

INFRAESTRUCTURA

IDEAL 2014

INFRAESTRUCTURA EN EL
DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

**Instituciones y financiamiento
de la infraestructura**

Título: Infraestructura para el desarrollo de América Latina

Instituciones y financiamiento de la infraestructura

IDEAL 2014

La presente publicación forma parte de la serie

La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina (IDEAL).

Editor: CAF

Vicepresidencia de Infraestructura

Antonio Juan Sosa, Vicepresidente Corporativo

Jorge Kogan, Asesor Senior

Autores:

Notas sobre el financiamiento de la infraestructura y sus fuentes

Antonio Estache

El proceso de formación de políticas en el sector de infraestructura

Fernando Straface

Silvana Kostenbaum

Con colaboración de Sebastián Anapolsky

Diseño gráfico:

Gatos Gemelos Comunicación

Bogotá, Colombia

Concepto de portada:

Estudio Bilder

La versión digital de este libro se encuentra en: scioteca.caf.com

©2015 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados

IDEAL 2014

INFRAESTRUCTURA EN EL
DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

**Instituciones y financiamiento
de la infraestructura**



INTRODUCCIÓN

El Informe IDEAL 2014 dedica su segunda sección a analizar el balance en el rol del Estado y del mercado en la provisión de la infraestructura y sus servicios. Dos de los principales componentes que condicionan ese balance son el financiamiento y las instituciones, y por ese motivo al momento de prepararlo CAF encomendó la elaboración de sendos trabajos de base a reconocidos especialistas. En este volumen se incluyen esos dos trabajos, que han contribuido decididamente al contenido del informe principal del IDEAL y que ofrecen a los lectores interesados un mayor nivel de detalle en el tratamiento de los temas.

El primer trabajo, denominado *Notas sobre el financiamiento de la infraestructura y sus fuentes* compila una serie de tres notas preparadas por Antonio Estache, investigador del ECARES, European Center for Advanced Research in Economics and Statistics, perteneciente a la Université Libre de Bruxelles. Estas notas brindan un panorama actualizado de diversos aspectos clave para comprender las tendencias en los actores y mecanismos que financian y fondean los proyectos de infraestructura. Abarcan desde lo referente a los datos de base y las estimaciones de necesidades de infraestructura hasta la situación actual de las fuentes de financiamiento público y privado, los cambios que han tenido lugar en las regulaciones financieras internacionales y su impacto sobre los proyectos de infraestructura, y las características de los actores que van emergiendo en esta actividad.

El segundo trabajo incluido en este volumen fue preparado por Fernando Straface, Director Ejecutivo de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina) y Silvana Kostenbaum. Se denomina *El proceso de formación de políticas en el sector infraestructura*, y

enfoca su análisis en los actores, instituciones y procesos que impactan en los resultados de las políticas públicas para la expansión y mejora de la infraestructura desde la perspectiva de la economía política. El análisis procura demostrar que los resultados de política pública surgen de determinadas interacciones entre actores bajo la influencia de ciertas instituciones en distintas arenas de política pública, estableciendo un nexo entre el denominado enfoque del PMP (policy-making process) y la temática particular de la infraestructura. Numerosos análisis – incluidos los informes del IDEAL – han destacado el rol de las instituciones

como un factor clave para el desarrollo de la infraestructura; no obstante, existe una considerable brecha entre la relevancia del tema y su tratamiento sistemático, que este informe se propone reducir.

Se trata de dos trabajos de alto valor conceptual, que sin duda serán de provecho para la comunidad de especialistas dedicada a los temas de la infraestructura.

Notas sobre el financiamiento de la infraestructura y sus fuentes

Autor
Antonio Estache

contenido

Prefacio	35
Inversión en infraestructura y necesidades de financiamiento:	
Convergencia y Divergencia de enfoques	36
Introducción	36
El negocio de la generación de datos sobre necesidades de infraestructura	37
Entonces, ¿Qué envergadura tienen las necesidades?	41
¿Y cuál es la importancia relativa de las diversas fuentes de financiamiento?	42
A modo de conclusión	43
Algunas cuestiones nuevas en el financiamiento de infraestructura	44
Introducción	44
La incertidumbre del financiamiento público	45
Las restricciones del financiamiento privado	47
A modo de conclusión	50
Sobre la industria del financiamiento de infraestructura	51
Introducción	51
Contexto	52
Fondos para infraestructura	53
Fondos soberanos	54
Bonos para infraestructura	54
A modo de conclusión	55
Referencia	56



PREFACIO

Este documento reúne tres notas preparadas por Antonio Estache, de ECARES, referidas al financiamiento de la infraestructura y sus fuentes. Las notas, que fueron solicitadas en ocasión de la preparación del IDEAL 2014, reflejan tendencias relevantes en esos temas. Abarcan desde lo referente a los datos de base y las estimaciones de necesidades de infraestructura hasta la situación actual de las fuentes de financiamiento público y privado y las características de los actores que van emergiendo en esta actividad. Cada una de ellas está presentada como un capítulo, con su introducción y sus comentarios finales. Su redacción original fue hecha en inglés; la presentación actual, en castellano, fue preparada gracias a la traducción realizada por Isolda Rodríguez Villegas.

Estas notas constituyen un valioso aporte al conocimiento del financiamiento de la infraestructura, que está presentando cambios relevantes como resultado de las crecientes necesidades y de las modificaciones en las regulaciones financieras a nivel global. Y complementan otros trabajos sustantivos que el autor ha venido realizando sobre el tema en los últimos años. Con ellas CAF –banco de desarrollo de América Latina– se propone contribuir a una mejor comprensión de la situación actual y las perspectivas de la infraestructura, componente clave para el desarrollo sostenible de América Latina.

José Barbero
Coordinador – IDEAL 2014

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO: CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA DE ENFOQUES

Introducción

Al analizar con cierta profundidad la información disponible sobre las necesidades de inversión y financiamiento de infraestructura, se destacan dos observaciones. La primera es la diversidad de enfoques, lo que refleja la creciente variedad de actores que generan datos en la materia. Entre ellos se encuentran agencias de desarrollo internacionales, consultoras (Frontiers, Ernst and Young, Oxera, McKinsey, NERA, PwC), actores financieros (bancos, asesores de inversión), publicaciones especializadas (Project Finance International, Infrastructure Investment), académicos, gabinetes estratégicos o *think tanks* (WEF) y, para algunos sectores, empresas constructoras.

La segunda observación es más técnica y concierne a la multiplicidad de estimaciones cuantitativas y al hecho de que pueden presentar grandes diferencias. En general, quienes elaboran estos datos no revelan de manera abierta las posibles fuentes de sesgo que pueden afectar la envergadura de las necesidades y del alcance del financiamiento tanto público como privado. Tales diferencias incluyen los supuestos subyacentes sobre la demanda de infraestructura, los costos de la tecnología y la diversidad de las metodologías. Sin embargo, existen otras fuentes que originan diferencias, tal como analizaremos acá.

Cada una de estas diferencias puede sesgar las estimaciones en más o en menos. El signo del sesgo debería interesar a todos quienes utilizan los datos con fines de elaboración de políticas, en particular a escala nacional más que regional (por ejemplo, Latinoamérica vs. Asia vs. África). Ello es así debido a que cuanto más estrecho es el foco de la evaluación, más sensible se vuelve ante las diferencias de elección de métodos. Los métodos pueden tener una influencia muy fuerte en la percepción de las necesidades, oportunidades y el alcance de la intervención política.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, esta nota apunta a presentar:

- (i) una breve reseña de los principales actores que generan datos sobre las necesidades de inversión y las fuentes de financiamiento del sector;
- (ii) un panorama y un análisis de las estimaciones que por lo general se citan en los círculos políticos y en los medios especializados.

El negocio de la generación de datos sobre necesidades de infraestructura

Existen tres grandes tipos de datos en los que los observadores del sector tienden a estar normalmente interesados:

- (i) las necesidades de inversión;
- (ii) las fuentes de financiamiento y, en particular, el aporte que realizan el sector privado y los donantes;
- (iii) el rendimiento de la inversión en el sector a escala privada y social.

Esta sección destaca la importancia de los esfuerzos que se realizan para evaluar las necesidades de inversión. Concluye con una reseña muy sintética de la información sobre las fuentes de financiamiento y de la rentabilidad de la inversión en el sector tanto a escala privada como social.

¿Quiénes elaboran los datos relacionados con la infraestructura?

La principal fuente de datos sobre infraestructura es, sin dudas, el instituto nacional de estadísticas de cada país. Dicho organismo coordina el volcado de los datos que genera cada subsector desde la perspectiva de la oferta, y cada encuesta de hogares y empresas desde el punto de vista de la demanda. Los datos que se obtienen de las encuestas de hogares se

utilizan, en gran medida, para tener una idea de las brechas que deben cubrirse a nivel nacional y local. Las encuestas a empresas se emplean, sobre todo, para captar una perspectiva cualitativa sobre las brechas de infraestructura en términos de cantidad y calidad. Sin embargo, esta es tan sólo una pequeña parte de la información que capturan las grandes cifras (en dólares) que se difunden en los medios y en los discursos políticos. La mayoría de las fuentes nacionales cuenta con información incompleta y la estimación de la información faltante ha demostrado ser una gran necesidad a la hora de sustentar las decisiones políticas. Ello se ha transformado en una actividad muy popular para una creciente cantidad de actores.

Hasta hace menos de cinco años, las principales fuentes de estimaciones sobre las necesidades de inversión eran las organizaciones internacionales. Se centraban en el mundo en vías de desarrollo y tendían a limitarse a generar estimaciones por tipo de país en vez de por países específicos. El Banco Mundial tomó la delantera en 1994 cuando elaboró su informe sobre desarrollo de infraestructura a nivel mundial *Infrastructure World Development* y generó macro estimaciones adaptadas a la etapa de desarrollo de cada país. Más tarde, en los 90 y a comienzos de la década del año 2000, estas estimaciones fueron ajustadas una vez más por el mismo Banco Mundial y bancos de desarrollo regional (el BID y el ADB fueron muy activos en esta actividad y continúan siendo protagonistas)¹.

A mediados de la década del año 2000, la OCDE generó estimaciones mundiales acerca de las necesidades hasta el año 2030. Yepes y varios coautores (todos los cuales están mencionados en la sección de referencias de esta nota) ya habían generado estimaciones mundiales en representación de los organismos de desarrollo, pero la publicación de la OCDE fue el resultado de una evaluación mucho más profunda que todas las realizadas hasta ese momento y continúa siendo ampliamente citada en los círculos políticos (incluido el G20).

Los actores que generan estimaciones incorporaron sus últimos miembros hacia fines de la década del año 2000, cuando evaluar las necesidades y las perspectivas de financiamiento poco a poco se volvía una aventura comercial (rentable). Por ejemplo, McKinsey o PwC publicaron sus propias evaluaciones mundiales o regionales, las cuales son citadas profusamente.

¿Por qué es importante tener en cuenta la diversidad de las fuentes que estiman las necesidades de inversión?

El interés más evidente por el que resulta importante reconocer la mencionada diversidad de fuentes es la identificación de las posibles divergencias de opiniones. Todas las estimaciones representan necesidades enormes (tanto de inversión como de mantenimiento), pero las diferencias pueden ser muy significativas.

¿Por qué? Respecto de las necesidades de inversión, pueden distinguirse cinco puntos de divergencia principales:

- (i) cobertura;
- (ii) supuestos sobre costos unitarios;
- (iii) supuestos sobre perspectivas de crecimiento económico;
- (iv) metodología de las estimaciones;
- (v) horizonte temporal.

La diferencia más clara se presenta en el alcance de la definición de infraestructura y qué sectores comprende. No todas las evaluaciones son igualmente abarcadoras. El sector de la electricidad es uno de los más claros ejemplos al analizar tales divergencias. La mayoría de los primeros estudios se concentraba sólo en la generación, y dejaba de lado los costos de transmisión y distribución. Con relación al transporte, la omisión más clara en términos de infraestructura eran los caminos no pavimentados y el transporte urbano, los que cobran gran importancia en algunas regiones. Asimismo, los proyectos supranacionales se cubrían sólo de manera selectiva.

El segundo elemento que presenta diferencias es el supuesto acerca de los costos unitarios, los que representan una fuente de disparidad sutil pero potencialmente importante entre las estimaciones (por ejemplo, AfDB, 2014). El problema por el que estas diferencias no se reconocen se relaciona, en parte, con el hecho de que la tecnología que se toma como supuesto rara vez se analiza en los artículos en los que se estiman las necesidades de inversión. La falta de transparencia sobre los costos unitarios constituye un problema más que nada por dos razones. La primera es que la tecnología y las preferencias tecnológicas evolucionan. Por ejemplo, las preocupaciones por el cambio climático están transformando las preferencias tecnológicas en energía y transporte, y ello impacta en los costos unitarios. La segunda razón por la que los supuestos sobre la tecnología pueden ser un problema es que no internalizan el hecho de que las preferencias tecnológicas también pueden verse impulsadas por una preferencia coyuntural. Una preocupación política o ética acerca de la necesidad de acelerar la provisión de servicios en áreas rurales también puede influir en las elecciones tecnológicas y, por lo tanto, en los costos unitarios que deben verse reflejados en la evaluación financiera de tales necesidades.

