

INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

Tendencias recientes y retos principales

Marianne Fay
y Mary Morrison

Resumen Ejecutivo



BANCO MUNDIAL
UNIDAD DE FINANZAS, SECTOR PRIVADO E
INFRAESTRUCTURA
REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Esta es una Edición especial para la Presentación a la Prensa el 31 de Agosto de 2005.

DESCRIPCIÓN GENERAL

El presente informe trata sobre infraestructura en América Latina y el Caribe (ALC) y las extraordinarias transformaciones que ha sufrido durante los últimos 15 años. Se abordan las falsas esperanzas y las expectativas frustradas en torno a la participación privada en el sector y también los avances logrados y las lecciones aprendidas. Trata sobre una región de ingreso medio-alto cuyo nivel de cobertura en infraestructura ha caído debajo del promedio de las naciones de ingreso mediano, a pesar de haber atraído más inversión privada que el resto de las regiones en vías de desarrollo.

Las deficiencias en el ámbito de la infraestructura están dificultando la capacidad de ALC de crecer, competir y reducir la pobreza. Tal dificultad se produce mientras la mayoría de los gobiernos de la región ha dejado en manos del sector privado gran parte de la responsabilidad de reforma y financiamiento o bien permite que los sectores agoten capital. Diez años atrás, una conclusión decisiva del Informe sobre Desarrollo Humano en torno a la *Infraestructura para el desarrollo* indicaba que las alianzas público-privadas para el financiamiento representaban una promesa pero que los gobiernos debían seguir desempeñando un papel importante, aunque distinto, en el ámbito de la infraestructura. El análisis que hoy se hace de la infraestructura en América Latina y el Caribe refuerza la vigencia de esta conclusión.

El presente informe contiene cuatro mensajes cruciales:

- **ALC debe gastar más en infraestructura.** La región gasta en la actualidad menos de 2% del PIB en infraestructura, cuando necesitaría entre 4% y 6% anual para mantenerse a la misma altura o bien alcanzar a países que antiguamente iban a su zaga, como Corea o China. Los costos de la infraestructura deben ser asumidos ya sea por los usuarios o por los contribuyentes, independientemente de la fuente de financiamiento, lo que implica la necesidad de mejorar la recuperación de costos. Para ello, es necesario cambiar la cultura de pago e instaurar medidas eficaces para proteger a aquellos que realmente no pueden pagar. Sin embargo, los gobiernos también deberán gastar más, tanto en los pobres (aunque los subsidios transversales pueden ser de cierta ayuda) como en sectores cuyo potencial de recuperación de costos limitado.
- **Pero también debe gastar mejor.** Se requiere una mejor distribución de recursos entre inversión y mantenimiento. Las nuevas inversiones deben orientarse a aumentar la productividad y la competitividad sin descuidar los objetivos sociales: la cobertura universal de agua, saneamiento y electricidad puede lograrse en un lapso de 10 años gastando menos de un cuarto de punto porcentual del PIB anual. Los subsidios deben focalizarse mejor a fin de beneficiar a quienes más lo necesitan y mejoras en el diseño de las concesiones evitarán que los gobiernos asuman riesgos mayores de lo necesario o carguen con grandes pasivos contingentes.
- **Los gobiernos mantienen un rol crucial en la prestación de servicios de infraestructura.** La participación privada no reduce la necesidad de un rol activo del sector público. Los gobiernos aún deben regular la prestación de los servicios así como financiar una buena parte de las inversiones. Deben movilizar sus recursos a fin de atraer la mayor cantidad posible de financiamientos complementarios. Además, siguen siendo responsables de fijar metas distributivas y de asegurar que existan recursos y políticas que faciliten el acceso a los pobres.
- **La participación del sector privado es decisiva, pero volver a conseguirla exige tener en cuenta las lecciones aprendidas durante este último decenio.** Las transacciones

privadas han colapsado a menos de una cuarta parte de su nivel máximo y no muestran señales inmediatas de recuperación, dado el alejamiento de los inversionistas de los mercados emergentes. Volver a atraer al sector privado requerirá mejorar la relación riesgo-rentabilidad de los proyectos, medida que implica disminuir el riesgo regulatorio, mejorar el marco para la participación privada en infraestructura (PPI), al igual que desarrollar mecanismos de mitigación de riesgos. También implica mejorar la percepción que la opinión pública tiene respecto de la PPI, que suele ser abrumadoramente negativa en ciertos países, convirtiéndose en un importante obstáculo para futuras transacciones de este tipo. Por su parte, esto requiere mayor transparencia, mejor diseño de transacciones, fiscalización eficiente para limitar las renegociaciones y el mal desempeño y un mejor manejo de los actores que lleven las de perder.

Organización del informe

La primera sección pasa revista a los avances logrados en cobertura y calidad de la infraestructura, y analiza el impacto de los mismos sobre el crecimiento, la competitividad y la lucha contra la pobreza. La segunda sección plantea que el tema central ha sido la escasa mejora en la gestión de los recursos, de por sí escasos, y también revisa las experiencias de la región con la PPI. La tercera sección repasa las lecciones aprendidas en la última década y las presenta como respuestas a los principales retos actuales: necesidad de mejorar los retornos sociales y económicos de las inversiones en infraestructura, afianzar la gestión de las PPI e innovar en las fuentes de financiamiento para infraestructura.

