



## **TERCER ENCUENTRO TÉCNICO SOBRE LA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**

**Evolución y mejores prácticas de la experiencia  
británica en el desarrollo de esquemas de APPs  
con una aplicación al sector de hospitales**

**Germán Millán**

BID/PIAPPEM

**20, 21 y 22 de enero de 2010**

**Mérida, Yucatán.**



# Lista de Contenidos

- Contexto Histórico y Evolución
- Selección de Proyectos
- Desarrollo de Proyectos
- Evolución Institucional
- Regulación de Niveles de Servicio y Mecanismos de Pago
- Administración de Riesgos
- Cierre





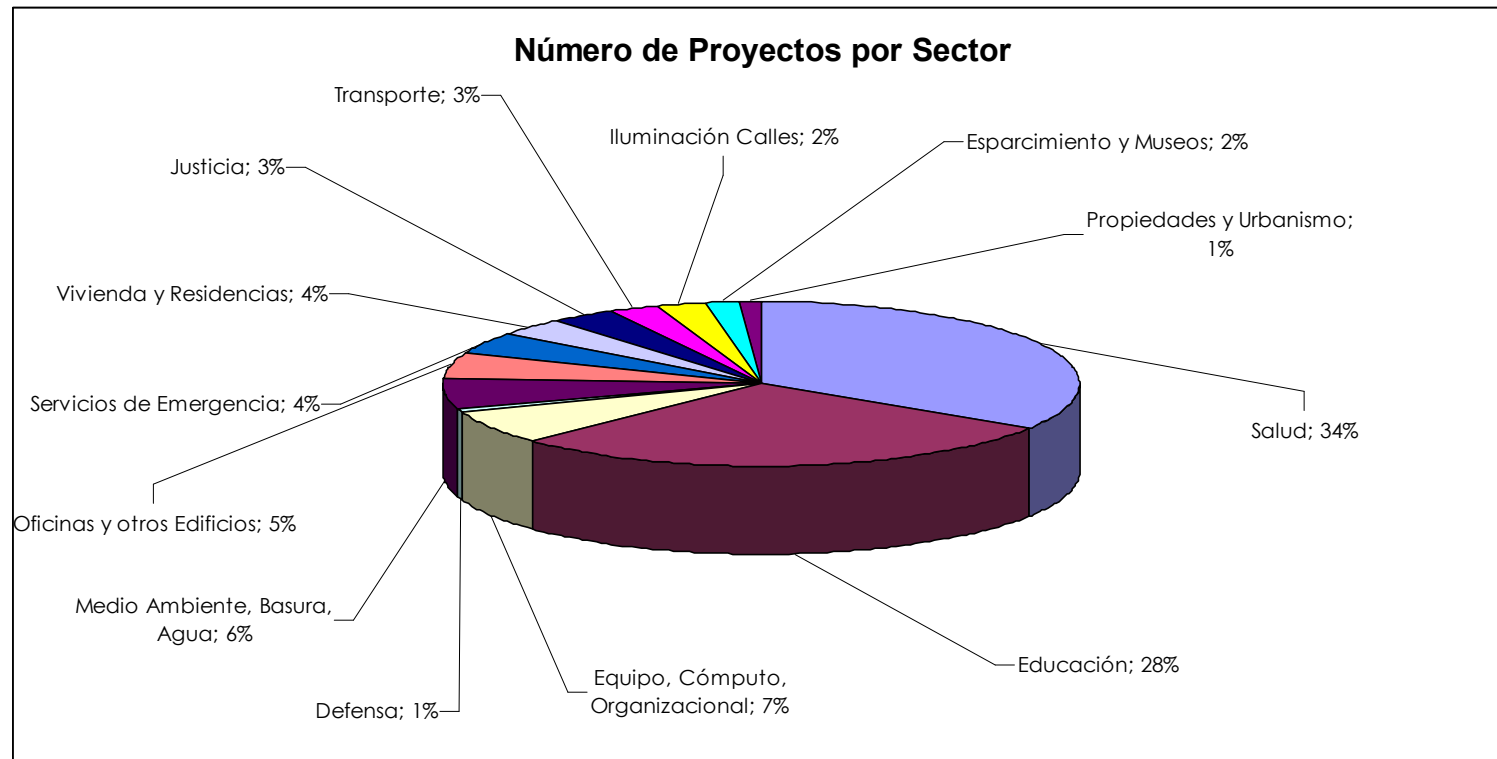
## Contexto Histórico

- Lanzamiento del Gobierno Conservador de John Major en 1992
  - Gobiernos Laboristas (Blair / Brown): utilización extensa
- Se ha transformado en una referencia a nivel mundial
  - Incluyendo los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) en México – más cercano a la PFI que varios otros
- Sectores involucrados
  - Número creciente de sectores de actividad pública - 30% transporte (incl. LUL), 27% salud, 17% defensa y 12% educación (según HMT, 2007/08)
  - Otros países: concentración en sectores específicos (ejem. transporte)
- Volumen:
  - > 900 contratos firmados, c.700 operacionales
  - Inversión de capital involucrada: > USD110 mil millones
  - ...PERO aún, c. 15% de la inversión pública.