¹ Cabe mencionar que, al inicio, estos organismos, en su mayoría, confiaban en el mismo consultor (Tito Yepes) y generaban tales estimaciones de las necesidades de infraestructura sobre la base de los propios supuestos de crecimiento que tomaban para la región de la que se ocupaban.

Una tercera dimensión ausente es la sensibilidad a los supuestos de crecimiento subyacentes que impulsan la demanda de infraestructura. No siempre las perspectivas de crecimiento se vinculan de manera explícita con el método elegido, sino que, casi siempre, reciben un tratamiento implícito. La mayoría de los modelos viene con supuestos ya incorporados sobre la demanda de infraestructura como una demanda derivada anclada en el crecimiento económico proyectado para una región o país. Tales proyecciones de crecimiento pueden obtenerse de la mayoría de las organizaciones internacionales y de muchos bancos comerciales y otros actores financieros que las necesitan para elaborar sus calificaciones crediticias. Sin embargo, es la metodología la que determina el tratamiento explícito o no de las proyecciones de crecimiento que utiliza el modelo.

Por lo general, las diferencias metodológicas se entienden bien, aun cuando no siempre se reconocen al comparar estimaciones. Los dos extremos son los enfoques de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. El primero, que comienza a escala de proyecto y que, luego, va agregando escalas, es común cuando la definición del proyecto es muy amplia a nivel nacional o cuando se trata de proyectos supranacionales. En cambio, en esencia, los enfoques de arriba hacia abajo estiman una demanda de infraestructura sobre la base de las perspectivas de crecimiento económico de un país y de las brechas que es menester cubrir para sus usuarios residenciales. Son más comunes porque son más fáciles de instrumentar. Dentro de esta categoría, también existen dos enfoques amplios. A menudo, las organizaciones internacionales confían en la agregación de los índices de crecimiento nacional para elaborar evaluaciones de las perspectivas regionales o mundiales con una ponderación del PBI. En cambio, al parecer, las consultoras prefieren utilizar muestras de países a partir de las cuales realizan extrapolaciones. Este último abordaje recibe una clara influencia de la composición de las muestras. Incluir un país muy exitoso o muy poco exitoso puede determinar que una proyección mundial o regional vire de optimista a pesimista. Nótese que los mencionados no son los únicos enfoques. Por ejemplo, con la creciente disponibilidad de datos GIS, se desarrollan técnicas cada vez más nuevas a fin de identificar brechas y evaluar los costos que implica zanjarlas (por ejemplo, Buys et al., 2006).

Las diferencias en los horizontes temporales es la última diferencia importante evidente. Las proyecciones de inversión realizadas sobre la base de la planificación nacional reflejan un tiempo de espera de 5 a 10 años. Las proyecciones más ambiciosas sobre las necesidades de infraestructura abarcan un período de 50 años. La mayor parte de las evaluaciones independientes se realizan con un horizonte de 25 a 30 años. Los horizontes prolongados se están volviendo cada vez más populares debido a que las opciones para invertir en infraestructura están altamente correlacionadas con las políticas diseñadas para abordar el cambio climático y otras preocupaciones ambientales. En el otro extremo, las estimaciones basadas en proyectos que están en preparación tienden a limitarse a un horizonte de cinco años.

En definitiva, todas las dimensiones importan y todas deben tenerse en cuenta al comparar las evaluaciones específicas de cada país, en particular a corto y mediano plazo. A una escala más global y para períodos de realización más prolongados, es probable que las diferencias cobren menos importancia dado que están mayormente determinadas por evaluaciones de perspectivas de crecimiento a largo plazo que, en la actualidad, tienden a ser sometidas abiertamente a revisión². Sobre todo, es útil tenerlas en cuenta para distinguir la importancia relativa de las necesidades entre los países y regiones más que para obtener estimaciones precisas.

¿Qué podemos decir de las fuentes de datos sobre los proveedores de financiamiento de infraestructura?

Existen tres fuentes principales de datos sobre los dadores de financiamiento: (i) la OCDE; (ii) el Banco Mundial (y, en menor medida, algunos de los bancos regionales a través de sus actividades de desarrollo del sector privado, lo que incluye programas especiales para promover las PPP) y (iii) las empresas privadas que hacen el seguimiento de las actividades de financiación de proyectos³. Además, dentro de la OCDE, el Banco Europeo de Inversiones (EIB – European Investment Bank) ha sido muy activo en la producción de datos sobre infraestructura para Europa (en particular, a través del centro EPEC, European PPP Expertise Centre, el organismo asociado a cargo de la promoción de las asociaciones público-privadas). Asimismo, algunos países son muy

² En 2013, cuando McKinsey anunció su estimación de las necesidades de inversión, explicó que utilizó tres métodos diferentes, los que generaron estimaciones de entre USD 57 mil millones y USD 67 mil millones de 2013 a 2030. Obsérvese que esta evaluación se basó en una muestra de 84 países que representan el 90% del PBI mundial, lo que implica un sesgo respecto de la evaluación de los países pequeños, ya que estos hacen un aporte mínimo al PBI mundial y, a menudo, incluyen los países más pobres del mundo.

³ Existen más fuentes, pero muchas están disponibles solo comercialmente a tarifas bastante altas, con poca difusión fuera de los círculos especializados.

transparentes al evaluar los desafíos que enfrentan en cuanto a financiación de infraestructura. Australia (por ejemplo, el sitio web de la comisión australiana de competencia y ayuda al consumidor, la ACCC [Australian Competition and Consumer Commission], es una biblioteca en sí misma) y Canadá son particularmente generosos al elaborar sus datos y estudios, pues son útiles y pueden resultar de interés para otros países.

La OCDE merece una consideración especial por parte de quien esté interesado en entender un poco más la naturaleza y la dimensión de los problemas y las perspectivas en materia de financiamiento. Por ejemplo, ciertamente podría ser la principal fuente para obtener estimaciones sobre la asignación sectorial de la ayuda oficial multi y bilateral. Sin embargo, esta información presenta dos inconvenientes. El primero es que no es completa respecto de todos los donantes y beneficiarios. El segundo es que está basada mayormente en compromisos más que en desembolsos. El Banco Mundial produce datos sobre financiamiento de proyectos que se citan profusamente. También se basa en compromisos, pero ha incrementado la cantidad de detalles sobre cada proyecto a lo largo del tiempo. El centro EPEC, que es el brazo del EIB, tiene un conjunto de datos equivalente sobre los países de la UE. La consultora Project Finance International también cuenta con un conjunto de datos equivalente (comercial, pero con datos ampliamente utilizados y citados) sobre todos los países del mundo, pero muchos de tales datos están incompletos y la comparación de estos tres conjuntos de datos dio lugar a mucha controversia. El sitio web del organismo australiano que coordina la información sobre políticas regulatorias y de competencia conduce de manera periódica relevamientos focalizados que, en ocasiones, proporcionan datos sobre las fuentes de financiamiento.

Cabe destacar que muchas de las fuentes tienden a presentar un sesgo al tratar de documentar el papel del sector privado en la financiación de proyectos. Dado que mucha de la información disponible se basa en estimaciones y que la mayor parte de ellas surge de compromisos políticos o comerciales, existe un riesgo razonable de que tales estimaciones tiendan a sobrevaluar el alcance de la participación privada y subestimar el papel residual que le cabría al gobierno (y, por ende, a los contribuyentes) en materia de financiamiento del sector.

¿Qué podemos decir de las fuentes de datos sobre las tasas de rentabilidad privada y social?

Existen tres grandes fuentes de información acerca de los retornos del sector: (i) la investigación académica; (ii) el análisis de costo-beneficio que realizan países y donantes, y (iii) las evaluaciones comerciales de la rentabilidad de mercado de las inversiones financieras en el sector.

La primera es la investigación académica que generó tasas de rentabilidad social sobre la base de una amplia gama de modelos que presentan variados grados de precisión. Su punto de partida es la estimación de las funciones de producción o costo de los países, e incluyen la infraestructura como dato de entrada. La literatura sobre el impacto de la infraestructura sobre el crecimiento se respalda mayormente en este tipo de modelos. Se trata de un punto algo controvertido. Los retornos de la inversión en infraestructura parecen declinar con el nivel de desarrollo de estos modelos, lo cual no se condice con la evidente necesidad de aumentar o mejorar la cobertura y la tecnología en muchos sectores clave, en particular ahora que las preocupaciones sobre el cambio climático añaden una nueva dimensión a la ecuación política.

Muchos países (Australia, Canadá, Chile, Francia o el Reino Unido, por ejemplo) publican datos sobre evaluaciones ex-ante y ex-post acerca de la rentabilidad de sus proyectos de infraestructura. Las organizaciones internacionales elaboran conjuntos de datos equivalentes, los cuales son ampliamente citados en los discursos de sus directores de área a fin de demostrar el alto retorno de sus proyectos de infraestructura. Sin embargo, la mayor parte de estos datos es difícil de obtener para fines de investigación y análisis. A menudo, se vuelven disponibles al público de manera digerida y, por lo tanto, difícil de verificar.

La última fuente de datos confiable para tener una idea de los retornos del sector la elaboran los actores clave del ámbito financiero. La mayoría de los bancos dispone de índices de fondos específicos del sector y los utilizan para monitorear el rendimiento absoluto y relativo del área. Por lo general, estos datos también están disponibles procesados más que crudos, pero representan una manera sencilla de controlar el retorno privado esperado de los proyectos de infraestructura. Algunas firmas (tales como Preqin) venden los datos, pero, si bien son muy útiles, distan de ser exhaustivos y claramente se centran solo en el retorno para los inversores financieros privados (por ejemplo, fondos de pensión, fondos de cobertura).

En términos generales, la práctica más habitual es tomar como supuesto que la tasa de rentabilidad financiera representa el extremo inferior de la tasa de rentabilidad social (lo que desconoce en gran medida el impacto que pueden tener las externalidades negativas sobre la tasa de rentabilidad social). La tasa de corte (hurdle rate), en la mayoría de las organizaciones internacionales, ronda el 8-10%. Según investigaciones académicas, para los proyectos de infraestructura deseables, las tasas sociales reales pueden ser de 3 a 5 veces mayores.

Entonces, ¿qué envergadura tienen las necesidades?

El principal objetivo de esta sección es proporcionar una idea de los órdenes de magnitud de las estimaciones que realizan las diversas fuentes. La sección comienza con estimaciones a nivel mundial y luego se concentra en la escala regional. En todos los casos posibles, los datos se presentan en dólares estadounidenses así como en participación en el PBI.

Estimaciones sobre las necesidades mundiales

Alrededor de 2007, cuando concluyó un estudio muy grande, la OCDE estimó que los requerimientos mundiales de infraestructura serían de cerca del 3,1% del PBI. Hasta el año 2030, ello representaba alrededor de USD 50 billones. Al 2013, la OCDE estimó que la brecha mundial en infraestructura podría ascender a los USD 70 billones para el año 2030: cerca de USD 3 billones por año que, lentamente, se acercarían al 4% del PBI. Dicho aumento refleja una mejora en la evaluación de la internalización de las preocupaciones sobre el cambio climático, los efectos del lento inicio de la lucha contra dicho cambio y los esfuerzos por cerrar la brecha de infraestructura. Cuanto más tiempo les demanda el ajuste a los políticos, más se amplía la brecha.

El Instituto McKinsey estimó en 2013 una brecha mínima de USD 57 billones (USD 3,4 billones/año o 3,5% del PBI). Esta cifra es lo que se necesita entre 2013 y 2030 solo para sostener el crecimiento proyectado del PBI. Su límite superior estimado llega al 4,1% del PBI.

El WEF (Foro Económico Mundial) habla de aproximadamente USD 83 billones para los próximos veinte años. Ello representa cerca de USD 4 billones en inversiones en infraestructura a nivel mundial por año hasta 2030. Asimismo, señala la necesidad de que estas inversiones se hagan con criterio ecológico a fin de asegurar el crecimiento futuro. A los efectos de no superar la meta de 2 grados de calentamiento global, se necesitarían otros USD 4-5 billones.

