

XXXVII SEMINARIO INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PUBLICO

Madrid, 5 al 8 de Julio de 2.010

José Ángel Presmanes Rubio

**Presidente del Centro Español de Excelencia y Conocimiento de
la Colaboración Público Privada CECOPP**

ASOCIACIONES PUBLICO-PRIVADAS (PPP).

Análisis del sistema.

Ventajas y desventajas.

Evaluación de Riesgo.

En primer lugar, tengo que señalar que hemos tenido un panel de grandes ponentes. El responsable de Presupuestos de Areas Sociales de México, el Director Nacional del Presupuesto de Colombia y la Secretaria General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento de España, especialmente atenta al tema de esta Mesa y conocedora del mismo, ofrecen una autoridad en la exposición que pocas consideraciones me permiten añadir. Y, con ellos, "last but not least", el representante del Partnership U.K., Asociación Público-Privada participada por y colaboradora con el Tesoro de Su Majestad, con una composición y funciones que deben ser ejemplarizantes para muchos países y más aún para los que, como éste en el que nos encontramos, iniciaron hace mucho tiempo este proceso y que otros como el Reino Unido, han sabido seguir y promocionar en estos últimos diez años a través de su PFI, con sus características específicas legales y regulatorias, sabiendo conservar lo mejor del sistema.

No obstante, me voy a permitir en los quince minutos disponibles, tratar de plasmar unas ideas sobre el sistema, que trataré de que sean esquemáticas para no abusar del tiempo, con la servidumbre a la falta de matices que ello implica. Espero que mi habitual escasa disciplina con el tiempo me permita cumplir este objetivo.

ANALISIS DEL SISTEMA

Estas ideas pueden resumirse en:

- La obra pública -realmente el servicio prestado a su través- precisa siempre de la colaboración de los agentes financieros y de la movilización de los recursos llamados privados, hasta para el más simple descuento de certificaciones de obra o crédito de proveedores. En realidad, todo es PPP.
- Lo que se entiende propiamente por Colaboración Público-Privada- o PPP en sus siglas sajonas, a mi entender menos descriptivas de lo que debiera ser el espíritu del sistema- es la movilización, por medio de gestores profesionales e inversores a riesgo, de recursos económicos a medio y largo plazo procedentes de los mercados financieros, para la puesta en marcha y/o la gestión de servicios públicos definidos desde las Administraciones Públicas responsables de su dotación y funcionamiento

- Tanto los recursos de los inversores a riesgo como los recursos financieros obtenidos a través de las diversas modalidades de préstamo son recursos procedentes del ahorro de los ciudadanos, en contraposición a los recursos procedentes de la vía fiscal que se utilizan para las actuaciones inversoras o gestoras directas de las Administraciones Públicas. Y la exigencia de rentabilidad, social y económica, debe ser equiparable en ambos casos.
- La participación de recursos no fiscales en los procesos de inversión y gestión se basa en la confianza de los proveedores de estos recursos en verlos restituidos, con una razonable seguridad, e incluso, en verlos adecuadamente remunerados. No debemos olvidar que se trata, en todo caso, de recursos de los ciudadanos, aportados al sistema vía capital social o préstamos, a los que en todo caso exigimos una justificación clara o un rendimiento en su modo de empleo. Como debemos exigir igualmente a los empleados por la vía fiscal, con adecuado nombre "impuestos".

