

## Experiencias

### Cita:

“La ACT cumple con su misión al proporcionar una red de carreteras sin necesidad de afectar negativamente su capacidad crediticia al atraer capital privado para proyectos financieramente rentables. Al mismo tiempo, la ACT adquiere capacidad para financiar proyectos donde las condiciones económicas no permitan al sector privado absorber los riesgos.” (Gutiérrez 2009)

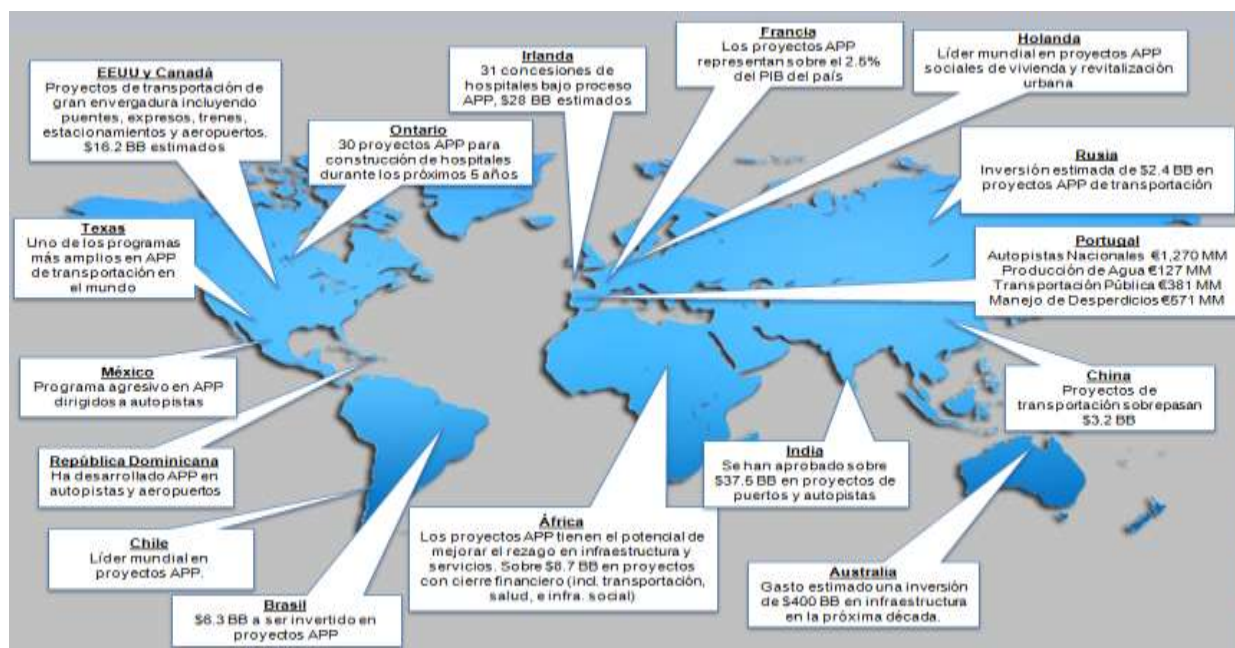
### Introducción

En términos generales, una alianza público-privada (“APP”) se define como un acuerdo contractual entre una entidad pública (federal, estatal o local) y una entidad del sector privado. A través de este acuerdo, los riesgos del sector público son transferidos en la prestación de un servicio o el desarrollo de una instalación para el uso del público en general.

Varios de los modelos incluidos hoy día bajo la definición genérica de APP, se han aplicado en el pasado. La aplicación de algunos modelos, como la concesión (un modelo de APP) data de muchos siglos atrás. Autores como Pierre Josse afirman desde la antigüedad clásica es posible encontrar ciertos modos de ejecución de trabajos y obras públicas a través de técnicas contractuales de características similares a la concesión, tal como la conocemos en nuestros tiempos. En Grecia y Roma existen antecedentes de obras públicas, en especial la construcción de puertos, que se le encomendaban a privados y a quienes, las autoridades, en carácter de contraprestación, les permitían recibir un pago del usuario de dichas obras (Josse 1895). A pesar de tan antiguos antecedentes, su momento de esplendor fue a mediados del siglo XIX (CAF 2004).

La construcción y posterior operación del Canal de Suez es uno de los proyectos más emblemáticos de la época. Este canal es una de las vías navegables más importantes del mundo. Es un canal artificial a través del istmo de Suez en Egipto que conecta el Mar Mediterráneo y el Mar Rojo. El canal proporciona la ruta marítima más corta entre Europa y las tierras situadas alrededor de los océanos Índico y Pacífico occidental. En 1854 el diplomático francés Ferdinand Marie de Lesseps logró despertar el interés del virrey egipcio en el proyecto. En 1858, la Compañía Universal del Canal Marítimo de Suez se formó con la autoridad para forjar un canal y para operarlo por 99 años, después de lo cual se devolvería en su totalidad al gobierno egipcio. En noviembre de 1869, el Canal de Suez fue inaugurado. En ese momento, el 44% del capital de la Compañía pertenecía al gobierno de Egipto y el resto a inversionistas privados, en su mayoría de capital francés. En la actualidad la titularidad, la operación y el mantenimiento del canal esta bajo el control del ente público, la Autoridad del Canal de Suez (Association Lesseps 2008 y Suez Canal Authority 2008).

