

ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

EVERARDO CHIAPA AGUILLÓN

INTRODUCCIÓN

El interés por las asociaciones público-privadas (APP) ha tenido un resurgimiento en los últimos años (después de que en la década de los noventa tuvieran un primer auge en Reino Unido), aunque no se llegue del todo a un consenso sobre lo que realmente son. Actualmente, parece ir ampliándose el espectro donde se ubican las diferentes formas en que los gobiernos colaboran con el sector privado, que van desde una mera adquisición de bienes y servicios hasta la formación de entes híbridos con participación de ambos sectores. Dicha colaboración se enmarca en escenarios donde la prestación de un servicio se complejiza por su inscripción en ámbitos de especialización técnica muy grandes y mercados en plena expansión (Cabrero, 1999). Las estrategias desde los gobiernos, entonces, tiende a abrir paso a la privatización de la producción y distribución de servicios que, de otro modo, podría enfrentar riesgos de obsolescencia de la administración pública directa de servicios (Cabrero, 1999).

La participación de privados en tareas tradicionalmente exclusivas del gobierno no es una cuestión meramente técnica, sino que también existe un interés por lograr eficiencia en el financiamiento de la prestación de servicios. Dicho de otro modo, las agencias privadas son potenciales absorbentes de la inversión requerida, permitiendo que los gobiernos distribuyan el gasto público en otras alternativas (Cabrero, 1999). De manera general, tanto por su operatividad técnica como por el manejo de recursos financieros, la prestación de servicios por medio de APP puede atraer beneficios, pero también implica el manejo de riesgos latentes.

La literatura en la materia y la evidencia internacional muestran que el éxito o fracaso de los objetivos de una APP está definido en gran medida por tres cuestiones: un manejo responsable de las finanzas, establecer reglas claras para la coordinación entre actores y contemplar todo elemento generador de costos. Dada la creciente popularidad de políticas basadas en esquemas público-privados y la necesaria búsqueda de eficiencia en el uso de recursos públicos, es necesario conocer aspectos fundamentales en la concepción y los orígenes de las APP. Asimismo, saber de los retos actuales que enfrenta este tipo de asociaciones puede ser de utilidad en procesos de toma de decisión futuros para la provisión de servicios públicos. Este capítulo contempla algunas definiciones básicas sobre APP y hace un repaso de algunas experiencias ilustrativas para plantear, posteriormente, una serie de implicaciones, retos y consecuencias en el aprovechamiento de los esquemas de APP para la provisión de servicios públicos.

BASES CONCEPTUALES

Con base en la distinción que hacen Graeme A. Hodge y Carsten Greve (2007), se tienen dos concepciones al respecto de las APP. La primera ve a las APP como “una nueva herramienta de gobernanza que [sustituye] el método tradicional de contratación de servicios públicos por medio de licitaciones competitivas” (Hodge y Greve, 2007:545). La segunda concepción propone la idea de ver a las APP como una nueva expresión en el lenguaje de la gestión pública para referirse a los mismos procedimientos utilizados anteriormente en la provisión de servicios públicos, como privatización o contratación externa (Hodge y Greve, 2007).

Si bien estas ideas sobre las APP son válidas y tienen sentido acerca del tratamiento práctico o lingüístico del concepto, se debe partir de una definición que, aunque de manera muy básica, sí las describa. Literatura reciente cita la definición de APP de van Ham y Koppenjan (2001) que se refiere a éstas como “[cooperaciones] de algún tipo de durabilidad entre actores públicos y privados en las que conjuntamente desa-

Asociaciones Público-Privadas

rollan productos y servicios y comparten riesgos, costos y recursos que se relacionan con esos productos” (p. 598). Una particularidad de esta definición es que, a diferencia de las meras contrataciones y adquisiciones por parte del sector público, y además de requerir la inversión mutua, es que hay una labor de gestión de la inversión y/o de recurso por parte de terceros.

Además de la definición de Van Ham y Koppenjan, es importante resaltar la separación que hacen Jens K. Roehrich *et al.* (2014) del concepto de APP, de acuerdo a varias dimensiones. La mayoría de estas conceptualizaciones, contempla una obvia relación interorganizacional (Kernaghan, 1993; HM Treasury, 1998; Osborne, 2000; Lewis, 2001; Forrer et al., 2010), mientras que, en el resto de las dimensiones que vuelven diferenciabiles dichas conceptualizaciones, se incluye: la provisión de servicios (Engel et al., 2008), los contratos (Osborne, 2000; Partnership British Columbia, 2003) y las inversiones mutuas público-privadas (Lewis, 2001). Pero además de la construcción conceptual, valdría la pena preguntarse cuáles son los objetivos en la formación de APP.

Clasificación dimensional

Al hablar sobre APP, comúnmente se hace referencia a títulos/contratos de concesión para los que los gobiernos acuerdan un periodo de duración de largo plazo con una agencia privada. Pero además del acuerdo temporal, se procura, en estos acuerdos, el tipo de participación de cada sector por cada actividad. En este sentido, existen diferentes modelos de APP que dependen, por ejemplo, de quién construye, quién opera y quién posee la infraestructura que habrá de servir en la prestación de un servicio. La construcción, la posesión y la operación de las APP forman el conjunto de dimensiones que habrá de combinarse forzosamente con la dimensión temporal.

Los contratos pueden adquirir la modalidad de Construir-Operar-Transferir (o *BOT* por sus siglas en inglés), en la que el concesionario tiene la tarea de financiar y administrar la operación

de la infraestructura para la prestación de un servicio, pero al cumplimiento del plazo del contrato los activos son transferidos al gobierno. Asimismo, existe la modalidad de Construir-Poseer-Operar-Transferir (o *BOOT*) que añade la fase de posesión del activo por parte del agente que, al igual que en el caso anterior, habrá de cederse a la autoridad al término del contrato. Ésta última es considerada como la forma más dominante de APP (Evans y Bowman, 2005). Además, existen otras formas de APP que contemplan la intervención del sector privado en solamente la fase de diseño, como Diseñar-Construir-Financiar-Operar (o *DBFO*) y Diseñar-Construir-Operar (o *DBO*) (ver cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Modalidades de las Asociaciones Público-Privadas

BOT: Construir-Operar-Transferir (<i>Build-Operate-Transfer</i>)	La entidad concesionaria queda a cargo de la construcción y de la operación de la infraestructura por el plazo que dura la concesión.
BOOT: Construir-Poseer-Operar-Transferir (<i>Build-Own-Operate-Transfer</i>)	El gobierno vende su infraestructura y la renta por un periodo de largo plazo a una organización que la financiará durante el plazo de la concesión. Se caracterizan por altos costos de transacción y de licitaciones.
DBFO: Diseñar-Construir-Financiar-Operar (<i>Design-Build-Finance-Operate</i>)	El sector privado financia, diseña, construye y opera un activo generador de ingresos por lo que dura una concesión con un periodo predeterminado.
DBO: Diseñar-Construir-Operar (<i>Design-Build-Operate</i>)	El sector público adquiere la infraestructura al momento del acuerdo y mantiene su propiedad, mientras el sector privado es responsable de la operación del activo por cierto periodo.

