

**Infraestructura privada:
Diez Mandamientos para
su Sostenibilidad**

Antonio Vives

Banco Interamericano de Desarrollo

Departamento de Desarrollo Sostenible

División de Infraestructura y Mercados Financieros

Antonio Vives Llabrés
Subgerente
Infraestructura, Mercados Financieros, y Empresa Privada

**Infraestructura privada:
diez mandamientos
para su sostenibilidad¹**

¹*Este artículo fue publicado en el libro “Financiación y Gestión Privada de Infraestructuras de Interés Público”, que contiene los documentos de la Conferencia Internacional del mismo nombre, organizada por la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid. Noviembre 1996.*

(Versión revisada)

Reprint Series IFM-304

Introducción

En los últimos 5 años, la participación del sector privado en las infraestructuras ha experimentado, especialmente en los países en vías de desarrollo, un aumento significativo. Este fenómeno ha recibido gran atención por parte de la opinión pública como lo muestra la gran cantidad de foros y seminarios que se celebran y de artículos que se escriben. La información estadística confirma el crecimiento de la participación privada, especialmente en mercados emergentes y ahora, con intensidad, también en países de mayor desarrollo. Sin embargo, los negocios que se han concretado parecen estar por debajo de las expectativas que se han creado². La contradicción aparente entre el gran interés despertado y las relativamente pocas obras concretadas despiertan la necesidad de la respuesta a una pregunta clave: Es esto una moda pasajera o refleja a un cambio permanente en la modalidad de provisión de infraestructuras? La respuesta depende mucho de como se maneje el proceso de transición y como se gestione el nuevo esquema.

La intensidad con que algunos países han afrontado el cambio parece indicar que es permanente. No obstante, es oportuno recordar los ciclos que a lo largo del último siglo ha seguido la propiedad y gestión de las infraestructuras. A finales del siglo pasado y principios del siglo XX, los ferrocarriles, los canales de riego, el suministro de electricidad, agua y gas eran promovidas, financiadas y gestionadas principalmente por empresas del sector privado. El predominio privado fue común en todos los continentes. Con el paso del tiempo, las empresas de infraestructura fueron reguladas y nacionalizadas. Aunque, la estructura temporal de la intervención del sector público en las infraestructuras no es igual en los distintos países, los períodos de guerra y de recesión económica provocaron en todos los países olas nacionalizadoras. A final de los años 50, el predominio público en la provisión de servicios de infraestructura era una realidad. La pérdida de calidad de los servicios de infraestructura asociada con la participación del sector público llevaron en la década de los 70 al comienzo de una ola de desregulación y privatización. Ahora

¹ Jefe de la División de Infraestructura y Mercados Financieros del Banco Interamericano de Desarrollo. El autor agradece los precisos comentarios de Paulina Beato y de Evamaria Uribe y los comentarios editoriales de Graciela Testa, pero los errores de cualquier tipo que permanecen son solo su responsabilidad. Este artículo fue presentado a la **Conferencia Internacional sobre Financiación y Gestión Privada de Infraestructuras de Interés Público**, celebrada en Madrid el 8 de noviembre de 1996.

² Los obstáculos han sido analizados en “**Roles for the Private Sector, Governments and Multilateral Creditors in Latin American Private Infrastructure**”, Vives, Antonio y Chrisney, Martin. Project Finance International: Americas Market Report, Primavera 1996.

estamos en plena ola. La pregunta, que no tiene respuesta evidente, es si trata de una moda o si es un proceso irreversible. Si se desea hacer duradero, deben observarse una serie de condiciones que en este trabajo proponemos como **los diez mandamientos para la sostenibilidad de la infraestructura privada**. Antes de presentarlos, haremos un análisis de las razones por las cuales los países deciden incorporar al sector privado en la provisión de infraestructuras y un breve repaso de las modalidades de participación del sector privado y de las consecuencias de esa participación en las relaciones entre las tres partes: gobierno, sector privado y usuarios o público consumidor.

Razones para la participación del sector privado

Las razones por las cuales el sector público decide incorporar al sector privado a las infraestructuras son múltiples. Cada país tiene sus propios motivos; pero aun si los motivos son comunes a varios países, la importancia de los mismos en el proceso de decisión suele ser muy distinta. Por ejemplo, en las economías emergentes de Asia la principal razón fue **la escasez de recursos del estado** para financiar las necesidades de cobertura, crecimiento y competitividad de sus economías. Sin embargo, en América Latina, aunque con diferencias en diferentes países, las razones para la privatización incluyeron además la necesidad de reducir el impacto sobre las finanzas públicas de los **déficits** de las empresas de servicios públicos, la presión política de la sociedad por la **baja calidad y deficiente cobertura** de los servicios y la necesidad de **generar recursos** a través de las privatizaciones para financiar los programas de estabilización económica o de satisfacer necesidades sociales. Detengámonos un poco en el caso de América Latina. En esta región, la presunción de la mayor eficiencia en la prestación del servicio por parte del sector privado ha sido uno de los principales alicientes y una de las mayores diferencias con el caso de Asia. Adicionalmente, en algunos países, especialmente en los que han pasado por una primera etapa de privatizaciones, han surgido otras razones para continuar con la incorporación del sector privado a las infraestructuras. Estas razones son la creación de **oportunidades de inversión** para el sector privado, **la atracción de capitales y tecnología del exterior y el desarrollo de los mercados de capitales**. En algunos sectores como las telecomunicaciones y la energía eléctrica, las innovaciones tecnológicas han permitido y promovido la participación del sector privado.