Esta secuencia de estimaciones demuestra que, a medida que pasa el tiempo, la evaluación de las necesidades parece aumentar en precio constante (y como porcentaje del PBI), tendencia que probablemente continúe pues muy pocos gobiernos hacen lo correcto por ahora. Además, hay organismos sectoriales específicos que plantean su propio aumento de necesidades. Por ejemplo, la agencia de energía internacional (International Energy Agency) estimó que la adaptación a los efectos del cambio climático y su mitigación demandaría cerca de USD 45 ton o de USD 1 ton por año durante los próximos 40 años hasta 2050.

Nótese, asimismo, que la mayor parte de estas evaluaciones desconoce las enormes necesidades de los proyectos transnacionales. La UE y la OCDE han manifestado tales necesidades en numerosas ocasiones, y la OCDE cuenta con un grupo de trabajo dedicado a su evaluación, la cual también es realizada por la mayoría de los bancos de desarrollo regional.

Estimaciones de las necesidades regionales

Para Asia, su banco de desarrollo, el Asian Development Bank, calcula que deben gastarse anualmente entre USD 800 mil millones y USD 1 billón en infraestructura a fin de mantener la trayectoria de crecimiento económico actual de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA), al menos hasta 2020 (ADB, 2009; ADBI, 2009 y Bhattacharyay, 2010). Ello representa entre el 6 y el 7,5% del PBI de la región. El déficit de infraestructura en todos los mercados de crecimiento emergente de Asia es enorme. El desafío no es menor dado que se ha hecho relativamente poco en Asia desde el comienzo de la crisis (excepto en China, donde la infraestructura se ha beneficiado enormemente del apoyo estatal).

Para América Latina, en 2013, el BID estimó que la inversión en infraestructura requeriría al menos el doble del 2,5% del PBI, que era el valor vigente en ese momento. La percepción en la región es que si se mantuvieran coeficientes de inversión en infraestructura del 4 al 6 por ciento del PBI durante 20 años, la infraestructura podría finalmente alcanzar niveles promedio similares a los de la zona de Asia Oriental.

Para el África subsahariana, el gasto anual en necesidades de infraestructura representa entre el 12 y el 16% del PBI (AfDB, 2010). Ello corresponde a entre USD 75 y USD 100 mil millones, según el alcance de los proyectos supranacionales. En la actualidad, la región gasta menos de la mitad de lo que necesitaría.

En el caso de los países de la OCDE, los órdenes de magnitud de las necesidades oscilan entre el 2,5% y el 4,5% del PBI. En términos absolutos, la cifra es muy alta. Para Europa, la UE estima que las necesidades de infraestructura de Europa van de EUR 1,5 a 2 billones (USD 2 a USD 2,6 billones) entre el presente y el año 2020. El mayor porcentaje lo demandan los nuevos estados miembro. Entre 1992 y 2010, la UE invirtió en promedio el 2,6% del PBI, es decir, como mínimo un 20% menos de lo que necesita gastar según el estudio de McKinsey. En Europa del Este, en los nuevos estados miembro de la UE, la necesidad ronda el 4,3% del PBI. En el caso de Estados Unidos, las estimaciones

de costo de las necesidades ascienden a los USD 2,3 billones o más para la próxima década. Para Australia, diversas estimaciones sobre su déficit de financiamiento de infraestructura arrojan la cifra de USD 650 mil millones.

En términos generales, lo que se destaca es que una gran parte de las necesidades expresadas en dólares se concentran en los países de la OCDE, es decir que es allí donde se encuentra el mayor volumen de negocio. A diferencia de ello, las necesidades financieras de las regiones más pobres son moderadas, aun cuando las brechas en estas mismas regiones son las más amplias en términos relativos. Por ejemplo, sería mucho más fácil resolver las necesidades de África que las de Europa. En ambas regiones, el desafío real es el mismo: hallar los recursos para satisfacer las necesidades. En la próxima sección se verá que el sector público seguiría apareciendo como la principal fuente de financiamiento en todas las regiones.

¿Y cuál es la importancia relativa de las diversas fuentes de financiamiento?

Sin perjuicio de los numerosos discursos que se pronuncian sobre la importancia del sector privado como fuente de financiamiento de la infraestructura, el sector público continúa siendo la fuente principal. Las estimaciones que circulan desde mediados del año 2000 sugieren que el financiamiento provisto por el sector público fue de cerca del 70% en comparación con el 20% proporcionado por el sector privado y cerca del 10% aportado por donaciones⁴. En los países de la OCDE, donde el sector al menos se beneficia de una inversión equivalente al 2,5% del PBI, el ámbito privado aporta como máximo el 0,8% del PBI ya que esos países no cuentan con un equivalente del dinero provisto a través de donaciones. El único grupo de los países de la OCDE donde existe un equivalente es la UE, con los compromisos que asume la Comisión Europea respecto de los proyectos de infraestructura. En el caso de los países en desarrollo, donde el sector de infraestructura se acerca al 4% del PBI, el aporte del sector privado es como máximo del 0,4%, es decir, la mitad de lo que se observa en los países de la OCDE.

Por supuesto, existen promedios y una amplia gama de experiencias, todas muy diferentes. Cuanto más estable es un país, más probable es que pueda beneficiarse del financiamiento privado, lo cual favorece a las economías desarrolladas. Las comprobaciones empíricas sugieren que es solo en unos pocos países donde el ámbito privado realmente domina el sector. Inglaterra, Canadá y Australia se presentan como los ejemplos más evidentes de exitosos usuarios del financiamiento privado a través de asociaciones público-privadas. Sin embargo, aun en estos países, el sector público es un actor protagónico. En muchos países en desarrollo, casi no existe la inversión privada.

El problema que se plantea con el sector público como principal fuente de financiamiento

El probable que la gran dependencia de la infraestructura respecto del sector público para financiar sus necesidades represente un problema duradero y quizá creciente si el sector privado no tiene la voluntad de aumentar su aporte. De hecho, en cierta medida podría ser un problema más serio en las economías desarrolladas que en las menos desarrolladas debido a que durante más de 20 años, en los países de la OCDE, el sector público fue reduciendo su apoyo a la infraestructura. Como resultado de la crisis (y a pesar de los numerosos discursos que sostenían lo contrario), el gasto público tendió a disminuir más que a aumentar debido a cuestiones presupuestarias.

Por ejemplo, en Estados Unidos, los numerosos llamados que realizó el gobierno de Obama para que se aumentara el financiamiento de la infraestructura a comienzos de la crisis de 2008 aún no se han visto materializados. De acuerdo con el banco de la reserva federal de St. Louis (Federal Reserve Bank of St. Louis), el gasto del sector público en infraestructura es de alrededor del 1,7% del PBI. En la Eurozona, las medidas de austeridad también disminuyeron los compromisos y desembolsos destinados al sector.

En el otro extremo, debemos considerar la experiencia de los países en vías de desarrollo, los que hace ya 12 años reconocieron la necesidad de cerrar la brecha de acceso al agua, la energía y otros servicios de infraestructura. China acaba de comprometer casi el 10% de su PBI en gasto público para sustentar la infraestructura (inclusive proyectos de empresas chinas fuera del país, por ejemplo, en África, donde China se ha vuelto una importante fuente de financiamiento de infraestructura). India tiene necesidades similares pero solo gasta un poco menos que el 5% del PBI en el financiamiento público del sector. De hecho, todas las regiones en vías de desarrollo parecen incluir la infraestructura en su agenda y la mayoría cuenta con el respaldo de donantes que financian sus necesidades, en particular en países donde el sector privado no tiene la voluntad de asumir los riesgos debido a que

⁴ En este punto, es esencial recordar que lo que se invierte es cerca de la mitad de lo que se necesita. Ello implica que el sector privado está financiando, en realidad, solo el 10% de las necesidades (la mitad del 20% teórico del financiamiento de la inversión).

se considera que el riesgo comercial es alto como consecuencia del ingreso limitado de los usuarios de los servicios que brinda la infraestructura.

La necesidad de hallar nuevas fuentes de financiamiento

Dada la amplia percepción de que es poco probable que el sector público pueda aumentar con rapidez su compromiso con la infraestructura, los políticos y asesores continúan buscando nuevas formas de movilizar los ahorros privados. Por ejemplo, la OCDE explora estas soluciones en sus esfuerzos por identificar maneras de financiar los costos de abordar las preocupaciones que surgen a raíz del cambio climático (por ejemplo, Kaminker, C. y F. Stewart, 2012).

Hasta ahora, existió la idea de que financiar proyectos podría movilizar capital de dadores clave del sector y préstamos bancarios. Sin embargo, la realidad sugiere que los aportes de capital solo crecen a una velocidad muy moderada. Además, la incertidumbre de las regulaciones financieras (véase la Nota 2) debilita el compromiso de los bancos (los que, hoy en día, aportan cerca de USD 300 mil millones/año según Standard and Poor, 2014). Por lo tanto, resulta esencial tratar de hallar nuevos actores o acrecentar el papel de los que hasta ahora actuaron de un modo relativamente marginal (por ejemplo, Feyen, E. e I. González del Mazo, 2013).

Dos de tales actores son las aseguradoras y los fondos de pensión. Si bien es probable que ambos acusen el impacto de la nueva regulación financiera (véase la Nota 2), están bajo gran presión como para asumir el papel de constituir una mayor fuente de financiamiento para el sector. Los fondos soberanos son los nuevos actores potenciales y algunos observadores (sobre todo, por ahora, en el sector financiero) sostienen que existen esperanzas de contar también con los fondos de cobertura. Por ejemplo, Preqin (2014) considera que estos inversores podrían destinar a infraestructura del 3% al 8% de su activo.

Standard and Poor (2014) estima que los inversores institucionales podrían aportar tanto como USD 200 mil millones por año (USD 3,2 billones para 2030). Es muy prometedor, pero sólo representa menos del 5% de las necesidades y nadie sabe, a esta altura, cuánto de esta cifra compensaría sin más la caída prevista de los préstamos bancarios para el sector como consecuencia de las nuevas normas (véase la Nota 2). Como sucede a menudo, parte del optimismo sobre este nuevo tipo de prestamistas proviene del Reino Unido, donde seis grandes aseguradoras comprometieron cerca de USD 40 mil millones al plan quinquenal de infraestructura nacional por USD 600 mil millones. Hasta el momento, en ningún otro país de la OCDE (excepto, en cierta medida, en Australia y Canadá) se registró tal fuerte compromiso por parte de estos actores clave.

Respecto de los países en vías de desarrollo, por ahora la región de Asia es la que presenta más probabilidades de movilizar un compromiso similar a través de compras masivas de bonos de infraestructura o instrumentos equivalentes. El potencial puede verse al analizar la participación de bonos en las deudas corporativas: 20% en Asia en comparación con el 50% en Estados Unidos. El crecimiento que podría lograrse es enorme, sin dudas. No obstante, existen limitaciones, tales como el riesgo de que crezca la emisión de bonos a corto plazo, habitual en las economías en desarrollo, mientras que las necesidades de infraestructura tienden a preferir bonos de más largo plazo. Las técnicas de titulización pueden ayudar a resolver el problema. Pero todo ello es aún trabajo en avance. Asimismo África, con el patrocinio del banco de desarrollo africano (African Development Bank), está intentando obtener financiamiento a partir de bonos específicos, con cierto éxito. Sin embargo, la envergadura de los compromisos continúa siendo moderada en comparación con las necesidades.

A modo de conclusión

La presente nota puede resumirse en tres mensajes principales. El primero es que, al evaluar las necesidades de inversión, la letra chica importa. Existe una muy amplia variedad de formas de sesgar las estimaciones y tenerlas presente es un componente básico de la responsabilidad política. El segundo es que la envergadura de las necesidades continúa siendo grande, se trate de países desarrollados o en vías de desarrollo, y que es probable que aumente en tanto los gobiernos demoren las decisiones de abordar las preocupaciones sobre el cambio climático. Y el tercero pretende transmitir que muchos observadores tienen la expectativa de que el papel del sector privado sea importante, pero es esencial ser realista acerca de su posible aporte. Las estimaciones optimistas a escala mundial se acercan a los USD 500 mil millones. Para poner las cosas en perspectiva, las necesidades mundiales son superiores a los USD 4 billones.

Por último, las encuestas confirman algo sabido entre los especialistas. Cuanto más pobres los países, mayores las necesidades expresadas como porcentaje del PBI (hasta un 16% del PBI en comparación con un 3-4% en los países más desarrollados) y menores las probabilidades de acceso al financiamiento privado.

ALGUNAS CUESTIONES NUEVAS EN EL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA

Introducción

La financiación de infraestructura no es una ciencia exacta. En los últimos 30 años, aproximadamente, se han cometido errores que contribuyeron al sub-financiamiento del sector, incluida una confianza excesiva en que el financiamiento privado reemplazaría al público. Se han aprendido las enseñanzas, las expectativas se tornaron más realistas y, en 2006, el financiamiento privado de infraestructura alcanzó su pico.

