

Infraestructura, desarrollo y concesiones

Infrastructures, development and concessions

Fernando Gutiérrez de Vera. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Presidente de la Comisión de Concesiones de SEOPAN. fgdevera@telefonica.net

Resumen: La presente intervención recorre el papel de la infraestructura como motor, causa y consecuencia del desarrollo, para a continuación dirigirse hacia uno de los asuntos de actualidad, el papel singular que el contrato de concesión alcanza en los últimos decenios, repasando las ventajas del mismo como elemento jurídico que puede facilitar la aportación de capital hacia los países menos desarrollados. En particular se comentan con más detalle las ventajas que aporta desde el punto de vista de la formación de los equipos humanos, y cómo puede facilitar la transferencia de tecnología entre países. Por último se analizan las principales dificultades para la aplicación de este tipo de contrato y se sugieren soluciones. El autor se basa en su experiencia de varios decenios en la actividad de construcción y desarrollo en muy distintos países, y en particular en la gestión de recursos obtenidos en los mercados mundiales para aplicarlos a obras de infraestructura en diversos países en vías de desarrollo o pertenecientes al primer mundo.

Palabras Clave: Infraestructura; Desarrollo; Concesión; Organismos multilaterales; Garantías; Riesgo político; Mitigación de riesgo

Abstract: The article considers the role of infrastructures as the driving force, cause and result of development, before going on to consider one aspect that has taken on particular importance and, namely, the special consideration given to concession contracts over recent decades in a way that goes beyond the advantages offered by the same as a legal means of providing capital to less developed countries. The article provides a detailed description of the advantages this model provides in terms of the training of human resources and how this may aid the transfer of technology between countries. Analysis is also made of the main difficulties that arise in the application of this type of contract and a number of solutions are suggested. The article is based on the author's wide-ranging experience in construction activity and development in very different countries and, particularly, in the management of resources obtained on international markets for application to infrastructure works in different developing countries or first world countries.

Keywords: Infrastructure; Development; Concession; Multilateral Organizations; Guarantees; Political risk; Risk Mitigation

1. Infraestructura y desarrollo, una controversia.

Definición de infraestructura.

Relación entre inversión y renta per cápita

Las instituciones multilaterales de financiación, y en particular el Banco Mundial (BM) y el Banco Europeo de Inversión (BEI) se han especializado preferentemente en préstamos para el desarrollo de infraestructura. En particular el BEI nació tras la Segunda Guerra Mundial como una institución de préstamos a los Gobiernos para la reconstrucción de la infraestructura europea, destruida durante la segunda guerra mundial. Sin acceso al agua potable, sin infraestructura de transporte, sin elementos de producción y distribución

de energía eléctrica no hay desarrollo posible. El asentamiento de nuestra especie sobre el planeta requiere transformar la naturaleza, en beneficio de la especie dominante, la especie humana. Y sin embargo la inversión en infraestructura como factor primordial para el desarrollo ha perdido el lugar preferente en los titulares de las instituciones citadas. El BM publica anualmente un amplio informe sobre el desarrollo mundial, con un tema monográfico, y abundantes cuadros y datos sobre la evolución social y económica de los diferentes países. El último informe en que la infraestructura ocupaba un lugar relevante en la batería de problemas que dificultan el desarrollo mundial era el de 1994, titulado precisamente Infraestructura y

Desarrollo¹. Entre los datos de desarrollo mundial que el informe aportaba se había añadido un nuevo cuadro, el número 32, dedicado a la Infraestructura en el que figuraban datos referentes a Energía Eléctrica, Telecomunicaciones, Carreteras pavimentadas, Agua y Ferrocarriles, en "países de ingreso bajo" y "países de ingreso mediano", "con el fin de poner de relieve los principales indicadores del nivel de servicio y de la calidad de la infraestructura"². Este indicador se mantiene en el año siguiente, y no vuelve a publicarse en los informes de años sucesivos.

La política de ayuda al desarrollo de finales de los años 80 se basó en el llamado "Washington Consensus", formulado por el economista John Williamson, que recogía diez principios que el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro americano consideraban como fundamentales para la lucha contra el subdesarrollo. Estos principios se basan en tres reglas: estabilidad macroeconómica, liberalización y privatización. El "Washington Consensus" ha sido considerado como el paradigma de las doctrinas neoconservadoras propiciadas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, que también dieron origen a la utilización extensiva en el Reino Unido de la "Public Private Partnership" a la que luego nos referiremos, y que sin duda han relanzado en Europa la colaboración entre el sector público y el privado en la creación y gestión de infraestructuras.

Sin embargo este consenso ha sido criticado, entre otros por el premio Nóbel de economía Joseph Stiglitz, Economista Jefe del BM a finales de los años 90, por considerarlo incompleto y no aplicable a todos los países en desarrollo indiscriminadamente, y por no dar suficiente importancia a las circunstancias singulares de cada país, y en particular a la necesidad de inversión, no sólo en elementos "duros", infraestructura y bienes de equipo, sino la trascendencia de ayudar a promover los elementos "blandos", preocupándose de colaborar al cuidado de los elementos educativos y sociales en general.

