

LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS

Joaquin Aranda Gallego.
Dpto. de Métodos Cuantitativos para la Economía.
Universidad de Murcia

LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURAS

En los últimos tiempos estamos asistiendo al surgimiento de nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras públicas, entre las cuales aquellas que contemplan la participación privada están tomando una importancia considerable. Tradicionalmente, al menos en las economías más desarrolladas de nuestro entorno, el sector público ha sido el financiador de la obra pública en general, o dicho de otra forma, la financiación de las infraestructuras se ha realizado con fondos de naturaleza presupuestaria. De este modo, tanto la construcción como la explotación y/o mantenimiento de la infraestructura de que se trate se ha venido financiando presupuestariamente, como norma general.

Cierto es que a este modo de comportamiento han existido y siguen existiendo excepciones que, en algunos casos, son incluso la regla. En nuestro país es frecuente y habitual que coexistan de alguna forma la participación de lo público y lo privado en diversas ocasiones, como es el caso de las concesiones que se han realizado para la construcción y explotación de las autopistas de peaje o de una forma más próxima la ciudadano, lo que está ocurriendo de forma generalizada con la construcción de aparcamientos subterráneos mediante la fórmula de concesión. Así pues, no solo no puede hablarse de que las fórmulas de introducción del capital privado sean novedosas, ni tampoco las que contemplan una participación de lo público y lo privado. En concreto, el sistema habitual de concesión no es otro que el caso en que el sector privado construye, explota y mantiene una infraestructura que, al finalizar el plazo de la concesión, revierte al sector público.

Con todo, la novedad en cuanto a la participación de la iniciativa privada en la financiación de infraestructuras surge particularmente por las distintas fórmulas que viene adoptándose y que en muchos casos se alejan notablemente de la figura concesional. De este modo han aparecido en los últimos años diversos modos y fórmulas que han tomado particular relevancia en muchos países, pero particularmente en el caso de la mayoría de los países que componen la Unión Europea, sobre todo por la aparición de una serie de circunstancias prácticamente comunes a todos ellos.

En efecto, el Tratado de Maastricht, los programas de convergencia, la situación de crisis generalizada de la que comienzan a salir, la carga que supone en la mayoría de ellas el Estado del Bienestar y las consecuencias derivadas en la acumulación de un déficit excesivo han traído consigo una clara insuficiencia de los recursos públicos para afrontar la necesidad de continuar con la política de dotación de infraestructuras. Una dotación que cada vez es más costosa pero que por otra parte es también irrenunciable puesto que en ella se basa en gran manera el sostenimiento y mejora de la capacidad competitiva de los países occidentales y, por otra parte, permite una situación de actividad económica inducida que contribuye en gran manera a mejorar la situación económica general. Enfrentados pues a la ‘necesidad’ de continuar manteniendo y construyendo infraestructuras y, por otra parte enfrentados a una insuficiencia cada vez más clara de los recursos públicos, comienzan a desarrollarse las nuevas iniciativas de financiación privada de infraestructuras.

Aunque no se puede decir que un país sea el iniciador de este enfoque, puesto que desde hace siglos existe una realidad de colaboración de lo privado en lo público, cabe asignar al Reino Unido como iniciador de esta nueva forma de ver las cosas. Con el lanzamiento de la Project Finance Iniciativa (PFI), se pone en marcha la idea de que “toda aquella infraestructura que puede ser abordada por la iniciativa privada no debe hacerse con recursos públicos”. Con este objetivo cualquier proyecto de obra civil que se haya de abordar ha de analizarse previamente para conocer hasta qué punto no puede ser desarrollado, construido y explotado privadamente. Naturalmente surge aquí el tema de los costes y la lógica rentabilidad que el capital privado ha de obtener de este planteamiento y, con ello, surge también la novedad más interesante de este enfoque: el peaje en sombra o shadow toll, del que hablaremos más adelante.

