

Infraestructuras e Iniciativa Privada

Vicente Soto Ibáñez

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Consejero ACCIONA y Vicepresidente y Director General de NECSO

RESUMEN

Superadas las limitaciones que el gobierno hubo de imponer en materia de inversiones para asegurar el cumplimiento de los acuerdos de Maastricht, en los últimos años se ha producido una normalización de la actividad en las inversiones en infraestructuras con participación creciente de la iniciativa privada en la financiación de las mismas. En los próximos años España se enfrenta a un reto singular pues hasta el 2000 dispondrá de exportaciones de fondos comunitarios destinados al logro de la convergencia real con Europa, esto es, situarse en condiciones adecuadas de competitividad con el resto de los países comunitarios. Las inversiones previstas alcanzarán los 19 billones de pesetas de los que 2,8 billones corresponderán a proyectos financiados por la iniciativa privada y, de ellos, alrededor de 1,7 billones estarían aún por identificar. La determinación de proyectos rentables, necesarios, además, desde los puntos de vista político y social, requerirá un gran esfuerzo de imaginación y la adopción, por parte de la administración, de medidas favorables, contables y fiscales, capaces de ampliar el espectro de proyectos que merezcan abordarse.

ABSTRACT

After overcoming the limitations that the Government were forced to set in terms of investment in order to meet the Maastricht agreements, new laws have recently been introduced regarding investment in infrastructure with the growing participation of private initiatives in the financing of the same. In forthcoming years Spain will face a particular challenge as up to the year 2006 it will receive community funds in order to obtain real convergence with Europe, and to set the country in a suitable position to compete with the other community countries. The established investments are to the value of 19 billion pesetas, 2.8 billion of which corresponding to projects financed by private initiative and, of these, around 1.7 billion has yet to be found. The establishment of profitable and necessary projects, from both a political and social point of view, requires a great deal of imagination and the application by the Administration of favorable, accountable and tax measures in order to broaden the scope of projects which deserve to be taken on.

La participación de la iniciativa privada en la financiación de las infraestructuras fue una idea ampliamente desarrollada durante la segunda mitad del siglo XIX, no sólo en la países anglosajones, sino en España, siendo las concesiones ferroviarias pioneras en este tipo de colaboración público-privada.

Por el contrario la primera mitad del siglo XX supuso un claro retroceso del sistema concesional en nuestro país. Este estancamiento se ha mantenido hasta el año 1998, fecha

en que se puso en marcha la primera fase del Plan de Autopistas de Peaje, y lo que resulta más importante, se retoma la iniciativa de impulsar el sistema concesional como una vía válida y eficaz para coadyuvar a la consecución de la convergencia real con los países de la Unión Europea para el año 2006.

Este objetivo es, por su magnitud y desafío creativo, decisivo en el grado de intervención de la iniciativa privada en la financiación de infraestructuras pues la convergencia real

significa que España pueda situarse en condiciones adecuadas de competitividad con el resto de la Comunidad Económica, para lo que disfrutará hasta ese año de una posibilidad única de utilizar por última vez Recursos Estructurales Europeos.

Para cumplir ese objetivo, entre otras actuaciones, es necesario adecuar nuestras infraestructuras a las de los países más avanzados de la UE, estimándose que nuestro país necesitará invertir 19 billones de pesetas en el periodo 2000/2006. Por otra parte está previsto que, para el septenio, entre los recursos estructurales comunitarios a destinar a infraestructuras y la propia cofinanciación nacional, puedan emplearse 15 billones de pesetas de los que 5 billones procederían de Europa (relación media 1/3, 2/3). (Cuadro 1).

Por tanto, si se debe alcanzar el objetivo irrenunciable de invertir 19 billones, será necesario que la iniciativa privada aborde proyectos por importe de 4 billones de pesetas de los que, respetando la proporción anterior, 1,3 billones de pesetas podrían ser aportados por Recursos Estructurales Europeos.