En la actualidad las APPs (PPP por sus siglas en inglés) son utilizadas ampliamente en todo el mundo. La figura que se muestra a continuación presenta la actividad de APP alrededor del mundo.



## Origenes de las APP en Puerto Rico

### Puente “Dos Hermanos”

La historia nos brinda varios proyectos que pueden ser clasificados como alianzas público privadas o concesiones en Puerto Rico. La construcción original del puente Núm. 1755 de la Autoridad de Carretas y Transportación de Puerto Rico (ACT) que une la península del Condado con la isleta de San Juan es uno de estos proyectos. La historia del puente comienza cuando los hermanos Hernand y Sosthenes Behn heredaron de su padrastro una finca privada semirural sin desarrollar y casi despoblada, El Condado. En el 1908, los hermanos decidieron urbanizar dicha finca. Para ayudar en el proceso de urbanización los hermanos Behn construyeron un nuevo puente variando el trazado del antiguo terraplén del siglo XVI.



*Vista aérea de la entrada terrestre a la isleta de San Juan y del Puente Dos Hermanos.*

El puente construido por los Behn fue llamado el Puente de los Dos Hermanos. En 1910 Sosthenes vendió el puente al Ayuntamiento de la Capital por \$25,000 a precios de la época (Vidal Carvajal 2007). El riesgo financiero y de construcción que asumieron los hermanos Behn en este proyecto y su eventual transferencia al Gobierno nos permite catalogarlo como una de las primeras gestiones de infraestructura de índole alianza público privada.

### Estacionamiento “Doña Fela”

Otro antecedente más claro se establece mediante la ordenanza número 166 del 22 de mayo de 1961, según emendada por la ordenanza número 26 del 24 de septiembre de 1963. En dichas ordenanzas, la Asamblea Municipal de San Juan autoriza una “subasta de carácter especial mediante la cual los licitadores se comprometerán a construir en dicho solar un edificio de estacionamiento y a cumplir con determinadas condiciones...”. El antiguo solar colinda por el norte con la calle Recinto Sur del Viejo San Juan, hoy el estacionamiento se conoce como “Doña Fela”.

El día 3 de enero de 1964, la Hon. Felisa Rincón de Gautier, Alcaldesa de San Juan, suscribió un contrato de concesión con Farnsmo, Inc., corporación organizada bajo las leyes de Delaware y cuya oficina principal estaba localizada en la Ciudad de Nueva York. En dicho contrato se estableció que Farnsmo, Inc, construiría con su capital un edificio de estacionamiento y operaría el mismo por un término de treinta (30) años, contados a partir de su puesta en operación, luego de los cuales la titularidad el edificio pasaría, libre de cargas y sin ningún costo, al Municipio de San Juan. El contrato exigió a la empresa privada que los planos y especificaciones del edificio de estacionamiento obtuviesen la aprobación de la Municipalidad y que el término de construcción no excediese los 270 días calendarios. Del mismo modo, exigió que la empresa privada que durante el periodo de operación debía mantener y reparar el edificio a su costo, conservando los “estándares de eficiencia y apariencia que son mantenidos en los edificios de estacionamientos de primera clase en la ciudad de San Juan.”

El contrato también estableció las tarifas que el sector privado podía facturar al público que utilice el estacionamiento (ejemplo: \$ 0.38 la primera hora y \$ 0.10 la adicional). Igualmente, acordó que el precio se podría ajustarse cada 2 años basado en el índice de precios al consumidor que publica el Departamento del Trabajo de Puerto Rico (Escritura Pública 1964).

Concluido el tiempo del contrato original, el Hon. Héctor L. Acevedo, Alcalde de San Juan, suscribe el 26 de junio de 1992 un nuevo contrato de concesión con la empresa Meyers Brothers of Puerto Rico, Inc. El nuevo contrato arrienda la propiedad por un término de veinticinco (25) años a cambio de aportación monetaria del sector privado al municipio de San Juan de \$200,000 dólares anuales con aumentos de \$25,000 cada cinco años. Similar al contrato anterior, el municipio transfiere al sector privado la responsabilidad de operar y mantener la edificación en buen estado. Al mismo tiempo, que retiene la titularidad y control del inmueble (Escritura Pública 1992). Hoy día, el estacionamiento de Doña Fela es un ejemplo de un activo de infraestructura que brinda servicio al público sin emisión de deuda.