Con objeto de clarificar los desarrollos posteriores, comenzaremos ahora por describir las fases principales que componen un proyecto de infraestructuras. Estas fases son esencialmente tres: desarrollo, construcción y operación, explotación o mantenimiento. En las tres fases puede existir participación pública o privada, lo que nos lleva a realizar el siguiente cuadro en el que hemos supuesto que en cada fase solo participa uno de los dos sectores, público o privado, si bien lógicamente existe la participación mixta en cada uno de ellos.

| FASES | MODELO GUBERNAMENTAL | MODELO DE DESARROLLO | MODELO DE CONCESIÓN | MODELO PRIVATIZADO |
|--------------|----------------------|----------------------|---------------------|--------------------|
| DESARROLLO | PUBLICA | PRIVADA | PRIVADA | PRIVADA |
| CONSTRUCCIÓN | PUBLICA | PUBLICA | PRIVADA | PRIVADA |
| OPERACIÓN | PUBLICA | PUBLICA | PRIVADA | PRIVADA |
| PROPIEDAD | PUBLICA | PUBLICA | PUBLICA | PRIVADA |

puramente pública
←————→
puramente privado

Las distintas combinaciones y modelos a que da lugar el sistema se contemplan en el cuadro anterior, donde se incluye la cuestión de la propiedad de la infraestructura que, en algunos casos, puede incluso corresponder al sector privado, dentro de lo que sería un modelo totalmente privatizado. Estos modelos dan lugar a una multitud de opciones cuando, como hemos dicho, se contempla la participación público-privada o mixta en alguna de las fases.

Si obviamos la fase que hemos denominado de ‘desarrollo’ del proyecto, podemos centrarnos en las de construcción y operación o explotación y explicar en base a ello las opciones más usuales. Supondremos pues en lo que sigue el caso de una infraestructura que se va a explotar por una empresa privada o sociedad mixta público-privada. La fase de construcción de la infraestructura puede abordarse a partir de tres fórmulas financieras, en general: financiación privada, pública o mixta. En el caso de la financiación pública, el más sencillo, la cuestión es pura y simplemente que el sector público construye la infraestructura con cargo a sus propios presupuestos. Estaríamos ante lo que se denominaría una financiación presupuestaria de la fase de construcción y corresponde a una situación en la que la rentabilidad del proyecto no lo hace atractivo para el sector privado, razón por la cual es el sector público quien corre con los gastos de inversión, en tanto que el mantenimiento y explotación quedaría en manos privadas.

Desde el punto de vista presupuestario su ventaja radica únicamente en que los costes de explotación y mantenimiento no quedarían incluidos en los presupuestos correspondientes de cada año, aunque obviamente con ésto no se evita el principal gasto que el de construcción.

Con todo, admite también la opción mixta, en virtud de la cual los gastos de inversión se realizan de forma compartida por el sector público y privado, aportando la Administración los fondos mínimos para que el proyecto sea financieramente rentable y económicamente atractivo, lo que no es más que lo que hemos denominado la fórmula mixta de financiación de la fase de construcción.

Finalmente, la financiación de la etapa de construcción puede realizarse mediante financiación privada. En este caso, estaríamos ante el caso en que el sector privado es el encargado de construir, con fondos propios, la infraestructura. Lógicamente, la financiación necesaria para ello, se ha de obtener en base a alguna de las siguientes opciones o sus combinaciones. O bien la empresa adjudicataria puede construir la obra con recursos propios o bien recurriendo en todo o en parte a los mercados financieros. En el segundo caso, surge la cuestión de la solvencia y rentabilidad del proyecto, lógicamente necesaria para conseguir fondos en las mejores condiciones. En definitiva, surge el posible 'rating' o clasificación del proyecto, en el que tendrán un peso importante dos cuestiones. La existencia de avales o contratos con la Administración Pública que ha encargado o adjudicado el proyecto, en virtud de los cuales se elimina o amortigua una posible prima de riesgo, y también el hecho de que la infraestructura vaya a generar, para la empresa adjudicataria, unos flujos financieros durante la etapa de explotación que sean creíbles y razonables o bien que incluso estén avalados o garantizados por la Administración.