# Contexto Histórico

- Número de Proyectos firmados a la fecha: > 900



Fuente: PUK



# Contexto Histórico

- Proyectos Sector Salud

| Tipo               | Número | Valor Total<br>USD | Valor Promedio<br>USD |
|--------------------|--------|--------------------|-----------------------|
| Hospitales         | 200    | 19,400             | 97                    |
| District Community | 23     | 560                | 24                    |
| Salud Primaria     | 51     | 1,630              | 32                    |
| Servicios Sociales | 5      | 210                | 42                    |
| TOTAL              | 279    | 21,800             | 78                    |

Fuente: PUK – valores aproximados USD 1.6 = GBP 1



# Contexto Histórico

- Temas y Herramientas Claves
  - Transferencia de Riesgos:
    - Riesgos en manos de la parte más apropiada
    - Valor por Dinero (Unión Europea: “MEAT”)
    - Public Sector Comparator
    - Optimism Bias
  - Poder de compra del Estado, ejem.:
    - “*Life Cycle Costs*”
    - Industria de “*Facilities Management*”
  - Control y Administración de Proyectos, ejem.:
    - “*Project Review Group*”
    - Gateway Reviews ®





# Evolución Histórica

- Bautizo original: “Private Finance Initiative” (PFI)
  - **Pero ha evolucionado considerablemente desde entonces !!**
  - Capacidad para avanzar y adaptarse a diferentes realidades y diferentes sectores de la actividad pública
- Varios “sub-modelos” han surgido con el tiempo, ejem.:
  - LIFT – salud primaria
  - BSF y Academies – escuelas secundarias e industriales
  - Programas de Inversión de Capital complementarios (P21, PCP)
  - Scottish Future Trusts
- Proceso de Desarrollo Proyectos y Adjudicación de Contratos
  - Proceso Negociado y Diálogo Competitivo
- Institucionalidad ha debido adaptarse, incluyendo:
  - Unidades centrales (HMT-PFU, TTF, PUK, IUK)
  - El Departamento de Salud