Para los países desarrollados, la principal motivación parece ser la reducción del coste del servicio y la introducción de mejoras tecnológicas a través de la competencia entre proveedores del sector privado. Algunos casos especiales, como el de España y otros países europeos, ante la necesidad de cumplir con los objetivos de Maastricht, deben apelar a la reducción de inversiones públicas en infraestructuras sin comprometer el crecimiento económico. En algunos de esos países, cuyo crecimiento económico está influenciado por la industria de la construcción y esta a su vez depende de las contrataciones del estado, la privatización permite mantener una inversión

estable en infraestructuras sin afectar a las finanzas públicas. La participación del sector privado en las nuevas infraestructuras es una alternativa que puede suavizar los ciclos económicos. En efecto, en la parte baja del ciclo cuando caen los ingresos fiscales y aumentan los gastos de prestación social, en particular en desempleo, los gobiernos recortan la inversión en obra pública para controlar el déficit público. La caída de inversión pública contribuye a una contracción de la actividad económica que a su vez contribuye a que haya menos recursos fiscales. En manos del sector privado, estas inversiones en infraestructura pueden suavizar los ciclos.

A estas alturas de la discusión que es conveniente hacer una advertencia. A efectos de reducir el impacto presupuestario, algunos países están estimulando la participación del sector privado a través de modalidades que pueden no ser sostenibles en el largo plazo y que no aprovechan los beneficios de la participación privada. Estas modalidades tienen el común denominador de aprovechar las imperfecciones contables que contabilizan como parte del presupuesto corriente las erogaciones del año, pero no el valor presente de los compromisos de pago futuro que se adquieren. Así por ejemplo, los gobiernos contratan la construcción de una obra con el sector privado, con pago diferido al momento de la entrega de la obra o bien por cuotas anuales a través de un contrato de arriendo de la obra del sector privado. Estos esquemas suelen tener en común que la obra cuesta más que si la hubiera construido el sector público ya que incluye el costo del financiamiento que en general es superior para el sector privado y no se beneficia de la operación del sector privado, que suele introducir eficiencias compensatorias. Esta posposición del impacto presupuestario **no debe ser** una de las razones para estimular la participación privada.

Para terminar este breve análisis de las motivaciones de los países para incorporar al sector privado, hay que hacer otra importante observación. En casi todos los países, el aumento de eficiencia está en la lista de motivaciones para la incorporación del sector privado al suponer que el sector privado prestará el servicio en una forma más eficiente que el sector público. Sin embargo, esta premisa no es universalmente cierta, ya que depende mucho de las características del sector público del país y de la obra en cuestión. Parece ser más válida en América Latina que en Asia. Parece ser menos válida aún en países desarrollados. Por otra parte, es de esperar que el costo del financiamiento del sector privado sea superior al del sector público. No existe casi ningún inversor privado que tenga un riesgo inferior al riesgo soberano.

La participación del sector privado será efectiva en reducir el costo del servicio en la medida que los aumentos por eficiencia compensen el mayor costo del financiamiento, a través de un mejor servicio a un menor costo. Esta reducción no siempre será posible, entonces el sector público y el sector privado tendrán que instrumentar esquemas de mitigación de riesgos, en especial los riesgos políticos derivados de la inestabilidad institucional y reguladora, para que la incorporación del sector privado sea efectiva en reducir los costos de las infraestructuras, en particular el del financiamiento.

Modalidades de la participación del sector privado

No toda la participación del sector privado en infraestructura es a través de la privatización. El uso de la palabra “Privatización” es muy generalizado para referirse a lo que nosotros preferimos llamar “Participación del sector privado”. Estrictamente hablando, privatización se refiere a la transferencia de propiedad al sector privado de los activos de una obra pública existente, aunque algunos la aplican para nuevas infraestructuras construidas con propiedad del sector privado desde su inceptión. No obstante hay un sinnúmero de modalidades para la participación del sector privado que no conllevan este cambio de propiedad de obra existente o se refieren a obra nueva otorgada en concesión para lo cual es inapropiado el concepto de privatización. Esta participación puede ir desde un simple contrato para la administración de alguna función como cobranza o mantenimiento, pasando por la gestión de la empresa pública (con contrato basado en rendimientos, o en beneficios netos, o en ingresos o bien en un canon fijo o variable de administración), hasta llegar a la concesión de los activos, que incluye responsabilidades de operación, inversión y de financiamiento.

La privatización es el extremo y se aplica a obra existente u obra nueva con total propiedad privada (por ejemplo una nueva planta eléctrica). La privatización es una forma de participación privada en las infraestructuras difícil y controvertida. Tanto porque implica la venta de bienes que el público suele considerar como suyos o implican posiciones monopólicas, como por las polémicas derivadas de la valoración de los bienes. En países donde la voluntad o el consenso político no es muy amplio, estas dificultades tienden a favorecer la concesión u otras modalidades menos intensas de participación del sector privado frente a la privatización. Los gobiernos la utilizan en el caso de empresas industriales y comerciales donde no hay posiciones monopólicas y los productos son bienes comercializables, a precio definido; en las infraestructuras, las opciones a utilizar dependerán de cuán comercializable sea el producto, de la posición monopólica, del grado de utilización de bienes públicos y de la posibilidad de identificar los beneficiarios.