Omissiones

El presente informe no aborda dos sectores cruciales que deberían formar parte de cualquier discusión sobre infraestructura. El primero es la vivienda, que por derecho propio es infraestructura, pero que también representa el “cascarón” a través del cual se percibe mayormente el impacto del agua, el saneamiento y la electricidad. La vivienda es, en efecto, un componente crucial de cualquier economía pues da cuenta de las inversiones y riquezas de la gran mayoría de la gente. Su exclusión de este informe no se debe a una subvaloración de su importancia, sino más bien al reconocimiento de que requiere bibliografía y habilidades diferentes. Lo mismo con respecto al tema de los hidrocarburos, de importancia crucial en varios países de la región.

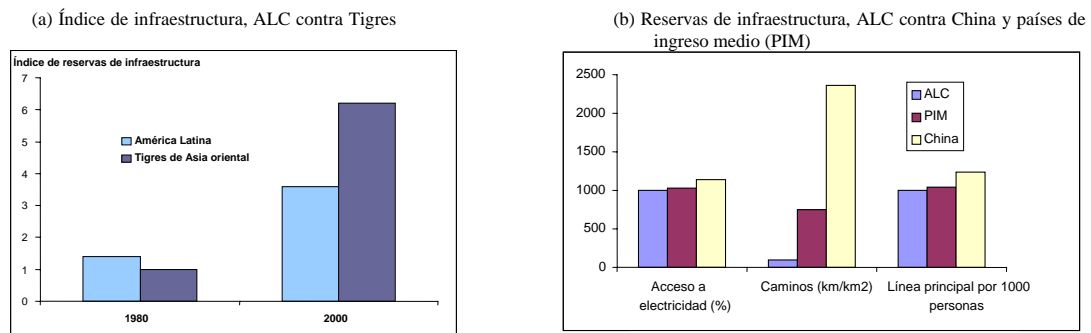
En un informe de este tipo, no resulta fácil honrar la inmensa diversidad de la región cuyos países varían desde las islas caribeñas con menos de 100.000 habitantes hasta Brasil con cerca de 180 millones de personas; desde Haití con un ingreso per cápita de US\$467 hasta México con uno cercano a US\$6.000. No obstante, tenemos la convicción de que los mensajes centrales de este documento son válidos para todos los países, independientemente de su tamaño e ingreso, aunque la mejor forma de implementar las recomendaciones cambie de país a país. Por ejemplo, es posible que los países más pequeños deban orientarse a iniciativas transnacionales en mayor medida que los más grandes (como es el caso de ECTEL en el sector de telecomunicaciones en el Caribe; se trata del primer organismo regulatorio regional en el mundo que cuenta con capacidad de decisión propia).

Infraestructura en ALC durante la última década – las mejoras han sido modestas

Durante el decenio pasado, la cobertura y la calidad de la infraestructura crecieron en la mayoría de los sectores y países de América Latina y el Caribe, progreso que incluye importantes mejoras en el acceso a agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos. El transporte terrestre es el único sector que no presenta grandes cambios en cuanto a cobertura.

No obstante, la región ha perdido terreno en comparación con sus competidores y pares. En 1980, ALC contaba con mayor cobertura de infraestructura productiva —caminos, electricidad y telecomunicaciones— que los países que más tarde se conocerían como los Tigres Asiáticos. Hoy, los Tigres llevan la delantera por un factor de tres a dos. ALC también va a la zaga de los países de ingreso mediano promedio al igual que de China, pese a ser más rica en términos de ingreso per cápita. El único sector en el que los resultados son comparativamente favorables (al menos en términos de cobertura) es en agua y saneamiento¹. Pero incluso allí, no caben grandes felicitaciones: 58 millones de latinoamericanos aún carecen de acceso a agua potable y 137 millones no cuentan con saneamiento adecuado.

Figura 1. América Latina ha perdido terreno en comparación con los Tigres Asiáticos, China y los países de ingreso medio.



Nota: Los índices de infraestructura incluyen kms de caminos pavimentados, megawatts de capacidad de generación de electricidad y número de líneas telefónicas (fijas y móviles) por trabajador. El índice se calibra de modo que los Tigres Asiáticos tuvieran un valor 1 en 1980.

Fuente Calderón y Servén 2004; Indicadores del Desarrollo Mundial.

Esta situación dificulta el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza. Los estudios sugieren que el impacto sobre el crecimiento es grande: por ejemplo, mejorar la infraestructura de la región al nivel de Corea (la mediana entre los Tigres) podría traducirse en ganancias, en términos del crecimiento del PIB per cápita, de 1,4% a 1, 8% anual. También reduciría la desigualdad en 10% a 20%, lo que contribuiría a que el crecimiento beneficiara más a los pobres (Calderón y Servén 2004). Sin embargo, la inversión necesaria sería sustancial: al menos entre 4% y 6% del PIB anual durante 20 años. En el nivel micro, la mala calidad de la infraestructura afecta la competitividad; en efecto, mientras 55% de los empresarios se queja de que la infraestructura es un problema grave en América Latina, sólo 18% lo hace en Asia oriental.