En los últimos siete años, es decir, desde los primeros días de la Gran Depresión, este récord entró en descenso. El financiamiento privado cayó y no se vio compensado por el de carácter público. La complejidad de ambos tipos de financiamiento aumentó, lo cual impactó en ambas fuentes. El financiamiento público reveló cierto grado de esquizofrenia que aumentó la incertidumbre respecto de su capacidad para comprometerse de manera predecible. A su vez, el financiamiento privado se vio muy influenciado por el endurecimiento de la regulación aplicable a las fuentes tradicionales de financiamiento privado a largo plazo del sector.

El objetivo principal de esta nota es analizar brevemente los efectos específicos que los cambios producidos en los factores que determinan el financiamiento público y privado tuvieron sobre: (i) el alcance de la financiación y (ii) las fuentes de financiación para los años venideros. La nota está organizada en secciones. En la sección 2, se repasa la evolución del financiamiento público del sector, mientras que en las secciones 3 y 4 se analizan la evolución del financiamiento privado del sector y la importancia de algunos otros cambios que afectan de manera directa el debate sobre el financiamiento. Por último, la sección 5 presenta un cierre con las conclusiones.

La incertidumbre del financiamiento público

Cuando los países de la OCDE comenzaron a reconocer la escala de la secuencia de la crisis a la que la mayoría de ellos debía enfrentarse, una de las primeras reacciones fue adoptar políticas keynesianas para estimular la demanda. La infraestructura se transformó en uno de los principales beneficiarios de los compromisos asumidos por los gobiernos. Las economías emergentes y más pobres, que al principio vieron reducido su comercio con los países de la OCDE, adoptaron políticas parecidas con compromisos similares hacia el sector. Cerca de siete años después, con la notable excepción de Australia, Canadá, China, Holanda, el Reino Unido y algunos pocos otros, la mayor parte de los países no logró honrarlos.

Llegado el 2014, los desembolsos todavía se encuentran muy por debajo de los compromisos asumidos. Además, la financiación del sector puede haberse vuelto más incierta que antes de la crisis. Muchos proyectos quedan en lista de espera más que iniciarse y, en numerosos países, tales listas se reducen. En gran medida, todo ello es el resultado de la incertidumbre que se genera entre un compromiso para financiar una inversión a corto plazo y los requisitos de mantenimiento de largo plazo.

El aumento de la incertidumbre puede explicarse por tres razones. El primer factor que arroja luz sobre el rendimiento sub-óptimo del financiamiento público es la mala capacidad de planificación de este sector específico, lo que genera demoras para actuar con rapidez a la hora de ejecutar los planes de inversión. El segundo es la creciente preocupación, en particular en Europa, por los niveles de deuda soberana. El tercero, y este factor es asimismo muy determinante en todo el mundo, es la incapacidad de los procesos de adquisición de actuar con la agilidad necesaria para lograr resultados rápidos a costos razonables a fin de aprovechar al máximo las asignaciones presupuestarias.

- *De la planificación.* La mala planificación es mucho más común de lo que se reconoce⁵. La creciente cantidad de ejemplos que se presentan en la OCDE y en las economías emergentes relativos a la preocupación por racionalizar el uso de la energía y aliviar el congestionamiento del transporte son buenos indicadores de la falta de planificación de inversiones con una antelación que permita un adecuado manejo de los desafíos de financiación y ejecución del sector. A decir verdad, no es del todo sorprendente. En muchos círculos de política económica y académicos, “planificación” continúa siendo un término mal visto, herencia de muchos fracasos documentados a lo largo de todo el siglo XX. Ingenieros, gerentes de proyecto y expertos del sector discreparon durante mucho tiempo con los economistas acerca del valor de la planificación. Desafortunadamente, los desacuerdos aún prevalecen y ello alimenta la sensación de riesgo asociada con las inversiones en infraestructura, en particular si se trata de inversiones para redes más que para proyectos individuales.
- *De las preocupaciones sobre el endeudamiento.* En general, las restricciones fiscales, incluidas las impositivas y aplicables a préstamos, determinan en la actualidad los compromisos de la financiación proporcionada por el sector público. Se debate acerca de si es el momento oportuno para preocuparse por el nivel de endeudamiento. Dado que muchos países decidieron tratar de controlar su deuda y los déficits, los compromisos para infraestructura que se realizaron al comienzo de la crisis se han visto reducidos, tanto en Estados Unidos como en Europa. La decisión es bastante perjudicial para los activos actuales de infraestructura pues los recortes alcanzan a los presupuestos de mantenimiento. Asimismo, en muchos países, si la mayoría política cambia tras las elecciones, las inversiones con facilidad pueden verse canceladas, demoradas o, inclusive, en ocasiones, reubicadas geográficamente dentro del país o una ciudad. Quizá lo más importante sea que muchos políticos desconocen o eligen desconocer que, en infraestructura, la promesa de inversión conlleva asimismo el compromiso de hacerse cargo de los costos operacionales y de mantenimiento⁶.
- *De las adquisiciones.* Un último factor determinante de los riesgos de la sub-financiación y la sub-provisión de infraestructura es el proceso de adquisiciones, es decir, el proceso y las técnicas que se adoptan para adjudicar los contratos de construcción y servicios en infraestructura. Existen incontables pruebas que demuestran de qué manera estos mercados pueden verse distorsionados por malas prácticas, incluso corruptas, que aumentan los costos y, por ende, los requerimientos de financiación y las percepciones del riesgo. Muchas de tales distorsiones son reconocidas por las oficinas nacionales de auditoría de Europa. Por ejemplo, los auditores públicos franceses y belgas han llevado recientemente a los titulares de los medios distorsiones identificadas en la adjudicación de contratos⁷. En muchos países, los organismos que se ocupan de la competencia han sido muy eficaces en elevar la conciencia y difundir la preocupación sobre la complicidad entre los actores principales a efectos de reducir al mínimo la competencia⁸.

La crisis parece haber sacado a la luz con más fuerza el problema de la planificación. El perfil creciente de los planes de infraestructura explícitos y formales en países como el Reino Unido, Estados Unidos o Australia, normalmente orientados al mercado, está permitiendo que poco a poco cambie esta percepción. En estos países, la planificación, poco a poco y por fin, se está convirtiendo en el anclaje de fuertes compromisos que permiten aumentar las inversiones en infraestructura en muchas economías emergentes y de la OCDE. Sin embargo, aún queda mucho por hacer.

Lamentablemente, la crisis aún no ha movilizado un apoyo fuerte que impulse una reforma importante del proceso de adquisiciones, a pesar de las pruebas disponibles que demuestran el modo en

⁵ Véanse, por ejemplo, Adams y Tiesdell (2010); Ergas y Robson (2009); Lord, A. (2012) o Rosewell (2010).

⁶ En Europa, las recientes y estrictas decisiones adoptadas por el Eurostat, que obligan a los gobiernos a reclasificar las garantías para las actividades de financiación de proyectos con efectos directos sobre los niveles de déficit y deuda, alimentaron aún más la sensación de que la financiación de infraestructura continúa siendo una operación de riesgo para el gobierno y tornó más lento el desembolso correspondiente a los compromisos asumidos con el sector.

⁷ Para más detalles, véanse sus sitios web, que son muy transparentes en cuanto a los problemas de las adquisiciones. PWC (2013) presenta una evaluación muy exhaustiva de una buena muestra de países de la UE.

⁸ Bucciol, Chillemi y Palazzi (2013); Coviello y Gagliarducci (2010); Flyvbjerg y Molloy (2013), todos presentan sólidas comprobaciones en el contexto de las economías desarrolladas. Estache y Iimi (2011) plantean problemáticas equivalentes con relación a los países en vías de desarrollo.

que este proceso magnifica los costos y afecta de manera perversa la calidad y la velocidad de la inversión. El mayor cambio que se observa en el sector y que puede ser un factor adyuvante para solucionar este problema es la decisión de organismos multilaterales clave (por ejemplo, EIB, EBRD, ADB, BID hicieron cambios muy importantes en este sentido) de asignar recursos significativos a la preparación de los proyectos y al fortalecimiento de su propia capacidad de brindar respaldo político y regulatorio para que se adopten medidas tendientes a reducir la sensación de incertidumbre, sensación que, a su vez, disminuyó la capacidad del sector público de apalancar sus propios aportes con otros provenientes del sector privado.

Las restricciones del financiamiento privado

La problemática. La incertidumbre generada por el comportamiento del sector público se vio acrecentada por la incerteza sobre la voluntad del sector privado de asumir compromisos debido a los cambios regulatorios que rigen a los actores financieros clave (lo que incluye no solo bancos, sino también compañías de seguros, fondos de pensión y otros inversores institucionales de gran escala). Tal estado de incertidumbre surge de la mayor sensibilidad de la regulación de la industria financiera respecto del nivel y la oportunidad de los riesgos que asume el sector. Asimismo, el hecho de que la nueva normativa es un blanco móvil pues continúa ajustándose, en gran medida bajo la presión de actores de peso de la comunidad financiera, no favorece la situación. En la práctica, existe un serio riesgo de que la regulación, una vez definida, torne el sector menos atractivo para algunos actores clave de dicha comunidad.

Los motivos de preocupación. Lo anterior podría tornarse un problema serio debido a que, por casi 30 años, los bancos y los inversores institucionales han sido partícipes habituales en materia de infraestructura. Para los banqueros, los proyectos de infraestructura son inversiones de largo plazo que generan flujos de caja estables vinculados a la inflación de alrededor del 7 al 10% anual. Invertir directamente en activos de infraestructura generó en años recientes un rendimiento promedio de entre el 11 y el 16% anual durante períodos prolongados, aun cuando en ocasiones se ha reconocido una mayor volatilidad interanual⁹. El rendimiento de los bonos de infraestructura senior osciló entre el 2,75% y el 4,5%, de un tercio a la mitad de la tasa de las inversiones de capital en infraestructura¹⁰.

El amplio impacto final probable. Por ahora, la principal respuesta parece ser un probable giro de la financiación a través de préstamos hacia la financiación a través de bonos en el sector. En parte, ello se relaciona con los menores márgenes que podrían obtenerse debido al aumento de costos por las nuevas regulaciones. Sin embargo, también es una manera de aumentar la cantidad de actores potenciales, incluidos fondos de inversión.

No obstante, las consecuencias de tales cambios todavía no se entienden a fondo. Podrían aparecer nuevos mecanismos de compensación dado que la volatilidad del compromiso de estos nuevos actores podría ser mayor que la del enfoque generalmente adoptado por el sector bancario tradicional en infraestructura, más previsible. Lo que parece estar claro es que la mayor cantidad y tipo de actores también provocará cambios y tendrá su propio impacto sobre la incertidumbre acerca de la financiación del sector por parte de fuentes privadas.

Pero ¿cuáles son los cambios específicos que sacuden el mercado? El principal factor determinante de la regulación de los bancos en Europa son los Acuerdos de Basilea III. Estados Unidos aprobó ajustes coincidentes en cuanto a la regulación de su sector bancario. La mayoría de los países emergentes también expresa preocupación dado que muchos participan en los debates de Basilea y muchas de las subsidiarias que operan en su país se ven afectadas por la nueva legislación.

Respecto de los otros actores financieros, la regulación en Europa está determinada por Solvencia II. En los Estados Unidos no hay un equivalente real stricto sensu, pero los cambios realizados en Europa a través de Solvencia II también afectarán el compromiso para financiar infraestructura de las compañías de seguros, los fondos de pensión y los inversores institucionales.

⁹ Observaciones informales sugieren que los fondos de inversión abiertos tienden a favorecer la regulación de los activos menos volátiles, mientras que los fondos cerrados prefieren los proyectos de infraestructura tradicionales desde el punto de vista económico.

¹⁰ En realidad, el rendimiento fue menor en 2014, donde con dificultad hubo un retorno mayor que el de los bonos de deuda pública en países como Bélgica, por ejemplo.

Las características principales de la nueva legislación que reducen el apetito de apoyo a las inversiones de largo plazo son: (i) requerimientos de capital más exigentes; (ii) normas mundiales más fuertes en materia de liquidez para financiar; y (iii) requisitos más estrictos en cuanto a la relación liquidez-cobertura. La aplicación de estas leyes comenzó a realizarse por fases a partir del 1 de enero de 2013 y su instrumentación completa se espera para el 1 de enero de 2019.

Solvencia II es el ajuste que se aplica al sector de seguros. Los requisitos de solvencia actuales de la UE solo cubren los riesgos de cobertura de los seguros. Solvencia II añade la necesidad de tener capital también contra el riesgo de mercado (por ejemplo, una caída en el valor de las inversiones de una aseguradora), el riesgo crediticio (por ejemplo, cuando se incumplen las obligaciones de deuda) y el riesgo operacional (por ejemplo, por mala praxis o falla del sistema). Asimismo, Solvencia II impone más requisitos de capital a las aseguradoras que tienen activos de larga data o exhiben menores calificaciones crediticias.