En el marco legal adecuado, la iniciativa privada tiene que ser capaz de dar respuesta a este esfuerzo inversor colaborando así a que nuestro país consiga cumplir su objetivo de convergencia.

Desde el punto de vista de la inversión puede estimarse que actualmente existen planes, ya publicados, con proyectos identificados que comprometen hasta 2,3 billones de pesetas en infraestructuras hasta el año 2006. Para cumplir con el objetivo previsto será necesario identificar proyectos por valor de 1,7 billones de pesetas hasta completar la cifra de 4 billones. (Cuadro 2).

Dada la extraordinaria magnitud de este reto, es absolutamente primordial la *identificación* de proyectos de infraestructuras que puedan ser abordados por la iniciativa privada en condiciones de rentabilidad. Es lo que denominaremos Catálogo de proyectos abordables y es necesario advertir que los proyectos a identificar para su inclusión en el Catálogo de realizaciones posibles deben reunir una serie de condiciones que limitarán la incorporación de muchos de ellos.

Por un lado las realizaciones deben responder a una necesidad *social*. Los Fondos Europeos se aplican fundamentalmente a laminar el desequilibrio entre las regiones, situándolas en condiciones de igualdad no sólo en España sino también con las regiones europeas más desarrolladas.

Estos proyectos deben someterse, naturalmente, al tamiz de la prioridad *política* que establezca un orden jerárquico en los mismos.

Desde el punto de vista del inversor privado los proyectos a identificar deben reunir condiciones de *rentabilidad* para asumir su financiación y su gestión a lo largo de los años y, por último y muy importante, deben ser asumibles desde el punto de vista *ecológico* asegurando su neutralidad medioambiental, incluso si es posible su bondad.

CUADRO 1

En el periodo 2000/2006 la Convergencia Real con Europa requerirá inversiones en infraestructuras por 19 Billones de pesetas

ORIGEN FONDOS DESTINADOS A INFRAESTRUCTURAS (2000/2006)			
Billones de pesetas	España	Europa	TOTAL
ADMINISTRACION CENTRAL	5,0	2,5	7,5
CC.AA. Y OTRAS	5,0	2,5	7,5
INICIATIVA PRIVADA	2,7	1,3	4,0
TOTAL	12,7	6,3	19,0

CUADRO 2

Inversión a financiar por Entidades Privadas
Desglose por tipo de infraestructuras

ENERGIA, GAS Y TELECOMUNICACIONES	1,2	2,3
AUTOPISTAS	0,7(*)	
HIDRÁULICAS, PROGRAMADAS, ETC.	0,4	
OTRAS INFRAESTRUCTURAS A IDENTIFICAR		1,7
TOTAL		4,0

(*) 2ª FASE PROGRAMA DE AUTOPISTAS DE PEAJE

La cifra de inversión en proyectos de infraestructuras a emprender por la iniciativa privada se sitúa en torno a 2,8 billones de pesetas de los que 1,7 billones estarían por identificar. Ello significa una inversión anual de 400.000 millones de pesetas durante el septenio 2000/2006, lo que dicho de otra forma, supondría:

- ◆ identificar
- ◆ priorizar
- ◆ proyectar
- ◆ aprobar y construir

56 proyectos de 50.000 millones de pesetas, o bien
112 proyectos de 25.000 millones de pesetas

Del conjunto de las magnitudes económicas aquí esbozadas, inversión y financiación, se infiere que estamos ante un reto de magnitudes colosales. Baste señalar que, a precios de 1999, durante los últimos 32 años, se han invertido 1,8 billones de pesetas en 2.300 kilómetros de autopistas de peaje.

je, y que ahora nos enfrentamos a 2,8 billones en tan sólo 7 años lo que representa un desafío 7 veces mayor.