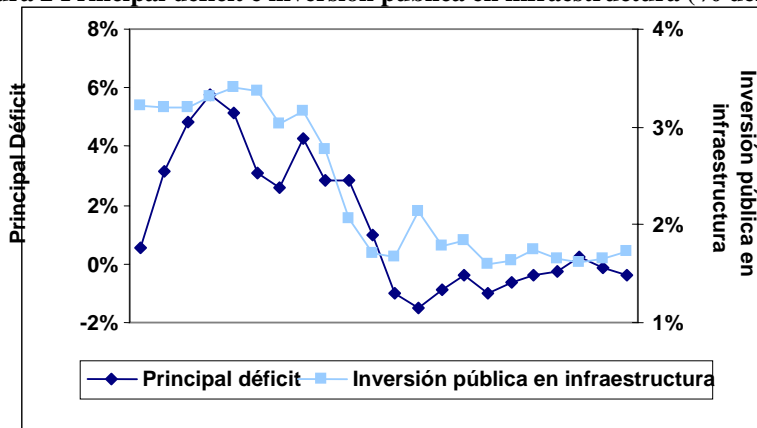
¹ No se cuenta con datos sistemáticos que permitan hacer comparaciones en los sectores de puertos, aeropuertos y transporte urbano.

La llegada de capitales privados no pudo llenar el vacío dejado por el sector público

Dos importantes acontecimientos han marcado las tendencias en infraestructura durante los últimos 15 años. En primer lugar, muchos países latinoamericanos experimentaron crisis macroeconómicas muy traumáticas que requirieron la aplicación de drásticos ajustes fiscales. En segundo lugar, las innovaciones técnicas, financieras y normativas provocaron un cambio radical en el paradigma de la infraestructura con la idea de que el sector privado pasara a ser un actor central, tanto en términos de financiamiento como en la provisión de infraestructura, dejando a los gobiernos con un rol limitado a lo regulatorio.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la inversión pública, particularmente en infraestructura, fue la más afectada por el ajuste fiscal. A nivel regional, la inversión pública en infraestructura cayó desde más de 3% en 1988 a aproximadamente 1,6% en 1998 (Figura 2). Desde un punto de vista político, era mucho más fácil hacer estos recortes que mermar salarios y pensiones. Brasil, el caso más extremo, de hecho incrementó los gastos corrientes y disminuyó la inversión, especialmente en infraestructura.

Figura 2 Principal déficit e inversión pública en infraestructura (% del PIB)

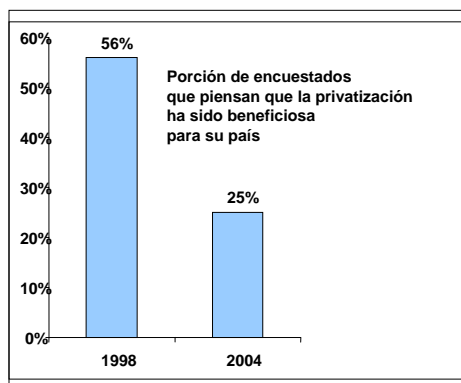


Fuente: Servén, 2005. Nota: promedio de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

Sin embargo, América Latina amasó enormes logros en cuanto a PPI. Se benefició de la mitad de los US\$786 mil millones en proyectos de infraestructura con participación privada en el mundo en desarrollo. La PPI en efecto transformó la provisión de infraestructura. A comienzos de 1990, las empresas privadas proveían sólo 3% de las conexiones telefónicas y eléctricas de la región y casi ningún servicio de agua. En 2003, las empresas privadas gestionaban 86% de las suscripciones telefónicas y 60% y 11% de las conexiones a la red eléctrica y de agua, respectivamente (Andrés, Foster y Guasch 2005).

Aún así, los flujos privados nunca fueron suficientes para contrarrestar el inmenso colapso de la inversión pública (aunque a nivel agregado estuvieron muy cerca de lograrlo: en su mejor momento, en 1998, las inversiones financiadas mediante transacciones con PPI ascendieron a 1,7% del PIB de la región). Además, el interés del sector privado se centró en un grupo limitado de países (sólo seis atrajeron 93% de la totalidad de los flujos) y sectores (las telecomunicaciones absorbieron casi la mitad de la PPI regional).

Figura 3 La privatización se ha vuelto muy impopular en América Latina



Fuente: Encuestas de Latinobarómetro, 1998-2002

Hoy, la opinión pública de la región se ha vuelto en contra de la PPI al punto de convertirse en una limitación seria en varios países (Figura 3). Por otra parte, el interés del sector privado en los mercados emergentes y en la infraestructura ha disminuido. Las inversiones con participación de privados han experimentado una fuerte baja, de US\$34.000 millones en 1998 a US\$16.000 millones en 2003. Otro ejemplo de esta situación es la reducción en la cantidad promedio de licitantes en las transacciones de distribución de electricidad de 4 en 1998 a menos de 2 en 2000 y 2001 (Harris 2003).