# Selección de Proyectos

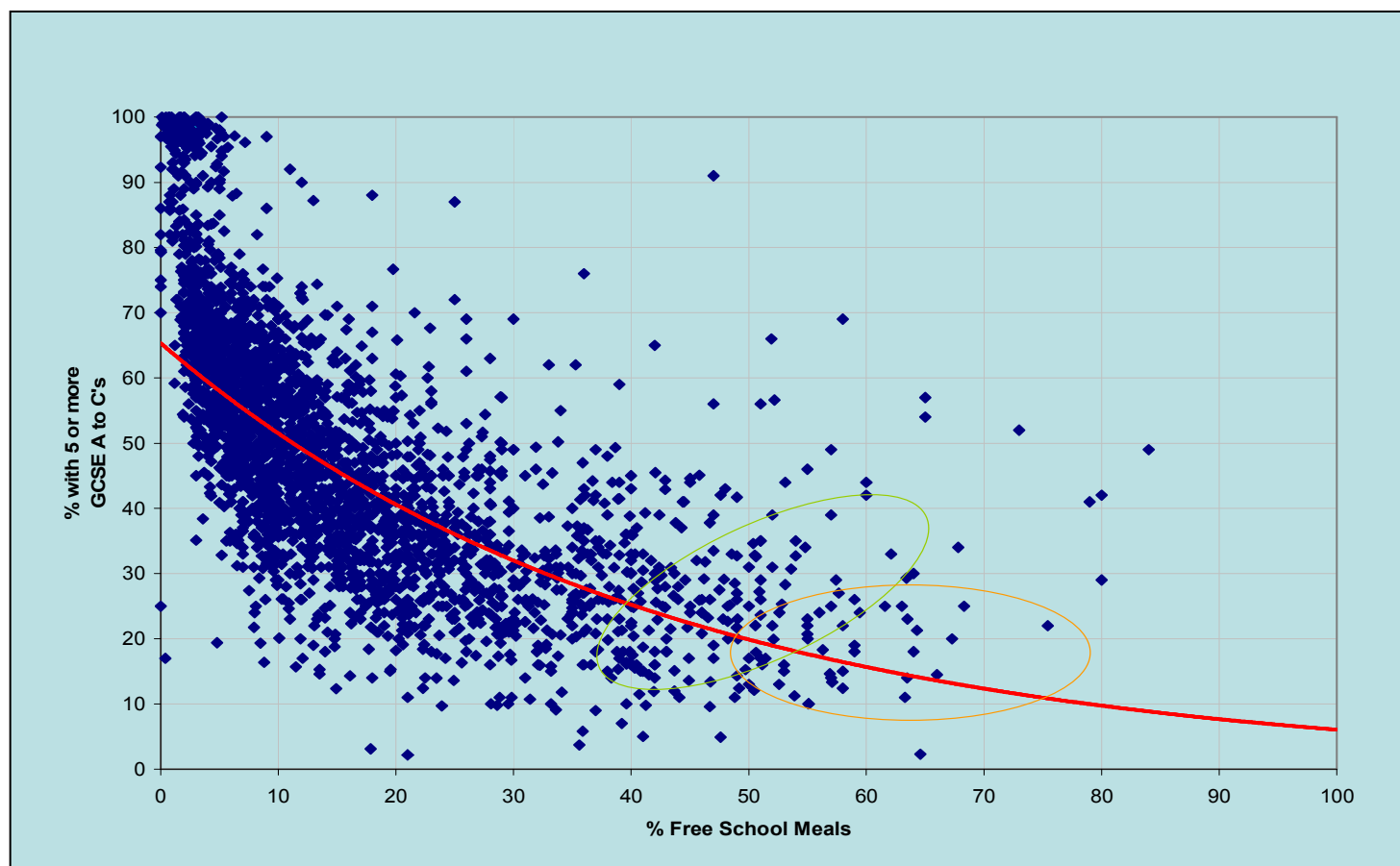
- Prioridades de Selección
  - Secretarías: prioridades programáticas
    - Riesgos y resultados >> Valor por Dinero
  - Gobierno Local / Regional
    - Competencia por fondos disponibles por área
    - Ejem. vivienda, residuos sólidos (prioridades de reducción, re-uso, reciclado, energía y vertederos)
  - Programas Específicos
    - Building Schools for the Future – BSF (escuelas secundarias)
    - LIFT (consultorios salud primaria)



# Selección de Proyectos

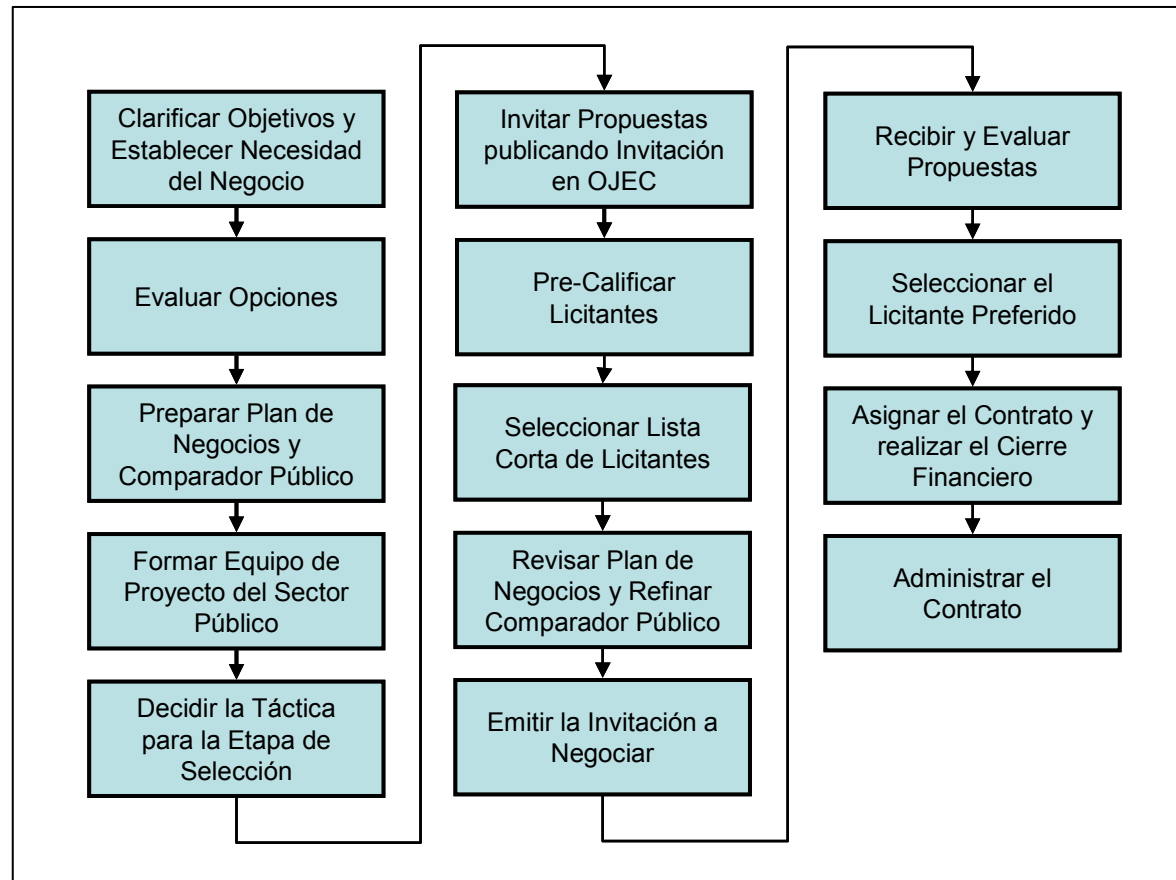
BSF - Prioridades de Selección (iniciales)