- Los PPP o CPP, están ahora de actualidad debido no a su notable eficiencia, sino a las dificultades presupuestarias que atraviesa el sector público a causa de la reducción de la actividad productiva, consecuentemente del recurso fiscal e incluso ya también del recurso al endeudamiento, es decir, a ingresos fiscales futuros. Se consideran a corto plazo un método de reducción del endeudamiento de las Administraciones- en realidad solo aparente para el país por traslación contable a otro sector-o incluso del déficit, igualmente a corto, difiriendo los pagos exigidos por la deuda. Y ello para resolver los problemas derivados claramente de un exceso de gasto corriente o de inversiones improductivas, que en realidad no son sino más gasto de sus ejercicios, eufemísticamente convertidos en inversiones.
- Es decir, se da por sobreentendida la utilidad del endeudamiento, trasladado a los agentes económicos privados, a medio y largo para evitar contabilizar gastos públicos a corto, lo cual tiene todo el sentido si se une a la imputación total o parcial del gasto total del servicio prestado a los mayores beneficiarios a lo largo del tiempo y al reparto intergeneracional para las inversiones productivas, las que pueden generar sus propios recursos económicos o recibirlos justificadamente por vía fiscal. Pero cuyo empleo es tan pernicioso como estamos comprobando cuando se dedica a cubrir el gasto corriente.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Es una idea repetida que la inversión es generadora de empleo y riqueza a corto y largo plazo. Pero no se dice que ello exige la rentabilidad social y la suficiencia económica de los servicios prestados-vía precios o vía fiscalidad-sin la cual el espejismo de la actividad a corto se paga con la escasez a medio y largo plazo, cuando el servicio prestado a través de la inversión no vale el pago de la deuda, que debe devolverse cualesquiera que fuesen los balances en que se contabilicen.

La ventaja más notoria de las CPP es la necesidad de eficiencia para ser viables y ello por encima de toda consideración de alternativas contables del sector público. La aparente suficiencia permanente de la vía fiscal para el pago de los servicios de las deudas vía pagos sombra- "shadow"-, criterios de disponibilidad u otros ajenos, en principio, a la utilidad y proclives a enmascarar actuaciones voluntaristas-no todas, D.g.,-ha confundido a los propios mercados y dado apariencia de sensatez y viabilidad a actuaciones poco defendibles. Tanto más cuanto más aparentemente rico era el país y más seguro el retorno. Que, a su vez ha servido en ocasiones-no en España, afortunadamente-, para aumentar la burbuja financiera con sucesivos derivados sobre los ingresos fiscales.

En todo ello debe quedar meridianamente claro que el fin de la inversión en infraestructuras no es nunca la infraestructura en sí misma, sino el servicio prestado a su través y en muchas ocasiones el propio servicio, que no precisa de infraestructura, pero sí de gestor eficiente. Y es el que exige su rentabilidad medida por el valor de su uso

- Es claro que hay servicios cuya provisión generalizada es de clara vocación fiscal y presupuestaria -recurrentes, netamente indivisibles en cuanto a su disponibilidad, como la educación, la justicia, la defensa, la propia movilidad- y otros claramente económicos y al menos parcialmente divisibles, como el transporte. En todos ellos cabe el concepto de la eficiencia en la gestión, pero también el de imputación de costes, al menos los marginales de funcionamiento, a los usuarios directos que obtienen con un uso voluntario de las facilidades proporcionadas los rendimientos más cuantificables.
- Es decir, algo capaz incluso de integrarse posteriormente en el concepto fiscal de "salario social", con pagos a cuenta.

Por ello, no hablamos de un sistema válido para toda inversión o servicio. Sí significa que toda aquella que no tenga justificación económica o valor social y no sea capaz de reintegrar a largo plazo su coste, lejos de ser una fuente de riqueza lo será de pobreza, enmascarada a corto por efectos coyunturales sobre los indicadores contables.

- . De ahí la importancia de los análisis de rentabilidad del tipo "Value for Money", VfM., donde la carga de la prueba de la eficacia en inversiones y servicios total o parcialmente divisibles debe corresponder a la Administración Pública, justificando la carga fiscal, adecuada para la parte correspondiente de los servicios indivisibles y recurrentes en el tiempo.

Además, en este estudio de la decisión de la provisión del servicio, no puede olvidarse nunca, como es habitual en los protocolos al uso, considerar el valor del tiempo de anticipación en la provisión ni el coste para el contribuyente del dinero fiscal, que no es nulo como vemos en tantos estudios limitados a la consideración del diferencial entre el endeudamiento "público" y el "privado", frente a la eficiencia en la inversión.

- En prácticamente todos los servicios es posible algún reparto del coste por uso que puede y debe hacer más justo el reparto de las cargas, **evitando el origen exclusivamente fiscal** de los recursos, mejorando a la vez la justicia y la eficiencia. Pero significa algo parecido a un sarcasmo denominar “copago” a esta redistribución entre el ciudadano usuario y el mismo ciudadano contribuyente.