Con respecto a Estados Unidos, en diciembre de 2013, el Directorio de la Reserva Federal aprobó una regla que dispuso cambios técnicos a la norma del propio Directorio sobre el capital por riesgo de mercado a fin de alinearla con el marco modificado de Basilea III que también había aprobado este cuerpo directivo con anterioridad en 2013. La regla que rige los requerimientos de capital en función del riesgo de mercado en Estados Unidos es utilizada por las organizaciones bancarias que tienen una gran cantidad de operatoria bursátil a fin de calcular los requisitos regulatorios de capital en relación con el riesgo de mercado. La regla definitiva aclara los criterios que permiten evaluar los activos subyacentes para las posiciones de titulación. Asimismo, echa luz sobre los vencimientos de presentación de la información obligatoria y modifica la definición de posición cubierta. Los cambios entrarán en vigencia en enero de 2015 en Estados Unidos y es probable que el impacto más fuerte lo sientan las empresas estadounidenses que son subsidiarias de firmas europeas pues tendrán que consolidarse con su contraparte del viejo continente y dicha posición consolidada deberá ajustarse a los requisitos de Solvencia II aplicables a grupos. Es probable también que las subsidiarias no europeas que son empresas "grandes" (es decir, significativas para el grupo) necesiten incorporar muchos aspectos de los requisitos de Solvencia II. Las consecuencias respecto de la gestión del riesgo y del capital pueden, por ende, ser las mismas que las que se observaron en Europa.

El impacto principal esperado para el modelo de negocios del sector bancario son cambios, algunos estructurales y otros más sutiles. Los cambios estructurales implicarían un desplazamiento de la posibilidad actual de utilizar medios de gestión financiera que financian a corto plazo proyectos de largo plazo hacia la futura necesidad de hacer calzar los recursos con el vencimiento o el plazo del crédito en virtud de las nuevas regulaciones. Ello tendría un costo para el prestatario que reduciría el acceso a financiación bancaria para activos de largo plazo, incluida la infraestructura. Los cambios más sutiles surgirían del modo en que los bancos reúnen ahorros. Para los bancos, es cada vez más importante, debido a la nueva legislación, hacer que todo parezca líquido en el presente de modo que pueda registrarse como parte de los índices de liquidez exigidos.

Cabe destacar que, si bien la letra chica aún está en negociación, en los últimos años, mientras se terminaba de definir la legislación, las limitaciones impuestas a la financiación de proyectos se suavizaron. En un principio, estaban diseñadas para que los bancos calzaran el activo que vencía a un año o menos con un pasivo que tuviera el mismo vencimiento ¡por cada inversión! Este requisito se modificó en menos (60% + 10% anual) durante la transición, pero se espera (es esperado por algunos de los actores) que se reduzca al 50% (que es el índice utilizado para la cobertura de deuda corporativa). En última instancia, es probable que las nuevas regulaciones sigan reduciendo la capacidad de los bancos de proporcionar financiación de proyectos a largo plazo del tipo sin recurso (non-recourse), pero aún no está claro cuán significativa puede ser esta disminución dado que los bancos que inicialmente no tuvieron una participación muy activa pueden volverse actores nuevos. En general, la mayoría de los observadores parece creer que el cambio implicará mayores costos iniciales para acceder a la financiación de largo plazo para los activos de larga vida. Asimismo, tendrá un impacto sobre el financiamiento a corto plazo de la construcción.

¿El impacto será igual para todos los bancos? Por el momento, parece que no todos los bancos reaccionarán de la misma manera. Los principales bancos que pueden recibir el impacto son los que ya cuentan con una amplia cartera de financiación de proyectos, lo que incluye muchos de los bancos grandes franceses, españoles, británicos y alemanes, que han sido muy activos en el sector en todo el mundo. Los bancos locales más pequeños pueden compensar parte del acceso que se les reduciría a los actores tradicionales. Asimismo, los bancos más grandes podrían terminar yendo a invertir a otro lado si los riesgos y los costos se vuelven excesivos en términos absolutos y/o relativos en su propio país.

¿El impacto será igual para todos los inversores institucionales? El impacto sobre los actores financieros no bancarios es un poco más complejo. Existe claramente espacio para que adopten un papel más preponderante dado que los bancos tienen menor probabilidad de estar presentes. Por ejemplo, hay varias fuentes (desde S&P hasta McKinsey) que sostienen que es muy probable que las compañías de seguros tengan la voluntad de volverse actores más presentes en la financiación de infraestructura. Ello se debe a que las aseguradoras deberían poder invertir en infraestructura de una manera que se correspondiera con su perfil de rentabilidad-riesgo en mejores condiciones que bajo las regulaciones sectoriales precedentes.

Pero este potencial podría muy bien ser compensado por el hecho de que los inversores institucionales se verán afectados por Solvencia II del mismo modo que los bancos sufrirán el impacto de Basilea III y su equivalente estadounidense. En la práctica, para cualquiera que esté interesado en el financiamiento privado de las necesidades de inversión en infraestructura a largo plazo, el problema es cómo abordar la deuda financiera del proyecto a los efectos de determinar el valor de los propios fondos de una aseguradora o reaseguradora al calcular su requerimiento de solvencia de capital.

Aún no se sabe con certeza cuáles serán los efectos de Solvencia II sobre los inversores institucionales y, en particular, las compañías de seguros. Es por ello que resulta esencial poder confiar en otras fuentes de financiación en caso de que estas no puedan cumplir con las expectativas. Asimismo, resultaría útil alentar a la comunidad internacional a que aumentara el monitoreo del sector de una manera más cuantitativa a fin de evitar encontrarse con sorpresas desagradables que podrían derivar de carteras mal equilibradas o cambios bruscos en la asignación de activos.

¿Quiénes presentan la mayor probabilidad de ser los nuevos actores? Una de las fuentes adicionales más probables está definida por proveedores privados alternativos de recursos que aún tienen un impacto relativamente pequeño en el sector en términos de volumen, incluidos fondos de cobertura y fondos soberanos de inversión. En la práctica, ello significa que le cabría un papel mayor a la banca 'en la sombra', subregulada, que tiene permitido titular sus productos a fin de satisfacer las necesidades de sus clientes con una libertad significativamente mayor que los actores tradicionales que se encuentran más regulados en la actualidad.

Otra fuente probable de financiamiento puede provenir de los actores tradicionales que tienen una importante capacidad de crecimiento. Los candidatos principales son los bancos multilaterales y los bancos de infraestructura estatales. La nueva regulación puede aumentar el alcance que habilita su intervención en el suministro de financiamiento para proyectos de infraestructura en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Y, por ejemplo, esta es por cierto una de las esperanzas del Banco Europeo de Inversiones en Europa y del EBRD para Europa del Este y Medio Oriente.

¿Nuevas herramientas para nuevos jugadores? Una de las formas en que estos actores con una fuerte calificación crediticia podrían ayudar es consolidando los pedidos de financiamiento en grupos mayores y dividiendo el grupo consolidado de préstamos en nuevos instrumentos (algún tipo de bono), cuyo diseño se adaptara a las limitaciones regulatorias impuestas sobre otros actores dado que estos nuevos instrumentos podrían diferenciarse mediante distintos perfiles de riesgo.

En cierto sentido, tal es el rumbo que tomó la iniciativa de bonos para la financiación de proyectos Europa 2020, adoptada en forma conjunta entre la UE y el EIB a fin de financiar proyectos de infraestructura de gran escala. Si bien no es exactamente un instrumento que pueda adaptarse a diferentes tipos de entidades prestamistas, su ayuda consiste en mejorar el crédito para los promotores de proyectos. La deuda se dividirá efectivamente en dos tramos: principal y subordinada. La deuda subordinada es tan solo un préstamo del EIB y, en algunos casos, puede adoptar la forma de una línea de crédito para cubrir el servicio de la deuda principal temporalmente. La deuda principal está garantizada per se por la iniciativa, lo que también reduce los riesgos. Acá el secreto es que los bonos son emitidos por los promotores, no por el EIB o la UE.

AÚN NO SE SABE CON CERTEZA CUÁLES SERÁN LOS EFECTOS DE SOLVENCIA II SOBRE LOS INVERSORES INSTITUCIONALES Y, EN PARTICULAR, LAS COMPAÑÍAS DE SEGUROS.

Entonces, ¿qué espacio le queda a un financiamiento privado diferente o mayor? En términos generales, el mensaje principal de esta sección es que aún hay mucha incertidumbre respecto de las pers-

El principal factor impulsor de este cambio es el veloz surgimiento de una clase media con una capacidad mucho más fuerte para contribuir a financiar el negocio y afrontar tarifas de usuario que cada vez más podrían reemplazar los subsidios en algunos sectores.

pectivas del financiamiento privado del sector. Las regulaciones son aún blancos móviles y los analistas de todo tipo siguen discutiendo acerca del signo del efecto de la nueva legislación. Sin embargo, las probabilidades parecen indicar que los bancos que ya han invertido bastante en estos proyectos aumentarían su falta de confianza, mientras que los actores no tradicionales tendrían una voluntad cada vez mayor de ayudar a reemplazar los préstamos bancarios por bonos para financiar un sector que continúa teniendo la capacidad de producir flujos de caja sostenidos y previsibles. De hecho, la previsibilidad de caja debería ser mayor a medida que aumenta la porción de la población con más capacidad de pago para afrontar las tarifas de usuarios en las economías emergentes (es decir, el resultado de una clase media en crecimiento).

A modo de conclusión

Si sumamos todos los factores, el análisis implica que el alcance de la financiación que proveen los sectores tanto público como privado puede ser muy diferente en los países desarrollados y en los que están en vías de desarrollo. La naturaleza del negocio es tal que es probable que resulte más fácil en las economías emergentes más que en muchas economías más maduras y en economías pobres¹¹. El principal factor impulsor de este cambio es el veloz surgimiento de una clase media con una capacidad mucho más fuerte para contribuir a financiar el negocio y afrontar tarifas de usuario que cada vez más podrían reemplazar los subsidios en algunos sectores. Esta explosión de una nueva clase de usuarios con un fuerte perfil de consumo intensivo de infraestructura aumenta la probabilidad de que los flujos de caja sean previsibles. A su vez, tal previsibilidad es exactamente lo que algunos potenciales inversores del sector están buscando. Todas las economías más exitosas de Asia Oriental y América Latina son un excelente ejemplo de esta transformación. Asimismo, todas las proyecciones de largo plazo se muestran optimistas en algunas de las regiones más pobres, inclusive en África, Asia del Sur y América Central. Así, la problemática real se concentra en una cuestión de transición en un mundo donde crece la incertidumbre, y en el que preocupaciones adicionales tales como las ambientales pueden reducir las actividades intensivas en infraestructura de no adoptarse fuentes de energía renovables alternativas con la rapidez suficiente (es decir, el consumo de energía generada por combustibles fósiles debe disminuir para asegurar la sostenibilidad del crecimiento, y ello impactará en el transporte tanto como muchas otras actividades productivas y el comercio). Es probable que este desafío sea particularmente exigente para las economías desarrolladas.

Por ahora, uno de los principales cambios en materia política que puede tener que adoptar la comunidad internacional (además de los cambios tecnológicos que también requerirán un alto nivel de financiación) es el compromiso para monitorear la evolución de la creciente cantidad de actores del sector y su impacto sobre el alcance y la naturaleza de la financiación. Sin embargo, en última instancia, si el sector privado no logra satisfacer la demanda de infraestructura, son los contribuyentes quienes deberán pagar la cuenta, independientemente de que los gobiernos sean keynesianos o no.

¹¹ El análisis desconoce la importancia de otros factores, tales como las preocupaciones sobre el registro estadístico de las garantías que lentificó el alcance del financiamiento creativo. En muchos países (por ejemplo, Bélgica, recientemente) ello podría influenciar las percepciones de riesgo y, en consecuencia, la financiación. Otros factores que determinan las percepciones de riesgo son la calidad de la regulación del sector que necesita la inversión.

SOBRE LA INDUSTRIA DEL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA

Introducción

El objetivo principal de esta nota es resumir las percepciones acerca de la creciente industria del financiamiento de infraestructura ofrecido por diversos actores del mercado. Los fondos de capital privado y de bonos crecieron con rapidez en los últimos años y sus administradoras están cada vez más presentes en el financiamiento de proyectos. Además de hacer un breve repaso de los datos actuales sobre la cantidad de operaciones y sus características más sobresalientes, la presente nota analiza los cambios que se han producido en la industria del financiamiento y qué implican respecto de los términos de inversión en infraestructura.

