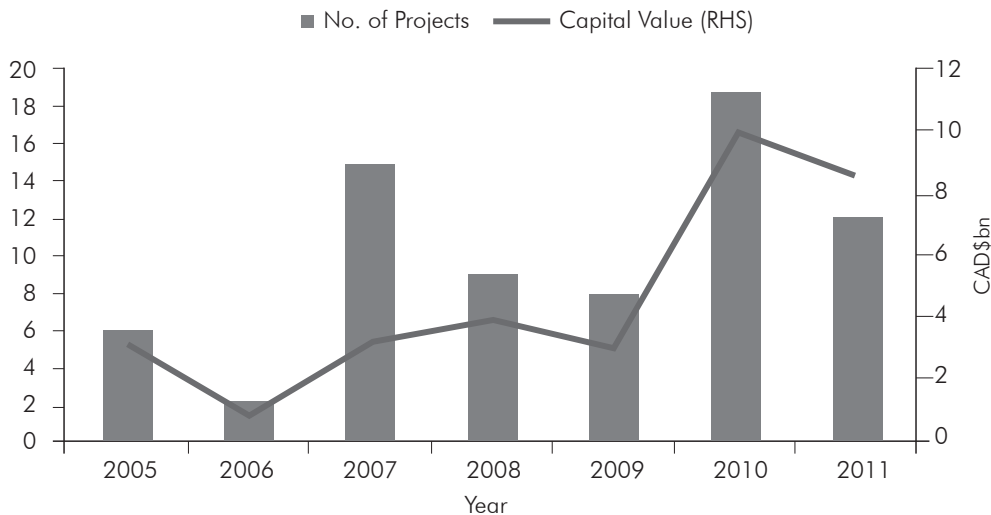
**Figura 1: Típica estructura de APP canadiense**



Una APP se estructura alrededor de una entidad corporativa, la cual es creada con la única finalidad de actuar como el socio (representado como "ProjectCo" en la figura 1). ProjectCo suele ser una gran compañía utilizada para un solo proyecto. Sirve como una interfase contractual entre la autoridad pública, que quiere que se construya, opere y mantenga la infraestructura y las compañías privadas que lo harán posible, tales como: inversionistas, prestamistas diseñadores, constructores y operadores. Cada una de las partes tendrá su propia relación contractual con el ProjectCo, la cual se basará en el contrato de APP entre la autoridad pública y el socio.

Aunque las APPs han existido en Canadá durante mucho tiempo, incluso antes de que el término fuera acuñado, generalmente se considera como una APP moderna al Puente de la Confederación, con 13 km de largo y siendo el que une a New Brunswick con Prince Edward Island. La construcción empezó en 1993 y el Puente fue abierto al tráfico en 1997. La APP terminará en el 2032, cuando el puente sea entregado de vuelta al gobierno de Canadá. A pesar del éxito del Puente de la Confederación, el mercado de APPs en Canadá solo se volvió realmente activo a inicios del 2000, como se muestra en la figura 2.

**Figura 2: El mercado de APPs en Canadá**



Fuente: APP Canadá

Como se muestra en esta figura, aproximadamente se logran 10 contratos de APP cada año en Canadá. A pesar de que el mercado experimentó un descenso durante la Crisis Financiera Mundial en el 2008 y 2009, se ha incrementado de nuevo desde que dicho mercado está volviendo a ser sostenible.

Según el Consejo Canadiense de Asociaciones Público Privadas, alrededor de 200 APPs han alcanzado el cierre financiero y se encuentran en periodo de contratación. Este es un número considerable para un país con una población de 34 millones de habitantes. Entonces, ¿Por qué las APPs se han vuelto tan populares?

Varios gobiernos canadienses han optado por las APPs como la mejor manera de procurar infraestructura. Tradicionalmente, los proyectos de infraestructura estaban usualmente

plagados de problemas, como los que se tienen en otros países: un diseño no acorde a las operaciones y mantenimiento a largo plazo, sobrecostos significativos durante la construcción e insuficiente o pobre mantenimiento que llevan a una corta vida útil de los activos.

La transferencia del riesgo es fundamental en las APPs canadienses. A través del contrato con las APPs, la autoridad pública busca transferir una porción significativa de los riesgos relacionados al diseño, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura.