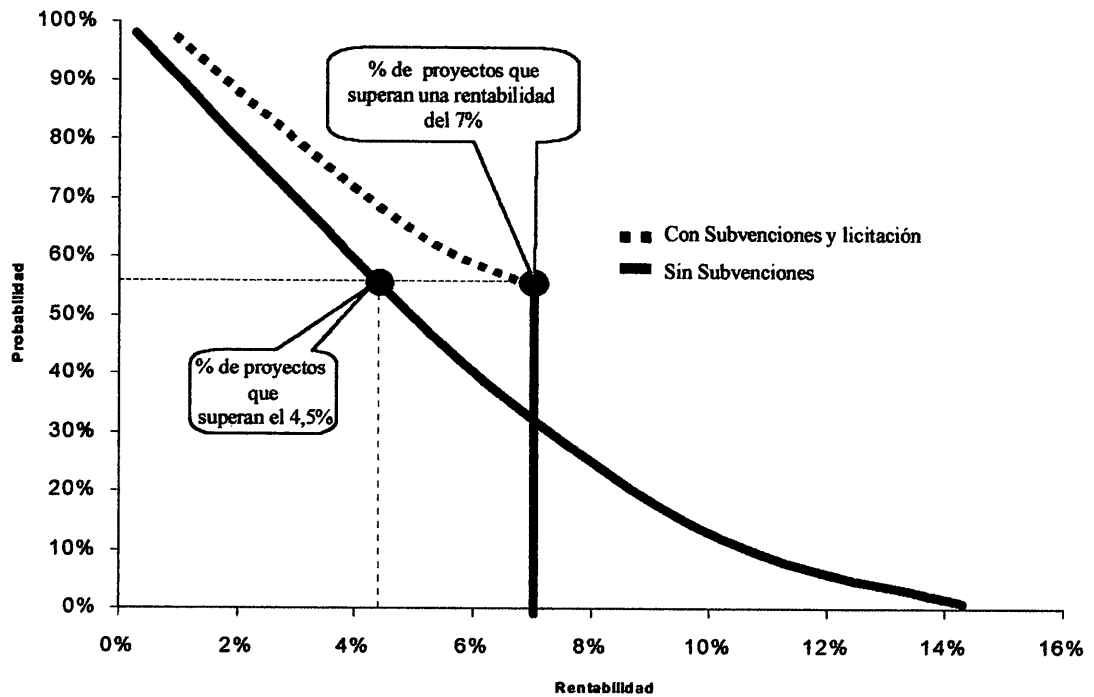
Pero no debemos encoger el ánimo ni ante la dificultad ni ante las dimensiones de esta aventura. Aunque las fórmulas concesionales de financiación privada tienen bastante antigüedad y hasta ahora han sido poco utilizadas, estamos ahora asistiendo, en toda Europa, a continuos procesos de privatizaciones por parte de los entes públicos y la iniciativa privada está tomando el relevo con toda normalidad.

Las primeras experiencias de los grandes proyectos de autopistas se han ido extendiendo hacia otras actividades. A título de ejemplo, y esto sorprenderá a algunos, se financian y gestionan a través de la iniciativa privada, no sólo carreteras, sino ferrocarriles, túneles, puentes, puertos, aeropuertos (handling y la propia gestión del aeropuerto), residencias universitarias, residencias de tercera edad, hospitales, proyectos hidroeléctricos, suministro de agua a poblaciones, saneamientos, residuos sólidos urbanos, concesiones energéticas de todo tipo, etc.

Hay que tener en cuenta, además, que los nuevos criterios de asignación de fondos europeos facilitarán el acceso de la financiación privada a un mayor número y variedad de proyectos mejorando las tasas de cofinanciación, y que ello permitirá aumentar el campo de las infraestructuras que pueden ser abordadas mediante sistemas concesionales.

Pero sobre todo hay que hacer un gran esfuerzo de *imaginación* para tratar de convertir en rentables muchos proyectos que, a priori, pueden parecer ideas difícilmente financiables. Nuestro país debe conseguir la convergencia real con Europa presentando una realidad más homogénea en la que se hayan suavizado los desequilibrios regionales, para lo cual es imprescindible disponer de las infraestructuras adecuadas.

Por citar ejemplos concretos que invitan a disparar la imaginación. Los ríos del Norte de España vierten al mar todos los años unos 45.000 millones de metros cúbicos de agua, esto es, alrededor del 40% del total que recibe la Península del cielo.