Estas críticas, unidas a la preocupación creciente por las consecuencias del daño a los recursos naturales, y al temor a las consecuencias del calentamiento global, han enterrado el discurso principal sobre la necesidad de continuar la inversión en las realidades físi-

cas de la ordenación del territorio y la ley del péndulo lleva a que ahora el énfasis formal se ponga en la importancia de los aspectos sociales y culturales citados, aún reconociendo que la exigencia de superación de la pobreza y las demandas derivadas de la presión demográfica y los movimientos de población continúan haciendo imprescindible canalizar una parte importante de los recursos económicos a la creación de infraestructura.

Es cierto que el desarrollo de los países es un problema complejo, determinado por una conjunción de factores de los cuales la infraestructura es sólo uno de los elementos importantes. El buen gobierno del país, incluyendo el control de la corrupción y la existencia de una seguridad jurídica razonable, la atención a la salud pública, y el seguimiento prioritario de los problemas de educación de los niños y jóvenes constituyen, junto con la creación de una red de infraestructuras básicas, piezas esenciales en el proceso de desarrollo. Basta recordar cómo la tragedia del SIDA en las sociedades africanas ha supuesto un retroceso de decenios en el desarrollo de países, como en el caso de Kenia, cuyo nivel de ingreso por persona no podrá alcanzar hasta el año 2030 el nivel que tenía en 1990, antes de la irrupción masiva de la epidemia citada³, para apreciar la necesidad de atacar el problema desde muy distintos ángulos. No basta con construir infraestructura, la infraestructura por sí sola no garantiza de manera automática el bienestar y el desarrollo, y por ello la atención a otros aspectos mucho más difíciles de promover y medir, aspectos que implican la cooperación de elementos externos al propio país, ha recabado la atención de los estudiosos del tema y se ha reflejado en los medios de comunicación con una crítica a veces inmoderada hacia la política de construir para asegurar el desarrollo.

Pero la inversión física en infraestructura continúa siendo imprescindible⁴, y el hecho doloroso es que a partir de 1997 la inversión directa en infraestructura financiada por la Administración Pública en el mundo en desarrollo inicia un descenso vertiginoso que ha continuado hasta fechas recientes, y ello no por motivos de cambio de tendencia académica, sino por la incidencia de distintas crisis económicas. Es interesante observar que tal descenso fue más acusado en los

[1] Informe sobre Desarrollo del Banco Mundial 1994 (ISDM). Infraestructura y Desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial.

[2] Dicho, página 167.

[3] ISDM 2007. El desarrollo y la nueva generación, pag. 26.

[4] ISDM 2006, pag 130.

países en desarrollo de renta media que en los países más pobres, especialmente los del África subsahariana, donde el flujo de inversión del propio país, complementado por la inversión extranjera en infraestructura, aunque de poca cuantía, se ha mantenido estable y donde se ha notado un repunte de la llamada inversión "sur-sur", es decir, empresas africanas (primordialmente de Sudáfrica) invirtiendo en el continente. Dicho descenso no sólo tiene su origen en el cambio de ideas antes citado, sino en la dura crisis económica de principios de los años noventa en los países asiáticos, crisis que posteriormente reapareció en Latinoamérica, y singularmente en Argentina, y cuyos efectos se han prolongado hasta principios de este nuevo siglo.

Basta con separarse de la ideología y las doctrinas a la moda y contemplar cómo la propia lente que aporta el idioma nos aproxima a la realidad. Al definir de qué estamos hablando, a qué llamamos infraestructura, aparece con toda claridad la permanente relación entre infraestructura y desarrollo. Recurriendo al informe del 94⁵ antes citado, éste define como infraestructura:

- "Servicios públicos, es decir, energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento de agua por tubería, saneamiento y alcantarillado, recogida y eliminación de desechos sólidos, y suministro de gas por tubería.
- Obras públicas, a saber, carreteras y obras importantes de presas y canales para riego y drenaje.
- Otros sectores de transportes, como ferrocarriles urbanos e interurbanos, transporte urbano, puertos y vías navegables y aeropuertos."

Puede ser discutible la prioridad entre transporte individual o colectivo, o entre carretera o ferrocarril, o la conveniencia de dedicar más o menos recursos al desarrollo de nueva infraestructura en los países ricos en vez de destinarlos a ayudar a países de bajo nivel de vida para acelerar su proceso de mejora, pero no puede ponerse en cuestión la necesidad indispensable de disponer de agua, electricidad, comunicaciones y transporte para alcanzar una calidad de vida razonable. Y los datos muestran cómo el desarrollo de la infraestructura continúa año tras año, tanto en el



Figura 1. Costos de logística como porcentaje del valor producto.

mundo desarrollado como en los países de economía emergente.