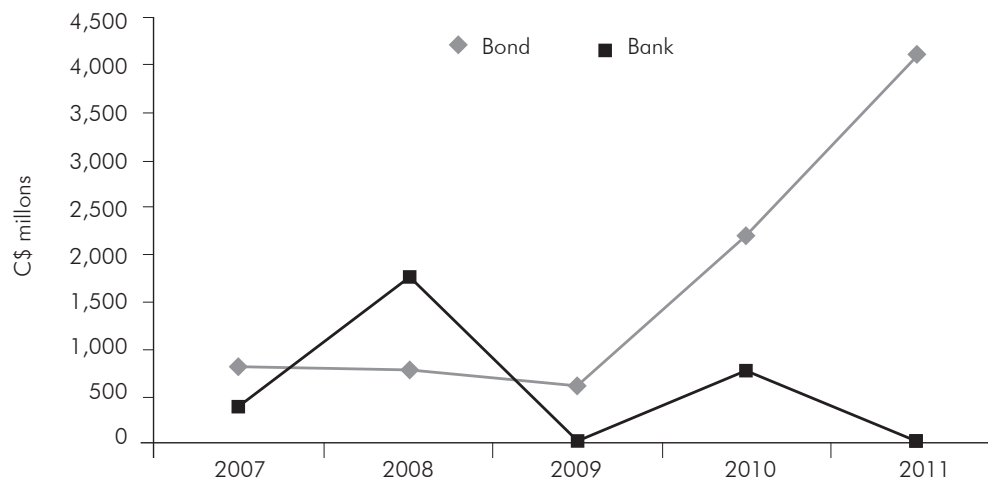
El financiamiento, es otro componente sumamente importante para las APPs canadienses, no porque el Gobierno carezca de los fondos necesarios para financiar nuevas infraestructuras, sino porque el financiamiento privado es una manera de transferir riesgos a dicho socio privado. Bajo los principios contables generalmente aceptados en Canadá, de acuerdo a los Reportes de Estándares Financieros Internacionales, es muy difícil para los gobiernos alcanzar el financiamiento fuera del balance a través de los contratos de APPs. Sin embargo, este no es un motivo para incurrir en altos costos de financiamiento privado; además, tanto los gobiernos provinciales como federales de Canadá tienen buenas calificaciones crediticias y son capaces de pedir préstamos a largo plazo con bajas tasas de interés, con rendimientos actuales de los bonos a 30 años que varían desde el 2.6% al 4.0%.

Como mencioné anteriormente, que el socio privado ponga su propia financiación es un elemento clave en los acuerdos de APP.

La mejor manera de asegurar que el socio privado cumpla con todas sus responsabilidades es atar o vincular los pagos públicos a los logros de los objetivos trazados inicialmente. Lo cual significa que el socio privado debe financiar por sí solo la mayoría, por no decir todos, los costos del diseño y construcción de la infraestructura y solo debe recibir los pagos acordados con la autoridad pública una vez que la construcción haya sido terminada, siempre y cuando las operaciones logren los objetivos de rendimiento acordados. Estos objetivos incluyen entregar la infraestructura a tiempo, que se encuentre disponible para el uso y tenga asegurado el mantenimiento apropiado. Fallar a estos acuerdos conlleva a penalidades financieras. Desde que los pagos son acordados en el contrato de APPs (a pesar de que puedan ser pagos totales o parciales, dependiendo de la inflación durante el periodo de operaciones), el gobierno no se hace responsable por los sobrecostos incurridos por el socio privado.

Para que el financiamiento privado se produzca, este debe estar disponible. Afortunadamente, los mercados de capitales de Canadá están bien desarrollados. Tal como se ilustra en la figura 3, el financiamiento por APPs ha evolucionado desde la crisis financiera mundial a través del financiamiento de bonos en vez del bancario. Este es el resultado de bancos extranjeros, en su mayoría europeos, especializados en financiamiento de proyectos, dejando el mercado canadiense y al resto de bancos incapaces de otorgar préstamos por más de cinco a siete años. Sin embargo, el fondo de pensión canadiense y las compañías de seguros han sido grandes compradores de bonos de APPs de alta calidad.

Figura 3: Mercado de financiamiento de APPs en Canadá.



Fuente: APP Canadá

Actualmente, Canadá tiene muchas APPs exitosas en la etapa de operaciones. Los siguientes tres ejemplos ilustran los tipos de proyectos que se prestan a este tipo de contratación.

#### (i) Autopista A25

El proyecto comprende la construcción de cuatro vías rápidas entre Henri-Bourassa Boulevard en Montréal y el intercambio A440/A25 en Laval. La distancia total del proyecto es de 7.2 km, incluyendo un Puente de seis carriles sobre Rivière des Prairies. Además, el proyecto incluye corredores preferenciales para el tránsito público y un sistema de peaje totalmente electrónico. El costo capital total fue de \$450 millones.



