

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP (PPP)

El project management una de las claves para generar confianza en el inversor



La contratación de un *project manager* para la realización de una obra pública puede resultar una pieza clave a la hora de encontrar un socio privado que la financie, es lo que en inglés se conoce como *public private partnership (PPP)*. Y es que un buen *project manager* garantiza la consecución de la obra en los plazos estipulados y con la inversión prevista en un principio, afianzando la confianza del inversor.

Miguel Ángel Alarcó

Presidente de AEDIP (Asociación Española de
Dirección Integrada de Proyectos)
www.aedip.org

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES



Estación de autobuses de Casa (Calatayud)

La palabra anglosajona *management* tiene un significado más amplio que el que abarca el término 'gestión'. Su traducción nos centraría más en una dirección, con liderazgo ejecutivo, que optimizando, de forma eficiente, los limitados recursos que se tienen, asegura la consecución de los objetivos marcados.

Por su parte, *project* (proyecto) es la combinación de recursos humanos y no humanos reunidos en una organización temporal para conseguir un propósito determinado (David Cleland y William King en su obra "Systems Analysis and Project Management").

Los proyectos son sistemas complejos, dinámicos y temporales, constituidos por actividades multidisciplinares y recursos. Este dinamismo produce un cambio acelerado en los acontecimientos que, en general, se ve avivado por las interacciones e influencias que el entorno produce en los subsistemas del proyecto. Así, el reto principal al que se enfrenta el director de proyectos es precisamente el *management* de la aceleración del cambio, apoyado en el conocimiento de los puntos fuertes y débiles del proyecto y el estudio de las ventajas y amenazas -riesgos- del entorno.

Hasta 1970, el concepto de *project management* era prácticamente desconocido en España; hoy, por el contrario, ha dado lugar a un conjunto de técnicas que conducen a la obtención del proyecto.)

Rafael Heredia, uno de los padres del *project management* en España, decía que hasta 1970 el concepto y el término eran prácticamente desconocidos; hoy, por el contrario, ha madurado y dado lugar a un conjunto de técnicas y disciplinas que conducen a la obtención de la finalidad del proyecto.

LA DIP EN EL VOCABULARIO COMÚN EUROPEO

Los servicios de *project management* tienen su ubicación normativa en el Vocabulario Común de los Contratos Públicos (*Common Procurement Vocabulary, CPV*), contenido en el Reglamento (CE) 2195/2002 de la Unión Europea. Siguiendo la Directiva de Transparencia, el *construction project management*, o dirección integrada de proyecto de construcción, es un "contrato público de servicios" distinto a los contratos públicos de obras o de suministro (Directiva 18/2004).

Bajo el título de "Servicios de consultores de dirección y servicios conexos" quedan comprendidos los *project-management services*, o servicios de gestión de proyectos (Código CPV 74142100 del Reglamento 2195/2002). Pero además del concepto genérico, el Reglamento Europeo reconoce la especialidad de los servicios de gestión de proyectos de construcción, o *construction project management services* (Código CPV 74142310 del Reglamento 2195/2002), o como lo prefiere denominar la patronal española AEDIP: dirección integrada de proyecto.

El reconocimiento y regulación de la dirección integrada de proyecto en España dio su primer paso en abril de 2004, cuando la Administración hizo público el "Informe y conclusiones de la comisión de expertos para el estudio y diagnóstico de la situación de la contratación pública". Una de las novedades del documento fue la gestión o dirección integrada de proyecto. Los expertos españoles definieron la gestión integrada de proyectos "como el conjunto de técnicas que conciben las actividades de planificación, organiza-

ción, dirección y control que se desarrollan en una actuación inversora”.

Los tres factores que crean un marco favorable para la implantación de la dirección integrada de proyectos son la necesidad de financiación privada en la obra pública, la adecuación de España a la normativa europea en la adjudicación de obra pública, y la necesidad de generar alternativas al modelo tradicional.

LA NECESIDAD DE FINANCIACIÓN PRIVADA EN LA OBRA PÚBLICA

El Gobierno ha proyectado alcanzar los 224.000 millones de euros de inversión en infraestructuras hasta el año 2020; y los empresarios están dispuestos a invertir en forma directa unos 20.000 millones. La cantidad sin cubrir es importante, y el Gobierno no ha dicho de dónde saldrá el dinero.