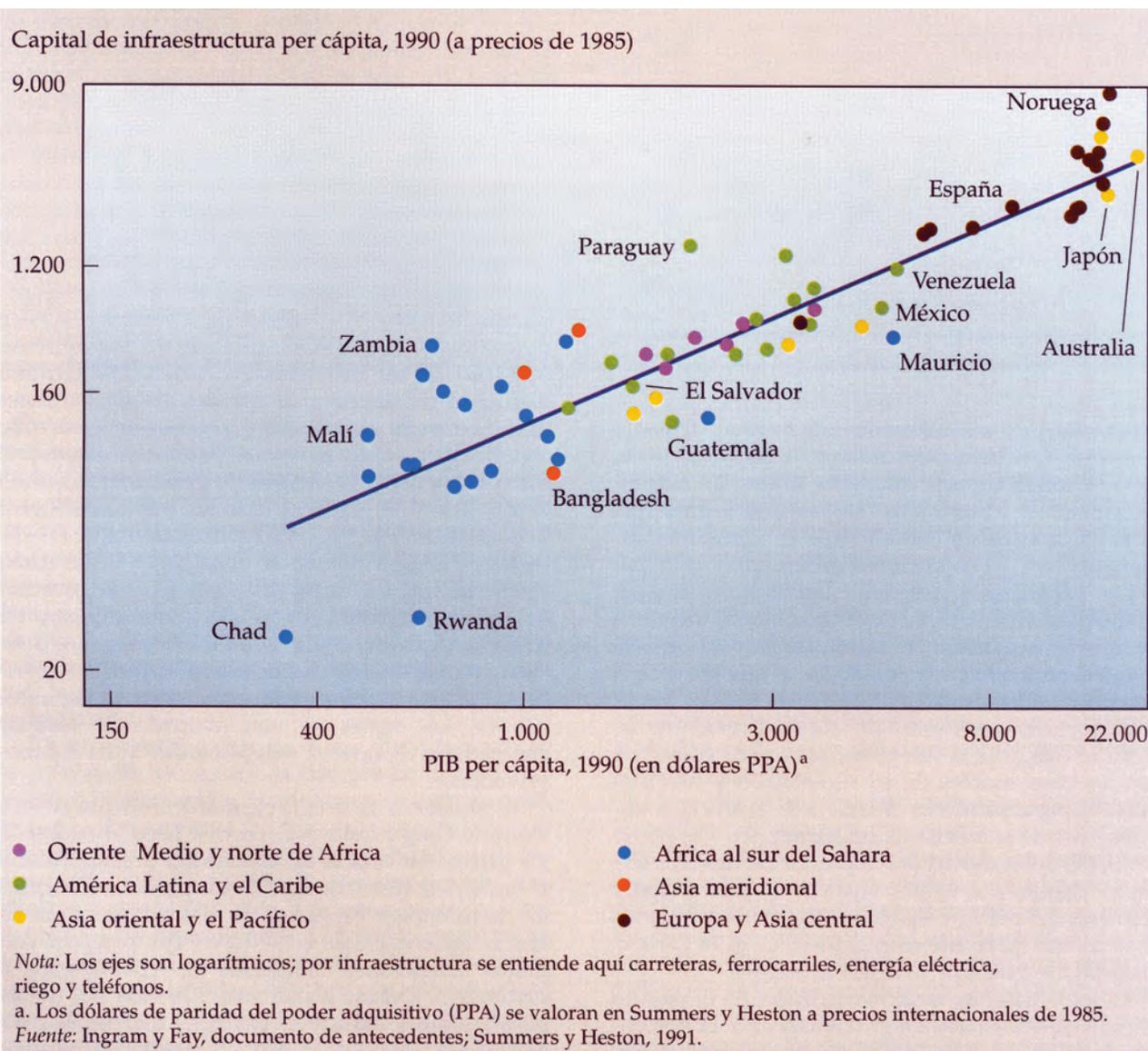
La creación de infraestructura aparece en origen como un elemento clave para alcanzar un determinado nivel de desarrollo, como una condición necesaria, si bien no suficiente para elevar la calidad de vida y la posibilidad de crear una economía que sostenga a la sociedad, y se convierte en los países ya desarrollados, incluso en el cogollo de países más ricos, en una demanda social, una exigencia, que no se detiene aunque la sociedad haya alcanzado un alto grado de bienestar. Sobre el primer punto, cómo la falta de infraestructura encarece los productos en los países, basta ver los datos de la figura 1⁶.

En la figura citada se aprecia el encarecimiento que sufren determinados países como consecuencia de las dificultades de logística, logística directamente relacionada con la carencia de infraestructura. Adicionalmente, los países que no tienen un sistema flexible de comunicaciones y transportes que asegure el suministro de materias primas o productos en elaboración se ven obligados a mantener unos niveles de inventario en sus industrias muy superiores a los del mundo desarrollado, lo cual supone una inmovilización del

[6] Guasch, Jose Luis. 2004 "Concesiones en infraestructura. Cómo hacerlo bien" pag. 25 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

[5] ISDM 1994, página 2.

Figura 2.
Página 3 del
Informe 1994
Banco Mundial.



escaso capital de que disponen. El coste para la economía de estos inventarios adicionales se estima superior a un 2 % del Producto Interior Bruto⁷.

Para poner de manifiesto la relación entre infraestructura y nivel de desarrollo resulta especialmente esclarecedora la *figura 2*, procedente del informe del 94 repetidamente citado, en la que se pone de manifiesto cómo a mayor crecimiento de la renta por persona corresponde ineludiblemente un crecimiento de la inversión en infraestructura, lo que probablemente se explica por el proceso continuo de mejora de la cali-

dad de vida a que aspira la humanidad, y no sólo por el hecho, que también analizaremos más adelante, de que más infraestructura requiere más inversión en mantenimiento para evitar el deterioro o la destrucción de la misma⁸.