A pesar del papel creciente que desempeñan estos actores, no existe un verdadero control oficial confiable de su comportamiento como para hacerles un seguimiento. En estos momentos, la OCDE está desarrollando un robusto conjunto de datos acerca de algunos de estos fondos pero la mejor fuente, por el momento, es un conjunto de datos comercial elaborado por Preqin. Hacia fines de 2013, este conjunto abarcaba 650 fondos y 1700 inversores y cubría desde 1990 hasta 2013 en relación con inversiones que ascendían a cerca de USD 200 mil millones en fondos que no cotizaban en bolsa en ese último año. A pesar de muchos baches en la información, es por lejos la mejor fuente por ahora y continúa realizando el seguimiento del mercado y añadiendo información a su conjunto de datos.

Esta nota está organizada del siguiente modo. La Sección 2 es un breve recordatorio del mercado global de asociaciones público-privadas dado que es uno de los principales negocios donde los prestamistas e inversores privados tienen impacto. En la Sección 3, se presenta una reseña de la industria de fondos para infraestructura, incluida una evaluación de su desempeño y algunos de sus efectos en el sector. La Sección 4 presenta brevemente el creciente papel de los fondos soberanos. En la Sección 5, analizamos el mercado de bonos para infraestructura y, por último, la Sección 6 presenta las conclusiones.

Contexto

Tal como se mencionó en la nota 1, el mercado mundial de las asociaciones público-privadas declina desde el comienzo de la crisis. En 2013, el valor total de los proyectos de tipo PPP que lograban su cierre financiero fue cercano a los USD 44 mil millones en 27 países, en 14 de los cuales había solo una operación. Esta cifra es próxima a un 10% menos que en 2012 y tampoco es más alta que el nivel alcanzado en 2009, cuando se registró el último pico que, asimismo, refleja el prolongado tiempo de preparación que se requiere ya que muchos de los proyectos se estaban procesando cuando estalló la crisis.

Los países ganadores y perdedores. Las estrellas del sector continúan siendo el Reino Unido, Australia y Canadá. Sin embargo, inclusive Australia y Canadá, a pesar de su buen desempeño, están generando menos proyectos de lo habitual y los datos disponibles públicamente sugieren que muchos son más pequeños de lo que solían ser. Esta disminución de ritmo no sólo afectó a los países de la OCDE. Muchas economías emergentes continúan sufriendola. Asia, grandes actores tradicionales de América Latina (Brasil y Perú) y la zona del Golfo han registrado caídas a pesar de las buenas perspectivas de la región.

En 2013, Europa era el mayor mercado geográfico para las inversiones PPP, y 13 países de la región cerraron contratos. Es una de las pocas regiones donde la actividad mejoró tras una caída de dos años. Llegaron al cierre financiero 68 operaciones por valor de USD 27,5 mil millones. Una gran parte de este crecimiento se originó en el Reino Unido, con 30 contratos por valor de USD 9 mil millones. Italia y Turquía tuvieron un buen perfil en términos de valor, pero ello se reflejó solo en unos pocos contratos grandes de transporte.

El sector ganador. Los contratos de transporte fueron dominantes en todo el mundo tanto en cantidad como en tamaño promedio, en particular en Europa. Pero inclusive en transporte, el volumen de operaciones también está decayendo. Los subsectores más golpeados fueron el ferrocarril y los proyectos viales, a menudo por la disminución del financiamiento público y las mayores preocupaciones acerca de las proyecciones de tránsito.

Los cambios en la estructura de financiamiento. Hay menos préstamos bancarios y esta caída se vio compensada, de alguna manera, por el aumento relativo de la presencia de actores internacionales y oficiales. Muchos de estos nuevos actores parecen estar probando sus opciones a través de una fuerte presencia en proyectos de tipo *greenfield*, lo cual puede verse reflejado en el aumento del total de aportes de capital y financiamiento por bonos (con un promedio de vencimientos cercano a los 30 años, excepto en Francia, donde el promedio alcanza los 50 años).

Los cambios en la naturaleza de los contratos. La mayor preocupación por los riesgos también puede verse reflejada en el aumento de la cantidad de contratos de disponibilidad y de mejoras de crédito orientadas a los riesgos de construcción. Los inversores ya no tienen la voluntad de enfrentar los riesgos de la demanda. Este cambio es mucho más común de lo que a veces se reconoce e implica un desplazamiento del riesgo de la demanda en todos los sectores, inclusive el transporte, de los operadores a los contribuyentes dado que los gobiernos son quienes se están haciendo cargo de estos riesgos.

¿El futuro? Los retornos son bajos y los gobiernos de algunos países cada vez más desean ofrecer respaldo financiero directo y contingente a los proyectos de infraestructura como una forma de calzar los retornos con los riesgos. Pero dado que, en la mayoría de los países, las restricciones fiscales y las preocupaciones cuasi-fiscales continúan siendo un tema muy importante, el volumen de este respaldo y del financiamiento podría continuar siendo limitado. En otras palabras, las inversiones en el sector continuarán sin satisfacer las necesidades de corto y mediano plazo. Por lo tanto, el incentivo para apostarle al sector privado seguirá siendo fuerte, pero los términos de la asignación de riesgo serán tales que las perspectivas de las PPP continuarán siendo limitadas.

Es probable que los cambios en el tipo y la cantidad de actores que se observan en los últimos años continúen, impulsados también por los cambios de la regulación del sector financiero que se analizaron en la Nota 2. Quizás haya más países que logren establecer PPP, pero el dinamismo del éxito de las estrellas tradicionales del mercado también puede decrecer (tal como se vio en Australia y Canadá, por ejemplo). Asimismo, la inestabilidad política de Asia Oriental (Tailandia) y la tensión en Ucrania disminuyen, si no detienen, la posibilidad de que se celebren contratos con estos fuertes actores en ascenso.

La publicación especializada *Infrastructure Journal* y la organización *International Project Finance Association*, dos de los observadores más detallistas del mercado, son más optimistas. Ven más crecimiento en 2014/15 en los mayores mercados de PPP —el Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Canadá—, y también en mercados emergentes, tales como Filipinas, Vietnam y Turquía. El sitio web de *Infrastructure Journal* señala que el transporte continuará dominando el mercado. Las perspectivas del sector son particularmente buenas en todo el continente americano (161 contratos).

Todos los observadores parecen estar muy convencidos de que los inversores institucionales van a tener un papel creciente en el sector. Sin embargo, ello también puede conducir a cierta tensión ya que esperan más estabilidad en los mercados que lo que algunos países pudieron lograr. El conflicto entre España y una cantidad de fondos de inversión sobre la legalidad de la reducción de los subsidios para los recursos renovables es un ejemplo del tipo de tensiones existentes, que pueden surgir entre estos nuevos actores y los gobiernos con mucha más frecuencia que entre gobiernos y operadores tradicionales y bancos. Algo de ello puede estar vinculado con las características específicas de algunos de estos actores, tal como señalaremos más adelante.

Fondos para Infraestructura

Los principales actores que han tenido un rápido crecimiento son los fondos para infraestructura, y es probable que tengan un impacto sostenido en el sector. Son particularmente importantes en los países de la OCDE, pero también atraen un significativo interés en las economías en desarrollo y transicionales por parte de las organizaciones internacionales.

¿Cuál es el anclaje de estos fondos? Su distribución internacional es bastante intrincada. Cerca del 50% de estos fondos se encuentra en Estados Unidos y alrededor de un tercio, en Europa, en especial en el Reino Unido. Asia es el tercer anfitrión principal de estos fondos, con cerca del 10%. Un análisis del tema según lo que aparece en las publicaciones especializadas también identifica una cantidad de fondos multirregionales, pero ellos representan menos del 5% del total. Hace poco han aparecido en el mercado algunos fondos que se especializan en las regiones en desarrollo gracias a los bancos de desarrollo regional, pero son relativamente pequeños en relación con las necesidades de las regiones a las que esperan brindar apoyo y en relación con el tamaño del mercado mundial.

¿En qué subsectores están activos? El sector de la energía es el mayor destino de estos fondos, el cual se beneficia de cerca del 40% del apoyo, seguido por el sector transporte con un 30%, agua y saneamiento con 20% y telecomunicaciones con el 10%. Estados Unidos obtiene más del 50% de los recursos asignados por estos fondos para energía, agua y saneamiento, y transporte. Europa obtiene cerca del 50% de los recursos asignados para las telecomunicaciones y del 30% de los destinados a otros sectores.

¿Cuánto dinero están recaudando en realidad? Según el conjunto de datos de Preqin, estos fondos recaudaron menos de USD 40 mil millones por año, con una caída a cerca de USD 30 mil millones anuales entre 2009 y 2012. Los resultados de 2013 indican una mejora del mercado, con USD 38 mil millones. El fondo promedio entre 2006 y 2013 fue de alrededor de USD 700 millones. Sin embargo, en 2013, superó los USD 800 millones.

¿Qué tipo de actividades apoyan? Un pantallazo al sitio web especializado que describe estos fondos nos brinda más detalles. Hay muy pocos fondos que respaldan los proyectos de tipo greenfield. Varios actores del mercado europeo entrevistados sostienen que ello es parte del desafío de la competencia feroz que se desata entre los inversores por un conjunto relativamente pequeño de proyectos atractivos. Otra lectura de la misma observación es que los inversores parecen esperar que los proyectos se diseñen para generar retornos similares a los que generan las clases de activos con riesgo equivalente. Para muchos gobiernos, ello puede ser muy difícil dado que una gran cantidad de los proyectos de infraestructura forman parte de sectores regulados con relativamente poca flexibilidad para generar flujos de caja específicos, a menos que sean separados dentro del sector.

¿Qué clase de formato contractual apoyan? Los datos de Preqin también muestran que las administradoras de estos fondos no exhiben una preferencia clara por una forma contractual específica de las operaciones que apoyan. En particular, no existen pruebas contundentes de que se interesen particu-

laramente por las PPP. La última información inequívoca que generaron estos datos es que las administradoras de los fondos de pensión públicos y privados son las protagonistas del sector. Luego vienen las compañías de seguros. Todos los otros actores (administradoras de activos, bancos, planes de pensión, fondos de inversión soberanos) son aún moderados en comparación con los que habitualmente participan en el sector de los fondos para infraestructura.

¿Cómo les va con el retorno de la inversión? En promedio, los retornos de la inversión que reciben estos fondos han ido disminuyendo a lo largo del tiempo. El conjunto de datos de Preqin manifiesta que, desde 2000 hasta 2005, la mediana de la TIR neta fue de 16,3% y que un cuarto de los fondos gozó de unas TIR superior al 22%. Estos valores fueron más del triple de los registrados por los fondos privados inmobiliarios, por ejemplo. En años más recientes (2006-2010), estas tasas oscilaron entre el 4,1% y el 10%, una caída muy significativa desde la crisis. Pero la variación aún es alta. En Europa, no obstante, de acuerdo con un relevamiento más reciente de Preqin, las TIR objetivo están más cercanas al 12,5% para más de un tercio de las administradoras de fondos, con valores superiores en América del Norte. En las economías emergentes, estos porcentajes oscilan entre el 5 y el 10%.

Fondos soberanos

Los fondos de inversión soberanos son un actor potencial importante en materia de infraestructura. Según Preqin, en 2012 y 2013, el 57% invirtió en la clase de activo infraestructura. Cerca de un tercio de estos fondos invierte de manera directa, mientras que alrededor del 50% lo hace a través de una combinación de inversiones directas y compromisos con fondos para infraestructura. El porcentaje restante invierte de manera indirecta a través de compromisos con fondos que no cotizan en bolsa.

¿Qué importancia real tienen para la infraestructura? Si bien pueden ser muy importantes, es menos probable que su impacto sea global. De hecho, difieren de los fondos de infraestructura en el sentido de que la mayoría tiende a invertir en activos greenfield y lo hace en una cantidad de países limitada, bastante fáciles de identificar. Dado que, a menudo, se asocian con el auge de alguna clase de recurso de un país, tienden a invertir dentro de su propia región. Sin embargo, cuando se realiza la inversión concretamente, se disemina a todo tipo de proyectos y a todas sus etapas.

Bonos para infraestructura

Basilea III y los cambios regulatorios equivalentes de Estados Unidos también contribuyeron a favorecer los bonos para financiar infraestructura. Poco a poco, los bancos están desapalancando sus balances a medida que ven reducida de manera significativa su capacidad para otorgar préstamos a largo plazo. Asimismo, la titulización es mucho menos atractiva como resultado de estos cambios regulatorios.