partnerships for schools  
building schools for the future



# Desarrollo de Proyectos

## Guía Paso a Paso de la Treasury Task Force



# Desarrollo de Proyectos

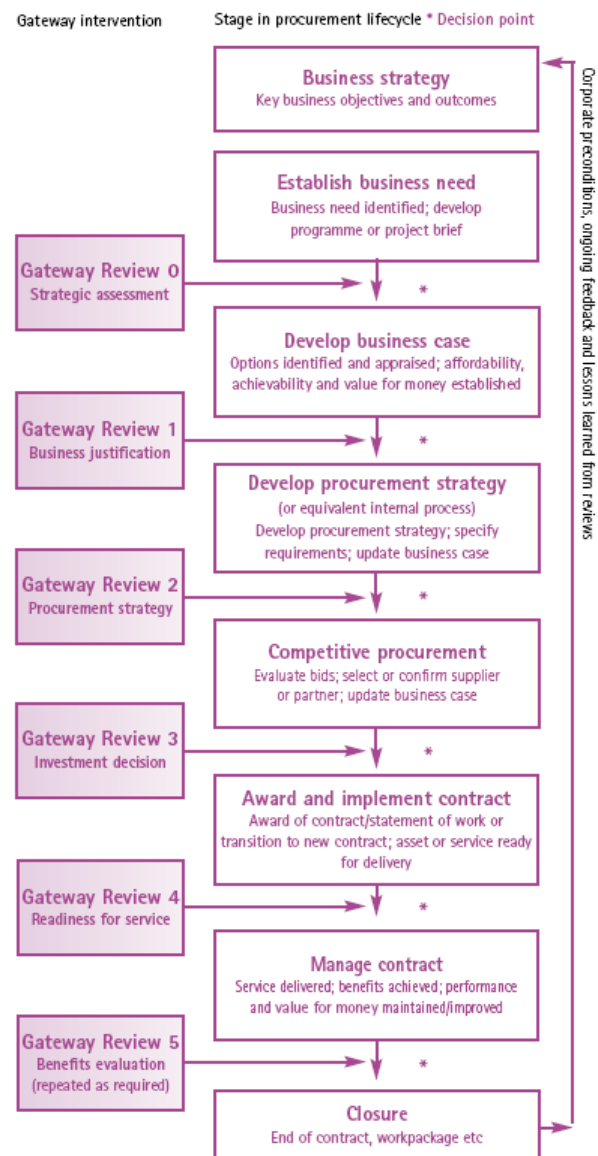
- Proceso Aprobación Inicial
  - Planes de Negocio
    - SBC/SOBC/SOC (“*Strategic*”) >> OBC (“*Outline*”) >> FBC (“*Final*”)
  - NO SÓLO la transacción - Vínculo directo a Administración de Proyectos
    - *Gateway Reviews*® y rol de la Office of Government Commerce (OGC)
- Rutas de Aprobación
  - Gobierno Central: “*Spending Reviews*”
    - SBC (necesario ?) – SOC para hospitales SÍ !!
    - OBC >> Dept. – Gateways – PUK >> “*Project Review Group*” >> PFU
  - Gobierno Local: “*PFI Credits*”
    - SBC - “*Expression of Interest*” (VfM) >> “*Approval in Principle*” del Dept.
    - OBC >> Dept. / 4Ps >> PUK >> “*Project Review Group*”