Cuadro N° 1

Opciones institucionales para la provisión de infraestructuras**Dependencia Pública****Empresa Pública**

(criterio público)

(criterio privado)

Contrato de Servicios**Contrato de Gestión**

(canon fijo o variable)

(base ingresos)

(base beneficios)

(base rendimiento)

Arrendamiento**Concesión (ROT, BOT, BLT, etc.)****Empresa Privada (incl. BOO)****Cooperativa**

En los países más desarrollados, en casi todos los servicios actualmente prestados por el sector público existe alguna participación privada a través de las modalidades mencionadas arriba; en los países menos desarrollados en muchos de los servicios la participación del sector privado es todavía insignificante. Cada una de las modalidades implica diferentes derechos y obligaciones, incentivos y penalidades. En particular implican diferentes responsabilidades para los sectores público y privado en cuanto a los aspectos más relevantes del servicio: propiedad de los activos, financiamiento, control sobre ingresos, sobre costos, sobre mantenimiento y renovación, etc. La modalidad apropiada a cada caso depende de muchos factores y entre los más importantes destacan el consenso político, la capacidad del sector privado, el tipo de activos y servicios prestados, la calidad del servicio antes de la incorporación del sector privado y el grado de utilización de las infraestructuras para la redistribución de rentas. Por ejemplo, en un caso de servicio de agua potable, cuando no se puede lograr el consenso político para la transferencia de los activos, el servicio es deficiente, las necesidades de inversión son elevadas y el estado no puede afrontarlas, la modalidad de concesión con compromiso de inversiones es la indicada. Podría ser difícil encontrar una empresa privada que quiera comprometerse a efectuar inversiones bajo estas condiciones, entonces la contratación con el sector privado de la gestión del servicio,

con pagos basados en el rendimiento de la empresa, sería una modalidad apropiada. Esta breve descripción solo pretende ilustrar la gran gama de posibilidades a efectos de apreciar mejor las condiciones necesarias para la sustentabilidad de la participación privada.³

Consecuencias del cambio de modelo

Para diseñar y mantener un programa de participación privada en infraestructura es importante identificar los cambios que tal incorporación genera y actuar sobre ellos. En el esquema de propiedad pública, el sector privado se relaciona con el sector público a través de un esquema de proveedor-cliente, en tanto que con la participación del sector privado, este se relaciona con los consumidores y usuarios directamente. Por otra parte, el sector público pasa a ser representante de los intereses de los consumidores y usuarios, pero también tiene que proteger los intereses del sector privado. Por ejemplo, cuando el sector público contrata los servicios de construcción de obras con el sector privado la duración y las condiciones del contrato están muy definidas. Cuando el sector público concesiona una carretera, los ingresos del sector privado dependen en gran medida de los usuarios, la duración es mucho más larga y por lo tanto el contrato tiene que incluir cláusulas de adaptación a cambios en el entorno económico.

Estas nuevas relaciones dar lugar a una serie de complicaciones que pueden atentar contra el éxito y la continuidad de la participación del sector privado. Hay dos nuevos conjuntos de relaciones:

*1. – Relación sector público-sector empresarial:
nuevos riesgos que deben ser mitigados.*

Esta relación está cubierta por lo que podemos llamar el “contrato público-privado” que incluye, además del contrato legal de asignación (sea de gestión, sea de concesión, sea de venta), toda la normativa legal e institucional aplicable, incluyendo la supervisión de la gestión, ya sea por parte de un organismo del estado ya sea por un ente regulador independiente.

Esta relación contractual introduce un sinnúmero de riesgos políticos, de “comportamiento” del sector público, como por ejemplo, el de pago de subsidios o cánones, de suministro de combustible (si está en manos de monopolio estatal: petróleo o gas), de compra del servicio (si está en manos de monopolio estatal: distribución de electricidad), de fijación de tarifas de servicio, de cambio de normas ambientales y de seguridad, de cambio unilateral de las reglas de

³ Las consecuencias de las diferentes modalidades han sido analizadas en “**Private Sector Participation in Infrastructure: Risk, Fiscal and Efficiency Issues in Public-Private Arrangements for the Provision of Services**”. Beato, Paulina, y Vives, Antonio. *Infrastructure*, Vol 1, No. 3, Wiley, Nueva York, Primavera 1996.

juego, etc. En la relación contractual clásica, el riesgo para el sector privado provocado por comportamientos del sector público se limitaba en la mayor parte de los casos al riesgo de cobro por la construcción de la obra. En algunos países, la percepción de que el riesgo derivado de decisiones del sector público, comúnmente denominado riesgo político, es muy elevado y no mitigable limita severamente la participación privada.