En la figura se aprecia claramente cómo a mayor nivel de renta por persona corresponde de manera ineludible una mayor inversión de la sociedad en capital en infraestructuras y lo que en origen, en las etapas tempranas del desarrollo, era una necesidad ineludible para salir de la pobreza y poder alcanzar nive-

[7] Id. Pág 24.

[8] ISDM 1994, pag. 3.

les adecuados de calidad de vida se convierte en etapas posteriores en una exigencia social que se manifiesta de forma dramática como un derecho ineludible de los ciudadanos. Recordemos las consecuencias que en España han tenido este mismo verano determinadas ineficacias en el transporte y suministro de energía eléctrica en Cataluña y la reacción social ante las mismas. En el mundo desarrollado la infraestructura se exige, se considera un derecho absoluto, y de ahí la continua transformación y mejora de la misma en todos los países.

Es posible que determinados gobiernos pongan más énfasis en las tareas de construcción que otros, o que coyunturas económicas singulares aconsejen, siguiendo a Keynes, hacer un esfuerzo singular en inversión en infraestructura, y que otras etapas sean más tranquilas y limiten el esfuerzo constructor, como ha ocurrido en Estados Unidos, donde las décadas de los años cincuenta y sesenta del pasado siglo vieron la creación de la red interestatal de autopistas sin continuar luego con grandes inversiones en transporte, pero por ello somos testigos involuntarios de la preocupación con la que ahora contemplan en USA la necesidad de renovar una infraestructura que en su día fue modélica, y que se ve hoy día desbordada por las necesidades de la economía e incluso necesitada de renovaciones sustanciales por falta de mantenimiento. La casa nunca está amueblada. La evolución económica positiva implica de inmediato el cambio en los servicios que la misma sociedad exige.

Recogiendo las conclusiones del economista jefe de uno de los grandes bancos europeos en la conferencia "Euroconstruct" de diciembre de 2006⁹:

- "La construcción y los ciclos económicos se mueven con una cierta sincronía, pero hay desviaciones importantes sobre esta simple afirmación. Hay diferencias entre países y hay importante rupturas estructurales dentro de cada país.
- La demografía es un factor clave para el crecimiento a largo plazo de la actividad de construcción. Las tendencias demográficas tienen impacto en todos los segmentos de la construcción, no sólo en la vivienda.
- En una perspectiva transversal sobre los países no hay clara indicación de que la participación de la

actividad de construcción en una economía decline en economías maduras, si bien en el análisis de series temporales hay una evidencia de que dicha participación puede disminuir, como ha ocurrido en Alemania.

- El sector de construcción en el mundo supone hoy 4,5 billones de Euros. En el año 2020 crecerá hasta los 8 billones de Euros..."

Y el propio Banco Mundial u otros estudiosos del fenómeno del desarrollo como Jeffrey Sachs retoman la preocupación por la infraestructura:

- "El acceso más equitativo a la infraestructura es bueno para el crecimiento y la equidad: Existen evidencias sólidas de que las inversiones en infraestructura amplían las oportunidades para la gente y para las comunidades, integrándolas en sistemas regionales y nacionales de producción y comercio y mejorando el acceso a los servicios públicos"¹⁰.
- "Los muy pobres carecen de seis tipos de capital, capital humano..., capital empresarial...Infraestructuras: Carreteras, energía, agua e instalaciones de saneamiento, aeropuertos y puertos marítimos y sistemas de telecomunicaciones, todos ellos elementos necesarios para la productividad empresarial, capital natural...y capital institucional público"¹¹.

2. Los recursos necesarios para el desarrollo.

Inversión pública vs. Inversión privada, un falso dilema. La indispensable necesidad del mantenimiento. La transferencia de tecnología

Si los ricos desean seguir construyendo, los pobres deberían construir a mayor ritmo para salvar la brecha que separa a unos pueblos de otros. Pero el problema son los recursos necesarios para la inversión en construcción. En la ecuación más elemental de una economía cerrada, el producto bruto se distribuye entre consumo y ahorro. Lo que se ahorra es lo que se puede invertir, y por tanto lo que puede dedicarse a infraestructura, y el ahorro se incrementa con el crecimiento de la economía. Si ahora la economía se abre al exterior, y puede obtener créditos o inversiones di-

[9] Norbert Walter, Euroconstruct 2006.

[10] Jeffrey Sachs, "El fin de la pobreza" Ed. Debate, 2005.

[11] Id. Pag.344.

rectas, estas también pueden, en todo o en parte dedicarse a la inversión en infraestructura. Es cierto que, una vez que se inicia el ciclo virtuoso del desarrollo, las tasas de crecimiento de una economía emergente son muy superiores a las del mundo desarrollado, y la mejor prueba es contemplar cómo las tasas acumulativas del ocho o nueve por ciento se están produciendo en India y en China durante esta década, pero también es cierto que conforme el nivel de sueldos del país se eleva y la economía se asimila a las más desarrolladas, las tasas de crecimiento disminuyen drásticamente. Y no olvidemos que de ese ahorro incipiente es necesario destinar cantidades importantes a los otros factores de desarrollo, educación y sanidad. Pero es preciso llegar a ese arranque del ciclo virtuoso, es preciso, en símil hidráulico, "cebar la bomba", creando aquellas infraestructuras básicas sin las cuales no es posible despegarse de la miseria. Y luego es preciso mantener el proceso de inversión en las etapas posteriores. De manera que queda planteada una primera paradoja a la que buscar solución: hace falta encontrar la manera de invertir proporcionalmente más de los que se ahorra en el país para poder recuperar ese retraso en la infraestructura mínima razonable. No puede acumularse la desesperación del subdesarrollo durante decenios en las generaciones que se encuentran, por capricho del destino en áreas de pobreza. De ahí el papel esencial de las instituciones multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial, nombre abreviado del real, mucho más extenso y expresivo: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, y la obligación ineludible del mundo desarrollado de contribuir con recursos de todo tipo, económicos, técnicos, de organización y de capital humano, al desarrollo de estas áreas.