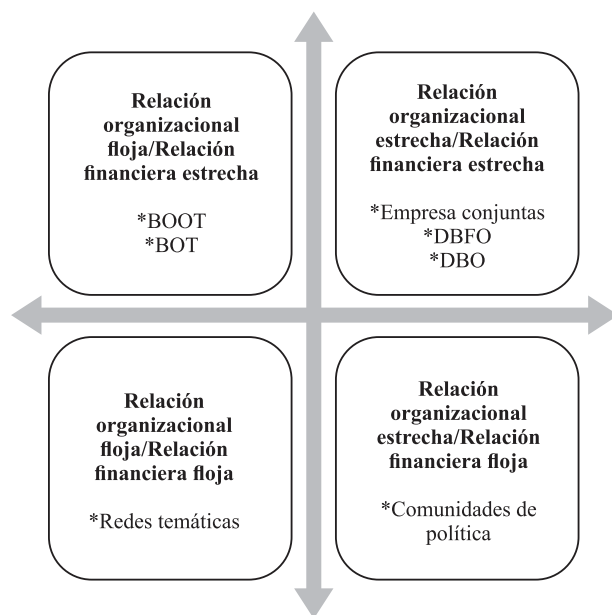
Fuente: Hodge y Greve, 2016; Vasallo, 2015; Evans y Bowman, 2005.

Estas modalidades implican relaciones de largo plazo, comúnmente de más de 20 años, por lo que, a pesar de que se considere que la mera adquisición de activos consiste por sí misma un modelo de APP, éstas implican relaciones de horizontes temporales lejanos durante los cuales los gobiernos y empresas privadas se involucran más allá del simple intercambio de activos inmediato (a corto plazo). Pero además de considerar la interacción entre gobiernos y empresas, con base en una dimensión temporal y por objetivos, habría que

Asociaciones Público-Privadas

tomar en cuenta el tipo de relación que ambos sostienen. Greve y Hodge (2005) sugieren, por ejemplo, ver a las APP como redes de política, básicamente definidas como “arreglos especiales para la cooperación público-privada” en las que interactúan dos dimensiones: una financiera y una organizacional (ver diagrama 4.1). La dimensión financiera se refiere al compromiso financiero que adquieren actores de ambos sectores con la APP, mientras que la dimensión organizacional se refiere a qué tan estrechamente organizada es la relación de dichos actores.

Diagrama 4.1 Grado de interacción bidimensional en las APP



Fuente: Elaboración propia con base en Greve y Hodge (2005).

Nota: El eje horizontal representa el grado de cohesión en la relación organizacional. Entre más tienda a la izquierda, se asume una relación más floja; entre más se aproxime a la derecha, se asume una relación más estrecha. El eje vertical representa la cohesión en la relación financiera. Entre más arriba, se considera una relación más estrecha; entre más abajo, se considera una relación más floja.

Mientras Evans y Bowman (2005) toman en cuenta, para clasificación de los diferentes modelos de APP, la adquisición tradicional del sector público y los proyectos de tipo *BOT*, *BOOT*,

DBFO y DBO, Alborta *et al.* (2011) amplían el espectro de dichos modelos al incluir contratos de prestación de servicios, contratos de administración, concesiones, modelo *BOT*, cooperativas y asociaciones a riesgo compartido. Es importante destacar que en el caso de las adquisiciones y de las contrataciones de servicios, la relación entre sector público y sector privado puede ser de carácter muy efímero, por ejemplo con la compra de materiales o mobiliario para oficinas, a diferencia de aquellos proyectos en los que hay un involucramiento en diversas etapas del desarrollo y habilitación de la infraestructura. Por ello, a fin de conocer y evaluar a las APP en función de su desempeño con el paso del tiempo, se sugiere la concentración en proyectos con horizontes temporales de varios años. En este sentido, la ubicación de las APP en una dimensión temporal, dependiendo del modelo que se adopta, coloca a los procesos de contratación y adquisición tradicionales en el extremo de menor duración, mientras que los modelos que, por lo general tienen una duración de más de 20 años (DBFO, BOOT, BOT y DBO), se encontrarían más próximos al extremo de mayor duración. En el medio se encontrarían diversas modalidades cuya duración puede no ser tan corta como una contratación de prestación de servicios, pero que tampoco implica un compromiso de varias décadas (ver diagrama 4.2).

Diagrama 4.2 Dimensión Temporal de las APP



Fuente: Elaboración propia con base en Alborta *et al.* (2011).

Asociaciones con objetivo específicos

A pesar de la integralidad con la que se ha intentado definir a las APP, contemplando aspectos como la distribución de riesgos y beneficios de las relaciones interorganizacionales/

Asociaciones Público-Privadas

intersectoriales, ha surgido una figura que escapa a la definición de APP: la figura (compleja en sí misma) de las empresas conjuntas de asociación público-privada (*joint venture public private partnership*) (JVPPP). La lógica de las JVPPP obedece a una forma de arreglos público-privados, de estrechas relaciones organizacionales y financieras (Hodge y Greve, 2007), que incluyen el cofinanciamiento, posesión, desarrollo y operación de las instalaciones o infraestructura de un activo (Higgins y Huque, 2015). Es decir, la creación de un ente especializado en el funcionamiento de un bien o servicio específico, generalmente (si no es que en todos los casos) de carácter público. Esta forma de APP no se ha contemplado en las categorías anteriormente mencionadas ya que una JVPPP implica la coparticipación integral (en todas las etapas) de ambos sectores, público y privado. La diferencia con otro tipo de APP, entonces, es que los socios en las JVPPP (sector público y sector privado), mantienen el control y equidad en un proyecto, actuando esencialmente como padres con su hijo (Higgins y Huque, 2015). Independientemente de la eficiencia que pudiera representar la formación de JVPPP, siempre es cuestionable qué tanto estas asociaciones contravienen principios de transparencia y rendición de cuentas, privilegiándose el secreto y la opacidad de los proyectos, dada la participación de actores del sector privado cuya obligación de rendir cuentas pareciera no ser de la misma naturaleza que la del sector público.