# Gateway Reviews ® OGC

- Proceso General para Proyectos del Sector Público (incl. Salud)
- PFI-PPP un caso particular
- Inicialmente sólo Gobierno Central, luego extendido (rol de 4Ps para PPPs)



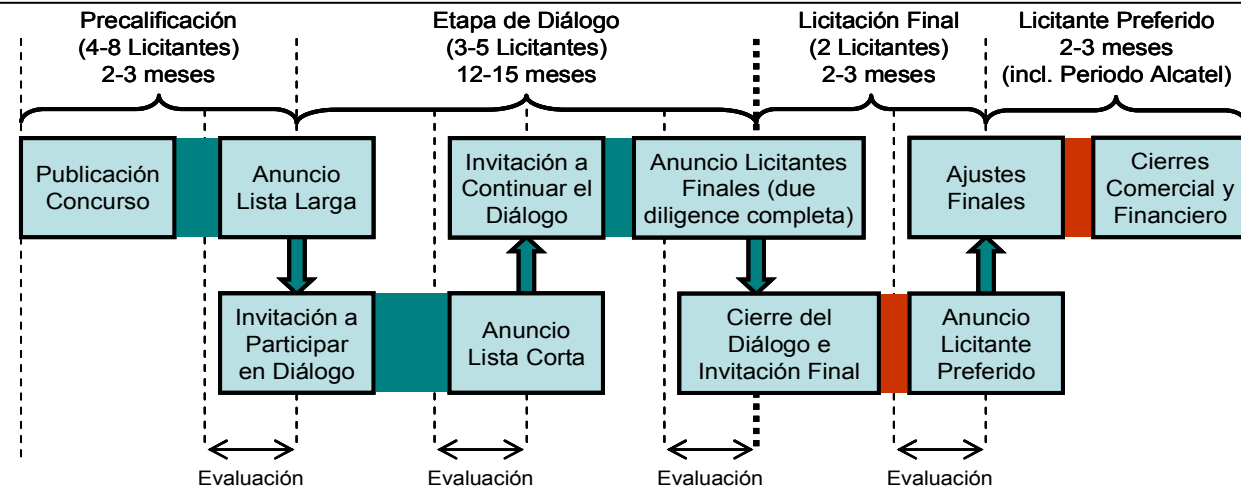
# Proceso de Adjudicación

- Regulaciones de Contratos Públicos - Unión Europea
  - Gobierno Central, Gobierno Local, Parlamento, Tribunales, Organizaciones Públicas No-Departamentales, Fuerzas Armadas y otros
  - Directiva de Procedimientos de Adjudicación de Contratos Públicos del Sector Público No. 2004/18/EC y Leyes Británicas correspondientes (Regulaciones de 2006).
- Regulaciones anteriores (reflejaban Directivas de la Unión Europea de los años 1992-97), consideraban tres procesos de adjudicación de Contratos Públicos:
  - Proceso Abierto (“*Open Procedure*”)
  - Proceso Cerrado (“*Restricted Procedure*”)
  - Proceso Negociado (“*Negotiated Procedure*”)
- Regulaciones 2006 agregan:
  - Diálogo Competitivo (“*Competitive Dialogue*”)