Y aunque tradicionalmente la infraestructura de transporte, las carreteras y en menor medida los ferrocarriles se han construido con recursos estatales, en la definición amplia de infraestructura más arriba citada se incluyen sectores que mayoritariamente se han desarrollado por el capital privado, o han sido asignados a la gestión del mismo, como la telecomunicación o la industria eléctrica. De manera que al considerar globalmente las necesidades del mundo en desarrollo contemplamos un panorama en el que es necesario incentivar al capital privado para complementar el ahorro del país, y ese capital debe en parte provenir del extranjero, ya que los recursos locales son insuficientes. Es necesario incentivar la inversión en infraestructura pro-

cedente del extranjero, o los créditos a los gobiernos para invertir en infraestructura. Pero el dinero, el capital, es medroso y teme especialmente la inseguridad jurídica y el desorden económico, por lo que prefiere entornos más seguros que los de los países en desarrollo, aún cuando teóricamente se le ofrezcan tasas de rentabilidad más elevadas en estos últimos, por lo que es indispensable crear condiciones favorables para la atracción de ese capital foráneo que venga a complementar los escasos recursos públicos.

Es importante recordar aquí que la infraestructura construida necesita a su vez una inversión continuada en el mantenimiento de la misma, sin cuya inversión puede deteriorarse prematuramente, requiriendo de nuevas cuantiosas inversiones iniciales para seguir dando el mismo servicio. En África sub-sahariana, una tercera parte de las carreteras construidas antes de 1994, en las que se había invertido 13.000 millones de dólares, han sufrido importantes deterioros por falta de mantenimiento, y se calcula que en América Latina por cada dólar no gastado en mantenimiento se necesitan de 3 a 4 dólares en reconstrucción prematura¹².

Y si antes hacíamos mención a la importancia de cuidar los aspectos sociales del subdesarrollo, y en particular los aspectos educativos, la formación de las personas, no sólo a niveles escolares sino en la capacitación para el puesto de trabajo, deberíamos apreciar como la transferencia de tecnología, el aprendizaje de técnicas específicas y de modelos de organización, disciplina y responsabilidad debe considerarse como una preocupación prioritaria para enfocar y favorecer la inversión a que antes nos referíamos. No es lo mismo dar un crédito a un país para que se construya una determinada obra pública necesaria y elegir y supervisar la correcta construcción de la misma por un consorcio internacional, consorcio que una vez cumplida su misión traspasa la infraestructura a la Administración y abandona el país, que crear un mecanismo jurídico por el cual el constructor se convierta en inversor en capital y quede interesado y ocupado en el mantenimiento y la explotación de la obra durante decenios. En este segundo caso la transferencia de tecnología y la formación de personas del propio país que se integren en las nuevas tareas son inevitables, y su efecto viene a sumarse a los efectos positivos que crea la propia infraestructura bien mantenida. Numerosos ejemplos a lo largo y ancho del mun-

[12] ISDM 1994, páginas 28 a 30.

do muestran cómo las fórmulas concesionales a las que ahora nos referiremos, han conseguido la creación de grupos de hombres formados en tareas y oficios que antes desconocían y cómo la presencia de extranjeros al frente de las nuevas empresas de infraestructura se ha visto gradualmente sustituida a todos los niveles por hombres del propio país, que pasan a formar parte de los equipos de dirección del mismo.

3. El contrato de concesión, su extensión y las ventajas que conlleva

Por ello es oportuno recordar ahora las ventajas que ofrece el contrato de concesión para complementar las inversiones necesarias, recordando que ante el problema del desarrollo son necesarios todos los recursos posibles, y todas las aportaciones que se puedan imaginar: Los Fondos Públicos de los propios países, la Ayuda Oficial al Desarrollo, los créditos de las instituciones multilaterales y bilaterales, y las aportaciones de capital privado.

La financiación privada de infraestructuras está de moda en el mundo desarrollado. Como decíamos más arriba ya desde los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher, el Reino Unido había iniciado un sistema novedoso de contratación, PFI, Private Finance Initiative, la esencia de cuyo pensamiento era la siguiente:

- "El Estado no debe comprar infraestructura, sino servicios. La infraestructura deben construirla, financiarla y mantenerla las instituciones privadas, y el Estado, mediante distintas fórmulas de pago, unas por uso y otras por disponibilidad, retribuirá a las organizaciones privadas por su servicio".