Fuente: Concesión A25

La Autopista A25 surge de una APP, cuyo periodo es de 35 años. El socio privado, liderado por Macquarie, es responsable por el diseño y construcción de todos los trabajos, brindando el financiamiento necesario, la operación y el mantenimiento de los activos, incluyendo todo el ciclo de vida de este último para cumplir con las condiciones establecidas inicialmente en el contrato. El socio privado recibe sus pagos a través del cobro efectivo de peajes que realiza a los usuarios por el uso del puente y un pago disponible de aproximadamente \$13 millones anuales del gobierno provincial de Quebec.

Este proyecto alcanzó el cierre financiero en setiembre de 2007 y ha estado en operación desde mayo de 2011.

### (ii) Escuelas Alberta

El proyecto de infraestructura de Alberta, *Alberta Schools Alternative Procurement (ASAP)*, con un costo de \$600 millones, es el primer proyecto de alojamiento de Alberta y el primer paquete de APPs de alojamiento en Canadá en el sector educación. Su éxito motivó la adquisición del segundo proyecto de Escuelas Alberta para la entrega de 14 nuevas escuelas adicionales.

ASAP incluye el diseño, construcción, financiamiento y mantenimiento de 18 escuelas en Alberta, repartidas entre las ciudades de Edmonton y Calgary. El tamaño de las escuelas varía, desde el diseño más pequeño para 500 estudiantes, hasta la construcción más grande para 850. La propiedad de las escuelas pertenece a las juntas escolares locales y el contrato de APP tiene una duración de 32 años, dentro de los cuales se incluye un periodo de construcción de 22 meses.

Las nuevas escuelas se construyeron con estándares provinciales, utilizando un diseño de núcleo estándar. El edificio central permanente con los elementos esenciales de una escuela será complementado por el estado de arte, salones modulares con estructuras de acero que pueden ser removidos según sea necesario.



Fuente: Barr Ryder Architects & Interior Designers

El proyecto fue adjudicado a un consorcio liderado por Babcock & Brown Public Partnerships Limited. Alcanzó su cierre financiero en setiembre de 2008 con la finalización de la construcción a mediados de 2010. ASAP fue capaz de lograr financiamiento innovador a pesar de las difíciles condiciones del mercado financiero; la deuda es un híbrido, dado que involucra la utilización de bancos y bonos. Aproximadamente, \$500 millones fueron adeudados para apoyar la construcción, divididos entre bonos colocados en privado y préstamos de cinco bancos.

### (iii) Centro regional de salud de North Bay

El proyecto consiste en la reorganización conjunta del Hospital General de North Bay y el Centro de Salud Mental de North East en Ontario, con la finalidad de proveer a cada institución de sus propias modernas instalaciones en un terreno común no utilizado anteriormente de 32 hectáreas, bajo un costo de capital de \$550 millones.

La APP incluye un limitado diseño de la terminación, construcción, financiamiento, mantenimiento y renovación de las facilidades durante la vigencia del contrato.

El proyecto fue adjudicado al consorcio liderado por Plenary Group. Alcanzó el cierre financiero en marzo de 2007 y se completó su construcción en junio de 2010. Plenary fue capaz de conseguir el financiamiento innovador a pesar de las difíciles condiciones del mercado financiero. La deuda, al igual que el proyecto anterior, es un híbrido, ya que utiliza financiamiento a través de bonos y de préstamos; fue acumulada con cerca de \$500 millones para soportar la construcción y está dividida entre los bonos colocados en privado y cinco préstamos bancarios.



Fuente: Centro Regional de Salud de North Bay

## 2. Retos enfrentados por las APP canadienses

La APP canadienses han tenido que superar numerosos retos para alcanzar su actual éxito. Mientras algunos desafíos ya no son muy importantes, otros se mantienen.

### Necesidad de identificar y cuantificar riesgos

La transferencia del riesgo está en el corazón de una APP exitosa. Para poder asignar correctamente los riesgos entre el gobierno y el socio privado, la autoridad pública a cargo del proyecto de infraestructura debe identificar y cuantificar los riesgos más

importantes del mismo; difícil para aquellos que no estén familiarizados con el análisis de riesgos.

Muchos gestores de proyectos gubernamentales y sus consultores no tienen ni la preparación ni la inclinación para llevar a cabo dicho análisis. Para afrontar este reto, varios gobiernos canadienses han creado agencias especializadas de APP que colaboran con los ministerios y otras agencias en el análisis de proyectos; además de asesores externos que también colaboran con su experiencia.