Sin embargo, la reacción pública contra las privatizaciones no concuerda con la evaluación, positiva en general, del impacto de las mismas: en la mayoría de los casos, la eficiencia ha mejorado y la cobertura y la calidad han aumentado. También ha mejorado la productividad del trabajo, aunque esto se deba fundamentalmente a despidos masivos. La gran mayoría de estudios sobre el tema sugiere que estos despidos fueron escasos en comparación con la totalidad de la fuerza laboral y que su impacto fue revertido dado que el empleo creció en el mediano plazo. La mayoría de estos efectos (el aumento de los precios y la eficiencia, los despidos) ocurrieron durante la transición hacia la privatización con cambios que fueron en general mucho mayores durante los cinco años previos a la misma que durante los cinco años posteriores. (Andrés, Foster y Guasch 2005). En general, el impacto sobre los pobres también es bueno, fundamentalmente debido a que con frecuencia han sido los principales beneficiarios del aumento de la cobertura.

Contrariamente a la percepción pública, los concesionarios no parecen haber obtenido ganancias excesivas. La realidad muestra que las concesiones son un negocio arriesgado y que aproximadamente 40% de las mismas podría no arrojar ganancia alguna, al menos en sus términos originales (Sirtaine et al. 2005). Sólo en el sector de las telecomunicaciones las concesiones parecen ser casi siempre rentables. No obstante, tales resultados deben tratarse con cautela pues se fundan en estimaciones del costo de capital (que podrían no ser exactas) y pueden verse afectadas por la capacidad del concesionario de renegociar sus contratos. No obstante, el reducido interés del sector privado en la PPI en ALC efectivamente da cuenta de la ausencia de una extraordinaria rentabilidad.

El rechazo de la población al modelo de la PPI puede deberse en gran parte a percepciones mal encauzadas (al igual que a expectativas poco razonables). Además, varios investigadores han argumentado que la crisis macroeconómica generó un rechazo rotundo al modelo de economía de mercado y que la gente no distingue entre pérdidas de empleo debidas a la recesión de aquellas

que resultan de la privatización. De manera más general, la percepción de transparencia y justicia en las transacciones es un elemento decisivo para moldear la percepción de la opinión pública.

El rechazo de la gente a la PPI también puede deberse a excesivas renegociaciones y a la notoriedad que adquirieron unos pocos fracasos. Guash (2004) concluye que 30% de las concesiones de la región fueron renegociadas y la incidencia alcanza un sorprendente 74% en el sector de agua y saneamiento. Cualquiera sea la motivación (comportamiento oportunista por parte de los gobiernos o los concesionarios, contratos mal diseñados o crisis exógenas) las renegociaciones frecuentes son costosas y disruptivas, además de que incentivan una percepción de falta de transparencia.

Muchas de las dificultades que ha ocasionado la PPI se deben a la debilidad los marcos regulatorios y de las instituciones. La introducción de la PPI exigía cambios drásticos en el marco regulatorio, legal e institucional de la región, el cual no era del todo funcional al momento de iniciarse el proceso de privatizaciones. Además, con la perspectiva que da el tiempo, resulta bastante claro que los analistas y reformadores fueron excesivamente optimistas respecto de la capacidad de las reformas y los esfuerzos normativos para aislar las transacciones de la influencia política. Su optimismo también tergiversó la percepción acerca de lo adecuados que serían para ALC modelos creados para redes desarrolladas de infraestructura en países industrializados.

Por otra parte, recuperar los costos no ha sido una tarea fácil. Aunque este aspecto haya mejorado en los sectores de agua y saneamiento y energía, el éxito sólo ha sido absoluto en el de telecomunicaciones. Sin embargo, los estudios sugieren que la accesibilidad económica es un problema que sólo atañe a una minoría de la población, con la excepción de los países más pobres de la región. En muchos casos, los gobiernos no están dispuestos o en condiciones de hacer cumplir los pagos por los servicios prestados, una queja recurrente entre los concesionarios.

El establecimiento de tarifas sociales mal focalizadas impide recuperar los costos y beneficia poco a los pobres. En la mayoría de los países las tarifas sociales aplicadas en agua y electricidad benefician a una proporción demasiado grande de consumidores que no son pobres; por ejemplo, 95% de los guatemaltecos y 85% de los hondureños se benefician de este tipo de tarifas en su consumo de electricidad, situación que se traduce en una constante dependencia de las transferencias públicas. En México, por ejemplo, las bajas tarifas de la electricidad fijadas por el Ministerio de Hacienda exigen un subsidio público cercano al 1% del PIB.

En resumen, América Latina gasta muy poco en infraestructura y una proporción demasiado grande de este gasto está mal focalizado o distribuido, lo que implica costos en términos del crecimiento previsible y de la reducción de la pobreza. El sector privado perdió su voraz entusiasmo por cualquier cosa ligada a la infraestructura en la región, mientras la opinión pública le ha vuelto la espalda a la PPI. Ahora bien, los desafíos cruciales que debe enfrentar América Latina pueden ordenarse en torno a los siguientes cuatro mensajes primordiales de este informe.

