

Las políticas de atracción de inversión en infraestructura pública. Estado actual y futuros desarrollos

117
dossier

Policies for Attracting Public Infrastructure Investment. An Assessment of Current and Future Development

Ricardo Lara^a

PALABRAS CLAVES

Atracción de inversiones, infraestructura, Plan de Desarrollo Nacional, prosperidad democrática.

KEY WORDS

Attracting investment, democratic prosperity, infrastructure, National Development Plan.

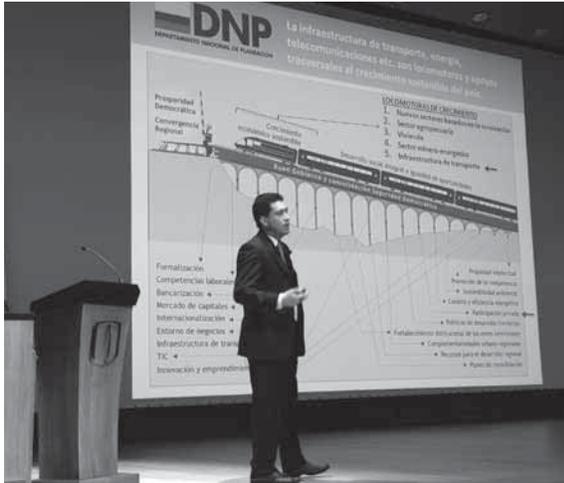
RESUMEN

El gobierno colombiano se encuentra construyendo el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual la infraestructura juega un rol fundamental. En este documento se analiza la evolución de la participación privada en infraestructura, su desarrollo y también su atraso en los últimos años; así mismo, se analiza la necesidad de financiar la infraestructura a través de la atracción de inversiones, como tema central para que la infraestructura en Colombia responda a las necesidades actuales y futuras del país. Lo anterior bajo criterios de buen gobierno y de buenas prácticas, con un importante fortalecimiento institucional.

ABSTRACT

The Colombian government is currently formulating the National Development Plan, which will give special emphasis to infrastructure. This document analyses several aspects of infrastructure development, including the evolution of private funding, recent delays, and the need for finance through attracting investment. These central themes for Colombian infrastructure respond to both current and future needs, and will require good governance, best practices, and increased institutional support.

a Ingeniero Industrial. Gerente de Participación Privada en Infraestructura, Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C., Colombia.
✉ rlara@dnp.gov.co



"Foro: Requisitos para realizar grandes proyectos de infraestructura en Colombia". Ricardo Lara, Gerente de Participación Privada en Infraestructura, DNP. Autor: Oficina de Relación Públicas, Universidad de los Andes.

En el marco de la infraestructura, existen en la actualidad amplias expectativas por aquello que se desarrollará en Colombia en los próximos 4 años. Estamos construyendo el Plan de Desarrollo en este momento, por lo cual este Foro de la *Revista de Ingeniería* se convierte en un espacio idóneo para compartirles lo que se está pensando en términos de atracción de inversión —tema central para que la infraestructura se pueda desarrollar—, pues las limitaciones en materia de financiamiento público son muy grandes.

Cuatro puntos son los que hemos preparado desde el Departamento Nacional de Planeación para exponer en este documento: el rol que juega la infraestructura en el marco del Plan Nacional de Desarrollo actual, la evolución la participación privada en infraestructura, un caso puntual sobre infraestructura vial (tal vez, uno de los más controvertidos en términos de su desarrollo y del atraso que se ha dado en los últimos años) y, por último, cómo financiar la infraestructura para el desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo —fin último de este Gobierno— es tratar de alcanzar una prosperidad democrática, razón por la cual se explora el elemento de convergencia regional; de este modo, se están explorando los desarrollos en seis regiones en las que se ha dividido el plan. Para lograr el crecimiento sostenible del país, una de las cinco locomotoras (Figura

1) es la infraestructura de transporte y, como parte de ella, el sector bioenergético.