En relación con los proyectos que se ajustan a un modelo de JVPPP y con base en propuestas de medición del desempeño de este tipo de asociaciones, en función del aprendizaje de experiencias previas y el logro de objetivos, se sostiene que las JVPPP enfrentan grandes retos en cuanto al alcance de objetivos, el aseguramiento de la cooperación de los socios y el ajuste a principios de rendición de cuentas (Higgins y Huque, 2015). Los riesgos en la configuración de las JVPPP son el alejamiento de la transparencia, en los procesos que implica cada actividad conjunta; el alejamiento de las expectativas, y la arrogancia de los tomadores de decisión ante la imposibilidad de exigencia en la rendición de cuentas. Un caso significativo

es el del Hong Kong Disneyland Resort, ya que reunió al sector público y a una corporación privada transnacional en una JVPPP, enfrentando dificultades considerables al principio, principalmente en rendición de cuentas, pero desempeñándose razonablemente bien en la actualidad. Sin embargo, aún se está a la espera de ver los resultados a largo plazo, ya que inicialmente las proyecciones en la concurrencia al complejo habían sido calculadas por encima de lo que se fue observando en sus primeros años de operación (Higgins y Huque, 2015).

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Hay que recordar que los orígenes de las APP se ubican en la Iniciativa de Financiamiento Privado (*PFI* por sus siglas en inglés) en Reino Unido, en los años noventa, y que su práctica se ha extendido a otras regiones del mundo, por ejemplo, América Latina (Vassallo, 2015) y Asia (Higgins y Huque, 2015), para formar parte de sus políticas públicas. Si bien la utilización de las APP como modelo en la provisión de servicios se ha extendido a diversas latitudes, no siempre obedecen a una misma lógica o propósito. Se ha observado la incursión de las APP en muy diversos proyectos en distintos sectores, por ejemplo, en la habilitación de edificios y túneles, desarrollo de puertos, estadios deportivos, manejo de aguas residuales, prisiones, escuelas, transporte y servicios de emergencia, humanitarios y de beneficencia (Hodge y Greve, 2007).

Parte del cuestionamiento principal de las APP en los casos a nivel internacional radica en los objetivos para su formación. Es decir, qué vuelve conveniente que un servicio público se provea por medio de una APP. Pese a que una APP es cofinanciada por socios desde el sector público y el sector privado, su formación no representa necesariamente un ahorro presupuestal, sino el alcance de mayores recursos que, sin embargo, pueden ser mal invertidos o mal utilizados. Casos de corrupción, incluso, han surgido por la puesta en marcha de una APP. Ejemplo de ellos son los centros de detención para Menores en Wilkes-Barre, Pennsylvania, cuya gestión correspondía a privados. Dos jueces

Asociaciones Público-Privadas

fueron condenados por aceptar sobornos del constructor de los centros de detención para otorgar contratos e imponer sanciones severas a menores para incrementar la población reclusa.

Para tener una idea de cómo están repartidos los proyectos de APP alrededor del mundo, se ha tomado en cuenta la Base de Datos de la Participación Privada en Infraestructura (*Private Participation in Infrastructure*) del Banco Mundial, para el periodo entre 1990 y 2015 (ver cuadro 4.2 y gráfica 4.1). No obstante que esta base de datos es una buena aproximación de la importancia que tiene la participación privada en la dotación y habilitación de infraestructura para proyectos de APP, sólo están considerados los proyectos donde participan gobiernos centrales/federales y no están consideradas las obras que emanan del ámbito local como pueden ser las vinculadas al transporte público urbano, u otros sectores como la educación.

Cuadro 4.2 Total de proyectos con participación privada de 1990 a 2015.

Sector	Asia Oriental y Pacífico	Europa y Asia Central	América Latina y Caribe	Medio Oriente y Norte de África	Asia del Sur	África Subsahariana	Total
Electricidad	766	411	978	53	581	197	2986
Agua y Alcantarillado	517	47	318	27	17	29	955
C a m i n o s (carreteras)	213	10	323	0	391	14	951
TIC	83	293	153	52	77	208	866
Puertos	121	32	158	21	51	55	438
Gas Natural	210	51	89	6	8	7	371
Aeropuertos	32	34	74	12	10	15	145
Ferrocarriles	30	8	62	2	8	20	130
Número de países con participación privada	20	22	29	12	8	47	138

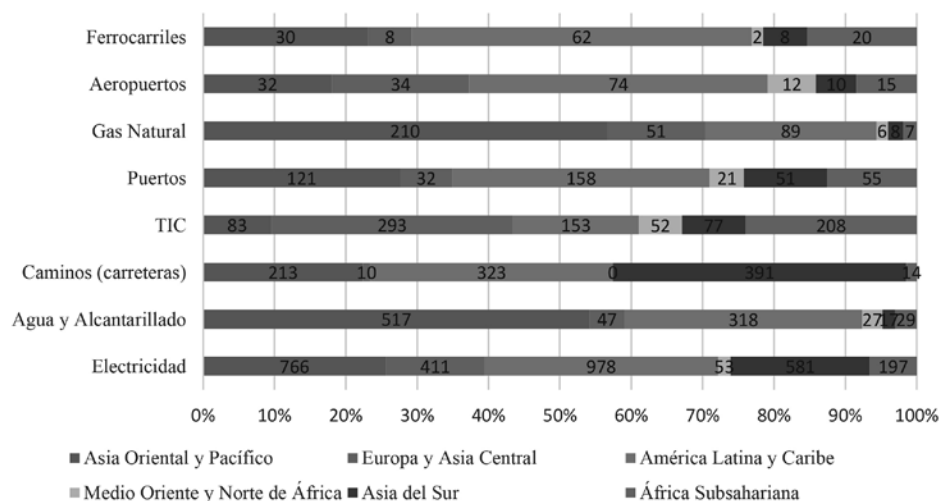
Fuente: The World Bank PPID.

Nota: La Base de Datos de la Participación Privada en Infraestructura del Banco Mundial recolecta información de más de 6,400 proyectos de infraestructura en 139 países de ingresos medios y bajos.