### Puente Teodoro Moscoso

Otro proyecto emblemático bajo el modelo de APP de provisión de infraestructuras es el Puente Teodoro Moscoso sobre la Laguna San José en el área metropolitana de San Juan. Bajo la incumbencia del Hon. Rafael Hernández Colón, Gobernador de Puerto Rico, se gestó la contratación del proyecto. Como parte del proceso de implantación de la política pública para viabilizar los proyectos que involucren al sector privado, fue necesario enmendar la ley de la ACT. El estatuto de 1965, que crea la ACT, se enmendó por la legislatura en el 1990 para permitir al Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP) y a la ACT lo siguiente (Gutiérrez 2009):

- La contratación de empresas privadas para la construcción, operación y mantenimiento de carreteras y puentes. El dueño del proyecto sería la ACT o el ELA, y su financiamiento se lograría por medio de la imposición de peajes.
- Proveer procedimientos para la transferencia de la operación de carreteras ya existentes a las empresas privadas.
- Proveer ciertos beneficios y ventajas, por medio de estatutos para sociedades especiales, cualificando la construcción de tales proyectos de carreteras de peaje como una actividad elegible.
- Establecer una Junta de Adjudicaciones para reglamentar el proceso de negociación y ratificar contratos de concesión negociados por los concesionarios y el DTOP y la ACT.

El Dr. Elías R. Gutiérrez destaca que en el proyecto del Puente la ACT sirvió como vehículo facilitador y desarrolla el proyecto hasta el punto de producir planos preliminares. “La ACT cumple con su misión al proporcionar carreteras sin necesidad de afectar negativamente su capacidad crediticia, al atraer capital privado para proyectos financieramente rentables. Al mismo tiempo, la ACT adquiere capacidad para financiar proyectos donde las condiciones económicas no permitan al sector privado absorber los riesgos en el grado en que lo puede hacer el gobierno.”

Finalmente, el contrato de concesión para el diseño final, construcción, operación, mantenimiento, administración y transferencia fue firmado por la ACT y la empresa Autopistas de Puerto Rico (APR) el 20 de diciembre de 1991. En el año 1992 la *Federal Highway Administration* del Departamento de Transportación de EE.UU. premió a la ACT de Puerto Rico por la financiación innovadora del Puente Teodoro Moscoso, *Innovative Highway Finance Award* (Bigas 1992). Además, vale la pena destacar que el puente se terminó dentro del tiempo de contrato y por un costo menor al estimado.

### Conclusión

En la literatura especializada es posible encontrar ejemplos de proyectos adecuados bajo el método de las alianzas público-privadas. Del mismo modo, que es posible encontrar ejemplos de proyectos poco afortunados. Lo que vale la pena destacar es que el concepto es uno probado fuera y dentro de Puerto Rico y que tiene capacidad de proveer más y mejores servicios de infraestructuras para el desarrollo del país y servicio al público.



Vista aérea del Puente Teodoro Moscoso sobre la Laguna San José. Primer proyecto de carreteras en los EE.UU. financiado con la participación del capital privado.



## Referencias

*Association du Souvenir de Ferdinand de Lesseps*. 1 24, 2008. <http://www.associationlesseps.org> (acceso: 25 de noviembre de 2010).

Bigas, Jorge L. *Informe al Comité de Transición*. San Juan: Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico, 1992.

Corporación Andina de Fomento (CAF). *Financiamiento privado de infraestructuras: Estudio de alternativas y experiencias en materia de proyectos de participación público privada para América del Sur*. Buenos Aires: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), 2004.

*Escritura Pública*. Número uno (Margarita Landrau, 3 de enero de 1964).

*Escritura Pública*. Número tres (Wilfredo Siaca Alequín, 26 de junio de 1992).

Gutiérrez, Elías R. *Evolución del Concepto de Concesión Aplicado a Puentes y Autopistas en Puerto Rico*. San Juan: Elías R. Gutiérrez, Ph.D., 2009.

Josse, Pierre L., *Les travaux publics et l' expropriation*. Sirey , Paris: Sirey, 1895.

*Ordenanza Municipal*. 166 (Municipio de San Juan, 21 de mayo de 1961).

*Ordenanza Municipal*. 26 (Municipio de San Juan, 24 de septiembre de 1963).

*Suez Canal Authority*. 2008. <http://www.suezcanal.gov.eg/> (acceso: 21 de noviembre de 2010).

The National Council for Public-Private Partnerships. *The National Council for Public-Private Partnerships*. November 17, 2010. <http://www.ncppp.org> (acceso: 19 de noviembre de 2010).

Vidal Carvajal, William. "El Condado: Historia, Visión y Futuro." *Planos y Capacetes*, Julio 1, 2007: 12-20.



Vista aérea del Aeropuerto Internacional Luís Muñoz Marín en San Juan, Puerto Rico.

Este boletín informativo fue preparado en colaboración con el Departamento de Ingeniería Civil y Agrimensura del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico. Este boletín fue preparado solamente con propósitos educativos y no debe ser considerado como una recomendación para comprar o vender algún título o a participar en algún negocio o negociación particular.

La información aquí presentada incluye datos y aseveraciones que son generalmente aceptadas por la comunidad estudiosa del tema. Estas declaraciones se basan en el actual entendimiento sobre eventos, literatura, hallazgos e investigación. El Gobierno de Puerto Rico y sus agencias instrumentales considera que estos no son necesariamente indicativos de eventos futuros que pudiesen estar fuera de su alcance y control.