Mensaje 1: América Latina debe gastar más en infraestructura

El nivel de inversiones requerido en infraestructura depende, por cierto, del objetivo que uno se plantee. La cobertura universal para agua y saneamiento y electricidad podría alcanzarse a lo largo de 10 años con aproximadamente 0,25% del PIB, un costo relativamente bajo. El mantenimiento adecuado de los activos existentes en agua y saneamiento, electricidad, caminos, vía férrea y telecomunicaciones requeriría aproximadamente 1% del PIB regional. Sobre la base

de presunciones modestas de crecimiento, un enfoque del tipo “seguir con la rutina” sugiere que se requeriría 1,3% del PIB en nuevas inversiones para satisfacer la demanda de los consumidores y las empresas.

De todas estas estimaciones se desprende que aproximadamente 2,5% del PIB bastaría para responder al crecimiento esperado de la demanda de empresas e individuos, mantener la infraestructura existente y alcanzar una cobertura universal en agua y saneamiento y electricidad. Se trata de una estimación más bien modesta pues no incluye costos de rehabilitación (que podrían ser altos) ni la inversión necesaria en transporte urbano, puertos y aeropuertos.

Sin embargo, para llevar a ALC al nivel de cobertura de Corea en un lapso de 20 años o para simplemente lograr que se mantenga a la altura de China, el porcentaje requerido es mucho mayor (4% a 6% del PIB). Está claro que el mero gasto en infraestructura no será suficiente para garantizarle a ALC el tipo de crecimiento que han experimentado estos países durante las últimas décadas. Además, un fuerte crecimiento obviamente genera mayor demanda de infraestructura y fondos para financiar inversiones. No obstante, queda claro que no lograr mantenerse a la altura de otros países sólo dañará la competitividad de la región. Agregando gastos de mantenimiento, un escenario que estimule el crecimiento y la competitividad requeriría un gasto anual de entre 5% y 7% del PIB. Aunque ambiciosa, esta meta es realista. Corea (al igual que China, Indonesia y Malasia) consiguió, en efecto, incrementos similares a lo largo de un período de 20 años entre fines de los años 1970 y fines de los años 1990.

Semejante empresa no podría ser financiada sólo por el sector público (o de ser así, requeriría una drástica reasignación de recursos): el gasto público ascendió a un promedio de aproximadamente 22% del PIB de la región en 2000-2001 y la inversión pública total a aproximadamente 3% del PIB. Sin embargo, la inversión con PPI en la actualidad no supera el 0,9% del PIB regional y está destinada, en su mayoría, a los sectores de energía y telecomunicaciones².

Lo anterior implica, por una parte, que los gobiernos necesitan movilizar sus recursos para fomentar la PPI y, por otra, que una mayor recuperación de costos es fundamental puesto que la parte que los contribuyentes deben o pueden financiar es limitada. Esta recuperación de costos se ha logrado ampliamente en el sector de las telecomunicaciones y es técnicamente imposible de lograr en el sector vial, excepto en una ínfima fracción de la red, por lo que no se pueden esperar grandes cambios en estos dos sectores³. Por otra parte, en el sector de agua y saneamiento y electricidad la recuperación se puede mejorar (aunque en estos sectores lo logrado en ALC es ya superior a cualquier otra región en desarrollo y ha efectivamente mejorado en el tiempo) y quizá también en el de los puertos y el transporte urbano.

Aplicar tarifas más altas es un objetivo político razonable solo si los usuarios pueden pagarlas. Sin embargo, las simulaciones muestran que la capacidad de pago sólo es un problema para una pequeña parte de la población de ALC, con la excepción de algunos de los países más pobres de la región (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay), donde una cuenta de US\$10 mensuales constituye una carga sustancial para 30% a 50% de los hogares urbanos. El compromiso y apoyo

² Del 0,9% del PIB, 0,43% se destinó al sector energético, 0,41% a las telecomunicaciones, 0,05% al transporte y 0,01% a agua y saneamiento.

³ Las carreteras con peaje requieren una cantidad mínima de tráfico para ser comercialmente viables. En consecuencia, incluso en los países industrializados, este tipo de carreteras representan sólo entre 5% y 10% de la red primaria, que en sí representa sólo aproximadamente entre 10% y 20% de la red total (Heggie y Vickers 1998). Las carreteras con peaje en EE.UU., por ejemplo, corresponden a 0,08% de la totalidad de caminos pavimentados.

del gobierno resulta crucial para una mayor recuperación de los costos (en efecto, muchos empresarios se quejan de la falta de apoyo y fiscalización en cuanto a la recuperación de costos) al igual que una mejor focalización de los subsidios.

Mensaje 2: América Latina debe gastar mejor

Una mejor focalización de los subsidios constituiría una medida de gran provecho tanto para la liberación de recursos para inversión y mantenimiento como para que el aumento de tarifas sea más viable desde un punto de vista social. Modificar las actuales estructuras tarifarias (por ejemplo, reduciendo el tamaño del **bloque de subsidios** o aumentando las tarifas en bloque) contribuiría a reducir el costo total. El impacto en la focalización podría ser positivo en electricidad, sector en el que existe una relación entre cantidad consumida e ingreso, pero lo sería mucho menos en agua, donde la relación entre consumo e ingreso es menos evidente. En los países que ya cuentan con asistencia social basada en los medios de vida, las bases de datos existentes pueden servir para identificar a los pobres y sus necesidades. En los países que no la tienen, una opción es la focalización geográfica, aunque ésta pueda dejar fuera hogares que merecen apoyo e incluir a muchos que no son pobres. Sin embargo, reestructurar o abandonar los subsidios al consumo es un tema políticamente complejo. Once años después de la aprobación de una ley de servicios públicos en Colombia que exigía que las tarifas de base subieran a niveles que permitirían la recuperación de costos, el sector del agua sigue planteando sustanciales demandas al fisco.