La crítica principal sobre las APP proviene de cuestionar si la participación privada puede ayudar a hacer más eficiente aquello que el sector público haría de manera exclusiva. De acuerdo con la experiencia en Reino Unido, principal pionero de las APP, se ha sugerido que el financiamiento privado no provee o genera más infraestructura que el financiamiento público (Hall, 1998). En varios de los casos más severamente criticados, el problema con las APP radica en aspectos de un manejo irresponsable de recursos: falsa contabilidad (Monbiot, 2002) y corrupción que deriva en aumento de deudas (Greve, 2003). Aun con la crítica vertida, hay quienes, a partir de la experiencia del Reino Unido, presentan hallazgos que sugieren popularidad y éxito empírico de las APP (Pollit, 2005). Entre los argumentos de Pollit (2005) se dice que los proyectos de la PFI en gran porcentaje de las ocasiones (a pesar de haber analizado únicamente cinco casos) son entregados en tiempo y dentro del presupuesto, con riesgos de construcción generalmente transferidos exitosamente y con considerables innovaciones en el diseño. Sin embargo, tomando en consideración los procesos que van desde el diseño o propuesta de un proyecto de APP, hasta su implementación, la transferencia de riesgos en la construcción puede representar tan sólo una mínima parte de todo el riesgo que en la vida del proyecto habrá de repartirse entre inversionistas del sector privado y gobierno. La entrega y puesta en funcionamiento del activo no representan por sí mismas una distribución justa (si acaso por “justa” pudiera entenderse “exitosa”) de los riesgos que implica optar por un proyecto con inversiones pública y privada.

Asociaciones Público-Privadas

Gráfica 4.1 Total de proyectos con participación privada por sector de 1990 a 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de The World Bank PPID.

En el mismo sentido, habría que considerar que una distribución equitativa de los riesgos no puede entenderse sino por la exhaustividad en la que pudiera elaborarse un contrato, título de concesión, o cualquier instrumento que rijan la relación y participación entre actores. Dado que los contratos entre socios de una APP son de largo plazo, se vuelven más complejos que en las simples contrataciones externas y, en consecuencia, se vuelve imposible redactar contratos completos (Vining y Boardman, 2008). Al respecto, la experiencia en el Reino Unido y Australia, de acuerdo con Vining y Boardman (2008), señala que los gobiernos no tienen mucho éxito en la modificación de los riesgos transferidos al sector privado ya que, para el sector privado, aceptar riesgos implica, también, requerir mayores compensaciones. En el caso muy particular de Metronet (la empresa a cargo del transporte subterráneo en Londres entre 2003 y 2008), por una parte, el gobierno contaba con escasas experiencia y habilidad contractual; por otra parte, el compromiso adquirido por los líderes del sector público con la ciudadanía empujó forzosamente y de forma precipitada

a entregar el proyecto como una APP. Ambas situaciones, independientemente del caso, pueden elevar la probabilidad de un incremento en los costos de transacción (Vining y Boardman, 2008).

En cuanto a la experiencia en América Latina, más allá de los ejemplos que por los orígenes de las APP se pueden encontrar en Reino Unido o en países de la mancomunidad, se cuenta con un número cada vez mayor de casos en los que las APP participan para la provisión de infraestructura. Al margen del éxito que Alborta *et al.* (2011) exhiben y resaltan en la experiencia latinoamericana en cuestiones como salud o educación, vale la pena retomar la diversidad de acciones que, como proyectos de APP, se han emprendido en la región. En México, por ejemplo, se ha adoptado la modalidad de APP para la habilitación de Hospitales Regionales de Alta Especialidad en las zonas de Oaxaca, Yucatán, Chiapas y Tamaulipas; además de los proyectos de edificaciones educativas en zonas con población vulnerable (Alborta *et. al.*, 2011). Similar es el caso de Chile, donde ha habido proyectos donde el sector privado ha intervenido en el diseño y operación de infraestructura del sector salud (Alborta *et al.*, 2011).

Existen algunos casos importantes de relativo éxito en América Latina, sobre todo en aquellos de gran magnitud como los relacionados con la infraestructura pública. Por ejemplo, los proyectos viales San José-San Ramón y San José-Caldera, en Costa Rica; la vinculación de capital privado en el Aeropuerto El Dorado de Bogotá, en Colombia; la concesión de infraestructura penitenciaria en Chile (Vasallo, 2015), y recientemente la creación de Sociedades Anónimas Promotoras de la Inversión en México, para la operación de la infraestructura pública de transporte urbano. No obstante, el éxito en el desempeño de las APP no es una coincidencia, sino resultado de la forma específica en que llevan a cabo los procesos. Existen decisiones que pueden llevar al fracaso de estos proyectos, tal como en el mencionado caso de Metronet en Londres, debido principalmente al mal cálculo en los costos de transacción y la inequidad en la repartición del riesgo (Vining y Boardman, 2008).

Asociaciones Público-Privadas

Además de la dotación de infraestructura, como en los casos de hospitales o edificaciones con propósitos educativos, la prestación de servicios (como una gestión operativa más que de construcción) es un campo donde han incursionado las APP latinoamericanas. En la experiencia colombiana y chilena se cuenta con el caso de escuelas concesionadas u otorgamiento de vouchers (ver capítulo 7 en este volumen), y en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua, se ofrecen servicios de atención preventiva e incluso especializados, en el sector salud, por medio de las APP (Alborta *et al.*, 2011). Si bien el interés por contar con la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos se ha enfatizado en proyectos de gran complejidad infraestructural o especificidad técnica, como los aeropuertos, telecomunicaciones y electricidad, el espectro de sectores en los que se ha dado la participación de estas asociaciones se ha ido ampliando gradualmente, hasta incluir aquellos de naturaleza más local.

A pesar de que salud, educación o servicios carcelarios sean considerados sectores no tradicionales en el desempeño de las APP (Alborta *et al.*, 2008), la experiencia internacional ha arrojado recientemente varios casos de colaboraciones para proyectos dentro de estos sectores. Conforme pasa el tiempo, parece existir una tendencia en la ampliación de sectores y regiones del mundo en los que ha sido posible la participación conjunta entre gobierno y empresas privadas. La multiplicidad de las APP les permite adaptarse a diferentes sectores, niveles de gobierno y tipos de producto que se pueden entregar a partir de esta modalidad.