Según lo anterior, el Gobierno inglés decidió que el método de concurso de toda nueva infraestructura de uso público se decidiría tras analizar previamente si dicho concurso se podría instrumentar a través de sistemas de colaboración público-privada, y sólo en caso de que dicho concurso fuera imposible se aceptarían otras fórmulas de contratación. La aplicación inicial del método a la renovación de la red viaria, a través de contratos de peaje en sombra (Shadow Toll), en los que el Estado retribuiría al concesionario según el número de usuarios de la autopista, fue seguida por un conjunto amplio de otros contratos de renovación y nueva cons-

trucción de edificios de servicio público, y hoy se han licitado y puesto en servicio en el Reino Unido del orden de un millar de contratos mediante métodos similares.

Es importante mencionar que sucesivos cambios de Gobierno en el Reino Unido han llevado a distintas revisiones y análisis sobre la eficacia del sistema, confirmando la misma, análisis que se han hecho públicos a través de Internet por el Tesoro Británico, siendo la esencia de los argumentos a favor del sistema afirmaciones del estilo de: "Mediante la contratación directa, las obras sufrían incrementos de presupuesto superiores al 25 %, o alteraciones sustanciales de plazo. Con el PFI estos problemas han desaparecido". Así pues, tanto gobiernos conservadores como laboristas han continuado con el PFI, modificando y simplificando en lo posible los sistemas de contratación.

El PFI no es más que una variedad de la fórmula concesional, conocida desde hace siglos en España, e incorporada en nuestra legislación en la Ley de contratos de las Administraciones públicas. A través de este tipo de contratos, cada vez más difundidos, y recomendados como sistema de inversión tanto por la Unión Europea como por las diversas entidades multilaterales, las inversiones en infraestructura continúan creciendo en muy diversos países, y cabe a los ingenieros españoles la satisfacción de ver cómo sus empresas son líderes mundiales en los grandes contratos de infraestructura de transporte en el mundo. De las once mayores empresas mundiales, seis son españolas¹³, lo que justifica el objeto de esta conferencia en un Congreso dedicado, entre otros asuntos al papel internacional de la ingeniería española.

Los promotores privados se han visto así sistemáticamente invitados a participar en la construcción y financiación de infraestructuras, y de manera natural han llamado en su ayuda al sistema financiero, inicialmente recurriendo a la Banca Comercial, y posteriormente mediante fórmulas más sofisticadas, a veces con recurso directo a los mercados de capitales. Ello ha coincidido con la aceptación generalizada de las fórmulas de lo que ha venido en llamarse "Financiación de Proyecto", o "Financiación sin recurso a los accionistas", que se aplicaron en los años ochenta, sobre todo al desarrollo de nuevos campos en la industria del petróleo, y que en los años noventa ya estaban consolidadas y dispuestas para aplicarse a otros campos, como el de las infraestructuras.

[13] Public Works Financing. Oct 2006. Ranking.

¿Qué ventajas tiene la aplicación del sistema a la infraestructura de los países en desarrollo? No se trata sólo de asegurar una fuente complementaria de financiación, es preciso observar cómo la fórmula del contrato de concesión cubre otras necesidades tan importantes como la de la inversión ya antes apuntadas. En primer lugar asegura el mantenimiento adecuado de la infraestructura. El concesionario, que cuenta con estar presente durante decenios en la explotación de las infraestructuras por él construidas, liga su rentabilidad futura a recibir un pago por el uso de las mismas, y su primer interés es concebir y desarrollar ya desde el proyecto y hasta el fin de la explotación un sistema eficaz de conservación y mantenimiento.

Adicionalmente, la presencia del inversor a lo largo de la vida del proyecto como organizador del servicio a prestar asegura la creación de organizaciones eficaces en el propio país, y a través de ellas la transferencia de conocimiento técnico, de disciplina organizativa y de formación de expertos a todos los niveles, en beneficio del desarrollo del propio país.

Sin embargo no hay que ocultar las dificultades que implica la aplicación del sistema de concesión de manera generalizada a estos países en desarrollo, y a continuación se apuntan algunos de estos inconvenientes y su posible solución.

4. Las principales dificultades

El contrato de concesión es un contrato complicado de diseñar, concursar y gestionar. La Administración pública en muchos países, incluyendo los de nueva adhesión a la Unión Europea, carece de personas en número suficiente y con la capacidad de administrar este tipo de contratos, y la figura del "regulador", representante calificado de la Administración en los distintos sistemas concesionados, con una imagen de capacidad técnica y justicia en la relación con la industria privada no existe.

El sentimiento de nacionalismo aparece frecuentemente cuando se trata de autorizar la gestión privada de sectores calificados como "de prioridad nacional", como el transporte, la energía o las comunicaciones. Ejemplos cercanos en nuestro propio país o en el mundo desarrollado, como Estados Unidos están en la mente de todos nosotros, y este sentimiento, fácil de aderezar y manipular por la clase política o los intereses económicos locales es difícil de desterrar.

Un colofón de lo anterior es la constatación de que aún no existe un consenso mundial sobre la bondad del sistema concesional entre la clase política, tanto del mundo desarrollado como del mundo en desarrollo, y el hecho de pagar por el uso de la infraestructura, en aquellas concesiones en que se elige este método en vez de pagos directos por la Administración tipo peaje en sombra o similar, se ve puesto en cuestión en cada periodo electoral por uno u otro de los dirigentes políticos.