*2. – Relación sector empresarial público consumidor del servicio:
cambio en las reglas de juego.*

En la infraestructura privada, el sector privado tiene una relación directa con los usuarios (si le suministra a éste el servicio: distribución eléctrica, agua, teléfono, etc.), lo cual obliga al proveedor del servicio a una nueva relación: atender a los usuarios. En los esquemas tradicionales, esta función la realiza el sector público, en los nuevos esquemas el sector privado debe ser sensible a las necesidades y demandas de los usuarios. Los usuarios, al tener como proveedor al sector privado, aumentan sus expectativas de calidad del servicio y hacen valer sus derechos. El sector privado debe reconocer y prepararse para esta nueva relación.

Diez mandamientos para la sustentabilidad de la participación privada

Las ventajas económicas de la participación del sector privado en la provisión de servicios de infraestructura son aparentemente obvias. Por ello, los países han iniciado un cambio hacia los nuevos esquemas. Sin embargo, es concebible pensar que la participación del sector privado introduzca problemas y costos que excedan los beneficios esperados. Termina siendo una cuestión empírica y muy seguramente se documentarán casos en los que el cambio de esquema ha sido beneficioso para la sociedad y casos en los que el cambio ha sido perjudicial. A pesar de ello, la poca evidencia recopilada sugiere que con la incorporación del sector privado las ventajas superan los inconvenientes. Pero las experiencias son relativamente recientes y es prematuro sacar conclusiones definitivas y generalizables.

Sin embargo, las experiencias sí que permiten afirmar que el cumplimiento de determinadas reglas aumenta la probabilidad del éxito de la incorporación del sector privado. Estas reglas se han agrupado en diez mandamientos. Al igual que sus homólogos de la iglesia católica, estas diez reglas no lo son todo, pero son el camino para acceder a los beneficios de la participación privada en las infraestructuras.

Cuadro N° 2

**DIEZ MANDAMIENTOS PARA LA SUSTENTABILIDAD
DE LA PARTICIPACION PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA**

1. Obtendrás el compromiso del gobierno y el consenso político de las fuerzas políticas que den mayoría en el Congreso.
2. Informarás al público del proceso a seguir, de sus ventajas y sus costos.
3. Desarrollarás la participación en un marco jurídico completo y flexible, con reglas de juego claras y transparentes.
4. Harás el proceso de asignación sin quemar etapas y seleccionarás al grupo más capacitado para la construcción, operación y financiamiento.
5. Pondrás los mejores funcionarios en los entes reguladores, les darás independencia del gobierno y del sector privado y les darás capacidad equiparable al sector privado.
6. Te comprometerás y comprometerás al sector privado en el éxito de la operación.
7. No mezclarás objetivos sociales con los comerciales.
8. Repartirás con justicia los costos y beneficios.
9. Darás al sector privado los incentivos necesarios para su participación, pero solo los necesarios.
10. No permitirás que los esquemas de mitigación de riesgos de un proyecto atenten contra el proceso de participación.

A los efectos de la sostenibilidad de la participación privada en el largo plazo, que es el objeto de este documento, podemos decir que ésta será mayor mientras más comerciales sean los términos de esa participación, y mucho más si involucra la propiedad directa de los activos.

También es necesario destacar que aunque la discusión que sigue tiene algunas generalizaciones, estas deben ser manejadas con cautela por cuanto cada país es diferente y cada sector de infraestructura presenta características que lo hacen especial. Las condiciones que se discuten a continuación son, en general, aplicables a todos los casos aunque en distinto grado, dependiendo del país y del sector.

1. Obtendrás el compromiso del gobierno y el consenso político de las fuerzas políticas que den mayoría en el Congreso.

El compromiso incondicional del gobierno a la participación privada es indispensable. Ello es así, porque una gran parte de la sociedad cree que estos servicios deben ser prestados por el sector público (en algunos casos este principio incluso está recogido en la Constitución). Además, en muchos países los servicios de infraestructuras se utilizan como instrumento de redistribución de renta (y no precisamente al sector empresarial). Pero este compromiso gubernamental no es suficiente, es necesario un consenso de las fuerzas políticas, puesto que la implantación de los nuevos esquemas requiere de medidas que en muchos casos requerirán de aprobación legislativa. Además, las infraestructuras, por definición, tienen una larga vida útil y la recuperación de la inversión tiene que adaptarse a tales plazos para no encarecer el servicio de las generaciones presentes. Tales plazos ciertamente exceden los del gobierno de turno. Podría ser contraproducente que el sector privado montara todo el esquema con la expectativa de recuperar las inversiones efectuadas dentro del período vislumbrado para la ideología política de turno. A pesar de que exista consenso político para alcanzar el éxito, el proceso de incorporación del sector privado debe hacerse irreversible dentro de un período de gobierno, de lo contrario se corre el riesgo de que se desande lo andado al cambiar el gobierno. Este aspecto se enfatiza con el cuarto mandamiento.

2. Informarás al público del proceso a seguir, de sus ventajas y sus costos.

En virtud de que la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos puede ser controvertida y cuestionada por las fuerzas sociales debido a las características de las infraestructuras que utilizan bienes públicos y que constituyen servicios por los que tradicionalmente el usuario no ha pagado tarifas o estas han sido muy por debajo del costo, es imperativo que el público esté informado.