APLICACIONES

A pesar de los riesgos, las organizaciones públicas han mostrado gran apertura hacia los proyectos provenientes de las APP como iniciativas de financiamiento privado, ya que se parte de dos prometedoras ideas subyacentes: 1) un modelo de APP reduce la presión sobre los presupuestos gubernamentales debido a la eficiencia de las empresas privadas (Oliveira y Cunha, 2013;

Koppenjan y Enserink, 2009; Hodge y Greve, 2007; Estache y Rus, 2000, en Koppenjan y Enserink, 2009), y 2) se genera mejor valor por dinero (VPD) en la provisión de infraestructura pública (Hodge y Greve, 2007). El VPD se refiere a la valoración del dinero invertido en un proyecto con participación privada, por sus resultados en eficiencia y en calidad de los servicios. Sin embargo, el empuje por establecer relaciones entre los gobiernos y organizaciones del sector privado puede tener su origen no siempre en proyectos para aumentar el VPD, sino depender de la actuación de diversos grupos con intereses privados contrarios a los valores democráticos.

El poder contar con acuerdos conjuntos con relativa estabilidad, depende de la cultura organizacional muy particular de cada contexto y del grado de centralización para la colaboración en forma de APP. Al decir esto, es fácil pensar en cómo los gobiernos nacionales fomentan la coparticipación de los sectores público y privado, mediante el establecimiento de la normativa que las ha de regir, pero dada la relevancia que tienen las APP en la provisión de servicios públicos, su lógica puede tener más sentido práctico en el ámbito local. Dicho de otro modo, los gobiernos pueden impulsar y ser los responsables de la política de APP (en un sentido *top-down* o de arriba hacia abajo), sentando las bases y reglas que permean hacia otros niveles de gobierno y por las que se impulsen e incentiven los proyectos conjuntos; pero pueden ser los actores al interior de las redes de política y de los grupos de interés quienes empujen el ejercicio conjunto de estas asociaciones (en un sentido *bottom-up* o de abajo hacia arriba) más allá de la legislación existente en la materia (Hodge y Greve, 2007).

Implicaciones presupuestarias

La evidencia empírica parece apuntar a que los proyectos de APP disminuyen las restricciones y déficits presupuestales que enfrentan los gobiernos para la provisión de servicios públicos. Sin embargo, no existe evidencia suficiente para conocer las consecuencias concretas que tiene el optar por un proyecto de

Asociaciones Público-Privadas

participación conjunta entre sector público y privado. Es decir, no se ha investigado (y probado) suficientemente el contrafactual de un proyecto tal para ver si, bajo las mismas circunstancias, cuesta más o menos, dependiendo si es realizado mediante una APP o lo lleva a cabo directamente el gobierno; condición que se presume necesaria para tomar la decisión en un sentido u otro. Por una parte, se habla de la disminución de costos cuando se da una contratación externa, debido a la presión competitiva del mercado que elimina ineficiencia X (Hodge, 2000). Idealmente las APP sirven para agrupar esfuerzos en la inversión para proveer servicios, ocupando la experiencia y la capacidad de las empresas desde el sector privado. En este sentido, estas asociaciones funcionan como herramientas de política que responden a problemas deficitarios en la infraestructura, cuando hay restricciones presupuestarias, transfiriendo los costos hacia gobiernos posteriores o a los contribuyentes (Linder, 1999; Winch, 2000).

Sin embargo, por otra parte, la producción privada puede incrementar los costos de transacción cuando los gobiernos tengan que realizar actividades de negociación y monitoreo con sus proveedores (Globerman y Vining, 1996). Habrá que distinguir entre la mitigación de las diversas presiones presupuestales para los gobiernos por el involucramiento del sector privado en la provisión de servicios, y la generación de costos que trae consigo la asociación de ambos sectores. Es decir, la alternativa de ampliar los márgenes de participación del sector privado en las tareas públicas conlleva la generación, por ejemplo, de costos de transacción. Estos costos se relacionan, principalmente, con dos características del servicio que se busca proveer: la especificidad de los activos necesarios para proveer el servicio y la mensurabilidad del mismo (Williamson, 1981; Brown y Potosky, 2003).

Aun con la existencia de estos costos, la elección de una producción externa por medio de una APP, no siempre es sinónimo de eficiencia. La contratación externa es a veces elegida como alternativa a la producción interna de los gobiernos, a

partir de motivos más allá de la búsqueda de eficiencia (Carver, 1989). Dicho de otro modo, el mecanismo de producción de un servicio por medio de una APP puede no obedecer a una lógica de minimización de costos y, por el contrario, puede representar un desembolso mayúsculo del gobierno hacia las empresas, y traducirse en un servicio de costos elevados para el usuario. En resumen, la realidad política del entorno y las rutinas en la toma de decisiones son restricciones, además de las presupuestales, que entran en juego para optar por el mecanismo más conveniente de dotación de un servicio público.

De manera muy general y sin desestimar los intentos por explicar las diversas motivaciones que dan lugar a una APP, se reconoce que la coparticipación de gobiernos y empresas privadas puede representar la aparición de costos que por la necesidad de control en las relaciones de ambas partes tendrán que asumirse. En otras palabras, al evaluar las consecuencias de formas alternativas en la provisión de infraestructura (como las APP), se deberían incluir los costos de transacción en los que incurre el gobierno derivados del proyecto en cuestión, incluso si no fueran considerados en el presupuesto original (Vining y Boardman, 2008). Se deduce, entonces que, entre más internalizada sea la producción de un servicio, menores tendrían que ser los costos de transacción. En su defecto, si la producción del servicio requiere de la participación de agentes externos, los costos de transacción tendrían que elevarse, toda vez que se vuelve necesario establecer negociaciones y realizar el monitoreo correspondiente al cumplimiento de acuerdos entre partes.

Implicaciones en la generación de valor por dinero

Otro aspecto que justifica la formación de APP, además del aligeramiento presupuestal, es la generación de VPD. El enfoque de la provisión de servicios a partir de la iniciativa privada puede no traer únicamente una mejora a partir de generar VPD, sino acarrear, también, problemas deficitarios y riesgos en su propósito de perseguir el VPD. La dificultad y subjetividad

Asociaciones Público-Privadas

que representa el cálculo de su factibilidad, no permiten plantear una única forma de evaluar proyectos. Sea cual sea el utilizado sobre las APP, la idea principal para un análisis costo-beneficio, mediante un análisis de VPD o cualquier otro, se basa en la comparación entre los costos de un proyecto con y sin participación privada.