Una vez resuelta la fase de financiación del proyecto y éste pasa a manos privadas para su explotación caben aquí dos posibilidades. Que la infraestructura no genera flujos monetarios directos (pagos de tasas, peajes, recibos, etc....) o bien que si los genere. En el primer caso, la empresa adjudicataria ha de obtener unos ingresos por explotar y matener que deberán provenir de la Administración responsable del proyecto y que estarán vinculados a que los costes de operación del mismo sean fijos o variables en función del uso, servicio o explotación que los usuarios hagan de la infraestructura. En ambos casos, la Administración abonará a la empresa adjudicataria una cantidad pactada de antemano global o por usuario que recibe el nombre de peaje en sombra (shadow toll) y que será fija o variable en función de que los costes lo sean o de que así se haya pactado.

Si la infraestructura es capaz de generar sus propios flujos monetarios, lo que equivale a decir que en definitiva los usuarios habrán de abonar una cantidad por su uso, y que se les puede repercutirse íntegramente. Estaríamos pues ante el concepto habitual de peaje o de canon de uso en su acepción más usual. Sin embargo, también puede ocurrir que se haya concertado con la Administración que los costes de explotación solo se repercutan parcialmente a los usuarios, en cuyo caso es ésta quien aporta la diferencia hasta cubrir los costes reales. Estaríamos ante lo que se ha venido en denominar un 'peaje blando' a pagar por el usuario y con el que solo cubre una parte del coste del servicio que recibe. Y finalmente cabe también la opción de que los ingresos previstos por el proyecto sean inferiores al umbral de rentabilidad, cuestión que, habitualmente

será contemplada en el proceso de contratación de la infraestructura y sobre la que girarán las garantías que la Administración dé al adjudicatario o los propios avales.

Tenemos así un marco general que viene a describir a grandes rasgos las alternativas habituales en el proceso de construcción y explotación y que dan lugar, como ya hemos advertido a múltiples posibilidades y opciones. Tanto es así que incluso podemos dar una segunda visión sobre el tema tomando solo en consideración el origen de los fondos para la construcción y explotación de una infraestructura en la que existe una empresa privada adjudicataria de la construcción. Desde esta óptica podemos hablar de cuatro fuentes de financiación. La primera de ellas es la financiación presupuestaria, esto es, con fondos públicos procedentes del presupuesto de la Administración competente en la materia. Una vez que el origen de fondos es el propio presupuesto público, cabe a su vez que el pago a la empresa constructora sea el habitual (no diferido), en base a las sucesivas certificaciones de obras realizadas y a la recepción de conformidad de la infraestructura.

Sin embargo, la variación que surge ahora es el posible diferimiento del pago. Cuando se recepciona la obra y se abona su coste en una serie de anualidades pactadas de antemano estaríamos ante lo que se conoce como el ‘método alemán’ y que no viene a ser otra cosa que un pago a plazos (dilatado) que tiene la virtualidad de permitir la financiación de la infraestructura a un plazo más largo, aunque como es lógico tiene la contrapartida del mayor coste en que se incurre siquiera sea por el abono de los intereses, aunque por el contrario evita el endeudamiento directo de la Administración actuante. Si el abono de la obra se hace por parte de la Administración en un plazo pactado de antemano mediante el pago de una serie de anualidades pactadas de antemano, fijas o variables o incluso en función del nivel de uso de la infraestructura, estaríamos de nuevo ante lo que se ha venido en denominar peaje en sombra.

Este mismo esquema de funcionamiento caber aplicarlo al caso en que son varias las AA.PP implicadas en el coste de la infraestructura. En este caso estamos ante lo que sería una financiación presupuestaria concertada y que se realizaría mediante el correspondiente convenio de pago entre las AA.PP. intervinientes, al que se aplicaría las mismas modalidades que en el caso anterior.

La financiación mixta surge cuando existe un pago de la Administración por parte del coste de la infraestructura, que puede ir a cubrir el coste parcial de la construcción y/o el de los gastos operativos. Esto supone que el usuario de la infraestructura no pagará un canon por el coste real de la misma sino que de alguna forma se le ha subvencionado por la Administración su construcción y uso. Estamos entonces frente a lo que se denomina ‘peaje blando’.

Finalmente, la financiación privada no supone sino que son exclusivamente fondos privados los que vienen a financiar la infraestructura, tanto a nivel de construcción como de funcionamiento, entrando así en lo que sería el equivalente a un sistema en el que el usuario corre con los gastos totales de la infraestructura abonando el correspondiente peaje.