Los gobiernos y las empresas están comenzando a internalizar esta situación y a aumentar la oferta de bonos como una manera de financiar sus necesidades. El mercado de bonos corporativos ha estado muy activo en los últimos años. Tales bonos se asocian cada vez más con una amplia gama de actividades del sector ya que pueden dirigirse a varios tipos de necesidades en distintas etapas del ciclo de un proyecto y pueden diseñarse con facilidad para agrupar riesgos a fin de disminuir su nivel de agregación.

Los bonos aparecen como una opción para los gobiernos nacionales y subnacionales (y algunos países, como Estados Unidos, tienen una larga historia de antecedentes con bonos municipales). Asimismo, se emiten como bonos corporativos entre regiones, incluidas las economías emergentes. Además, para una amplia gama de actores muy importantes, presentan algunas ventajas muy fuertes en comparación con los préstamos bancarios, las que resultaron ser atractivas en ciertos mercados.

El costo y el beneficio en función del diseño. En un contexto donde los bancos están cada vez menos inclinados a brindar apoyo financiero por períodos prolongados, los bonos pueden ofrecer vencimientos a más largo plazo que los préstamos bancarios y tienden a requerir menos garantías. Asimismo, por lo general, sus tasas de interés son menores que las que cobran los bancos comerciales y su rentabilidad es más alta que la de los bonos del gobierno. También pueden representar un complemento útil del mercado de deudas bancarias a corto plazo, que se utiliza cada vez más para financiar la construcción, ya que facilitan la refinanciación en los mercados a largo plazo administrados por los inversores institucionales.

La principal desventaja de los bonos es que los beneficios tienden a generar mayores costos transaccionales (aun cuando siguen siendo menores que los asociados con las PPP y cuando gran parte de

las auditorías del tipo *due diligence* vinculadas con las PPP que podrían ser parcialmente financiadas con bonos está en relación directa con los esfuerzos necesarios para colocar en el mercado los bonos de infraestructura subsoberanos).

El interés creciente en los bonos municipales (fuera de Estados Unidos). En el mercado de infraestructura municipal, de rápido crecimiento, las entrevistas a los actores del mercado sugieren que estos podrían contribuir una parte significativa (del 5 al 10% no sería un objetivo irreal) de los requisitos de financiamiento (incluida la cobertura de diversos proyectos o municipalidades o ciudades). Tales montos pueden ser mucho mayores de lo que pueden querer prestar los bancos comerciales para financiar un proyecto local. Sin embargo, las oportunidades que tienen los gobiernos locales de financiar sus necesidades con el mercado de capitales continúan siendo, por ahora, limitadas. Estos bonos se concentran en las ciudades grandes y tienden a dejar de lado, hasta el momento, las ciudades más pequeñas o secundarias.

Su transparencia como activo cuando la gobernanza es un punto a considerar. En el contexto de países con estructuras débiles de gobierno, una ventaja adicional es que el acceso al mercado de capitales a través de los bonos está asociado con un proceso bastante transparente, que puede tener el formato de una oferta pública competitiva o de una colocación privada directa con los inversores. A menudo, las colocaciones privadas se utilizan para nuevos actores como una forma de establecer una reputación en el mercado. Una vez que la reputación está establecida, tienden a preferirse formas más competitivas.

¿Cuán grande es el mercado de los bonos para infraestructura hoy en día? Hacia fines de 2013, la actividad de consultoría de Preqin identificó solo en Europa bonos de infraestructura por valor de cerca de USD 16 mil millones en ese año, más de 12 veces los montos observados en 2012. Asimismo, los bonos de infraestructura están cada vez más presentes en las economías en desarrollo, de transición y emergentes. Chile utiliza los bonos para infraestructura desde 1998. México, Perú y Sudáfrica también han sido muy activos en este mercado, de alguna manera.

A modo de conclusión

Es muy probable que las perspectivas del mercado cambien en los años venideros. Los inversores institucionales y la reinención de algunos instrumentos tradicionales, tales como el financiamiento a través de bonos, están abriendo nuevas puertas al sector. Aun cuando todavía existen importantes barreras legales, hay un enorme margen de crecimiento.

Aunque las encuestas sobre inversión institucional en infraestructura necesitan ser interpretadas con cautela (Inderst, 2013), proveen datos útiles sobre el potencial de mercado. En una encuesta reciente sobre la asignación de 86 grandes fondos de reserva para pensiones y sistemas de pensiones del sector público (que representan un tercio de todos los activos de los fondos de pensión del mundo), la OCDE revela que, en 2012, la inversión en títulos de deuda y privados que no cotizan en bolsa representó menos que el 1% de los USD 83 billones de activos administrados por los inversores institucionales (incluidos los USD 23 billones manejados por los fondos de pensión). Ello debería dar una idea clara del aumento que podría registrarse en la inversión transfronteriza una vez que los inversores institucionales canadienses, británicos y estadounidenses aceleren su participación actual, ya activa de por sí, en el financiamiento de proyectos, y una vez que otros actores equivalentes clave de Europa y de las economías emergentes les sigan los pasos.

Este mayor volumen es bueno en sí mismo dado que las necesidades de financiamiento continúan siendo grandes. Pero también es positivo debido a que puede aumentar la competencia en un mercado donde los gobiernos, por lo general, no han dominado las negociaciones con estos actores. La mayor cantidad de participantes también podría aumentar el conocimiento acerca del mercado y ello podría actuar muy a favor ya que las percepciones de los riesgos continúan estando bastante sesgadas y siendo engañosas para algunos responsables de decisiones clave.

En términos generales, esta nota pretende transmitir que, aun cuando el mercado se esté desacelerando en términos de volumen, no es estático. Se producen cambios todo el tiempo y muchos son para mejor. El próximo desafío real importante es que los gobiernos y reguladores aprovechen al máximo las nuevas posibilidades que ofrecen estos actores nuevos de rápido crecimiento, sin cometer los errores del pasado, incluido el optimismo excesivo respecto de las perspectivas de reemplazo del dinero público con el privado. Las limitaciones fiscales aún persisten y los actores privados pueden tener más aversión al riesgo que nunca en algunos de estos acuerdos si el entorno regulatorio de las finanzas para infraestructura sigue siendo tan poco claro como hasta ahora.

Referencias bibliográficas

Adams, D. y S. Tiesdell (2010). *Planners as market actors: rethinking state-market relations in land and property*. *Planning Theory and Practice*, vol. 11(2), pp. 187-207.

Alm, J. (2013). *Financing urban infrastructure: Knowns, unknowns, and a way forward*. *Journal of Economic Surveys*, pp 1-13.

African Development Bank (2014). *Study on road Infrastructure costs: Analysis of Unit Costs Overruns of Road Infrastructure Pprojects in Africa*. Extraída desde http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Study_on_Road_Infrastructure_Costs_Analysis_of_Unit_Costs_and_Cost_Overruns_of_Road_Infrastructure_Projects_in_Africa.pdf

African Development Bank (2013). *The Africa Infrastructure Development Index (AID)*. Extraída desde <http://www.afdb.org/en/documents/document/economic-brief-the-africa-infrastructure-development-index-may-2013-32369/>

African Development Bank (2010). *Infrastructure Deficit and Opportunities in Africa, Economic Brief*, Vol 1. Extraída desde http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/ECON%20Brief_Infrastructure%20Deficit%20and%20Opportunities%20in%20Africa_Vol%201%20Issue%202.pdf

Ang, G. y V. Marchal (2013). *Mobilising Private Investment in Sustainable Transport: The Case of Land-Based Passenger Transport Infrastructure*. OECD Environment Working Papers, No. 56. Extraída desde <http://dx.doi.org/10.1787/5k46hjm8jpmv-en>.

Arab Finance. 13 de enero de 2011. *Infrastructure spending in MENA region ups 42% in 2010*, Beltone.

Asian Development Bank (2009). *Infrastructure for a Seamless Asia, Manila*.

Asian Development Bank Institute (2009). *Demand for Infrastructure Financing in Asia 2010-2020*. ADBI Internal Report (preparado por Centennial Group Holdings, LLC, Washington DC. Tokyo: ADBI).

Bhattacharyay, B. (2010). *Estimating Demand for Infrastructure in Energy, Transport, Telecommunications, Water and Sanitation in Asia and the Pacific: 2010-2020*. ADBI, Working Paper 248. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

Bucciol, A.; O. Chillemi y G. Palazzi (2013). *Cost overrun and auction format in small size public works*. European Journal of Political Economy, vol. 30(C), pp. 35-42.

Buys, P., U. Deichmann y D. Wheeler (2006).

Coviello, D. y S. Gagliarducci (2010). *Building Political Collusion: Evidence from Procurement Auctions*. IZA Discussion Papers, 4939, Institute for the Study of Labor (IZA).

Della Croce, R. (2013). *Pension fund investment in infrastructure – Evolution, problems and the way forward*. OECD, Directorate for financial and enterprise affairs, Financial affairs division.

Ergas, H. y A. Robson (2009). *Evaluating Major Infrastructure Projects: How Robust Are Our Processes?* Melbourne: Productivity Commission Round Table.

Ernst and Young (2013). *Infrastructure 2013*.

Estache, A. y A. Iimi (2011). *The Economics of Infrastructure Procurement: Theory and Evidence*. Londres: CEPR.

Estache, A. y T. Yepes (2004). *Infrastructure Investment Needs in the Developing World*. Mimeo, the World Bank.

European Bank for Reconstruction and Development (2014). *Private Sector Participation in Municipal and Environmental Infrastructure Projects – Review and Evaluation*. EBRD Evaluation Department, EvD ID: PE13-575S.

Fay, M. y T. Yepes (2003). *Investing in Infrastructure - What is needed from 2000-2010*. Mimeo, the World Bank.

Feyen, E. e I. González del Mazo (2013). *European Bank Deleveraging and Global Credit Conditions Implications of a Multi-Year Process on Long-Term Finance and Beyond*. World Bank Policy Research Working Paper 6388.

Flyvbjerg, B. y E. Molloy (2012). *Delusion, Deception and Corruption in Major Infrastructure Projects: Causes, Consequences, Cures*. En Susan Rose-Ackerman and Tina Soreide (ed.).

Inderst G., Della Croce, R. (2013). *Pension Fund Investment in Infrastructure: A Comparison between Australia and Canada*. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No.32, OECD Publishing.

Inderst, G. (2013). *Private infrastructure finance and investment in Europe*. EIB Working Papers 2013/02.

Infrastructure Australia (2012a, junio). *Australian Infrastructure. Progress and Action*. A report to the Council of Australian Governments 06-12

Infrastructure Australia (2012b, octubre). *Australia's Public Infrastructure. Part of the Answer to Removing the Infrastructure Deficit*.

Infrastructure Journal (2014). *Global PPP market review*. Extraída desde <http://www.ijonline.com/articles/92021/global-ppp-market-review>

International Handbook on the Economics of Corruption. Vol. II, pp. 81-107.

Kaminker, C. y F. Stewart (2012). *The Role of Institutional Investors in Financing Clean Energy*. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 23. Extraída desde <http://dx.doi.org/10.1787/5k9312v2116f-en>.

Kennedy, C. y J. Corfee-Morlot (2013). *Past performance and future needs for low carbon climate resilient infrastructure – An investment perspective*. Energy Policy 59 (2013), pp. 773-783.

Kennedy, C. y J. Corfee-Morlot (2012). *Mobilising Investment in Low Carbon, Climate Resilient Infrastructure*. OECD Environment Working Papers, No. 46, OECD Publishing, Paris. Extraída desde <http://dx.doi.org/10.1787/5k8zm3gxxmnq-en>.

Kohli, H.A. y P. Basil (2011, enero). *Requirements of infrastructure investment in Latin America under alternative growth scenarios: 2011-2040*. Global Journal of Emerging Market Economies, vol. 3(1), pp. 59-110.

KPMG (2014, febrero). *Emerging trends in 2014: Trends that will change the world of infrastructure over the next 5 years*. Foresight, 21st edition.

Lord, A. (2012). *The Planning Game*. Londres: Routledge.

McKinsey (2013). *Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year*.

Kaminker, C. y F. Stewart (2012). *The Role of Institutional Investors in Financing Clean Energy*. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 23. Extraída desde <http://dx.doi.org/10.1787/5k9312v2116f-en>.

OECD (2013). *The Role of Banks, Equity Markets and Institutional Investors in Long-Term Financing for Growth and Development – Report for G20 Leaders*. Extraída desde <http://www.oecd.org/pensions/private-pensions/G20reportLTFinancingForGrowthRussianPresidency2013.pdf>

OECD (2007). *Infrastructure to 2030. En Preqin. Global Infrastructure Report*. París, 2014.

OECD (2013). *Large Pension Funds Survey 2012*.

Preqin (2014). *Global Infrastructure Report*.

PwC (2010). *Infrastructure Investment in the Wake of the crisis*.