También se necesita contar con una mejor asignación de los gastos. En particular, se gasta muy poco en mantenimiento. Muchos países carecen de fuentes confiables de financiamiento para asegurar el mantenimiento básico regular, especialmente el caso de los caminos bajo responsabilidad pública, que están sujetos a los caprichos de la situación fiscal. Las nuevas inversiones deberían centrarse en objetivos estratégicos como completar redes. Sin embargo, resolver el problema de los cuellos de botella no debiera ir en desmedro de la prestación de servicios a los pobres, lo que, como se ha mencionado anteriormente, puede tener un costo relativamente bajo. La descentralización y la planificación participativa pueden ser de ayuda, aunque a veces también pueden complicar las cosas.

La eficiencia en el gasto también puede incrementarse de diversas maneras. Contar con flujos de gasto más confiables reduciría de manera sustancial el costo total de los programas de inversión y permitiría además generar un programa de mantenimiento regular. Por ejemplo, en el sector vial de Brasil, la interrupción de pagos a los contratistas ocurre con frecuencia debido al déficit presupuestario y, a veces, sirve de argumento para que estos invoquen cláusulas de aumento de precios. De manera similar, los gobiernos tienden a pagar mucho más por bienes y servicios que el sector privado debido a la connivencia entre proveedores y otros factores. Un organismo público de adquisiciones (o de competencia) efectivo, puede reducir de manera significativa los costos totales. En los países pequeños, se podría fundamentar la creación de organismos de adquisiciones a nivel regional.

Por último, un mejor marco regulatorio para las PPI puede contribuir a reducir el costo que implica atraer recursos privados y mejorar los beneficios de la PPI: el riesgo regulatorio hace subir el costo del capital en un rango de 2% a 6%. (Guasch y Spiller, 2004). Andrés, Guasch y Foster (2004) plantean que las mejoras en la calidad y la eficiencia de los servicios generados por la privatización son mucho mayores cuando las concesiones se otorgan en función de concursos y el organismo normativo cuenta con mayor autonomía.

El criterio según el cual se otorgan las concesiones y el régimen regulatorio son importantes dado que afectan los incentivos de los concesionarios. La normativa en cuanto a techos de precios, por ejemplo, ha sido muy común en América Latina y se ha comprobado que tiene altísimo impacto en las mejoras de eficiencia. Sin embargo, para los concesionarios resulta más riesgoso (porque no garantiza ganancias) y, por ello, aumenta el costo de capital y es mucho más propenso que otros regímenes a las renegociaciones. Además, desde un punto de vista financiero, las renegociaciones son costosas, tanto en términos de interrupción de servicios como por su impacto la credibilidad del modelo de las PPI.

Concretamente, un mejor marco PPI implica mejorar el proceso de adjudicaciones con el objetivo de asegurar transparencia y competitividad. También exige un mejor diseño de las concesiones de modo de estipular con claridad los acontecimientos que podrían desencadenar renegociaciones así como directrices para el proceso. Los contratos también deben especificar la información que se hará pública, lo cual, en combinación con un adecuado marco normativo contable, es un elemento crucial para que quienes regulan puedan enfrentar la asimetría en la información que es inherente a cualquier concesión. Finalmente, se han extraído lecciones respecto de cuán deseables resultan ciertos regímenes normativos.

Además, es posible mejorar la gestión y la asignación de los riesgos. Los contratos, en particular, deberían identificar y asignar mejor los distintos riesgos implicados en cada situación. Es necesario que los gobiernos se concentren en mejorar la relación riesgo-retorno de los distintos proyectos de inversión, cuidándose de no asumir una carga innecesariamente alta. Muchos enfrentan enormes pasivos contingentes debido a compromisos de este tipo contraídos con anterioridad.

Se hace cada vez más necesario contar con garantías de terceros. Las concesiones de infraestructura suelen utilizar financiamiento de proyectos, lo que generalmente requiere instrumentos de protección contra riesgos (particularmente riesgos normativos y de tasa de cambio) a fin de que la relación riesgo-rentabilidad resulte atractiva para quienes invierten en ellos. Pero cuando el gobierno toma este tipo de riesgos a través de garantías u otras estructuras, los prestamistas e inversionistas quedan expuestos al riesgo soberano y la consecuente clasificación crediticia. Esto puede ser inaceptable para inversionistas internacionales e incluso para los locales, quienes pueden estar ya sumamente expuestos al riesgo soberano, como es el caso de muchos fondos de pensiones y compañías de seguros de América Latina que suelen invertir fundamentalmente en valores públicos.