La información debe abarcar la estrategia del gobierno, las políticas a seguir, las razones para el cambio de esquema, las condiciones bajo las cuales se efectuará la participación, el destino de los recursos obtenidos de la privatización (si la hubiere) y muy especialmente los beneficios, costos y riesgos del proceso. La sociedad debe entender que el esquema ofrece ventajas pero que para lograrlas es preciso incurrir en costos en el corto plazo, quizás con aumentos de tarifas en los servicios subsidiados. También es importante que se entienda el proceso de asignación de las obras, demostrando transparencia y en la medida de lo posible utilizando procesos competitivos.

La transmisión de la información adecuada es una tarea compleja. Los grupos no interesados en el cambio harán alegatos de todo tipo que parecen creíbles, especialmente por el público no conocedor de la problemática. Los intereses creados y por crearse son inmensos, el poder

económico y político en juego es muy elevado y las ventajas de la participación no son obvias ni universalmente aceptadas. Una sólida campaña informativa es imperativa para vencer resistencias. En su diseño se debe tener presente que los que ganan con el cambio son muchos, pero tienen poca información y están dispersos, mientras que los que pierden privilegios, son pocos, tienen mucha información y suelen estar organizados como grupos de presión.

3. Desarrollarás la participación en un marco jurídico completo y flexible, con reglas de juego claras y transparentes.

Las obras de infraestructura se desarrollan y operan sobre largos periodos de tiempo, donde hay cambios de situación económica, de gobierno, de balance de poder de las ideologías. Por otra parte, son operaciones que requieren grandes inmobilizaciones financieras y, en general, son complejas al involucrar a multitud de usuarios. Ello requiere que operen en un marco jurídico estable y confiable y que la asignación se haga en base a reglas claras, por todos conocida, sin ambigüedades. En muchos países, al comenzar la transición, estos marcos suelen ser muy imperfectos, desarrollados con otros objetivos en mente. En el afán de acelerar el proceso se descuida o se desarrolla ese marco simultáneamente o aun a posteriori. No existe un modelo único, pero es deseable tener el esquema legal desarrollado con anterioridad para evitar los elevados costos que el sector privado impondrá para compensar por la incertidumbre. Es posible hacerlo simultáneamente y algunos países lo han hecho para aprovechar la apertura política del momento, pero deben tenerse muy en cuenta esos costos adicionales.

Por otra parte el esquema debe ser flexible. Ante la inexperiencia de los países y de la peculiaridades de cada caso, no es posible armar a priori un esquema que tenga en cuenta todas las contingencias. Ambas partes pueden preferir un esquema muy rígido que les permita saber a que atenerse y evitar la incertidumbre. Esta predilección a la hora de la asignación de la obra debe atemperarse con la necesidad de ajustarse al cambio inevitable a la hora de la operación del servicio. Esta paradoja, entre las necesidades de la flexibilidad y certidumbre, puede resolverse **definiendo de la forma más precisa posible los procedimientos para la revisión de los contratos.**

4. Harás el proceso de asignación sin quemar etapas y seleccionarás al grupo mas capacitado para la construcción, operación y financiamiento

En un gran numero de casos, los gobiernos, para aprovechar la ventana política que les abre, por ejemplo, un nuevo gobierno, quieren sacar adelante todo el proceso de participación del sector privado en infraestructura en forma apresurada. Esta tentación es grande, pero suele conducir a asignaciones de servicios sin haber estudiado debidamente la mejor solución de participación del sector privado, a copiar modelos inaplicables de otros países o a asignaciones a consorcios sub-

óptimos. Si bien hay casos excepcionales en que el proceso acelerado es justificable, ya sea por la urgencia de resolver el problema (falta de electricidad, teléfonos inoperantes) o por romper la resistencia de la burocracia estatal que se opone al cambio del *status quo*, el proceso debe hacerse con el mayor cuidado posible y en todo momento estar consciente de si el beneficio que se obtiene al quemar o apurar una etapa justifica el costo.

Ello no quiere decir que el proceso deba hacerse lentamente, todo lo contrario. El consenso político para este tipo de cambios solo suele estar vigente por periodos cortos de tiempo y hay que aprovecharlo para arrancar y de ser posible completar la incorporación del sector privado. Aun cuando es casi imposible completar todo el proceso en plazos de dos a cuatro años, que suele ser el periodo clave, hay que dejar hecha la normativa y la institucionalidad básica y algunas obras y servicios completadas. El proceso debe alcanzar dentro de ese periodo la etapa de irreversibilidad.

En virtud de que un gran número de obras de infraestructura involucra la utilización de un bien publico que tiene valor, la asignación de ese valor debe hacerse competitivamente. Solo de esa manera se puede determinar y obtener el máximo valor por ese bien y así proteger los intereses de la sociedad. A veces, el sector empresarial que identifica la necesidad de un proyecto quisiera que le fuese asignada la concesión de la explotación del servicio a dedo, por el hecho de haber efectuado gastos en la preparación y comprometido sus propios recursos. Esta política es peligrosa. Sin embargo, en la medida que la asignación de la concesión para la explotación involucre muy poca captación de bienes públicos podrá considerarse excepcionalmente la asignación directa, pero siempre respetando el segundo mandamiento. Es decir, informar del proceso y explicar las razones por las cuales no se utiliza el procedimiento de asignación competitiva. Aun en estos casos de poca utilización de bienes públicos, la asignación competitiva también es recomendable porque permite identificar el mejor precio y tiende a producir mayores ingresos para el estado.