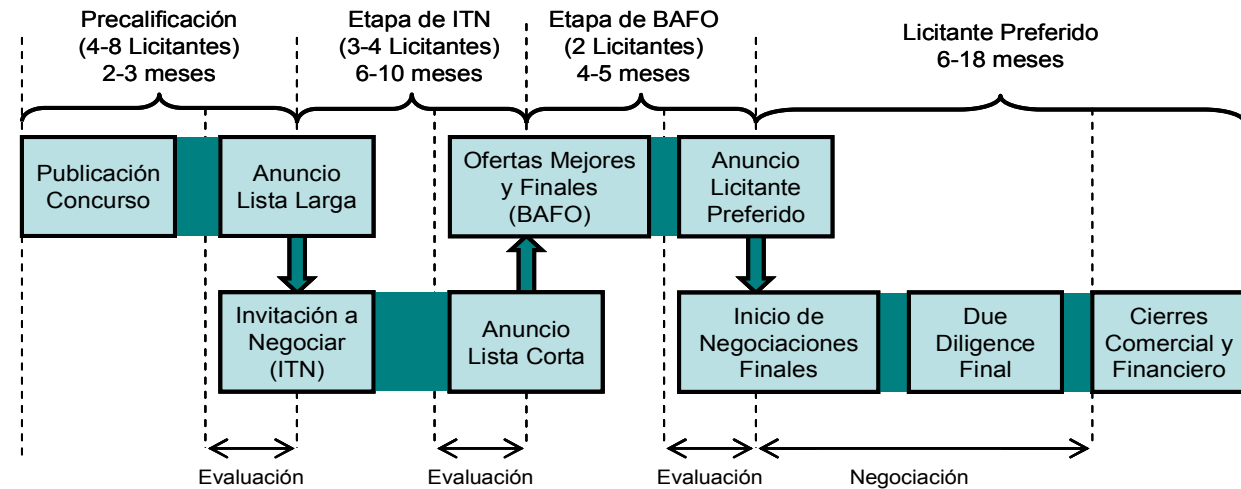




## Proceso de Diálogo Competitivo



## Proceso Negociado



# Proceso de Adjudicación

- Diálogo Competitivo
  - Proceso Negociado: UK
  - Proceso Cerrado: Otros UE
  - “Tercera Vía”
    - Flexibilidad para aquellos usando Proceso Cerrado
    - Control para aquéllos usando Proceso Negociado
- Algunas lecciones hasta la fecha
  - Otra herramienta (“depende”)
  - Mejores soluciones (idoneidad) – mejora casos sin activo central
  - Autoridades: Disciplina vs. Escudo - ¿abuso?
  - Herramientas de evaluación modificadas (PSC)
  - Intensiva en recursos (típico en contratos de partnering) – pero de otra clase