De acuerdo con Vassallo (2015, p. 36) el óptimo VPD “representa la mejor combinación de todos los costos y beneficios que genera el proyecto a lo largo de su vida”. Básicamente, si un proyecto de APP pretende validarse bajo el criterio de VPD tendría que cumplir con la condición de mostrar que “genera beneficios netos, iguales o superiores a los que obtendría en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un Proyecto de Referencia” (Vassallo, 2015) (una obra pública convencional sólo con la participación del gobierno, por ejemplo). El VPD también puede definirse como “la diferencia entre el valor presente del costo total neto de un Proyecto Público de Referencia ajustado por riesgo y por ingresos de terceras fuentes, y el costo total del proyecto [de APP]” (MEF, 2012). Sin embargo, a veces la valoración meramente cuantitativa de los proyectos no corresponde exactamente a la realidad pues, al tratarse de proyecciones de largo plazo, prever un comportamiento constante y libre de eventos contingentes se plantea difícil. Es de destacar, además, que en diversos países la normativa que regula a las APP no hace alusión al VPD como uno de los principales criterios de validación. Por ejemplo, en el caso de México la Ley de Asociaciones Público-Privadas menciona únicamente que “los proyectos de asociación público-privada deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento” (DOF, 2016, Art. 2).

En muchos casos, el alejamiento de la realidad observada con la propuesta original de los proyectos hace mermar el VPD previsto. Es por ello que la sobrestimación de la demanda por el servicio, la subestimación de los costos de construcción y demás cálculos con amplia posibilidad de error, perjudican el

cumplimiento a cabalidad de las metas planteadas, como en el caso de Disneyland Hong Kong. La consecuencia de dichas discrepancias se traduce en modificaciones forzosas de los términos contractuales entre partes (gobierno y empresas) cuyos efectos terminan siendo absorbidos, en la mayoría de los casos, por los propios usuarios del servicio o los contribuyentes (Vassallo, 2015).

La necesidad imperante de propiciar, si no el ahorro, la sanidad presente y futura de las finanzas del proyecto de APP y el beneficio social derivado de su puesta en marcha, vuelven complejo el escenario en el que los gobiernos deben decidir sobre la mejor opción de provisión de un servicio. Este tipo de asociaciones sólo están justificadas cuando se puede comprobar que el sector privado puede contribuir a generar el valor que, por sí mismo, el sector público no lograría, por lo tanto, en todos los casos en los que un gobierno ha decidido colaborar con empresas privadas, es necesario contar con la capacidad técnica e instrumental para evaluar el VPD de un proyecto de APP. Esto no quiere decir que un proyecto deba justificarse meramente por la comprobación de su factibilidad financiera, sino también del beneficio social que pueda aportar.

Para lograr esto, la disponibilidad de la información financiera, además de la calidad en su generación, son aspectos fundamentales para que los cálculos del presupuesto y de los beneficios sociales sean lo más aproximados a la realidad. Para la estimación del VPD, mínimamente se deben incluir tres tipos de costos tanto para el proyecto público de referencia como para el proyecto público-privado: costo base del proyecto, costo de riesgos retenibles y costo de riesgos transferibles. El primero se refiere a aquello que forzosamente es responsabilidad de la entidad contratante. El segundo se refiere a aquello que puede quedar en manos de la autoridad. Mientas que el último se refiere a lo que se pueden asignar a los socios privados (Vassallo, 2015). Además, es necesario incluir la tasa de descuento aplicable—tanto al proyecto de referencia como a la APP—y tomar en consideración el periodo para el que está proyectada

Asociaciones Público-Privadas

la asociación. Básicamente, el VPD es la diferencia del valor presente neto del proyecto de referencia contra el proyecto de APP.

A diferencia de lo que refiere Vassallo (2015), en México no es muy claro si existe obligatoriedad para la realización de un análisis basado en el VPD. Vassallo (2015) hace referencia a los “*Lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio de los Proyectos de Servicios a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal*” (sic) como el instrumento que contiene los “criterios [que] tienen por objeto establecer los requisitos a los que deberían ceñirse estas entidades públicas, en la elaboración del análisis *value for money*” (p. 203). Sin embargo, el cálculo del VPD obedece a un criterio de eficiencia financiera, basada en costos, que puede quedar al margen de lo que persigue un análisis costo-beneficio en los términos que establece la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta dependencia define un análisis costo-beneficio como “una evaluación socioeconómica del programa o proyecto a nivel de prefactibilidad, [que consiste] en determinar la conveniencia de un programa o proyecto de inversión mediante la valoración en términos monetarios de los costos beneficios asociados directa e indirectamente, incluyendo externalidades, a la ejecución y operación de dicho programa o proyecto de inversión” (SHCP, 2016).

En resumen, mientras que los análisis costo-beneficio pueden caer en la subjetividad que representa plantear de manera excesiva la conveniencia de los proyectos en términos de beneficio social, un análisis VPD es más objetivo y realista en sus proyecciones. No está a discusión la provisión o no de un servicio, sino los criterios de validación de sus mecanismos de producción. La experiencia señala la necesidad de considerar el VPD como un elemento esencial de selección de los esquemas de APP. Este tipo de asociaciones no solamente deben garantizar la factibilidad financiera a partir de los costos que implican, sino que deben certificar que existirá una utilidad social que justifique los recursos que habrían de sostenerlas.

APRENDIZAJES

Cuando por más de dos décadas se ha tenido oportunidad de conocer los alcances que tienen las APP para solucionar problemas públicos mediante la provisión de servicios, existen aprendizajes a resaltar. Un punto importante al respecto de estas lecciones es considerar opciones alternativas en la validación de la factibilidad de los proyectos bajo la modalidad de APP. Sin embargo, previo a poder plantear propuestas en relación con dichas opciones, valdría la pena destacar cuáles son las consecuencias de la debilidad administrativa sobre los recursos que se destinan a un proyecto de APP y, subsecuentemente, conocer las principales prácticas que con base en el cúmulo de conocimiento sobre estas asociaciones se sabe que pueden conducir a su adecuado desempeño.

Consecuencias en la administración de costos

Si bien se ha reconocido que uno de los motivos por los que la provisión de servicios públicos se pueda realizar mediante la participación de entes privados es la reducción de la presión presupuestaria sobre los gobiernos, esto no quiere decir que un proyecto bajo un esquema de APP resulte más barato. Los requerimientos y especificidad de los activos necesarios para proveer un servicio pueden elevar los costos de un proyecto. Por esta razón, si se considera que, por una parte, la tecnología que pueda aportar el sector privado es más compleja que la que pueda aportar por sí mismo el gobierno y que, por otra parte, la complejidad tecnológica implica montos de inversión mayores, se puede asumir que en los casos de APP en que se cumplen ambos supuestos las inversiones totales son mayores que en los proyectos de provisión directa.