El éxito de la operación de una obra de infraestructura, por sus características de gran inversión, utilización de un bien publico, inflexibilidad y recuperación de largo plazo, depende de todas y cada una de las fases: adjudicación, financiamiento, construcción y operación. Debe prestarse igual atención a la capacidad técnica y financiera de todos los participantes en cada una de las fases. No siempre las buenas empresas constructoras tienen capacidad operativa o son capaces de obtener una financiación adecuada. Bajo los esquemas tradicionales, las empresas constructoras han adquirido experiencia en el proceso de adjudicación y de construcción. Pero los nuevos esquemas demandan experiencia en el financiamiento a largo plazo, en la operación de las obras, en la atención al usuario. En estas áreas las empresas constructoras no suelen tener experiencia. Un operador mediocre en un servicio de infraestructura, que es el eslabón percibido como de menor importancia por lo relativamente rutinario, puede destruir todo el esfuerzo de participación

del sector privado, no solo en ese servicio sino en otros no relacionados. La operación es lo que percibe el público con mayor intensidad.

Si se presentase el caso de que un consorcio no puede continuar con la operación de una infraestructura de servicio público, se presentaría la necesidad de intervención estatal o de entrega a otro consorcio privado, con el consecuente impacto negativo para el esfuerzo de participación privada. No es como el caso de una empresa industrial o comercial, que si quiebra la sociedad pierde muy poco.

5. Pondrás los mejores funcionarios en los entes reguladores, les darás independencia del gobierno y del sector privado y les darás capacidad equiparable al sector privado.

La entrega de la responsabilidad de la prestación del servicio público al sector privado no implica el relevo de la responsabilidad del estado, solo conlleva un cambio en el tipo de responsabilidad, que inclusive debe traer aparejado un aumento en el nivel de complejidad técnica y política de esa responsabilidad. Con la entrega al sector privado, el estado debe implantar los mecanismos institucionales y legales para garantizar la prestación eficiente del servicio y el cumplimiento de todas las responsabilidades adquiridas por el sector privado. La responsabilidad es aun mayor por cuanto las ineficiencias que el público solía perdonar al gobierno no las tolera al sector privado. La expectativa de mejora de calidad es tanto mayor cuanto mas hayan aumentado las tarifas que el usuario paga por el servicio. Así como antes de la concesión debe asegurarse de que el marco legal es adecuado, durante la ejecución debe asegurarse que la institución de supervisión está capacitada y goza de independencia. Ante la falta de experiencia en estos asuntos y la escasez de personal capacitado, los gobiernos pueden tener la tendencia de querer controlar esa supervisión y de destinar personal de la burocracia tradicional. El personal de los entes reguladores debe poder negociar con el sector privado en igualdad de condiciones y para ello requiere tener un nivel profesional y una remuneración comparable con la de sus contrapartes. Al sector privado le conviene una supervisión fuerte. Así como la eficiencia de la supervisión bancaria es uno de los principales activos del sistema financiero, los entes reguladores competentes e independientes lo serán para el sistema de servicios públicos.

El servicio público concesionado, así lo gestione el sector privado, es servicio al público sujeto a todo tipo de presiones políticas. Una vez que se le entrega al sector privado, su supervisión debe ser también independizada del gobierno, pero eso sí, en igualdad de poder con el sector privado, de lo contrario la captura del regulador por cualquiera de las dos partes es inminente y suele ser una de las principales fuentes del fracaso del esfuerzo y lo que distingue a un proceso exitoso de uno fallido.

6. Te comprometerás y comprometerás al sector privado con el éxito de la operación

La sostenibilidad del proceso de participación del sector privado es altamente dependiente del compromiso que tanto el sector público, como el privado tengan. Si alguno de los participantes no tiene mucho que perder, el proceso puede revertirse con los consecuentes efectos negativos, no solamente sobre la infraestructura en cuestión sino sobre todo el proceso. El sector privado, con el objeto de minimizar su exposición al riesgo y maximizar el beneficio, tratará de colocar el menor volumen de recursos propios posibles, tanto en capital financiero como institucional. Cuando esto tenga que ser así, por restricciones de los mercados financieros, es necesario que los grupos ganadores tengan alta reputación ya que aunque aporten pocos recursos financieros por lo menos exponen su prestigio. En el lado financiero hay que asegurarse que el sector privado tiene recursos expuestos durante los periodos críticos de la explotación. En la mayoría de los casos, las aportaciones de capital están constituidas por especies y recursos obtenidos del mismo contrato de construcción, con relativamente escasos recursos frescos y con la expectativa de obtener una recuperación rápida del capital. Aun cuando ello no quiera decir que el sector privado tenga intenciones de salirse del proyecto, sí es indicativo del grado de compromiso y de permanencia ante situaciones adversas, que seguramente se presentarán. La asignación de la infraestructura debe hacerse de tal manera que se asegure el compromiso del sector privado en el largo plazo. Un esquema con promotores/operadores poco reputables y con poco aporte de capital fresco es una prescripción para el desastre.