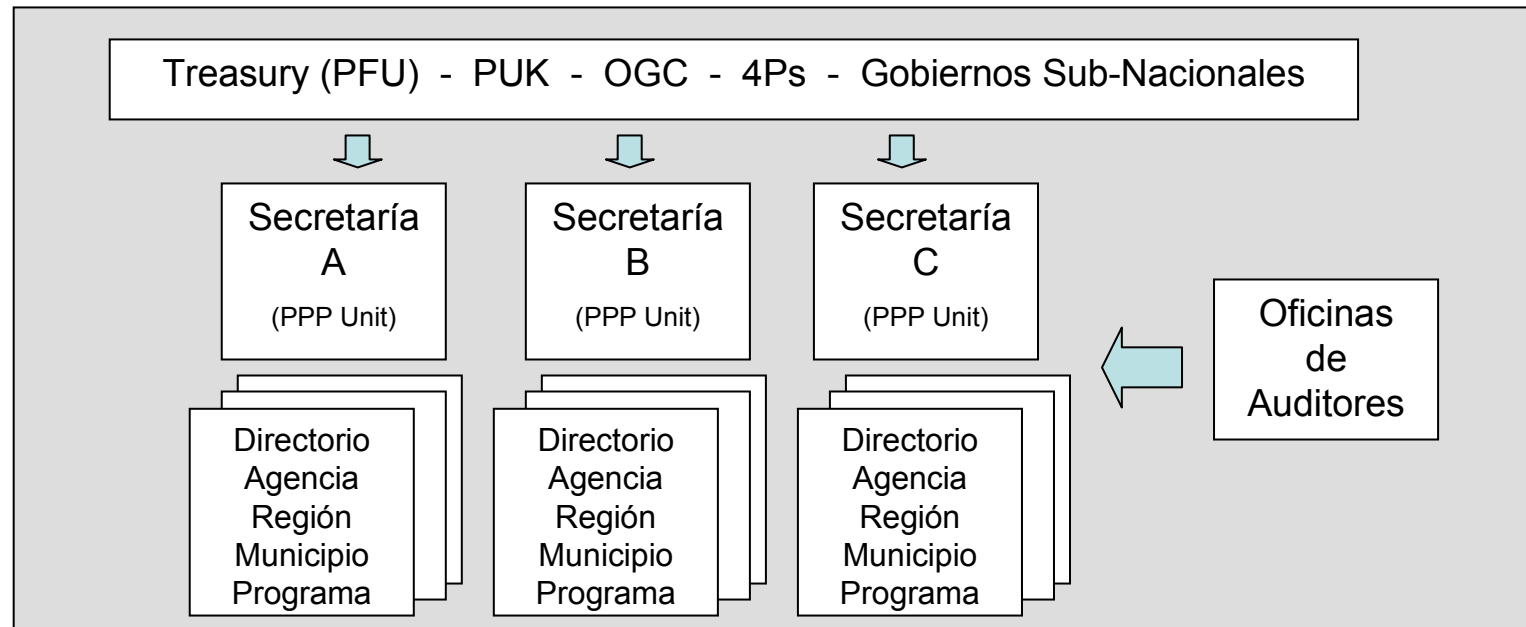
# Proceso de Adjudicación

- Lecciones para México
  - Hasta la fecha, reducidas – Restricciones LASSP, etc
  - Precalificación – en algunos casos
    - muy positivo – evita conflictos y ahorra costos para todos
  - Restringido a:
    - diálogo formal y “semi-formal” (vía consultas y talleres)
    - colectivo (diálogo individual restringido)
    - a ciegas (soluciones no necesariamente reflejan objetivos)
    - precio no puede ser discutido
- Necesidad de discusión más profunda
- Impacto sobre Cambios Futuros
  - Mecanismos de Variación restrictivos



# Institucionalidad

- Rol de Promoción
- Rol de Estructuración
- Rol de Regulación y Aspectos Técnicos
- Rol de Supervisión



# Institucionalidad

- Rol de Promoción
  - Unidad PFI SECTORIAL “*PFI Units*” (más adelante PPP)
  - Proyectos Pilotos Iniciales
  - Coordinación Sectorial
  - Planificación estratégica de programas iniciales
  - RRHH especializados por sector
  - Revisión y Auditoria internas
  - Conocimiento organizacional
- Rol de Estructuración
  - Mayoría Descentralizada: Autoridad Contratante (Central o Local)
  - Casos más centralizados (ejem. defensa): combinación con PFI/PPP Unit





# Institucionalidad

- Rol de Regulación y Aspectos Técnicos
  - “Industria” PFI-PPP
    - Private Finance Panel >> Treasury Task Force >> Partnerships UK
    - Private Finance Unit >> Infrastructure UK (con PUK)
    - Pautas y Apoyo para/a Transacciones PFI-PPP (y administración contractual)
    - Estandarización de Contratos
  - Buenas prácticas comerciales (incl. Construcción)
    - Office of Government Commerce
    - Prácticas Project Management, Prince, MSP, Gateway Reviews etc,
  - Sectores
    - Rol de las Unidades PFI-PPP
    - Gobierno Local: 4Ps
    - Gobiernos Descentralizados: Escocia, Gales, Irlanda del Norte
    - Programas Específicos: PfH-Community Health Partnerships, PfS





# Institucionalidad

- Rol de Supervisión
  - Similar a Estructuración
  - Mayoritariamente descentralizado – responsabilidad departamental (estatutos gobierno local)
  - Apoyo por parte de Unidades PFI-PPP, y PUK
  - Auditoria:
    - National Audit Office (central)
    - Audit commission (local)



# Institucionalidad – Salud Pública

- NHS Inglaterra
  - 1948, gratis para el usuario, servicio de salud público más grande del mundo – 1.7m empleados
  - 10 Autoridades Estratégicas de Salud (SHA's)
    - Reducción desde 28 en 2006
- NHS Escocia, Gales e Irlanda del Norte
  - Gobiernos manejan los servicios del NHS de manera separada.



\*Subject to Parliamentary approval from 1st July 2006



# Institucionalidad – Salud Pública

- SHAs son responsables por:
  - Desarrollar planes para mejorar servicio de salud en el área
  - Asegurar alta calidad y desempeño de los servicios
  - Aumentar la capacidad de los servicios locales
  - Integrar prioridades nacionales a los planes de servicio local
- SHAs manejan el NHS a nivel local y proveen un vínculo clave entre la Secretaría de Salud y el NHS
  - Controlan las actividades de los NHS Trusts (fideicomisos)
  - Acute trusts, Ambulance trusts, Care trusts, Foundation trusts, Mental health trusts, Primary care trusts, Special health authorities
  - NHS Trusts pueden acceder a mayor grado de libertad financiera por buen desempeño



# Institucionalidad – Salud Pública

- Community Health Partnerships (CHP) - ante
  - Nombre hasta 2007: Partnerships for Health (PfH)
  - Compañía Independiente 100% del Department of Health
  - Actividad Principal:
    - Local Improvement Finance Trusts (LIFTs)
  - Desarrolla y genera inversión en salud, y ayuda a generar formas innovadoras de prestar servicios para las Autoridades Locales
  - Desarrollar la iniciativa LIFT – salud primaria en Inglaterra
  - 2/3 de la población de Inglaterra ha sido beneficiada, > USD 3,000 mill, en >250 edificios operando o en construcción
  - Más recientemente, nuevas formas de PPPs para mejorar salud y servicios sociales:
    - Community Ventures y Social Enterprises