Una dificultad adicional, de carácter crucial, está relacionada con la reforma institucional. Mientras muchas de las mejoras técnicas que se han discutido anteriormente son bastante claras, su implementación depende de la existencia de instituciones y capacidades adecuadas, cometido mucho más complejo. Sería poco productivo plantear la necesidad de un conjunto de instituciones completamente funcionales como requisito para PPI en proyectos de infraestructura. Los avances institucionales en infraestructura se desplegarán a un ritmo que depende de la economía política de las reformas, el contexto cultural y los modos propios de cada país para asegurar el respeto del derecho de propiedad.

Mensaje 3: Los gobiernos siguen siendo actores cruciales en el desafío de la infraestructura

Con o sin participación del sector privado, los gobiernos siguen siendo responsables de la reforma y la regulación del sector, responsabilidad que incluye el manejo de la economía política de las reformas. Las reformas de infraestructura son procesos políticos, susceptibles de retrocesos. Los

“perdedores” en el proceso de reforma pueden intentar recuperar los beneficios de los que gozaron en el pasado, mientras que los “ganadores” de la reforma pueden no sentir que se han beneficiado realmente ya sea porque perciben que el sacrificio actual no será recompensado con ganancias futuras o porque creen que las empresas privadas, con el tiempo, captarán la mayor parte de las ganancias. Para hacer avanzar las reformas, los gobiernos y los reguladores deben encontrar maneras de sacar las reformas de la “trampa redistributiva” según la cual las ganancias de un grupo se traducen en (o perciben como) pérdidas de otro. Si aquellos que se aprestan a perder cuentan con poder de veto, las reformas nunca se consolidarán.

Los gobiernos también siguen siendo responsables de los objetivos sociales. Nuevamente, con o sin PPI, el diseño, seguimiento y financiamiento de las políticas sociales son responsabilidad pública (aunque los subsidios transversales puedan ayudar a financiarlos, especialmente en el sector de agua y saneamiento). Sin embargo, es posible aprovechar al sector privado, por ejemplo, a través de la asistencia basada en los resultados. Y los pequeños proveedores pueden ofrecer soluciones de bajo costo para la prestación de servicios a los pobres. Las tarifas sociales no sólo son decisivas por razones sociales, sino también para el éxito de cualquier reforma.

Los gobiernos son responsables de gran parte del financiamiento de la infraestructura, tanto de manera directa como indirecta, toda vez que contribuyen a estructurar los marcos para el mismo. Un aspecto crucial es cómo generar el espacio fiscal necesario para aumentar la inversión pública. Varios países deben asumir una gran carga de la deuda. Muchos (Brasil, Colombia y Perú, por ejemplo) adolecen de cierta rigidez en materia de gasto debido a la cual más de 90% del presupuesto es no discrecional (pensiones, seguridad social, servicio de la deuda, salarios, transferencias a gobiernos subnacionales). Algunos cuentan con cierto margen para aumentar la recaudación tributaria (Honduras); otros no. En efecto, en el caso de Brasil, donde la relación impuestos/PIB ha alcanzado 35%, las simulaciones sugieren que el impacto de un aumento tributario aún mayor opacaría el crecimiento y los beneficios en materia de bienestar producto de un aumento en las inversiones en infraestructura. (Cavalcanti y Nascimento 2005).

Se han propuesto varias alternativas para incrementar el espacio fiscal, sobre la base de que las reglas actuales sólo refuerzan la tendencia de los políticos a recortar las inversiones en vez de los gastos corrientes, políticamente más sensibles. Una opción podría ser adoptar reglas alternativas, por ejemplo la llamada “regla de oro” que permite la solicitud de préstamos para financiamiento de capital pero no para gastos corrientes. Otra posibilidad podría ser establecer exenciones a inversiones específicas sobre la base de sus tasas de rentabilidad social o económica. El primer enfoque ha sido rechazado por el FMI, mientras que no es muy probable que la puesta en marcha del segundo logre abrir un espacio fiscal significativo. Es probable que los países tengan que definir el camino a seguir sobre de forma *ad hoc* mediante una combinación de reasignación de gastos, mayor eficiencia en los mismos y confianza en mayores ganancias asociadas a un mayor crecimiento y mejor desempeño.

Los gobiernos también pueden ayudar proveyendo un marco de financiamiento para las inversiones de infraestructura de larga vida. Por ejemplo, es probable que los inversionistas se inclinen por proyectos que incorporen financiamiento sustancial en moneda local. Esto puede lograrse desarrollando los mercados de deuda o capital locales, productos de cobertura financiera u otras estructuras de financiamiento creativas ofrecidas por organismos privados, bilaterales o multilaterales. Las Garantías de Riesgo Parcial (PRG) ofrecidas por las instituciones multilaterales pueden proteger a los prestamistas o tenedores de bonos de otros riesgos percibidos, ofreciendo las mejoras crediticias que las empresas requieren para recaudar el financiamiento necesario. Los gobiernos deben desempeñar un papel crucial en el establecimiento

de servicios mayoristas para estos instrumentos, tal como las PRG que el Banco Mundial acaba de establecer en Perú.

Finalmente, las entidades subnacionales deben poder pedir dinero prestado para financiar la infraestructura a su cargo, lo que ciertamente debe ocurrir en el contexto de un prudente marco intergubernamental y en muchos países requiere de reformas sustanciales. En el corto plazo, las instituciones multilaterales, como el Banco Mundial, cuentan con diversos instrumentos que permiten a los países solicitar préstamos y represtar a las entidades subnacionales en moneada local.