Sólo el río Nalón vierte al mar cada año más agua que todos los ríos de Levante, desde el sur del Ebro al norte del cabo de Gata.

La movilización de la cuenca atlántica hacia la mediterránea, vieja aspiración de nuestro país, presenta una fuente inagotable de iniciativas en las que el sector privado puede y debe tener un rol decisivo.

Tal vez sea el agua el primer bien natural, pero estos ejemplos que ponen en evidencia y acentúan el desequilibrio hidráulico existente entre regiones de nuestro país, no son únicos. En cualquier otro aspecto que consideremos: carreteras, ferrocarriles, puertos, tratamientos de agua, energía, etc, encontraremos desigualdades ancestrales y carencias notables que estamos obligados a subsanar.

Cuando dispone del catálogo de proyectos y de la priorización marcada por la Administración, el inversor privado no puede sustraerse al ejercicio de clasificarlo en función de la rentabilidad ofrecida a priori por cada uno de los proyectos.

El inversor, de forma individual, es en alguna forma selectivo. Los recursos de los que dispone son limitados y por ende debe elegir aquéllos proyectos que por sus características responden mejor a sus objetivos y, además, podrá ser más competitivo en la medida en que se sienta más comprometido y eficiente en la gestión de los riesgos asociados al proyecto y en su capacidad para añadir valor al proceso.

No resultaría fácil entender las ventajas de convertir en una simple guerra de precios el sistema de asignación de

proyectos, si al mismo tiempo, no existiese creación de valor en el proceso y, de alguna manera, deberíamos ser capaces de poder evaluarlo, sabiendo que al hacerlo será más fácil de justificar la necesidad de pagar un precio justo por la asunción de la gestión y de los riesgos inherentes a los proyectos. Al mismo tiempo estaremos contribuyendo a la consolidación de un sector en clara fase de expansión y crecimiento.

En Europa tenemos claros ejemplos que abogan y defienden esta posición:

Se trata de los programas de PFI (Private Finance Initiative) en el Reino Unido o el de carreteras de peaje en sombra en Portugal, desarrollados sobre la base de dos conceptos :

- ◆ Transferencia de Riesgos
- ◆ Economías para el sector público

El primero propugna la retribución en base a la cantidad y calidad de los riesgos asumidos y promueve que la gestión de los mismos debe realizarse por quien mejor está preparado para ello. El segundo es consecuencia del primero, pues únicamente quien posee la experiencia adecuada es capaz de ofrecer precios competitivos.

Estas competencias tienen su límite allí donde la vida del propio proyecto puede ser puesta en peligro, pues debe ser aceptable que el inversor ponga en riesgo su propio capital, pero no lo es tanto, por ejemplo, que la estructuración del proyecto ponga en riesgo la devolución de la deuda, porque en ese mismo instante el problema revierte de nuevo a la Administración. En definitiva no solamente es justo, sino que es necesario que el inversor privado reciba una rentabilidad adecuada y ajustada al trabajo que realiza.

En el gráfico se refleja de forma intuitiva una distribución de proyectos, del catálogo hipotético, en función del volumen de inversión y de rentabilidad.

En el eje de abscisas de la curva se mide la rentabilidad, y en el de ordenadas, el porcentaje de proyectos que superan una determinada rentabilidad.

Abundan en número y presupuesto, proyectos que ofrecen una rentabilidad "ajustada" o baja, frente a proyectos que justifiquen holgadamente una inversión. (Cuadro 3).

En esta distribución estamos asumiendo que todos los proyectos que se estudian tienen rentabilidad mayor o igual a cero, lo cual puede resultar excesivamente optimista de acuerdo con las experiencias habidas hasta ahora. Se puede estimar que tan solo en un 30% de los proyectos la tasa interna de retorno superaría el 7%, lo que a todas luces resulta insuficiente dados los largos plazos y los riesgos asociados tanto a la fase inicial de inversión, como a la gestión, explotación y conservación de la infraestructura.