# Regulación de Niveles de Servicio y Mecanismos de Pagos

- Especificaciones en el “Corazón del Contrato”,
  - **QUÉ y no CÓMO**
  - En tándem con el Mecanismo de Pagos (**Inseparables**)
- Diferenciación en relación a otros tipos de contratos:
  - Integración de D, C, O (y F)
  - Optimización sobre ciclo de vida del proyecto (típicamente, 20-30 años)
  - Énfasis en la prestación del servicio y no en el activo
    - si el contrato está bien estructurado, se logra una transferencia real de riesgos
  - Objetivo Clave: Valor por el Dinero
    - Comparador Público Privado – discusiones por separado
    - Transferencia **EFFECTIVA** de riesgos en el Contrato



# Especificaciones

- Especificaciones Técnicas
  - Define las características físicas de in ítem
- Especificaciones de Desempeño Operacional
  - Extensión lógica, natural, de las especificaciones Técnicas
  - Estipula el desempeño requerido de un ítem, por medio de la definición de sus “inputs” y sus “outputs” operacionales
- Especificaciones Funcionales (“**Outputs**”)
  - Define la tarea a ser desempeñada, o los resultados a ser alcanzados por un producto/ítem, sin describir el método para lograrlo
- Especificaciones de Resultados Últimos (“**Outcomes**”)
  - Define los resultados últimos a ser alcanzados por la organización del cliente

Mayor Libertad a la Innovación



# Mecanismos de Pagos

- Pago de servicios sólo cuando éstos son prestados
- Contraprestación Única o Pago Integrado
- Mecanismo de reajuste inflacionario
- Vínculo entre nivel de pagos y calidad de los Servicios recibidos (¡!)
  - Deducciones proporcionales a la falta en la provisión de Servicios
  - No sólo incentivo al Contratista, también, tomar en cuenta la importancia del Servicio correspondiente para la Autoridad
- Calibración es clave
  - Balance de coeficientes base, períodos de rectificación y “*ratchet*”
- Pago Único sin vínculo a “*inputs*” (ejem. costos o fases de construcción)
  - Sin elementos fijos (no debe garantizar pago de deuda)
- “*Sole Remedy*” (compensación única)
  - Sin perjuicio de compensaciones por terminación





# Regulación de Niveles de Servicio y Mecanismos de Pagos

- Lecciones para México
  - Claridad en las Especificaciones (“Aplicabilidad”) ¿?
  - Deducciones Proporcionales ¿?
  - Deducciones Idóneas - Relevantes ¿?
  - Pago Garantizado ¿?
- Discusión necesaria
- Necesidad de estandarización más robusta



# Administración de Riesgos

- Administración de Riesgos – TODAS las fases son necesarias
  - (a) Identificación de Riesgos;
  - (b) Evaluación de Riesgos; y
  - (c) Control de Riesgos.
- Etapa (b) recibe máxima atención
  - Literatura, PSC, simulaciones, Monte Carlo, etc.
  - Condición Necesaria pero NO Suficiente
  - ¿en desmedro de (a) y (b)?
    - >> LAS 3 ETAPAS DEBEN SER CUIDADAS



# Administración de Riesgos

- Fase (a): Identificación
  - Experiencia previa - ¿Acumulamos conocimiento corporativo?
  - Expertos alrededor de la mesa – ¿Todos incluidos?
  - UK: Lecciones del Método de “*Optimism Bias*”
- Fase (c): Control
  - Contratos Apropriados
    - Transferencia EFECTIVA de riesgos – Especificaciones y Mecanismos de Pagos “con dientes”
  - Buenas Prácticas en Administración de Proyectos
    - Mitigación de Riesgos – Administración de Acciones – Revisión Regular de Riesgos – Monitoreo – Gobernabilidad del Proyecto





# Cierre

- PFI/PPP como una herramienta más de Política Pública
- Valor por el Dinero:
  - La transacción es fundamental, pero hay otros temas - relación entre las partes, institucionalidad, cultura, liderazgo
  - PFI/PPPs no son excepciones a las Buenas Prácticas de Dirección de Proyectos
- Proceso de Adjudicación
  - Potencial para mejora - Impacto sobre herramientas – ejem. uso del PSC
- Institucionalidad Dinámica y Adaptable en el tiempo
  - Unidades especializadas son claves - RRHH apropiados, imprescindibles
- Especificación y Mecanismo de Pago – en tándem
  - Hacia Especificaciones Operacionales y Funcionales (SMART), para asegurar transferencia real de riesgos
- Administración de Riesgos
  - Fortalecer Tres Etapas, cuidado con la Identificación y el Control