Puede considerarse un inconveniente que todos estos aspectos exigen la actuación de un **organismo con participación de los agentes de todo el proceso**, desde la Administración planificadora a los gestores de la inversión, la operación o la financiación , los seguros y los juristas, pero **autónomo e independiente de todos** ellos, que pueda y sepa analizar todos los aspectos señalados y otros muchos necesarios para la eficacia y limpieza del proceso. **Sin la experiencia y la cultura transmitida por los expertos que han sabido conducir los procesos exitosos y han sufrido sus problemas, es casi imposible llegar al éxito de todo el proceso, aunque su planteamiento inicial parezca acertado.**

- Es notoriamente **el cortoplacismo** inherente a algunos de los actores involucrados en el procedimiento, tales como los constructores habituados al régimen de contrata o los administradores públicos coyunturales denominados "políticos", todos ellos con objetivos a plazos poco compatibles con la eficiencia de las inversiones social y económicamente rentables, lo que **dificulta la aparición de estos órganos o asociaciones y la interacción de los intereses justos de los administradores públicos y los de los agentes económicos.** Y salvo una decidida actuación de agentes dedicados de forma estable al servicio público, será muy **difícil lograr su establecimiento y funcionamiento** y, en consecuencia, la **eficacia a largo para el conjunto social** del sistema basado en la **COLABORACION PUBLICO PRIVADA.**

- Como canto a sus virtudes, quiero ir finalmente a una pincelada histórica para argumentar cómo, con independencia de las discusiones económicas a que siguen dando lugar, la dotación de los grandes servicios públicos que han significado cambios radicales de modelos sociales y económicos ha ido en este país y en otros muchos siempre asociada al uso de recursos extrapresupuestarios y la tarifa por uso sin lo cual no hubiesen sido posibles. Así las redes ferroviarias, la energía hidroeléctrica, luego las vías de alta capacidad y seguridad y tantos servicios de ámbito menor, cuya contribución a la calidad de vida de los ciudadanos, incluso al cambio de formas de vida, gracias a la generalización de la movilidad, tan libertaria en sí misma, o a la disponibilidad de nuevos recursos, merece una profunda reflexión sobre los justamente llamados beneficios sociales.

- Como resumen de este apartado:

- El sistema de COLABORACION PUBLICO PRIVADA, CPP O PPP, es especialmente adecuado para la provisión de servicios públicos social y/o económicamente rentables, parcial o totalmente divisibles, con o sin inversiones previas relevantes, con desplazamiento de la deuda y el inmovilizado al operador y, en lo posible, recuperación total o parcial de los costes por la vía tarifaria. De forma que se consigue una operación eficaz y extrapresupuestaria y una reducción de la carga fiscal indiscriminada.
- El sistema resulta notoriamente inadecuado para la realización de inversiones o la cobertura de gastos sin retorno social o económico mensurable que justifique la asunción por la sociedad de su coste, lo que corresponde con los procedentes de las decisiones denominadas "políticas", que suelen coincidir con las que no tienen otra justificación para el beneficio general que la voluntad del decisor.
- La complejidad del sistema exige la actuación de órganos permanentes especializados que analicen, estudien y determinen la idoneidad de las actuaciones a la luz de la experiencia, la cultura y la capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes del entorno social, económico y financiero.

• EVALUACION DE RIESGOS

- Es base de la viabilidad del sistema el reparto adecuado de riesgos entre las entidades promotoras y los gestores.

Desde la asunción total del riesgo por el promotor público, donde las consecuencias contables, en especial para el país sometido a los criterios de Eurostat, son una consideración importante, hasta la asunción total por el gestor privado, que asume los riesgos de inversión, financiación y explotación, el abanico es teóricamente tan grande como reducido en la práctica, y más aún en la situación actual.

Los riesgos políticos, regulatorios, de seguridad jurídica, junto con las garantías exigibles al propio diseño del proceso hacen hoy en día- y hoy quiere decir hoy- viables o inviables las operaciones. Y su cobertura por medio de garantías de multilaterales o aseguramientos específicos se ha hecho progresivamente dificultosa.