Por ello resulta de especial importancia el cómo, el dónde y con qué criterio se utilicen los fondos suplementarios de los que dispone la Administración, en particular la incorporación de un tercio adicional de Fondos Europeos. Estos fon-

CUADRO 3

RENTABILIDAD (%TIR PROYECTO A.I.)	DISTRIBUCIÓN % SOBRE TOTAL DE PROYECTOS
0 - 4	40,00%
4 - 7	30,00%
7 - 10	20,00%
> 10	10,00%

dos deberían utilizarse teniendo en cuenta algunas consideraciones como pueden ser:

- ▼ No recibirían apoyo los proyectos que sean suficientemente rentables para la participación del inversor privado.
- ▼ En aquéllos otros cuya rentabilidad sea próxima a cero o muy baja se necesitará un nivel de subvención probablemente superior al tercio de la inversión para que el inversor privado tenga opciones realistas de participar. Si no fuese así pocos de ellos pasarían el umbral de interés de los inversores privados.
- ▼ Existe un nivel de proyectos que a priori, parece situado en mejor posición para ser los receptores de este tipo de fondos, y es el cercano al umbral de rentabilidad mínimo que es aconsejable para la participación del inversor privado.

En términos económicos diríamos que los fondos producen rendimientos crecientes a medida que se aplican a proyectos más cercanos a la tasa mínima de rentabilidad. Las tasas superiores a la T.I.R. que sea aceptable para el inversor privado, pueden laminarse mediante la asunción de obligaciones adicionales por parte de los licitadores. Pese a la incorporación de los Fondos Comunitarios, un 40% de los proyectos que en potencia podrían atraer a la iniciativa privada permanecen por debajo del umbral de rentabilidad que las condiciones de mercado exigen a ese tipo de financiación.

Por otra parte, el sistema de privatización de infraestructuras consigue por sí mismo la sustitución de actuaciones prioritarias para el sector público pues, entre otros efectos, se producen:

- ▼ El suministro de la infraestructura.
- ▼ La desaparición de sobrecostes para el presupuesto. Es el inversor privado quien está asumiendo este riesgo.
- ▼ El fomento de la innovación al incluir un único responsable del diseño y la construcción.
- ▼ La reducción del gasto anual corriente al producirse la transmisión de derechos y obligaciones afectos a la infraestructura tras la terminación de la obra, y realizar el

inversor privado su conservación y su mantenimiento durante la vigencia de la concesión.

El sector público puede colaborar de forma decisiva para resolver parte de los desafíos que hoy están planteados, mediante medidas en materia de política económico-fiscal, que favorezcan la viabilidad de estos proyectos y que ayuden a:

1. La ampliación de la base de inversores potenciales,

▼ Existen numerosas experiencias a nivel internacional de participación y apoyo público para crear Infraestructuras (emisión de deuda fiscalmente incentivada, bien sea por las Administraciones o por sociedades específicas, que tenga como único fin su inversión en Infraestructuras. Una de las operaciones recientes más significativa ha sido la emisión por parte del Banco de Infraestructuras del Estado de California de deuda fiscalmente exenta por un importe de 275 millones de dólares a un plazo de 29 años para financiar la Compañía concesionaria del Orange County Project -una autopista de peaje).

2. La aparición de Fondos de Inversión o Fondos de capital riesgo especializados en Infraestructuras.

▼ Por la propia naturaleza de las Infraestructuras, largo plazo, crecimiento y seguridad, los ahorros de largo plazo (fondos de pensiones, compañías de seguros etc.) pueden encontrar en este tipo de productos un espacio natural donde desarrollarse.

▼ No resulta algo nuevo, sino que este tipo de instituciones en mercados más desarrollados como son los de EEUU, UK, Canadá o Australia, están ya jugando un papel muy relevante y activo en el desarrollo de las Infraestructuras.

▼ Es deseable que ocurra lo mismo en nuestro país y seamos capaces de atraer estos recursos hacia proyectos desarrollados aquí en España.