El nuevo Plan Nacional de Desarrollo tiene una serie de soportes generales, entre los cuales se encuentra la participación privada, tanto por el tema de financiamiento como por las bondades que ha mostrado tener el modelo particularmente en sectores como el energético o el de telecomunicaciones. En ellos las coberturas han sido ampliadas gracias a la participación del sector privado, gracias a un mejor desarrollo empresarial e incluso debido a efectos conexos con empresas públicas, ya que la competencia obliga a que las existentes tengan retos para mejorar y prestar mejores servicios. Por tanto, la participación privada resulta ser un eje central; se debe recordar, no obstante, que los rieles de esa locomotora se ubican en criterios de buen gobierno y de buenas prácticas, los cuales implementaremos en sectores como el de transporte, en el que se requiere un importante fortalecimiento institucional.

Criterios como la sostenibilidad ambiental, el eslabonamiento de los vagones con el propósito de que se genere empleo y desarrollo, la caracterización regional y las políticas de productividad para mejorar la competitividad, son dimensiones que definirán el éxito de las locomotoras. En este panorama, el rol del sector privado es muy importante. Un caso de evolución de

Las infraestructuras de transporte, energía, telecomunicaciones etc. son locomotoras y apoyos transversales al crecimiento sostenible del país

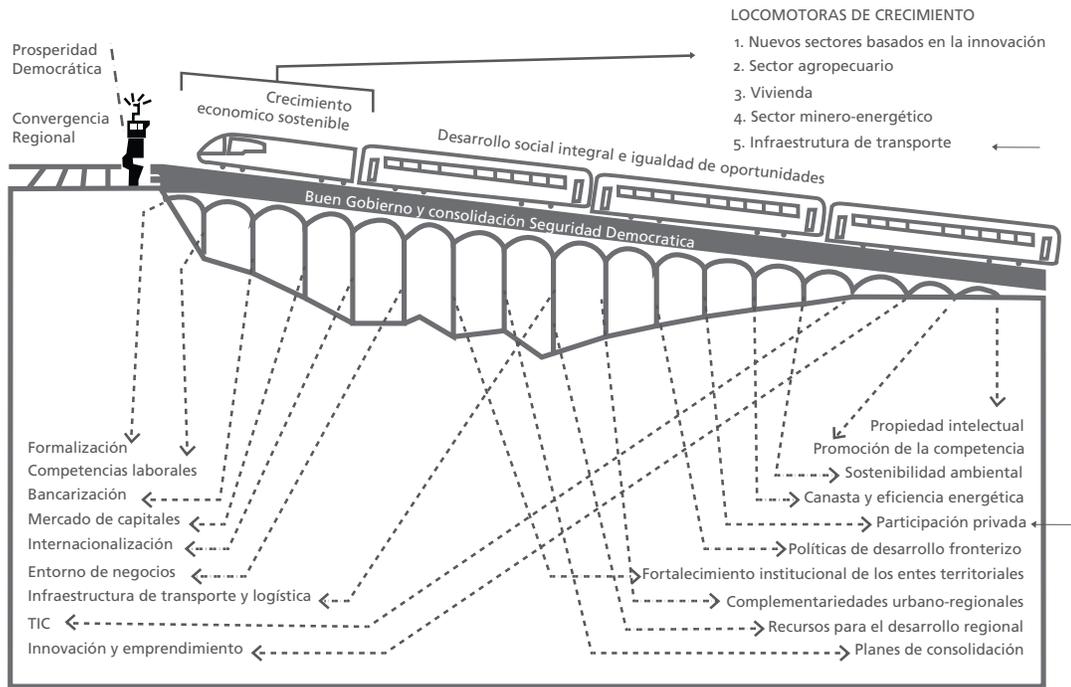


Figura 1. Apoyos transversales al crecimiento sostenible de Colombia

inversiones con efecto sobre el crecimiento en el sector transporte, es el incremento de la inversión en el sector como porcentaje del PIB, en especial en los últimos años. Esta inversión ha sido fuertemente apalancada por un esfuerzo público, pero lo deseable sería que se viera igualado, o inclusive superado, por la inversión privada; esto sumado a criterios de eficiencia por parte de la participación privada esperada. El porcentaje de inversión actual (1.5% como porcentaje de PIB al año) es una meta que debería replantearse para llegar al menos al 3%.