### **Crear acuerdos financieros de APP**

El financiamiento privado es un componente clave para el éxito de las APPs, para atraer dicho financiamiento, estas deben cumplir lo siguiente:

- Contar con el apoyo de una entidad pública solvente;
- distribuir razonablemente los riesgos entre la autoridad pública y el socio privado;
- ser promulgada a través de un contrato de APP que respete los precedentes del mercado; y
- ser adquirida a través de un proceso de licitación justo y transparente.

### **Falta de competencia**

La licitación de un proyecto de APP requiere de muchas habilidades (en las áreas de diseño, construcción e infraestructura, así como en la operación y el mantenimiento durante el largo plazo del proyecto), incluyendo la de capacidad de requerir el financiamiento necesario, debido a la magnitud de los proyectos. No muchas compañías tienen estas habilidades o la suficiente capacidad financiarlos.

Sin un vibrante mercado de oferentes, una APP tendrá dificultades para generar valor al dinero a través de la competencia. Los gobiernos pueden superar este desafío de distintas maneras, como por ejemplo mediante políticas y directrices claras en cuanto a las APP, en tanto informen al mercado sobre las capacidades que se deben reunir, e incluso dar estímulo a los postores locales para formar consorcios y que los participantes de APP puedan estar al tanto de las oportunidades.

La demostración de una significativa compilación de proyectos bien distribuidos en los sectores y en el tiempo, es otra piedra angular requerida para motivar a postores locales e internacionales a invertir en el mercado.

### **Obtener soporte público**

Las APPs generalmente son transacciones de alto perfil, debido a la infraestructura que buscan conseguir y el malentendido que pueden generar en el público.

Como en cualquier política pública, las APPs deben tener el apoyo del público para conseguir el éxito. Este apoyo puede ser obtenido cuando hay suficientes proyectos abastecidos y puestos en operación; sin embargo, el peligro se encuentra en la oposición pública antes de que el programa de APP tenga tiempo para ser exitoso.



Por lo tanto, el gobierno tiene que desarrollar un rol fundamental en la obtención del apoyo público para las APP mediante las siguientes iniciativas:

- Explicando por qué una APP se está poniendo en marcha y dando a conocer metas mesurables que se pretenden cumplir;
- asumiendo un proyecto de APP solo si ha cumplido con la relación calidad-precio y publicando los análisis de dicha relación; y
- realizando un proceso de contratación justo y transparente, procurando que los documentos de dicho proceso se encuentren a disposición del público (pedidos de calificaciones, propuestas, acuerdos, etc).

### 3. Lecciones aprendidas en Canadá

La experiencia con APPs en Canadá proporciona una serie de lecciones que pueden aplicarse en Perú.

- Solo buenos proyectos hacen buenas APPs. Un proyecto de infraestructura debe tener un interés público intrínseco, responder a necesidades claras y ser asequible. Si no se logran estas condiciones, el proyecto no será exitoso, sea o no una APP.
- Los gobiernos deben entender el funcionamiento de las APP. Sin una buena comprensión de los principios que sustentan APPs exitosas, los gobiernos se encontrarán frente a costosos acuerdos a largo plazo que no cumplan sus objetivos. Crear una APP central de excelencia y contratar asesores con experiencia puede ayudar a superar este desafío.
- Un programa de APPs necesita un campeón. Desarrollar una APP, al inicio al menos, puede ser difícil, la oposición debe ser superada, tanto por parte de la administración pública como por parte del mercado tradicional de diseñadores y constructores. Si un gobierno pretende implementar APPs, debería colocar el programa bajo la responsabilidad de una persona que merezca el respeto de los funcionarios electos, funcionarios públicos y el público en general.
- Un flujo constante de proyectos desarrollará un mercado fuerte. Las APPs demandan tiempo y es más costoso que las compañías oferten. Estas solo se tomarán la molestia de desarrollar las habilidades necesarias para hacer una oferta con éxito y llevar a cabo las APP si existe un número de proyectos de infraestructura a ser adquiridos a través de las APP en los últimos años. Este flujo de proyectos también atraerá inversores extranjeros, mejorando la competencia y la calidad de los servicios ofrecidos. Muchos gobiernos publican programas de APP de múltiples años para proveer el Mercado con la información necesaria para tomar decisiones de inversión.

Recibido: 15/03/2013  
Aprobado: 02/05/2013