Como hemos visto en los gráficos anteriores existe un volumen de proyectos con rentabilidades que pueden estar, en lo que podemos llamar el umbral de privatización, o lo que es lo mismo en la frontera entre ser atractivos o no serlo para el inversor privado. Instrumentos o mecanismos como los que se mencionan a continuación resultan de especial importancia a la hora de facilitar la viabilidad financiera de este tipo de proyectos.

Se pueden sugerir algunas actuaciones concretas:

Medidas contables

▼ Libertad de amortización de los activos percederos durante el periodo concesional y de los sujetos a reversión, basado en el estudio financiero del negocio.

▼ Posibilidad de revalorizar activos para mejorar los resultados en la primera fase de mayor desequilibrio económico debido a la magnitud de las inversiones.

Aspectos fiscales

▼ Reconocimiento de la exención del Impuesto de Bienes Inmuebles a los bienes que estén afectos a una concesión.

▼ Bonificación fiscal en el Impuesto de Sociedades y en el Impuesto de la Renta de la Personas Físicas sobre los *rendimientos* de los empréstitos o *emisiones* de la Concesionaria y de los *préstamos* que se le conceden, siempre que estos fondos y beneficios sean reinvertidos en proyectos de carácter concesional y de largo plazo.

▼ Clarificación y tratamiento favorable del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales en la adjudicación de concesiones administrativas.

Todas estas soluciones ya conocidas y utilizadas en otros momentos y/o en otros sectores y cualquier otra que se pueda imaginar, pueden dar la llave que abra la vía a la dinamización de la participación del inversor/ahorrador privado, grande o pequeño, en las infraestructuras.

En el año 1996 la Comisión Europea formó un grupo de trabajo de alto nivel con el objetivo de buscar vías de colaboración entre los sectores público y privado, destinadas a acelerar el desarrollo de los proyectos paneuropeos. (PPP – Public Private Partnership).

Entre otras, la Comisión enuncia las siguientes recomendaciones:

▼ Los proyectos sólo se pueden beneficiar del enfoque comercial del sector privado si éste se incorpora en la fase de concepción y diseño del proyecto.

▼ El sector público debe definir cuanto antes sus objetivos ofreciendo máxima flexibilidad en la fase de diseño y ejecución.

▼ La colaboración puede y debe abrirse a proyectos de menor entidad, liberando así los fondos públicos que podrán dedicarse a otros mas necesarios y menos atractivos para el inversor privado.

Inglaterra tiene ya experiencia en estructurar este tipo de colaboración desde que en 1992 se puso en marcha el PFI (Private Finance Initiative). Recientemente ha constituido una agencia, Partnership UK (PUK), en la que el Gobierno participa con un 49% y que tiene el encargo de colaborar con el sector público en desarrollar e implementar la colaboración público –privada, así como la comercialización de las actividades públicas. En Alemania ya han surgido voces pidiendo soluciones similares a estas mencionadas. Portugal tiene ya

en fase muy avanzada un plan de concesiones viarias que está permitiendo modernizar las comunicaciones terrestres en forma mas que notable.

El principal enemigo del inversor privado es la incertidumbre, que lleva aparejada un sobreprecio; a mayor incertidumbre mayor precio y viceversa. La necesidad de disponer de un marco adaptado a la naturaleza del propio negocio, resulta más que recomendable para hacer frente, con garantías de éxito, al considerable reto que se presentará en los próximos siete años.

Hay todo un trabajo de formación y reconversión que afectará tanto al sector empresarial como al nuevo rol que deberán asumir los funcionarios en las nuevas tareas. Cualquier solución que implique una asociación entre Administración y Sector Privado deberá modificar la posición tradicional del sector público, de productor y suministrador, al de proveedor y supervisor, lo que en cualquier caso va a requerir la aceptación, por parte de unos y otros, de un entorno diferente en el trabajo y en las relaciones profesionales.