¿Cuál ha sido el rol del sector privado, en general, en el desarrollo de infraestructura? En el sector de transporte se ha logrado el desarrollo de concesiones viales, de infraestructura aeroportuaria y de puertos; sin duda, hay aspectos que mejorar, pero hemos ido evolucionando en el caso de concesiones viales pues de una primera generación en la que varios de los riesgos se compartían entre el sector público y el privado, se ha pasado a un esquema de transferencia de riesgos

al sector privado. Probablemente, en algunos casos no se ha hecho de manera eficiente, y es parte de lo que debemos revisar, pero es innegable que si esas inversiones privadas no hubieran estado presentes, el desarrollo probablemente no hubiera sido el mismo.

Un caso particular en el nivel de operación es el de los puertos. Hasta antes de 1993 eran varios días los que debía esperar un barco para poder ser cargado en un puerto; no obstante, tras la entrada del sector privado los días pasaron a ser horas. Hoy en día tenemos problemas de congestión, pero se espera generar mecanismos futuros a través de iniciativas privadas.

En telecomunicaciones, se llevaron a cabo dos licencias de telefonía móvil y una licencia PCS (Servicio de Comunicación Personal); además, se ha generado la apertura del mercado de larga distancia y concesiones de nuevos canales de televisión. Se ha producido un mercado de telefonía en competencia con una penetración bastante alta.

En minas y energía, a través de la venta de activos y acciones de participación del Estado en varias empresas se logró reducir en buena medida el nivel de pérdidas en las compañías, una mayor confiabilidad de los servicios, etc. La eficiencia de esas empresas privadas ha hecho que hoy tengamos a ISA, ISAGEM o EPM, como ejemplos de empresas públicas que funcionan bien. Todo el desarrollo futuro a través de mecanismos de competencia y cargo por confiabilidad, en el sector minero y de hidrocarburos, es bien conocido por las amplias cifras de inversión del sector privado.

En transporte urbano, especialmente en los sistemas integrados de transporte masivo, pese a que la infraestructura es financiada por el sector público, los sistemas de operación y recaudo sí son inversiones que ejecuta y que opera el privado, y resulta innegable su impacto sobre la movilidad de las ciudades. Se está trabajando actualmente en 12 sistemas estratégicos de transporte público, 2 de adaptación y 10 de estructuración en ciudades intermedias —que tienen entre 300,000 y 600,000 habitantes—. También la operación y el recaudo se encuentran a cargo del sector privado.

En buena medida, todo esto ha sido posible gracias a programas que han permitido la financiación de estudios de inversión y la financiación de proyectos. Un ejemplo es el crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo BID —de participación privada— con el cual hemos financiado estudios desde 1996 para la estructuración de proyectos, para fortalecer los marcos regulatorios institucionales de los distintos sectores y así hacer atractivos los diferentes mercados para el sector privado. Actualmente, tratamos de canalizar inversiones privadas para el desarrollo de infraestructura pública en sectores como el de Justicia: exploramos un proyecto de desarrollo de despachos judiciales, a través de mecanismos de participación público-privada, en salud, en educación, en primera infancia. En general, en el desarrollo de oficinas o despachos públicos, con el apoyo de la banca multilateral.

Para hacer eso posible, por lo pronto, hemos explorado esquemas de participación público-privada en

concesiones de transporte, que no son realmente una APP, ya que hay una combinación de ingresos de peajes y de aportes públicos. Lo que queremos hacer es una diferenciación clara entre lo que debería ser una concesión en términos de la cesión de un activo para la explotación por parte de un tercero —que depende exclusivamente, de terceras fuentes— y una APP, en la cual el Estado hace una serie de aportes públicos para pagar una infraestructura. En ese marco, estamos examinando esquemas de largo plazo que generen todos los incentivos y que, además, garanticen la provisión de un servicio durante un período de tiempo que resulte eficiente para el Estado. Lo anterior, a través de un privado que financie las inversiones para las cuales el Estado tiene limitaciones fiscales, con pagos diferidos, lo cual reduce la presión fiscal en el presente, lógicamente, contra compromisos de pago futuros.

El tema de asignación de responsabilidades y riesgos es fundamental en este tipo de contratos; por tanto, se busca que las entidades puedan asignar eficientemente esos riesgos y que haya una valoración concienzuda y criterios claros sobre qué riesgos deben ser asignados al privado con suficiente información. En esa medida, toma relevancia un aspecto que es muy conocido en estos temas de asociación público-privada: el análisis de valor por dinero, que no es otra cosa que el valor que realmente le genera al Estado transferir esa serie de riesgos al sector privado; es decir, una comparación entre lo que le costaría al gobierno ejecutar una obra o un esquema de obra pública, y lo que le costaría ejecutarlo a través de un privado bajo un esquema de éstos. En el presente no hay una herramienta sólida de análisis cuantitativo y cualitativo que permita tomar una decisión de ese estilo; las decisiones de ejecutar un proyecto a través del privado se han venido tomando más de manera más intuitiva, o sea, analizando simplemente los aspectos cualitativos más que los cuantitativos. Así pues, uno de los objetivos es implementar un esquema más sólido en términos de análisis de decisión.

En conjunto con el Ministerio de Hacienda, trabajamos en el diseño de una metodología y unos manua-

les que le sirvan de guía a las entidades públicas, no sólo para estructurar, sino para modelar si conviene ejecutar un proyecto a través del sector privado o por obra pública, en el momento mismo de la concepción del proyecto. En caso de que el sector privado resulte conveniente, se contaría con una serie de lineamientos sobre cómo podrían estructurarse esos proyectos, qué tipos de riesgos asignar, cómo valorarlos, etc. Se puede afirmar, entonces, que se requieren ajustes normativos (en los que hemos trabajado) con el propósito de que en el 2011 pudiéramos tener proyectos de licitación asignando proyectos bajo estos esquemas, en sectores no solamente de infraestructura dura sino de infraestructura social.

En el caso de la infraestructura vial, la diferencia entre las distintas generaciones de concesiones, su evolución o su diferenciación, pasa básicamente por la asignación de riesgos, aunque también se han dado mejoras en los contratos. En las concesiones de primera generación, el riesgo constructivo —que antes era entre el concesionario y el Estado— pasa a ser del concesionario y el ingreso de tráfico —que antes era un riesgo del Estado vía el ingreso mínimo garantizado— pasa a ser un riesgo tomado por el concesionario, en la medida en que se cambia a un esquema de ingreso esperado en el que el Estado propone un ingreso y contra éste puede darse la terminación del contrato. Por su parte, en las concesiones de tercera generación, el cambio tiene que ver más con la asignación al sector privado de lo correspondiente a la gestión predial y ambiental, y también con la incorporación de esquemas de gradualidad de obras, que debían hacerse de acuerdo con niveles de servicio y operación. Aunque, lamentablemente, en algunos contratos no se dio de este modo, como se verá adelante.

Lo anteriormente mencionado refleja una propuesta de lo que serían los esquemas de una cuarta generación de concesiones que, a su vez, da un diagnóstico del sector:

- Filtros basados en criterios socio-económicos y financieros para todos los proyectos. O sea, que

haya un análisis real de beneficio-costos que permita priorizar de mejor manera los proyectos.

- Estudios previos para cada proyecto. Tema central para la valoración de riesgos y su asignación a un tercero: en la medida en que no se tengan recursos suficientes para medir los distintos riesgos de un proyecto, desde la demanda hasta la construcción, no se tendrán elementos suficientes para decidir si el proyecto debe transferirse al sector privado o no, y quién puede manejarlo.
- Proyectos claramente definidos en alcance, sin condicionalidades ni progresividad. El haber incorporado los alcances progresivos generó un incentivo negativo, pues muchas firmas se presentaban con el propósito de alcanzar una obra adicional posterior. Lo que se quiere es tener el proyecto bien definido, con los estudios suficientes en su alcance, de manera que se minimicen los procesos de renegociación con el sector privado.
- Diseño de los proyectos en función del servicio. En este tema se han logrado avances significativos: en la Ruta del Sol se incorporaron algunos indicadores de prestación del servicio y los pagos del Gobierno estaban atados a la terminación de las obras. El tema del servicios es esencial, porque lo que le interesa al Gobierno es poder proveer de un buen servicio a los usuarios en cualquiera que sea el frente de infraestructura en cuestión (bien sea en un punto de atención al ciudadano —en el que no deba someterse a colas, que tenga un nivel adecuado de ventilación y baños con acceso para discapacitados, etc.— o en el tema vial —que el ciudadano pueda contar con asistencia de carro-talleres y ambulancias en tiempos mínimos, intervención sobre la vía en caso de derrumbes, velocidades promedio, etc.).
- Pagos del gobierno contra la prestación del servicio. Es el incentivo para que el servicio se preste en condiciones de oportunidad y de calidad.
- Una mayor socialización de los proyectos. Su importancia está altamente relacionada con el cono-

cimiento que puedan tener de los proyectos, no solamente los potenciales inversionistas, sino también los financiadores, los fondos de pensiones, etc., ya que otorga posibilidades reales de que los fondos de pensiones (inversionistas institucionales) entren a financiar este tipo de infraestructura. Los estudios son determinantes, pues ninguno de estos inversionistas financiará un proyecto que no tenga los suficientes estudios. Respecto a los pagos, si se estructura un proyecto de largo plazo (digamos de 20 años) se espera que participen los inversionistas institucionales; de nada sirve que se estructure un proyecto, por ejemplo, con pagos en la etapa de construcción, si el financiamiento que va a requerir no es de largo plazo. Si los pagos del Gobierno se asignan en la etapa de operación, contra la prestación de un servicio, se genera un incentivo para que el financiamiento sea de largo plazo; si se habla de un período de 20 años, un banco difícilmente lo puede tomar, porque el mercado de capitales entraría a jugar un rol muy importante.

- Gestión predial y ambiental, es otro aspecto sobre el cual ha habido problemas. Mucha gente se pregunta por qué hay concesiones que se adjudicaron hace 8 ó 10 años y todavía no han terminado obras, y se deja la respuesta a un tema de predios. Por tanto, debe entrarse a revisar este tema con el propósito de establecer en qué medida conviene más hacer toda esa gestión previa a la adjudicación de un proyecto. Países como México lo hacen así y funciona mucho mejor la oportunidad en la entrega de las obras.
- Asesores especializados en los temas de alta complejidad, pues es claro que muchos proyectos tienen problemas desde el punto de vista técnico, o de estructuración legal, o de financiación, o de un mayor nivel de análisis (proyectos que no tienen pagos en la etapa de operación). Los asesores, por tanto, juegan un rol fundamental, incluso en la interacción con el sector privado.
- Fortalecimiento institucional, con capacidad técnica suficiente, tanto para desarrollar lo antes menciona-

do, como para las renegociaciones con el sector privado. El gobierno está pensando en la contratación de una agencia nacional de infraestructura de transporte que tome algunas de las actividades que hoy ejerce el Instituto Nacional de Concesiones – INCO.

Varias de las obras de infraestructura que hemos realizado últimamente son obras que en sí mismas no son rentables para el privado (solamente con los peajes); razón por la cual, se requieren aportes públicos para cerrar el modelo financiero del privado. En ese sentido, lo que se pretende es realizar un cambio en el esquema de pagos. Hoy, el financiamiento de aportes del Estado se da en la etapa de construcción; en las etapas de operación y mantenimiento, los aportes del Estado son mucho menores que en la de infraestructura. Esto ocurrió, por lo menos, para los tramos de la Ruta del Sol y de las Autopistas de las Américas, en donde los aportes del Estado están muy concentrados en la etapa de construcción.

Se pretende, entonces, generar los incentivos para que el sector privado termine a tiempo las obras, para que se financie a través del mercado de capitales y sea éste un agente de fiscalización de los proyectos: que la banca o los financiadores, sean institucionales o banca comercial, puedan tener la oportunidad de opinar sobre los proyectos y de hacer que se asignen más eficientemente los riesgos, y, además, evitar procesos de renegociaciones y de mayores costos a futuro. Éste es un esquema que permite alinear los incentivos y que el concesionario, además, ejecute la construcción de la mejor manera posible para reducir sus costos de mantenimiento y operación, pero manteniendo los indicadores de calidad y disponibilidad exigidos.