En el entendido de que los proyectos de APP por lo general elevan los costos totales respecto a un proyecto de provisión de un servicio directamente por el gobierno, se perciben algunos escenarios con base en el aprendizaje de la experiencia internacional:

Asociaciones Público-Privadas

1. En muchos casos, el aumento de los costos se ha debido a inexperiencia y/o mal manejo contable de los proyectos. La inexperiencia en el manejo de la contabilidad de propuestas sofisticadas de esquemas financieros para obras de gran magnitud puede conducir posiblemente al fracaso de la provisión de un servicio por medio de una APP. Los problemas consecuentes de la incapacidad de sostener financieramente un proyecto pueden conducir a transferir los sobrecostos a usuarios o, intertemporalmente, a otras administraciones gubernamentales. Debido a esto, es necesario garantizar que existe un manejo experto de la contabilidad y proyecciones financieras confiables.
2. La existencia de sobrecostos también se ha presentado debido a la falta de previsión en el desempeño del proyecto. La precipitación o celeridad en el desarrollo de una idea alternativa para la provisión de un servicio puede conducir a sobreestimar su demanda y a subestimar los costos totales. La consecuencia de no contemplar, mediante instrumentos contractuales lo más completos posibles, situaciones con riesgos latentes de generar sobrecostos, es la necesidad de absorberlos y redistribuir riesgos que, posiblemente, serán transferidos a usuarios o contribuyentes.
3. Los costos que difícilmente pueden eliminarse son la consecuencia de la incertidumbre que existe en todos los acuerdos entre gobierno y empresas privadas, la cual genera una necesidad de compensar por los posibles riesgos en el desempeño del proyecto. Un mapeo adecuado de los riesgos puede ayudar a mantener estos costos en una franja aceptable.
4. Finalmente, el aseguramiento del cumplimiento de contratos y el monitoreo del desempeño de las empresas privadas en su participación dentro de la APP genera costos (de transacción) que habitualmente se desestiman del análisis de factibilidad de los proyectos. Un adecuado análisis de los costos de transacción ayuda a evitar subestimaciones que distorsionan el panorama respecto del desempeño potencial del proyecto.

Retos como guía para las APP

Como se ha visto, el propósito de una APP, ya sea la producción de un bien de manera conjunta, la provisión de un servicio urbano o la administración de la infraestructura pública, es juzgado socialmente bajo el criterio de minimización de costos totales por parte del gobierno (Vining y Boardman, 2008). Este criterio supone la minimización de costos de producción, de costos de transacción, de externalidades negativas y el sostenimiento de niveles de calidad (Vining y Boardman, 2008). El cumplimiento de estos supuestos permite deducir si los intereses públicos por minimizar gastos y los intereses privados por maximizar ganancias pueden converger adecuadamente en una APP. Aun con ello, permanece latente el riesgo de que la celebración de contratos público-privados eleve los costos de transacción, derivado de la necesidad de los gobiernos por negociar, y monitorear a los productores o proveedores con los que colabora y el cumplimiento del propio contrato (Vining y Boardman, 2008). Para evitar altos costos de transacción y asegurar el éxito de la APP, todos los gobiernos deberían seguir esta serie de recomendaciones:

1. Se necesita establecer normas para las APP con el fin de procurar transparencia.
2. Siempre separar las agencias de análisis, evaluación, contratación y monitoreo.
3. Asegurar que el proceso de licitación resulte razonablemente competitivo.
4. Ser cauteloso de proyectos que exhiben alta especificidad de activos, que son complejos, que involucran alta incertidumbre o en los que la efectividad de la gestión de contratos es baja.
5. Incluir procedimientos estandarizados de arbitraje, rápidos y de bajo costo en todos los contratos de la APP.
6. Evitar depósitos autónomos del sector privado con limitada equidad respecto de los participantes mayoritarios.
7. Prohibir a los contratantes celebrar contratos con el sector privado en etapas muy tempranas del proyecto.

8. Tener conducto directo con los tenedores de deuda. (Vining y Boardman, 2008)

Básicamente, estas reglas suponen ser una guía para los gobiernos con las que se asegure, primero, que el establecimiento de normas y reglas queden claras para todos y cada uno de los participantes de los procesos enmarcados por la relación contractual, de tal manera que su actuar apele a principios de transparencia y rendición de cuentas. Segundo, que los propios contratos aseguren la participación de colaboradores tras una elección justa, comprobándose que de la relación en la APP se genere el mayor valor por dinero posible. Y, por último, que se procure el uso debido de los recursos financieros que habrán de inyectarse a los proyectos resultantes de la APP.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012) ha propuesto tres principios básicos para la gobernanza de las APP, que resumen algunos de los puntos presentados arriba. Básicamente se refieren a: 1) establecer marcos institucionales claros, predecibles y legítimos entre los participantes de la APP, 2) aterrizar la decisión de formación de una APP con base en el valor por dinero y 3) utilizar el proceso presupuestario transparentemente para minimizar los riesgos fiscales y asegurar la integridad del proceso de adquisición. Estos puntos pueden ayudar a procurar un mejor desempeño de las APP sin que su éxito sea un producto fortuito de su puesta en marcha.

CONCLUSIÓN

La creciente formación de APP para solucionar problemas públicos a través de políticas con participación conjunta se ha ido popularizando de modo que su alcance abarca sectores muy diversos. Asimismo, el grado de involucramiento del sector privado en la provisión de servicios públicos no se limita a la dotación de infraestructura, sino que también es partícipe en la operación de los servicios públicos como tal. Así lo muestra la experiencia internacional que encuentra en el

Reino Unido y la PFI los primeros ejemplos de APP, seguido de otros países de la mancomunidad y de América Latina. A pesar de que el abanico conceptual de las APP se ha abierto para dar entrada a muy diversas formas de asociación, a partir de los casos conocidos, la tendencia conceptual sugiere relaciones de largo plazo que, sin que la variable tiempo haya sido materia primordial del presente trabajo, influye en la forma de coparticipación entre gobierno y empresas. Es decir, el tiempo juega un papel fundamental en el tipo de acuerdo que establecen autoridades y contratistas, y la modalidad que cada proyecto de APP adquiere.