- Debe señalarse aquí la importancia decisiva en la confianza de los mercados de capitales reales, del historial de la asunción por las Administraciones promotoras de los riesgos extracontractuales sufridos en el pasado y la seguridad jurídica de los contratos y de su interpretación no abusiva. Y en este punto se ha basado, tras los años de transición y crisis económicas de las 70s, una gran parte del prestigio internacional ganado por los agentes españoles, como los que hemos ido por el mundo a financiar a riesgo nuestros proyectos pudimos comprobar y hoy siguen comprobandolas compañías españolas a lo largo del mundo
- Resulta también destacable, después del señalados, el riesgo de inversión, de puesta en servicio o "completion risk", donde la experiencia y la garantía de las empresas involucradas en el grupo inversor es absolutamente determinante de la financiabilidad desde el comienzo del proceso, toda vez que el aseguramiento de este riesgo por otras vías es especialmente oneroso, si no imposible. Esta consideración está también en la raíz del éxito de las empresas españolas en la movilización de recursos de mercado e incluso de los procedentes de la banca pública de inversión.

- Dentro de la línea argumental sobre la justificación de las inversiones con financiación a plazos comparativamente largos, he hecho ya mención a la importancia de un adecuado reparto de los riesgos, ya más técnicos, del proceso de inversión, de financiación y de gestión del servicio. En la fiabilidad del equipo inversor, su capacidad de gestión financiera y técnica descansa la posibilidad de movilización de recursos de mercado, una vez atendida la calidad del procedimiento de decisión y contratación.

La situación actual-entendiendo por actual, como decía antes citando a un acreditado gurú de la banca experta en el proceso, la de ayer, porque no sé como será la de hoy-, ha hecho especialmente difícil ofrecer a los administradores del sistema financiero-me refiero a los auténticos administradores de economía real, naturalmente, no a creadores de humos financieros -un esquema de garantías que pueda disipar las dudas sobre el proceso. Las garantías públicas ya no son lo que eran y además su accesibilidad se ha visto reducida en la Europa del euro por las consideraciones contables sobradamente conocidas.

- Pueden añadirse aquí, y nos llevarían un largo tiempo, todas las consideraciones derivadas de la profundidad y estabilidad de los mercados financieros, del acceso a préstamos de la Banca pública dedicada-BEI, BID, BERD- etc.-. Sin embargo todo ello puede volver a resumirse en la necesidad de ser capaces de analizar con independencia y solvencia en los criterios cada caso, cada país, cada situación regulatoria, cada historial de garantías jurídicas, la utilidad y justificación de cada inversión, etc. Toda vez que se trata de establecer auténticos contratos a muy largo plazo, cuyo riesgo y ventura está muy matizado por el tiempo y que deben considerarse siempre como de COLABORACION, estableciendo **más reglas de entendimiento que cláusulas** impositivas-y menos aún pretendidamente leoninas-que el tiempo se encarga de anular. Eso sí, con agentes públicos ya distintos, que deben afrontar lo que no causaron al tiempo que causan lo que no afrontarán.

- Como resumen, debe cuidarse el axioma de que **cada agente debe asumir el riesgo que mejor puede manejar**. Y este principio, aplicado al riesgo regulatorio, al riesgo de las ocupaciones de suelo, al riesgo de puesta en marcha, al riesgo de financiación, al riesgo de operación, a los riesgos de fuerza mayor o de causas sobrevenidas o imprevisibles, es el que determina hoy la posibilidad de financiar los proyectos. Los excesos regulatorios, los desequilibrios en el riesgo en uno u otro sentido, pueden lograr proyectos de contrato administrativa o civilmente tan perfectos como inviables.
- Estas reflexiones, y las muchas que deben aún plantearse, **no constituyen un mero ejercicio teórico para diversión de los "EXCELENTISTAS"**.

Todo el conjunto del conocimiento que ha llevado a nuestro país y a algún otro de los que nos honran hoy con su presencia a su situación de privilegio en este proceso, es la base de la **cultura que tenemos que extender y enseñar** para seguir exportando el modelo que tantos recursos puede seguir aportando a los países a través de sus propias empresas, compartiendo el know-how logrado con esfuerzo y que ya forma parte de nuestro acervo y nuestra cultura, como los, ellos sí, excelentes ponentes os han puesto de manifiesto.

- **MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCION**