

FINANCIACIONES PÚBLICA Y PRIVADA DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS

Pedro González-Haba González.

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Director de Gestión de SEOPAN.

RESUMEN

La nueva e inmediata revisión de los métodos clásicos de financiación de infraestructuras lleva a la necesidad de plantear, con la mayor exactitud posible, la definición de este concepto desde su punto de vista económico.

Pero las nuevas fórmulas que se plantean, señalan también la necesidad de que se resuelvan las dudas existentes sobre la eficacia del sector privado en la construcción de estas infraestructuras y en sus servicios anejos. La literatura anglosajona al respecto ha evidenciado una conclusión que conviene mencionar: la iniciativa privada introducirá eficiencia en el sistema en la misma medida en que el empresario asuma riesgos significativos a través de la concurrencia.

Por ello, los sistemas de financiación mixta deberán limitarse a la oferta de aportación estricta de recursos hasta situaciones que no eliminen totalmente el riesgo, soslayando los planteamientos de sistemas mixtos de gestión.

ABSTRACT

The imminent reform of the classical methods of financing infrastructures calls for a precise definition of these principles from the economic point of view. The new formulas also indicate the need to resolve doubts as to the competence of the private sector to construct these infrastructures and the attendant services. One belief expressed in British publications is that private enterprise brings efficiency to the degree that the contractor assumes risks through competitiveness. So systems of joint financing should be restricted to sharing in resources up to situations that still leave room for risk, eliminating any proposal of mixed systems of management.

Se admiten
comentarios a este
artículo, que deberán
ser remitidos a la
Redacción de la ROP
antes del 30 de
enero de 1997.

Recibido en ROP:
octubre de 1996

La delimitación precisa del término **INFRAESTRUCTURAS** no es un cometido de inmediata resolución.

Las sucesivas leyes de los Presupuestos Generales del Estado vienen definiendo, con periodicidad anual, la **POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS** como el conjunto de actividades públicas destinadas a la prestación de servicios en los que la cuantía del capital físico necesario, materializado preferentemente en obra civil, supone una parte sustancial de la política.

Se integrarían en la misma las actuaciones estatales respecto de las infraestructuras de **TRANSPORTE** (terrestre, marítimo y aéreo), **OBRAS HIDRÁULICAS** (para abastecimiento de poblaciones, regadíos y usos industriales) y **COSTERAS** (defensa, regeneración y mejora del medio litoral).

Es un dato conocido que el informe BIEHL, realizado en 1979 para la entonces Comunidad Europea, incluye un concepto más amplio de infraestructuras, estableciendo para las mismas 12 categorías principales y 61 subcategorías.

Las categorías definidas por Biehl hacen referencia a los **TRANSPORTES**, las **COMUNICACIONES**, el **ABASTECIMIENTO de ENERGÍA**, la **DISTRIBUCIÓN de AGUA**, el **MEDIO AMBIENTE**, la **EDUCACIÓN**, la **SALUD**, el **MEDIO URBANO**, el **DEPORTE** y el **TURISMO**, el **ÁMBITO SOCIAL**, la **CULTURA** y la **DOTACIÓN DE MEDIOS NATURALES**.

En cualquier caso, y definido su ámbito de extensión de la forma que se considere más adecuada, las **INFRAESTRUCTURAS**, desde un punto de vista económico, se caracterizan por:

▼ Su frecuente configuración física como **REDES**, lo que suele obligar a prestar atención a los problemas de **CONNECTIVIDAD** y a determinados aspectos de **COORDINACIÓN CENTRALIZADA**.

▼ Su existencia como **SISTEMAS DE PROVISIÓN DE SERVICIOS** a usuarios individualizables (**DIVISIBILIDAD**), lo que permite su financiación vía precios.

▼ Vista desde la demanda, su utilización implica una parte reducida pero **INDISPENSABLE** del coste total de los productos a los que sirven. Los fallos de los sistemas suelen generar pérdidas económicas **MUY ELEVADAS** (valor estratégico).

▼ Presentan determinados elementos sustanciales de un cierto **MONOPOLIO NATURAL**. La provisión concurrencial de infraestructuras resulta en sí misma costosa cuando no prohibitiva; aunque ello no excluye su utilización competitiva.

▼ Los costes de implantación del capital son, por lo general, elevados respecto de los costes operativos del sistema (**INTENSIVIDAD DEL CAPITAL**).

▼ Con anterioridad a su puesta en servicio se ha debido incurrir, de forma irrevocable, en una alta proporción de los costes totales (**IRRECUPERABILIDAD** a corto plazo de los costes derivados de posibles excesos de oferta).

El conjunto de estas características ha venido proporcionando dudas sobre la eficiencia del **SECTOR PRIVADO** en la provisión competitiva de las infraestructuras y de sus servicios anejos, hasta el extremo de que, en la mayor parte de los países, ha venido siendo común el hecho de su titularidad, su gestión y su financiación **PUBLICAS**.

La inflexión producida recientemente en esta apreciación trae su origen de las circunstancias que se citan:

▼ El movimiento evidenciado a lo largo de la década de los años 80, orientado hacia la **DESREGULACIÓN** y la **PRIVATIZACIÓN** como resultado de mayores dosis de confianza en el funcionamiento de los mercados unidas a una insatisfacción creciente ante los rendimientos del sector público. A ello habría que añadir las crecientes presiones sobre los presupuestos públicos, especialmente vía gastos corrientes.

▼ La superación de las **CONCEPCIONES NACIONALES** de la gestión de las infraestructuras, hoy más entendidas como obstáculos al libre comercio entre países. Una visión supranacional de las necesidades de conexión resulta más acorde con sistemas no públicos de financiación y gestión.

▼ Los **CAMBIOS TECNOLÓGICOS** introducidos en los sistemas tradicionales de producción y oferta de servicios que han erosionado las tendencias monopolísticas de carácter estatal, vía la simplificación y la accesibilidad generalizada (especialmente patente en el campo de las comunicaciones).

Adicionalmente pueden esgrimirse tres argumentos clásicos, favorables a la financiación extrapresupuestaria:

▼ Razones de **EQUIDAD INTRAGENERACIONAL** que apuntan a hacer recaer los costes sobre sus usuarios y beneficiarios y no sobre el conjunto indiscriminado de los contribuyentes.

▼ El principio de la **EQUIDAD INTERGENERACIONAL** que se violenta si las infraestructuras son sufragadas -en su vertiente de costes de inversión- por la generación que las construye y disfrutadas -a lo largo de su dilatada utilización a lo largo del tiempo- por las generaciones futuras.

▼ Una última razón de **EFICACIA** deriva del hecho de que su construcción e implantación pueden verse comprometidas por situaciones de limitación del gasto público - como ya se indicó - o, incluso, por períodos prolongados de crónicas insuficiencias de los presupuestos.

Parece haber sido, en efecto, la situación coyunturalmente delicada de las finanzas públicas la que ha movido a diversas autoridades a introducir fórmulas alternativas a las tradicionales.

Tales son los casos de:

▼ La ley 8/1995, de 29 de diciembre, de medidas de gestión y sobre contratación administrativa de la Comunidad Valenciana que, en su artículo décimo, aplaza el pago del precio de las obras del Plan de Ampliación del Metropolitano (hasta dos años) y de las del Programa de Aplicación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (hasta un año).

Estas medidas, dictadas al amparo del contenido del artículo 14.3 de la ley de contratos de las Administraciones Públicas, no suponen ningún tipo de financiación extra-presupuestaria aunque sí contemplan la posibilidad de diferir su pago, con el consiguiente facilitamiento temporal de su ejecución.

▼ El el mismo orden de cosas parece moverse el contenido del artículo 124 del proyecto de ley de acompañamiento a la de los Presupuestos Generales del Estado para 1997 que, específicamente, prevé la posibilidad de que la Administración Pública abone el coste de determinadas obras públicas a partir de su terminación y a lo largo de un período de tiempo que no exceda de diez años, contados desde entonces. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad que, asimismo, se contempla de financiar todos o parte de los costes mediante el cobro de un "peaje o tasa por el uso de la infraestructura".

▼ La autorización contenida en el artículo 133 del ya citado proyecto de ley que faculta al Gobierno a la constitución de una o varias sociedades estatales cuyo objeto sera la construcción y/o explotación de carreteras estatales y de obras públicas hidráulicas.

▼ La autorización que figura en el artículo siguiente respecto de la creación de un Ente público con el cometido de construir y administrar determinadas infraestructuras ferroviarias.

▼ El nuevo régimen jurídico de los contratos de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas que recogen los artículos 145 y siguientes del mencionado proyecto de ley.

Los sistemas de FINANCIACIÓN MIXTA deben limitarse a la oferta de aportación estricta de recursos hasta situaciones que no eliminen totalmente el riesgo, soslayando los planteamiento de sistemas mixtos de gestión

En cualquier caso sí conviene apuntar que, salvando los aspectos ineludibles de la financiación transitoria, cuyo objetivo inmediato es la materialización de la inversión, a la postre son siempre los ciudadanos, a través de fórmulas genéricas o específicas de fiscalidad, o los usuarios, vía precios, quienes sufragar los costes totales de las infraestructuras.

Todo apunta a que la iniciativa privada puede y debe representar un papel creciente en la provisión de infraestructu-

ras y en la explotación de sus servicios anejos en dos ámbitos, la APORTACIÓN INICIAL de RECURSOS FINANCIEROS TEMPORALES que permitan la materialización del bien y la IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS PRIVADOS DE GESTIÓN.

La literatura anglosajona al respecto ha evidenciado una conclusión que conviene al menos mencionar: la iniciativa privada introducirá EFICIENCIA en el sistema en la misma medida en que el empresario asuma riesgos significativos bien (y preferiblemente) a través de la CONCURRENCIA y/o bien mediante una REGULACIÓN BÁSICAMENTE INCENTIVADORA.

Es en base a ello por lo que cabe apuntar que los sistemas de FINANCIACIÓN MIXTA deben limitarse a la oferta de aportación estricta de recursos hasta situaciones que no eliminen totalmente el riesgo, soslayando los planteamiento de sistemas mixtos de gestión.

La eficacia de tales sistemas implicará el análisis previo de factores tales como:

▼ La asignación de los riesgos derivados de los costes de inversión y de la gestión de los procesos constructivos.

▼ La asignación de los riesgos atribuibles a la incertidumbre de la demanda y a la gestión de los costes operativos.

▼ La existencia real o de facto de garantías por parte de los poderes públicos.

Existe una opinión, relativamente extendida, de que la aportación de capitales privados a la financiación de las infraestructuras afecta al coste de los recursos que, en este caso, sería más elevado que el de los capitales públicos.

Con independencia de determinadas consideraciones que se pueden formular en apoyo de la tesis anterior, sobre la seguridad y la disponibilidad en grandes cantidades de deuda pública (lo que alguien ha calificado de "deuda al por mayor"), el teorema de Modigliani-Miller ha venido a enfatizar que el coste del capital asignado a un proyecto o actividad viene determinado en función de las características del riesgo del flujo de rendimiento que genera, permaneciendo indiferente a las posibles combinaciones de deuda y recursos propios implicados en su financiación o a otras características de su estructura financiera.

Finalmente conviene, asimismo, destacar que el establecimiento de precios a los usuarios suele implicar determinadas necesidades de su regulación (a la vista de la frecuente situación monopolística natural antes aludida), tanto en su cuantía inicial (vías concurrencia de ofertas) como en su evolución posterior (a través de sus actualizaciones sucesivas). ●