Por delante queda por realizar una gran tarea para regular aspectos como el incremento de la seguridad jurídica o la optimización del marco fiscal-contable, o la búsqueda de

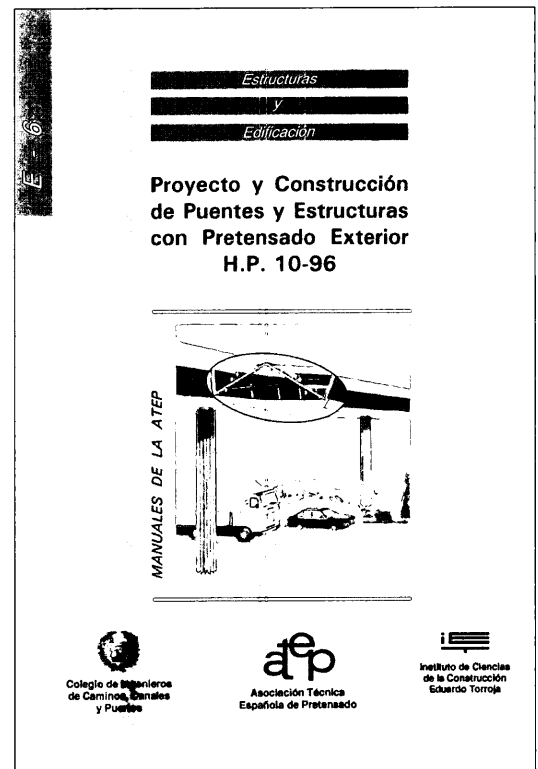
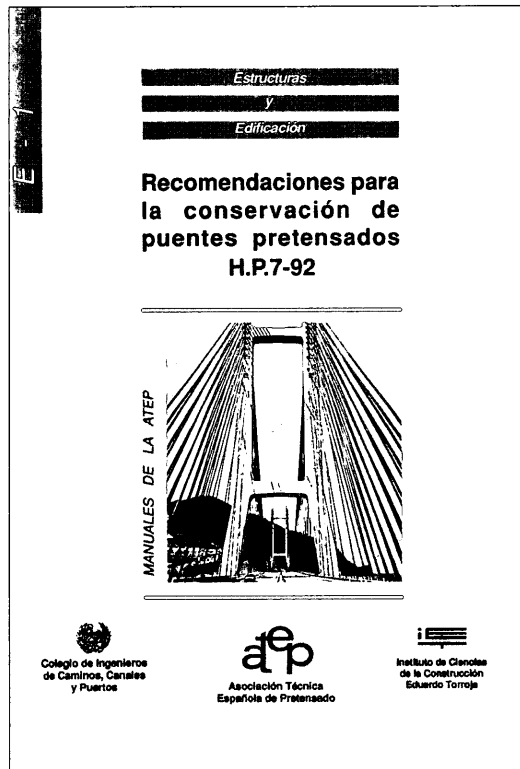
nuevas fuentes de fondos que contribuyan a consolidar una figura nueva y un nuevo sector, el del inversor privado en las infraestructuras.

Tan importante es conseguir un dinamismo adecuado en el desarrollo de las infraestructuras como lograr que el proceso se haga correctamente desde el principio, sentando las bases para que siga siendo un referente mundial en contraposición a otras experiencias no tan exitosas que todos tenemos en la memoria.

En un reciente artículo de la revista "Public Works Financing" el Presidente de la Conferencia de Aguas Urbanas de los Estados Unidos decía:

"Otro desafío importante es evitar el proceso autodestructivo del propio sector. En algunas ocasiones los márgenes resultan demasiado pequeños. En el corto plazo puede funcionar pero en el largo plazo no nos ocasiona más que problemas.Los problemas de mañana de nuestros concesionarios, son nuestros problemas. Juntos, sector público y sector privado, debemos optimizar las soluciones, buscando el mejor servicio para nuestros ciudadanos". ■

libros en depósito



DE VENTA EN LA LIBRERIA DEL COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS.

Teléfono: 91.308.19.88 (Ext. 272-298). Fax: 91.319.95.56

libreria@caminos.recol.es