El sector público también debe materializar su compromiso, aunque esto es más difícil porque el mismo sistema político establece que los altos funcionarios del gobierno sean temporales y por ende pueden tender a desarrollar una visión de corto plazo. Una de las mejores indicaciones del compromiso del sector público es su voluntad de exponer su capital político al hacer la participación privada un elemento clave su programa de gobierno. Otra manifestación es su voluntad de cumplir con los mandamientos tercero (esquema jurídico) y quinto (marco regulador).

7. No mezclarás objetivos sociales con los comerciales

En su esquema tradicional, el sector público suele gestionar las infraestructuras sin distinguir los objetivos sociales de los comerciales. En muchos casos, se utiliza la obra y el servicio público como instrumento de redistribución de la renta. Una vez que se incorpora al sector privado, se debe hacer una separación clara entre ambos objetivos. El sector privado solo debe incorporarse en aquellos servicios en que tal separación sea factible. Es importante destacar que a través de una u otra modalidad de incorporación (Cuadro No.1) tal separación es casi siempre factible. Por ejemplo, si por razones de redistribución de la renta se quiere hacer una carretera donde el tráfico

no es suficiente para la recuperación de la inversión, se puede entregar la construcción, financiamiento y operación al sector privado, pero el gobierno deberá pagar un cánón para completar los ingresos por peaje (si el cánón que debe pagar el sector público representa una parte importante de los ingresos del operador, el riesgo financiero es riesgo público y en estos casos es muy posible que sea más adecuado que financie directamente la obra el estado). También es posible que el gobierno cubra una parte de los costos de la inversión, como contribución no remunerada a la obra. En el servicio de agua potable se mezclan con frecuencia los intereses comerciales y sociales. Supongamos que, por razones sociales, las tarifas no puedan alcanzar los niveles necesarios para cubrir los costos del sector privado. La participación privada también en estos casos puede ser factible. Para ello el municipio debe pagar una parte de la tarifa del consumo o asumir parte del costo de construcción. En otras ocasiones, el municipio autoriza el establecimiento de precios que implican un subsidio cruzado de poblaciones de mayores ingresos a las de menores ingresos o bien paga una parte de la factura de las poblaciones de menores ingresos.

Las modalidades de participación son diferentes, los incentivos percibidos por el sector privado también lo son, pero lo importante es que el sector privado controle los costes, ingresos e inversiones de la operación estrictamente comercial y que el coste de los objetivos sociales esté claramente identificado y separado de los objetivos comerciales y no sea cubierto por el sector privado proveedor.

8. Repartirás con justicia los costos y beneficios

Tanto el sector público como el sector privado quieren obtener los mayores beneficios posibles de la operación. Pero ambas partes tienen diferentes intereses, que, en general, no coincidirán con los de los usuarios. Estos son el juez final de la operación. Adicionalmente, durante la ejecución de la operación suelen ocurrir cambios en las circunstancias que dieron lugar al contrato público-privado que afectan el reparto de beneficios y de costos. Lo más importante para la sostenibilidad de la participación privada es el acuerdo continuo entre ambas partes sobre la repartición de costos y beneficios. Si la asignación ha sido efectuada en forma competitiva, la repartición de costos y beneficios inicial suele ser equitativa. Si ha sido a dedo, depende mucho de la capacidad de negociación y la presión a que está sujeta cada una de las partes. En este último caso es muy probable que, al comenzar a prestarse el servicio, se determine que el reparto no ha sido equitativo, aunque se hayan hecho los esfuerzos para que lo fuere.

Las partes deben reconocer, al establecerse el contrato, la posibilidad de errores y establecer procedimientos para renegociar el contrato. Por ejemplo, puede ocurrir que la empresa privada empiece a ganar beneficios que se consideran extraordinarios. Es imperativo identificar las causas: eficiencias logradas por la empresa, sobre-estimación inicial de los costos o tarifas

demasiado elevadas. La negociación y la solución son diferentes en cada caso. La empresa debe poder retener los beneficios derivados de sus esfuerzos pero también debe reconocer los errores de asignación si los hubo y aceptar las medidas correctivas correspondientes. En ningún caso deberá hacer ostentación de los beneficios obtenidos en un servicio público que el público está acostumbrado a ver como un derecho social. También pueden surgir costos adicionales no contemplados, como la necesidad de mayores inversiones por decisión del gobierno (servir mayor población,) o como resultado de más estrictas normas de seguridad o ambientales. El gobierno debe estar dispuesto a correr con la parte de los costos que son producto de sus decisiones. Los beneficios a quien los ha generado y los costos a quien los ha causado, pero **cuidado con llegar al extremo de privatizar los beneficios y socializar las pérdidas.**

9. Darás al sector privado los incentivos necesarios para su participación, pero solo los necesarios

Los siguientes dos mandamientos están íntimamente ligados y es relativamente difícil separarlos, pero para efectos explicativos lo intentamos. El noveno se refiere a medidas que actúan sobre el rendimiento y el décimo a las que actúan sobre el riesgo. Para la participación del sector privado en actividades industriales, comerciales o financieras no se requieren incentivos especiales ya que media el incentivo del beneficio (salvo en casos de que el gobierno introduzca elementos no comerciales). Si bien en las infraestructuras los beneficios también constituyen un aliciente, estas tienen características y en especial riesgos que pueden en un momento determinado requerir de incentivos. No obstante es imperativo determinar y justificarlas condiciones especiales que hacen necesarios los incentivos. Por ejemplo, en el caso de países considerados de alto riesgo político, para iniciar el proceso de participación del sector privado en telefonía, se puede requerir un contrato de exclusividad del servicio por un número de años. En el caso de una carretera de peaje, se puede requerir la limitación a la construcción de vías alternas, también por un número de años, o bien garantizar un tráfico mínimo. En la construcción de una hidroeléctrica, reconociendo la inflexibilidad estratégica y el elevado riesgo que conlleva, se puede otorgar el derecho de localización sin costo.