Los fondos europeos, que han soportado hasta ahora una buena parte de la inversión realizada, sufrirán cambios en la nueva Unión Europea ampliada de 25 miembros. Sin embargo, las cantidades recibidas del presupuesto comunitario no se verán afectadas en el periodo 2000-2006 por la adhesión de nuevos estados; mientras que el montante y distribución de fondos para 2007-2013 se encuentra en fase de negociación. Ahora habrá que suplir la 'plata dulce' por una política de inversiones, en régimen de competencia, donde el más eficiente se lleva la mejor parte.

El apoyo que desde los Presupuestos Generales del Estado se pueda dar al esfuerzo inversor para suplir la posible reducción de estos fondos estará condicionado, en cualquier caso, por el compromiso actual de estabilidad presupuestaria del Gobierno, lo que podría exigir un incremento de las fuentes de financiación extrapresupuestarias.

El PEIT de diciembre de 2004 lo dice claramente. Las asociaciones público-privadas pretenden conciliar la



Obra en la carretera de Zor (Náser).

necesidad de inversiones infraestructurales con la necesidad de mantener la disciplina presupuestaria. La Unión Europea ya ha dado los primeros pasos que aclaran el panorama y facilitan estas operaciones. Eurostat (SEC95) aclaró recientemente las normas relativas al tratamiento contable en las cuentas nacionales de los contratos firmados por entidades públicas en el marco de la colaboración con entidades privadas. Las condiciones para que dichas inversiones queden fuera de los presupuestos y no computen como gasto público son que el socio privado asuma tanto el riesgo de construcción como el denominado riesgo de demanda.

El PEIT prevé que la utilización de fórmulas de asociación público-privada esté cerca del 20% de las inversiones totales. En Reino Unido, según Standard & Poors (Informe de 2004), con más de 400 proyectos de infraestructura bajo la fórmula de colaboración público-privada (PPP), esta representa el 19% de la inversión global. Con más de 10 años de experiencia, los españoles tenemos mucho que aprender de los ingleses, y de cómo el Gobierno debe ingenárselas para seguir atrayendo financiamiento privado que soporte parte de su desarrollo en infraestructuras.

Al ambicioso plan socialista se contraponen el ofrecimiento de la CEDE de financiar prácticamente al 50% el programa de infraestructuras por un montante total de 45.350 millones de euros en un plazo de hasta 40 años, a contar a partir de 2008. La propuesta contempla desde carreteras y autopistas hasta una línea férrea para el transporte de mercancías entre Algeciras y la frontera catalana con Francia, o desaladoras e instalaciones de gestión del agua. El objetivo, en palabras de José María Cuevas, su presidente, es "mantener la competi-



de Barcelona, junto a significativos edificios públicos, entre los que se encuentran hospitales, estadios, oficinas o sedes de organismos, constituyen la punta de lanza de esta disciplina, que crea una alternativa fiable frente a los sistemas tradicionales.

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

La expresión PPP (*public private partnership*) o CPP (colaboración público-privada, como en realidad deberíamos llamarlo) carece de definición en el ámbito comunitario. Una defini-

Si España desea ser destino de inversiones en el sector público en la nueva etapa institucional que comienza, deberá demostrar a los inversores que puede ser tan eficiente como el sector privado)

vidad ante la desaparición de los fondos europeos desde 2007". El reto es claro y la Administración debe adquirir otra tonicidad muscular. Es tiempo de ordenar los factores que producirán el cambio de cultura en la Administración.

EL PROJECT MANAGEMENT SE ACERCA A LA ADMINISTRACIÓN

En tanto y en cuanto la Administración empiece a convocar al capital privado para la financiación de obra pública, tanto más necesario será para el Estado producir un cambio cultural que le permita conducir la obra pública según los plazos acordados, ajustándola al gasto presupuestario, y brindando la mejor calidad. Si España desea ser destino de inversiones en el sector público en la nueva etapa institucional que comienza, deberá demostrar a los inversores que puede ser tan eficiente como el sector privado.

Obras emblemáticas como el Forum y la ampliación del aeropuerto



Puente Vasco de Gama (Lisboa, Portugal).

ción se puede encontrar en el Libro Verde que sobre este tema puso a consulta la Comisión Europea, y que dice que "se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio" (Libro Verde sobre la Colaboración Público-Privada y el Derecho Comunitario en materia de Contratación Pública y Concesiones, Bruselas, 30/4/2004).