Ligado a lo anterior, y como dificultad principal para asegurar la aportación de la inversión necesaria bajo esta fórmula concesional está la inseguridad jurídica que caracteriza precisamente a muchos de los países que más necesitan de esa inversión. Los contratos de concesión de infraestructuras implican plazos muy largos de recuperación de la inversión. El "pay back" del capital se alarga normalmente más allá de los diez primeros años, y la rentabilidad razonable del proyecto exige su explotación durante veinte o más años, con todas las incertidumbres que esto supone. No cabe recurrir a la integración de este riesgo en la fórmula de retribución esperada, según el principio de a más riesgo, más rentabilidad, porque las retribuciones referidas harían inviables muchos de los proyectos que se trata de financiar.

Por último no cabe ocultar cómo determinados contratos de concesión han dado lugar a importantes quebraderos de cabeza o incluso a desastres económicos en el pasado reciente. En particular la experiencia de América Latina a finales de los años noventa da lugar a interpretaciones para todos los gustos. La participación privada en infraestructura aumentó de 21.000 millones de dólares en 1995 a un máximo de 80.000 millones de dólares en 1998, y cayó, principalmente a consecuencia de la crisis argentina, que destruyó la credibilidad de los contratos concesionales, a 29.000 millones en 2002. Frente a la experiencia negativa argentina es importante poner de manifiesto cómo Chile, Brasil y últimamente Méjico han aprovechado y continúan aprovechando el sistema concesional para complementar y mantener sus enormes necesidades de infraestructura y no es difícil predecir que los años venideros verán una creciente competencia por el capital privado en el desarrollo de infraestructura tanto en Europa del Este como en India, adicionalmente a la búsqueda de soluciones por la vía concesional en países del mundo desarrollado, como Estados Unidos, Canadá o Australia.

¿Existe una posibilidad de mejorar el acceso de los países emergentes a los contratos de concesión? Sin duda, pero sólo a través de una labor continua y eficaz de colaboración entre el capital privado y los organismos multilaterales. Es a ellos a los que compete poner a disposición del sistema político y económico un conjunto de garantías y complementos crediticios que ahora se encuentran distribuidos por numerosas ventanillas complejas del sistema financiero. Son ellos los que pueden recomendar la reorganización administrativa necesaria y la formación de las personas que ejerzan las funciones de regulador a que antes nos referíamos, son ellas, en resumen, en un mundo global las que pueden contribuir a que la financiación de proyectos concesionales, que es en la actualidad un complejo problema artesanal dentro del mundo financiero, pase a ser una disciplina conocida y en lo posible basada en modelos estándar como en su día ocurrió con los contratos de ingeniería y construcción, y finalmente son ellas las que pueden contribuir de manera sustancial a la mitigación de riesgos como a continuación se explica.

5. La mitigación de riesgos. El papel de las instituciones bilaterales y multilaterales

A través del desarrollo anterior se pone de manifiesto cómo un sistema intrínsecamente útil para facilitar el desarrollo de los países pobres y para complementar de manera acelerada la transferencia de técnicas básicas de gestión, se ve limitado en su aplicación por los riesgos que el sistema financiero percibe, y se deriva, lógicamente hacia países más seguros. Sin embargo, la existencia de riesgos potenciales no debe igualarse a la seguridad de ocurrencia de dichos riesgos, y las instituciones de ayuda al desarrollo, bilaterales o multilaterales, tienen amplia experiencia de cómo sistemas prudentes de cobertura de riesgos para la inversión en países en desarrollo han conducido a éxitos notables en la lucha contra la pobreza.

Las instituciones multilaterales, dirigidas por el Banco Mundial, deben agilizar la gestión y estandarizar los instrumentos de mitigación de riesgo que en parte ya existen de forma fragmentada.

Refiriéndose al riesgo político, hay que hacer notar la importancia de la utilización del arbitraje internacional en la resolución de conflictos, especialmente en los contratos a largo plazo. El sometimiento a arbitraje internacional, aunque evita el problema de la percep-

ción de falta de independencia de los órganos judiciales de un país, no resuelve el problema de la ejecución de la sentencia, especialmente contra un estado, que es un ente soberano y por ello sus bienes y derechos son inembargables (a no ser que esté actuando comercialmente). Para eliminar este obstáculo, se creó el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, ICSID en sus siglas inglesas, un organismo del grupo Banco Mundial¹⁴ que administra arbitrajes y cuyos miembros (aquellos países que voluntariamente deciden acceder al mismo) se comprometen a aceptar los laudos adoptados por los árbitros designados conforme a las reglas del Centro. Es muy improbable que el gobierno de un país deje de cumplir una decisión arbitral de ICSID, por las repercusiones de todo orden que ello conllevaría.

Adicionalmente uno de los organismos del grupo Banco Mundial, MIGA, tiene como misión el fomento de la inversión extranjera productiva a los países en desarrollo, y ello lo hace otorgando seguros (garantías) contra riesgos políticos y asesorando a sus gobiernos sobre como mejorar el clima de atracción de la inversión extranjera, y este tipo de seguro también se encuentra tipificado en los seguros de inversión de capital que contemplan diversas Agencias de Seguro de Crédito a la Exportación (ECAS). Este tipo de seguro puede obtenerse del sector asegurador privado, que busca un beneficio empresarial, de las entidades oficiales de seguro de crédito oficial como CESCE en España, que lo otorgan por cuenta del Estado para favorecer la salida de sus empresas nacionales al extranjero o de MIGA, que lo considera como uno de los instrumentos claves para la atracción de la inversión extranjera. Otros organismos multilaterales (por ejemplo, los bancos Africano, Asiático o Interamericano de Desarrollo) también prestan garantías contra riesgos políticos a inversores en sus países, pero únicamente para créditos a prestatarios privados, no para inversión en capital, aunque su extensión está en estudio en alguna de estas entidades.