La conveniencia en recurrir a las APP como medio de provisión de servicios siempre podrá ser cuestionable desde tres diferentes frentes. Primero, por el manejo de recursos, en donde se pregunta si resulta más costoso para el gobierno la producción interna que la externa, o si bajo la incertidumbre en la planeación de un proyecto no se estimó certeramente la totalidad de costos, entre ellos los de transacción. Segundo, por la distribución de riesgos, en donde se pregunta si el gobierno y las empresas asumen la responsabilidad debida y congruentemente de acuerdo a su participación en la asociación. Por último, por el beneficio de un proyecto, en donde se pregunta si los réditos son reales, considerando eficiencia financiera, beneficio social y, sobre todo, VPD. En cuanto al futuro de las APP, las reglas y recomendaciones pueden tener sentido y congruencia con los objetivos que persiguen los gobiernos en colaboración con el sector privado; sin embargo, ha quedado de lado, más allá de lo que representa el correr riesgos por oportunismo de los actores involucrados, cuáles son las motivaciones o incentivos que conducen a los gobiernos y a grupos del sector privado a colaborar entre sí. No basta con conocer el propósito u objetivo de la APP, sino que es necesario conocer qué aspectos incentivan a los actores en ambos sectores a colaborar. El contenido sustancial discursivo que avala a los gobiernos para establecer relaciones con agencias externas podrá reflejar la necesidad de producir y proveer servicios públicos con mayor eficiencia, pero en un nivel muy particular de la toma de decisiones ¿qué mueve a los

Asociaciones Público-Privadas

individuos a actuar en uno u otro sentido? ¿Será que adoptan e internalizan a cabalidad los objetivos organizacionales? El ejercicio reflexivo acerca del empuje detrás de las decisiones meramente individuales para la colaboración entre gobiernos y agentes externos es materia pendiente para futuros análisis en relación con la toma de decisiones en política pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Alborta, G. R., Stevenson, C., & Triana, S. (2011). *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios Una visión hacia el futuro*. BID.
- Boardman, A. E., Greve, C., & Hodge, G. A. (2015). Comparative Analyses of Infrastructure Public-Private Partnerships. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(5), 441-447.
- Bovaird, T. (2016). The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money & Management*, 36(1), 67-74.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 441-468.
- Cabrero, E. (1999). Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En E. Cabrero & G. Nava (Eds.), *Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso*. México: Porrúa.
- DOF, (2016). *Ley de Asociaciones Público Privadas*. Última reforma publicada al 21 de abril de 2016, DOF.
- Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A., (2008). *Public-Private Partnerships: When and How*. Disponible en: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/c9b9ea69d84d4c93714c2d3b2d5982a5ca0a67d7.pdf>
- Estache, Antonio, and de Rus, G. (2000). *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*. Washington, DC: WBI Development Studies.

- Evans, Joanne, & Bowman, D. (2005). Getting the Contract Right. En G. Hodge & C. Greve (Eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships : Learning from International Experience*. Edward Elgar.
- Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E., & Boyer, E. (2010). Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, 70(3), 475–484.
- Globerman, S., & Vining, A. (1996). A framework for evaluating the government contracting-out decision with an application to information technology. *Public Administration Review*, 56(6), 577–586.
- Greve, C. & Hodge, G. (2005). Introduction. En G. Hodge & C. Greve (Eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Edward Elgar.
- Higgins, C. D., & Huque, A. S. (2015). Public Money and Mickey Mouse: Evaluating performance and accountability in the Hong Kong Disneyland joint venture public-private partnership. *Public Management Review*, 17(8), 1103–1123.
- HM Treasury, (1998). *Partnerships for Prosperity: the Private Finance Initiative*. HM Treasury, London.
- Hodge, G. (2000). *Privatization: An international review of performance*. Boulder, CO: Westview.
- , G. A., & Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67(3), 545–558.
- Kernaghan, K., (1993). Partnerships and public administration: conceptual and practical considerations. *Canadian Public Administration*. 36(1), 57–76.
- Koppenjan, J. F. M., & Enserink, B. (2009). Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures : Reconciling Private Sector Participation and Sustainability. *Public Administration Review*, 69(2), 284–296.
- Lewis, M.K., (2001). *Risk Management in Public-Private Partnerships*. Working Paper. School of International Business, University of South Australia.
- Linder, S.H., (1999). Coming to terms with the public-private partnerships: a grammar of multiple meanings. *American Behavioral Scientist*. 43(1), 35–51.

Asociaciones Público-Privadas

- MEF. (2012). *Determinación del Valor por Dinero*. Uruguay.
- SHCP. (2016). *Lineamientos para elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión*.
- OCDE. (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, (May), 28.
- Oliveira Cruz, C., & Cunha Marques, R. (2013). *Infrastructure public-private partnerships: Decision, management and development*. Berlin: Springer.
- Osborne, S.P., (2000). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. Routledge.
- Partnerships British Columbia, (2003). *An Introduction to Public Private Partnerships*. June 2003. Partnerships British Columbia.
- Pollit, M., (2005). Learning from the UK Private Finance Initiative Experience. En Hodge, G., Greve, H., (Eds.) *The Challenge of Public- Private Partnerships: Learning from International Experience*, 207-30. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Roherich, J. K., Lewis, M. A., & George, G. (2014). Are public-private Partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social Science & Medicine*, 113, 110-119.
- Ross, T. W., & Yan, J. (2015). Comparing Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement: Efficiency vs. Flexibility. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(5), 448-466.
- The World Bank (s.f.). *Private Participation in Infrastructure Database*, IBRD, IDA. <https://ppi.worldbank.org/>
- Vasallo, J. M. (2015). *Asociación público-privada en América Latina: Aprendiendo de la Experiencia*. Bogotá: CAF.
- Van Den Hurk, M., Brogaard, L., Lember, V., Petersen, O. H., & Witz, P. (2015). National varieties of public-private partnerships (PPPs): A comparative analysis of PPP supporting units in 19 European countries. *Journal of Comparative Policy Analysis*, (March), 1-20.
- Van Ham, H., & Koppenjan, J. (2001). Building Public-Private Partnerships: Assessing and managing risks in port development. *Public Management Review*, 4(1), 593-616.

- Vining, A. R., & Boardman, A. E. (2008). Public-Private Partnerships: Eight Rules for Governments. *Public Works Management & Policy*, 13(2), 149-161.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.
- Winch, G., (2000). Institutional reform in British construction: partnering and private finance. *Building Research & Information* 28(2), 141-155.