Las autoridades públicas de los estados miembros recurren a menudo a operaciones PPP para realizar proyectos de infraestructura en los sectores del transporte, la sanidad, la educación y la seguridad públicas. El reparto de los riesgos entre la Administración y el socio privado depende de la elección de los operadores económicos que participarán en las diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación). Cuanto más compleja sea la operación, más



Las autoridades públicas recurren a menudo a operaciones PPP para realizar proyectos de infraestructura en los sectores del transporte, la sanidad, la educación y la seguridad públicas)

necesaria será la figura de un *project manager*. Debido a que el *project manager* es por definición proactivo y su habilidad consiste en la mitigación del riesgo, su presencia se torna indispensable para generar confianza entre los inversores desde la concepción del proyecto.

ESPAÑA, MODERNIDAD Y ATRASO

España, según el Libro Verde citado, es uno de los pocos países que tiene una legislación nueva y específica que facilita los contratos PPP (Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obras). No obstante, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha fallado en contra de nuestro país en estos días y, por tercera vez, por no tener adecuada su normativa de licitaciones públicas a la luz de las directivas de 1993. A ello le sumamos que en enero de 2006, los países miembros deberán transponer la Directiva 18/2004, más conocida como Directi-



Palacio de Congresos de Madrid.

va de Transparencia. Uno de sus novedades es el llamado "diálogo competitivo" en la adjudicación de contratos particularmente complejos.

El éxito de una operación PPP compleja depende en gran medida de lo completa que sea la normativa contractual del proyecto, y resulta crucial la evaluación y el reparto adecuado de los riesgos entre los sectores público y privado, en función de la capacidad respectiva de cada uno de ellos para asumir dichos riesgos. En este contexto, los *project managers* están especialmente capacitados para intervenir desde la fase 0 del proyecto, pues dominan el estudio de viabilidad. El reto es insalvable: configurar el negocio por el alcance del proyecto, con el objetivo de primer orden de determinar los costes y plazos de ejecución y la calidad o funcionalidad del proyecto. Esta es una herramienta fundamental de desarrollo de la dirección integrada de proyectos.

La exigencia de ser más estrictos en la gestión de proyectos es un viejo

debate del sector. Desde hace años se insiste en que la Administración debe procurar un mayor entendimiento y coordinación en lo que se ha denominado el "binomio proyecto-dirección de obra". Partimos de una premisa que, lejos de ser una petrogrullada, afirma que el proyecto y la obra se necesitan mutuamente. La Administra-

ción demanda proyectos para construir, y exige que se construya lo proyectado, buscando la máxima eficacia en todo el proceso.

Hace mucho tiempo que se viene hablando de que la Administración podría disponer de un asesoramiento técnico permanente que optimizase el proceso constructivo y, también, de los medios necesarios para agilizar la solución de incidencias con los agentes implicados. Las empresas de consultoría pueden brindar su experiencia directa y mejorar la capacitación de sus técnicos, y las constructoras pueden contar con una dirección de obra con experiencia y criterio en todas las facetas de la construcción, aprovechando de esta forma sus equipos y mejorando los procedimientos constructivos, en beneficio del precio y plazo de realización de sus obras.

A lo que se refiere esta vieja opinión es, fundamentalmente, a la necesidad de que la Administración disponga de servicios de *project management* antes de comenzar los trabajos iniciales, para agilizar el proceso, incrementar la calidad de los proyectos y aceptar los cambios justificados que pueden surgir por la diferente valoración económica bajo la coordinación de los directores de proyecto y los directores de obra cuando la responsabilidad recae entre distintas personas.

PROPUESTA ASOCIATIVA

En este panorama político, la Asociación Española de Dirección Integrada de Proyecto (AEDIPI) ha concluido una iniciativa privada que está presentando a la Administración. Se trata de los Pliegos Modelo de Cláusulas Administrativas para la contratación de la Dirección Integrada de Proyectos bajo la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que son contratos de consultoría y asistencia (artículos 52.a y 196 y ss.). Y ello por cuanto su objeto versa en la prestación de servicios de asistencia y consultoría a la propiedad en todo el proceso constructivo desde su propio origen.



Aeropuerto de Sevilla

Dicho en términos propios de nuestra legislación, el gestor del proyecto asume funciones de supervisión, coordinación, división del trabajo entre suministradores y subcontratistas, selección de los mismos, redacción de contratos, y administración de los mismos, supervisión y coordinación de la obra, con el fin de lograr el mínimo coste y plazo de ejecución, siempre dentro del presupuesto, calidad y plazo establecidos.

El paso siguiente es trabajar con la Administración en la consolidación de estos pliegos mediante el trabajo interdisciplinario con el fin de consolidar un modelo que se ajuste a las necesidades actuales de la Administración.