Desde el punto de vista de oferta de infraestructura, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, se contrató un Plan Maestro de Infraestructura de Transporte. El profesor Javier Serrano participó en el tema de financiamiento, de donde se desprendió una serie de intervenciones que habría que hacer en distintas zonas del país en términos de ampliaciones de capacidad, de mejoramiento y pavimentación de vías, etc. Éste es un

ejercicio que se ha hecho para los próximos ocho años y que arroja unas necesidades de financiamiento de 15.6 billones de pesos para todo el sector transporte (se modeló también la infraestructura ferroviaria, portuaria, fluvial y aérea, dentro de los 15.6 billones). De ellos, 11.2 billones de pesos se canalizan en carreteras, pero no hay recursos para financiar esa inversión; por tanto, ahora se deben definir los paquetes de proyectos para que sean evaluados previamente y se determine si conviene o no ejecutarlos a través del sector privado, con las herramientas de análisis que les describía antes. Lo anterior, con el objetivo de determinar cuáles de esas iniciativas son susceptibles de hacer a través del privado, para cubrir el gap de financiamiento que tenemos.

La última pregunta que queda por responder es ¿cómo financiar la infraestructura para el desarrollo? La respuesta es: a través del privado. Primero, debe ser claro que la decisión de apalancamiento de un inversionista privado es suya. Debido a las restricciones que se han dado por la misma estructuración de los proyectos y por el efecto institucional, los fondos de pensiones no habían participado en proyectos de infraestructura; hasta hace dos años, no podían invertir en proyectos de este estilo y sólo lo lograban en títulos que tuvieran suficiente liquidez en el mercado bursátil. No obstante, hubo un cambio de régimen en el 2008 que establece la posibilidad de carteras colectivas y que permite la creación de fondos de capital privado. A través de éstos, hoy los fondos de pensiones e inversionistas institucionales pueden participar en el financiamiento de infraestructura, no solamente en la parte de deuda sino inclusive como inversionistas de capital. Todo el tema de multifondos y la reforma que se está haciendo para que los fondos de pensiones tengan una mayor flexibilidad en el manejo del riesgo de sus inversiones, hacen que se faciliten las condiciones en la medida que se den los cambios que hemos expuesto.

Una oportunidad grande es la integración de nuestro mercado bursátil con los mercados de Chile y de Perú,

pues pasaríamos de ser el último mercado en número de emisores a ser el primero por encima inclusive de México; y, en capitalización bursátil, a ser el segundo. Esto implica una mayor disponibilidad de recursos y un mayor acceso a mercados, que seguramente facilitarían el financiamiento de infraestructura.

Respecto a los Fondos de Capital Privado, quisiera puntualizar que en este momento hay más de 1,100 millones de dólares entre proyectos que tienen cierre y otros que son iniciativas. Hay grandes inversionistas en Colombia, como las firmas Brookfield, Darby, Ashmore; pero, además de estos de fondos de capital privado, inversionistas grandes del sector presentaron interés. Así las cosas, lo que se requiere es llegar a un consenso sobre cuál es el modelo indicado, hacer los ajustes necesarios para generar una mayor atracción y para canalizar ese interés en inversiones efectivas.

Finalmente, con estos ajustes propuestos y con el financiamiento adecuado, podemos concluir que el problema no es tanto de dinero, sino de cómo atraer esos recursos. El camino para responder esta última pregunta es el expuesto en este documento presentado en el Foro “Requisitos para realizar grandes proyectos de infraestructura en Colombia”: cambios en la concepción de los proyectos, en la estructuración, en la evaluación previa de los mismos y, por su puesto, cambios institucionales, con el propósito de suplir el déficit de infraestructura a través de la inversión privada, de lograr la eficiencia en la ejecución de las obras a través del tema de servicios y de asegurar un flujo constante de recursos de inversionistas privados al mantenimiento de esas obras. Este último es también fundamental, porque parte de la red de infraestructura que está a cargo del Estado, a través del Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, no tiene los niveles adecuados de mantenimiento, lo cual se soluciona con el esquema de participación privada, en la medida que a través de contratos de largo plazo se garantice calidad en infraestructura.