Una gran parte de los casos ocurridos durante las crisis mencionadas más arriba estaba asegurada por estas instituciones. Han sido ellas, ayudadas por el inversor que sufrió la resolución de su contrato de concesión o la expropiación de su inversión, las que han negociado con los gobiernos causantes de la pérdida. La experiencia es que los organismos multilaterales, especialmente MIGA, el único asegurador de riesgos políti-

[14] ISDM 2007. El desarrollo y la nueva generación, pág. 26.

cos global, tienen más fuerza para resolver estas situaciones que los aseguradores oficiales y, a su vez, estos tienen más que el sector privado. El gobierno de un país que ha causado una pérdida al inversor extranjero tiene más que perder contrayendo una deuda, vía subrogación, con un organismo miembro del Banco Mundial del que está recibiendo préstamos, que con una empresa aseguradora privada. Por ello la tendencia en el mercado es que las grandes operaciones de infraestructura en países en desarrollo gocen de la cobertura de riesgo político de los organismos multilaterales, a pesar de que la gestión de dicha cobertura pueda parecer compleja y su seguimiento excesivamente burocrático.

La combinación de ambas posibilidades, seguro de MIGA o equivalente y recurso contractual al ICSD en los contratos de concesión, puede disminuir sustancialmente los sobrecostos financieros asociados al riesgo político.

Refiriéndose al problema de los plazos de crédito, y la dificultad de conseguir financiación a largo plazo en determinados países, ya las entidades multilaterales ofrecen en numerosas ocasiones complementar los créditos del sistema bancario, de plazo más corto, aceptando los plazos de repago más lejanos, y esto, junto con la mejora de percepción del riesgo crediticio derivado de la presencia en el proyecto de una de estas agencias a la que siempre el sistema financiero considera como "lender of record", que transmite seguridad al proyecto, puede permitir soluciones de otra manera impensables. La existencia de organismos multilaterales que otorgan financiación al sector privado para estos proyectos e incluso aportan capital como socios de los mismos asumiendo el riesgo país, como la Corporación Financiera Internacional (IFC en sus siglas inglesas), otro miembro del grupo Banco Mundial, o el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y otros bancos regionales de desarrollo, es crucial para que los países en desarrollo puedan mejorar sus infraestructuras y, por lo tanto, sus servicios públicos.

La dificultad en la aplicación de estas soluciones, no como elementos aislados, sino como un paquete conjunto, se debe a la complejidad de instrumentación de este paquete, derivada de la falta de sistematización, de manera que cada proyecto constituye así un caso único, artesanal en su combinación de soluciones únicas y en su aproximación a los distintos

garantes o aseguradores potenciales. Es necesario un esfuerzo de puesta en común de experiencias y soluciones ya aplicadas que permita facilitar la repetición de esquemas ya conocidos, simplificando los procedimientos y los escalones de autorización y ofertando como producto lo que hasta ahora es simplemente una suma de coberturas o gestiones aisladas.

Al propio tiempo la existencia de este conjunto de doctrina permitiría establecer una labor didáctica con los países facilitando la comprensión de las soluciones y la aplicación de las mismas, no a un proyecto en particular, sino a un conjunto de proyectos prioritarios en dicho país, con el consiguiente ahorro de tiempo y esfuerzo.

Cabe concluir que existen suficientes mecanismos de mitigación de riesgos en el sistema financiero, lo que permitiría una aplicación más amplia del contrato concesional como instrumento de desarrollo. Sin embargo es preciso buscar una a una estas coberturas y seguridades proporcionadas por distintas entidades multilaterales o bilaterales para sumándolas ofrecer al mercado financiero un conjunto de condiciones que sea claramente asumible en condiciones económicas. La complejidad de esta tarea convierte cada búsqueda de soluciones en una tarea artesanal, y dificulta enormemente la financiación requerida. Es necesario, probablemente con el liderazgo de alguna de las más reputadas instituciones multilaterales, establecer un conjunto de soluciones preparado de antemano, una "ventanilla única", que permita tratar cada proyecto con la rapidez y flexibilidad necesaria. La existencia de este conjunto preparado de soluciones permitiría, por otra parte la firma de protocolos de asistencia en que un país presentase a las instituciones no ya cada proyecto, sino un conjunto de proyectos prioritarios que se pudiesen acoger a un protocolo común, eliminando así la burocracia ligada a la repetición de las presentaciones, y situando en un plano de realismo los planteamientos de proyectos a licitar en régimen de concesión.

El desafío está ahí, al alcance de nuestras capacidades, y los ingenieros españoles han demostrado, en su papel de liderazgo mundial antes citado, cómo han sabido abrir camino en este difícil y a veces arriesgado campo de la inversión internacional en infraestructura. La tarea es inmensa, y enormemente gratificante, y ello justifica la ilusión y el énfasis con que se ha intentado desarrollar esta intervención. ♦