Mensaje 4: El sector privado es necesario, pero volver a atraerlo requerirá aprender de las lecciones del pasado.

El sector privado es crucial para proveer recursos financieros y también el *know-how* y las habilidades de gestión para lograr mejor desempeño en materia de infraestructura. Elaborar mejores marcos regulatorios de PPI, diseños de concesiones e instrumentos de gestión de riesgos son pasos decisivos para volver a atraer al sector privado. Otro elemento importante consiste en mejorar la gestión de la economía política de las reformas. En efecto, hoy, volver a conquistar el respaldo de la opinión pública es probablemente uno de los desafíos más apremiantes de la PPI en la región.

Mejorar la percepción que se tiene de la PPI requerirá dar una serie de pasos. Las concesiones deben ser adjudicadas de manera transparente; debe haber menos renegociaciones; y finalmente, los gobiernos deben asumir su responsabilidad respecto de lo doloroso de la reforma y la instauración de redes de seguridad más adecuadas para quienes llevan las de perder durante el proceso y también para los pobres.

De cara a los desafíos: estableciendo prioridades

Durante los años 1990, el énfasis estuvo en la lucha contra la pobreza, la cual se equiparaba de manera un poco estrecha con la necesidad de aumentar los servicios sociales. Esta idea culminó con los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se centraron en reducir la pobreza y mejorar los resultados en salud y educación. Así, hoy los países de América Latina gastan aproximadamente 8% de su PIB en salud y educación (bastante más que Asia oriental, los países de ingresos medianos o China) y un monto similar en seguridad social y bienestar⁴. En cuanto a infraestructura, se pensó que el sector privado podría financiar gran parte de la inversión necesaria dado que una combinación de ganancias en eficiencia y recuperación de costos podrían, en última instancia, generar el retorno suficiente.

Hoy, las cosas han tomado un rumbo algo distinto. La reciente Revisión Anual sobre la Eficacia del Desarrollo efectuada por el departamento de evaluación interna del Banco Mundial llama a concentrarse nuevamente en la infraestructura. Su argumento es que se debe prestar más atención a la agenda de crecimiento y que centrarse únicamente en los sectores sociales no es suficiente para reducir la pobreza. De manera similar, la Oficina de Evaluaciones Independientes del FMI ha planteado la necesidad de prestar más atención a la calidad del ajuste fiscal y que la consolidación fiscal ha ido en desmedro de la inversión pública. El sector privado, por su parte, ha perdido gran parte de su interés en la infraestructura, particularmente en los mercados

⁴ Cabe observar que el gasto en salud y educación tiende a aumentar junto con el ingreso y que ALC es más rica que estos otros grupos.

emergentes, mientras los latinoamericanos manifiestan un rechazo rotundo al modelo de privatización.

Lo que plantea este informe no es que los gobiernos deben olvidarse del gasto social en beneficio de la infraestructura sino más bien que estos deben considerar *todos* los retornos posibles de las inversiones en infraestructura (no sólo los financieros sino también los sociales y económicos). Esto no se basa en el argumento simplista según el cual al reducir la brecha en infraestructura entre Asia oriental y América Latina, la región se transformará en una serie de “Tigres”. El sentido común, al igual que contundentes pruebas empíricas, muestran que la infraestructura es necesaria para el crecimiento y la lucha contra la pobreza: necesaria, aunque claramente insuficiente por sí sola. Además, la rentabilidad de los proyectos de inversión varía según el nivel de infraestructura ya existente y según la calidad y la eficiencia de cada uno de los proyectos, tal como ocurre con cualquier otra inversión.

No obstante, las empresas latinoamericanas están perdiendo competitividad debido a la mala calidad de la infraestructura y la región va quedando a la zaga en comparación con países de ingresos medianos o China. Esto tiene consecuencias graves en términos de crecimiento, creación de empleos y alivio de la pobreza.

Los recursos humanos y financieros disponibles para mejorar la infraestructura seguirán siendo limitados ¿Cómo, entonces, fijar las prioridades entre todas las necesidades en competencia tanto de inversión como de reforma? Nuestra sugerencia, en el corto plazo, es fijar como objetivo los frutos más a mano, vale decir, las intervenciones que no son demasiado costosas desde un punto de vista financiero ni difíciles desde una perspectiva política. Respecto de la infraestructura administrada por el sector público, ello incluye mejorar la adquisición, la estabilidad de los flujos financieros para la inversión y el mantenimiento público, así como los programas de mantenimiento. Respecto de la PPI, ello significa no ofrecer garantías exageradas, desarrollar mejores productos financieros (particularmente productos que aprovechen los mercados financieros y fondos de pensiones locales) y aplicar lo ya aprendido sobre mejores diseños de contratos.

En cuanto a las inversiones, un argumento decisivo de este informe es que ALC puede permitirse una cobertura universal en cuanto a agua, saneamiento y electricidad si se emplean las tecnologías y estándares adecuados. Además, el contexto de escasez de recursos implica que las inversiones deben concentrarse en los cuellos de botella de los sistemas existentes más que en una expansión general.