Como puede observarse, todos estos incentivos actúan limitando la acción del mercado y por ello deben analizarse y justificarse en base a la necesidad de verdaderas compensaciones por fallas del mercado. No se trata de “regalar” beneficios que pertenecen a la población. El sector privado puede tender a sobreestimar esas fallas del mercado y la necesidad de incentivos para operar. El mejor árbitro para ello es la asignación competitiva, como se propone en el cuarto mandamiento y solo otorgar los incentivos si son requeridos por todos los oferentes o las fallas del mercado son evidentes.

10. No permitirás que los esquemas de mitigación de riesgos de un proyecto atenten contra el proceso de participación del sector privado

Por sus características (grandes inversiones, largos períodos, bienes públicos, múltiples actores, grandes intereses económicos y políticos, etc.), la infraestructura privada enfrenta un número extraordinario de riesgos políticos (mencionados anteriormente), comerciales (construcción, operación), financieros, legales y de fuerza mayor. Estos riesgos deben ser asignados a quién tiene mayor capacidad de mitigarlos o absorberlos. Aunque esto pueda parecer una trivialidad, muchos problemas de la incorporación privada a la gestión y financiación de infraestructuras, en la práctica, se originan porque algún agente económico asume un riesgo que no puede manejar y se libera de tal riesgo al agente que sí tiene capacidad de mitigarlo. Algunos ejemplos nos ayudarán a ver la importancia de esto.

Consideremos el caso de un productor privado de electricidad que tratando de evitar el riesgo de venta de la energía busca venderse a la empresa estatal con un contrato de “compra o paga” con precio fijo. El productor cambia un riesgo comercial (ventas) por un riesgo político (capacidad de pago de la empresa estatal). Este contrato elimina los incentivos a la eficiencia que son la esencia de la participación del sector privado. Ello puede conducir a un precio de la energía eléctrica al consumidor más alto, incluso aunque el precio del combustible pueda haber bajado en los mercados internacionales. Situaciones de esta índole pueden generar una reversión del proceso.

Como otro ejemplo, supongamos que el gobierno ofrece garantía de tipo de cambio a la financiación internacional en la concesión de una carretera. Si la carretera se financia en moneda local, el proyecto no estará expuesto a riesgo de tipo de cambio, puesto que peajes y gastos financieros están denominados en moneda local. Si la carretera se financia en moneda extranjera, existirá riesgo de tipo de cambio. En ausencia de seguro de tipo de cambio a priori, el concesionario explorará las posibilidades del mercado doméstico. Tal mercado ofrece financiación al menos parcial en la mayoría de los países. La presencia de garantías desincentiva la búsqueda de financiación local y por ende aumenta el riesgo de tipo de cambio del proyecto por sobre el caso de sin garantías, aunque no lo soporte el sector privado sino el sector público.

Las garantías deben utilizarse juiciosamente, para mitigar riesgos que el sector privado no puede verdaderamente absorber y evitando que eliminen los incentivos a la eficiencia, claves de la participación privada. Las garantías, ya sean de tasa de cambio, de volumen de tráfico, de compra de producción, llevadas al extremo de política del gobierno, el hacerse efectivas, atentarán contra la continuidad del proceso de participación del sector privado.

Estos ejemplos indican que la mitigación de un riesgo para un agente puede aumentar los riesgos del proyecto como un todo y los de la reversión del proceso de participación del sector privado.

Conclusión

La participación del sector privado en la provisión de servicios de infraestructura tiene el potencial de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población. La participación privada facilita el aumento de oferta y la mejora de la calidad del servicio. Además, libera recursos del estado para gastos socialmente deseables, atrae inversiones privadas y reduce el gasto público. El grado en que tales ventajas se logran depende de las modalidades utilizadas para la incorporación del sector privado, de la magnitud de su participación, del grado de la incorporación del sector privado, de la magnitud de su participación, del grado de compromiso de las partes y de la eficiencia y eficacia con se que administra y gestiona todo el proceso. Sin embargo, esta participación esta fraguada de riesgos tanto por la falta de experiencia, o experiencia reciente de las partes en estos esquemas, como por la complejidad de las relaciones entra las partes. Los diez mandamientos descritos ponen un marco a los intereses económicos y políticos involucrados en estas operaciones. No son una garantía de éxito, pero minimizan el riesgo de fracaso.



Banco Interamericano de Desarrollo

Departamento de Desarrollo Sostenible

1300 New York Avenue, N.W.
Washington, DC 20577, USA