PwC (2013). *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. Extraída desde http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf5

PwC (2013). *Capital Markets: The Rise of Non-Bank Infrastructure Project Finance*.

Road Network Upgrading and Overland Trade Expansion in Sub-Saharan Africa. Development Research Group, World Bank.

Rosewell, B. (2010, enero). *Planning Curses: How to Deliver Long-term Investment in Infrastructure*. Policy Exchange.

So, G. y Jerome, A. (2012). *An investment for all sizes*. En Benefits Canada, mayo, 2012.

Standard and Poor (2014). *Global Infrastructure: How To Fill A \$500 Billion Hole*. Extraída desde http://www.standardandpoors.com/spf/upload/Ratings_EMEA/HowToFillAn500BillionHoleJan16_2014.pdf.

Stewart, F. y J. Yermo (2012). *Infrastructure Investment in New Markets: Challenges and Opportunities for Pension Funds*. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 26, OECD Publishing.

Thomson Reuters (2014). *Global Project Finance Review. Managing Underwriters, 1st Quarter*

Yepes, T. (2011). *Updates on the infrastructure investment needs in the Developing World*. Mimeo, ILO.

Yepes, T. (2004). *Expenditure on Infrastructure in East Asia Region, 2006-2010*. Mimeo, the World Bank.

The World Bank (1994). *World Development Report – Infrastructure*. Washington DC.

El proceso de formación de políticas en el sector de infraestructura

Actores, instituciones y procesos que impactan en los resultados de política

Autores

Fernando Straface
Silvana Kostenbaum

Colaboración de Sebastián Anapolsky

contenido

Resumen	63
Sección 1: El enfoque PMP y su relación con el sector infraestructura	64
Dimensión político social de la infraestructura	64
El rol de la infraestructura en el desarrollo productivo y la competitividad	65
La economía política de las políticas de infraestructura	66
Sección 2: Autores e instituciones en la provisión de infraestructura	69
El estado y su participación en diferentes etapas del desarrollo de infraestructura	69
Otros sectores	74
Sección 3: la dinámica del sector en la producción de políticas y proyectos: episodios seleccionados	77
El juego político entre actores	77
El ciclo de la política pública en infraestructura	79
Reformas en la provisión de infraestructura	80
Cómo financiar la inversión en infraestructura: tarifas y subsidios	83
Alianzas Público Privadas	84
Externalidades	86
Sección 4: Una agenda para expandir el enfoque de economía política en infraestructura	87
Herramientas para analizar el juego político en políticas de infraestructura	87
Referencias	90
Anexo 1: Glosario sobre PMP y la economía política de las políticas públicas	92



RESUMEN

Este trabajo contribuye a entender el proceso de formación de políticas de infraestructura desde un enfoque de economía política. Una referencia importante es el trabajo del BID de 2006, *The Politics of Policies*, que introdujo el enfoque del PMP (*polycymaking process*) para mostrar que los resultados de política pública (*policy outputs*) surgen de determinadas interacciones entre actores bajo la influencia de ciertas instituciones en distintas arenas de política pública. El trabajo contribuye a extender la frontera de conocimiento en los siguientes aspectos: 1) caracterizando en grandes trazos el juego de políticas en relación al sector infraestructura y el tipo de intercambios que se realiza, con un especial énfasis en las dinámicas propias del sistema político y su interacción con actores externos (privados, sociedad civil, actores transnacionales); 2) exponiendo arenas principales donde se realiza esas transacciones; 3) identificando problemas (por ejemplo: el rol de gobiernos subnacionales) y niveles de análisis (por ejemplo: marco político país, características del sector, dinámicas a nivel de grandes proyectos) que demandan generación de conocimiento a nivel del país y de sub sectores específicos.

SECCIÓN 1: EL ENFOQUE PMP Y SU RELACIÓN CON EL SECTOR INFRAESTRUCTURA

Dimensión político social de la infraestructura.

La infraestructura y la provisión de los servicios públicos son fundamentales para el desarrollo humano y productivo de un país, influyendo directamente sobre el crecimiento económico y el bienestar de la población. “La infraestructura es sinónimo de competitividad, desarrollo, impulso económico e integración”. Por su importancia con el desarrollo de un país es que la provisión de infraestructura es considerada como esencial y en muchos casos, como el de la provisión de agua potable, como un derecho humano. Las escuelas, hospitales, comercios e industrias no pueden funcionar sin acceso al agua, a la energía y al transporte. Asegurar el acceso universal a ciertos niveles básicos de servicios de infraestructura es necesario para el desarrollo económico y la protección de la igualdad de oportunidades para los ciudadanos.

Agua potable y saneamiento son considerados un derecho humano. Una provisión deficiente produce graves consecuencias en la salud pública y en el medio ambiente. La falta de agua potable, de baños y las inadecuadas facilidades sanitarias son la principal causa de enfermedades y muertes en menores de edad. Por su importancia, el Objetivo de Desarrollo del Milenio que busca asegurar la sustentabilidad ambiental propone para el año 2015 reducir a la mitad la población mundial sin acceso a agua potable y sanidad básica, posicionándolo como un aspecto fundamental en la agenda de sustentabilidad y reducción de la pobreza².

La energía es también un aspecto fundamental para la competitividad y el desarrollo. La mayor parte de la actividad económica no sería posible sin la energía. La energía moderna adecuada, confiable y a precio competitivo es esencial para el desarrollo empresarial, la creación de empleo, generación de ingresos y la competitividad internacional³. La falta de energía en determinados grupos de la población es otro de los principales factores que aumentan la brecha de desigualdad, marginación y pobreza. La energía permite utilizar calefacción en los hogares, obtener agua caliente, conservar alimentos y acceder a la luz eléctrica; estas son necesidades básicas para llevar adelante la vida moderna. Para los establecimientos que brindan servicios básicos, como hospitales y escuelas, la energía es necesaria para su correcto funcionamiento. La universalización del acceso a la electricidad, como el de agua y saneamiento, tiene un impacto directo en la reducción de pobreza⁴.

¹ Serebrisky, Tomás, Infraestructura Sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Estrategia de Infraestructura. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

² Ver objetivos de desarrollo del milenio. Naciones Unidas [<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>]

³ Toward a Sustainable Energy Future for All: Directions for the World Bank Group's Energy Sector. <http://www.worldbank.org>.

⁴ Serebrisky, Tomás, Infraestructura Sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Estrategia de Infraestructura. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

Por su parte, sin adecuada infraestructura de transporte, el país no puede funcionar en forma apropiada e importantes grupos de la población quedan en desventajas, aumentando la desigualdad social. La movilidad permite a la población acceder a sus lugares de trabajo, a las escuelas, hospitales, y demás actividades. Por esto, calles, veredas, medios de transporte, rutas, puertos y aeropuertos son fundamentales para articular e integrar las necesidades de la población. El derecho de las personas a desplazarse en el territorio y acceder a bienes y servicios fundamentales para la vida constituye a la infraestructura de transporte como fundamental.

Dada la importancia central que tienen estos servicios, actores políticos y movimientos sociales buscan llevar a que se conviertan en derechos constitucionales. Varios países ya incluyeron el agua dentro de la constitución como un derecho humano y como recurso natural esencial para la vida. Se busca también que la energía eléctrica sea constituida como un derecho que sea respetado, protegido y garantizado por la ley.

En las reformas de infraestructura, sean de cualquier subsector (agua y saneamiento, energía, transporte) se encuentra una alta densidad de actores sociales e intereses políticos. Por ello, un enfoque de economía política ayuda a comprender las acciones de los actores, los ámbitos donde interactúan, y los motivos por los cuales algunas decisiones son tomadas y otras se ven relegadas.

El rol de la infraestructura en el desarrollo productivo y la competitividad

La infraestructura es central también en la competitividad y el desarrollo productivo de un país o región. Las articulaciones entre actores en ámbitos formales e informales para la decisión de políticas de infraestructura incluye la participación de actores corporativos, empresas, entidades financieras y cámaras del sector privado. Los intereses de estos actores pueden ser diferentes a los de la sociedad en general, y su poder de presión y de veto se puede dimensionar con un enfoque de economía política sobre el sector.

La infraestructura de transporte, por ejemplo, determina los costos logísticos de un país, permitiendo la distribución de bienes y servicios en el territorio, facilitando su integración regional y global. "La infraestructura actúa como eje básico de integración del territorio nacional, permite la inserción de las economías en el comercio internacional, minimizando el costo y tiempo de transporte, y promueve la circulación de bienes y servicios, información y conocimiento"⁵. Un país con infraestructura inadecuada para

⁵ Serebrisky, Tomás, Infraestructura Sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Estrategia de Infraestructura. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

facilitar la logística y el intercambio comercial de bienes se encuentra fuertemente en desventaja para competir a nivel regional y global con otros países ya que los costos de transporte impactan fuertemente en el costo final de los bienes disminuyendo la competitividad. Como indica Forteza, “cabe destacar que América Latina presenta mercados de transporte y logística relativamente poco desarrollados, que se traducen en altos costos logísticos que penalizan a sus habitantes y a sus empresas importadoras y exportadoras⁶”. La falta de eficiencia en este sector impacta fuertemente en el costo de los alimentos y otros bienes de necesidad básica y contribuye, por la emisión de gases de efecto invernadero, en el deterioro del medio ambiente y en el cambio climático. Un sistema de transporte y logística contribuye a las perspectivas de desarrollo de una economía en tres aspectos: el funcionamiento del mercado interno, en un tránsito eficaz para las importaciones, y en una mayor competitividad para las exportaciones⁷.

La provisión de energía impacta en las políticas de desarrollo del sector privado, la productividad de la economía, el nivel de empleo, la capacidad de formación y crecimiento de las empresas. Todas las empresas requieren de un sistema de provisión de energía eléctrica confiable, sostenido, y poco costoso para mantenerse en operación y crecer. Por eso, tienen un interés especial en mantener los costos de energía lo más bajo posible y la provisión del servicio en niveles constantes o, incluso, ascendientes a medida que aumenta la producción. Las empresas querrán presionar a los tomadores de decisiones para recibir tarifas preferenciales que no disminuyan la rentabilidad ni aumenten los costos de producción. Además, si llegara un caso de restricción energética, harán lo posible por no sufrir cortes de energía que impidan mantener los niveles de rentabilidad y los costos. Estos intereses muchas veces estarán en conflicto con los de los hogares y aquí es donde los tomadores de decisiones políticos sufrirán presiones para mover la balanza hacia uno u otro grupo de actores.

La infraestructura es entonces uno de los factores clave para el desarrollo, mejorando la calidad de vida y favoreciendo la inclusión social; apoyando el crecimiento de la economía y la competitividad de las empresas; facilitando la integración nacional y regional; y contribuyendo a diversificar el tejido productivo⁸. Es importante considerar que no es la infraestructura la que produce estos impactos, sino más bien los servicios que brinda. Durante la ejecución de las obras se produce un impacto en la generación de empleo, pero el impacto principal durante la operación es cuando el servicio brindado permite el desarrollo económico⁹.

La economía política de las políticas de infraestructura

Como se expresó más arriba, la provisión de infraestructura, ya sea en temas de agua y saneamiento, energía, telecomunicaciones o transporte, es el resultado de la articulación de intereses, capacidades, restricciones y poder de presión y veto de actores en ámbitos formales e informales. Tanto los ciudadanos como usuarios de servicios públicos, como las empresas al ser demandantes de infraestructura para su propio desarrollo y rentabilidad, tienen intereses específicos en ciertos tipos de desarrollo de políticas. Los ámbitos de interacción y capacidades relativas de cada grupo también son específicos: los ciudadanos pueden presionar a los decisores a través de demostraciones públicas y en las elecciones de representantes, mientras las empresas pueden presionar con campañas mediáticas y apoyo selectivo a candidatos políticos. Los proveedores de equipos y obras, así como los constructores de infraestructura también son muy importantes, al igual que los financiadores en general, incluyendo bancos privados y fondos.

Analizar estos ciclos de políticas desde la óptica de economía política y del proceso de formación de políticas permite responder preguntas complejas sobre los procesos: ¿por qué se decidió priorizar una ruta para camiones sobre un tren urbano? ¿Cómo se llegó a definir un sistema tarifario con subsidios energéticos a empresas mayores a los de los hogares? Asimismo, un enfoque de economía política permite analizar e interpretar a un sector que provee bienes característicos: muchas veces dentro de un monopolio natural, en contextos donde el horizonte temporal es demasiado largo para beneficiarse políticamente y

⁶ Forteza, “Fortalecer las capacidades logísticas y competir exitosamente en los mercados mundiales de servicios logísticos: imperativos y oportunidades para América Latina. CAF, 2013.

⁷ Forteza, “Fortalecer las capacidades logísticas y competir exitosamente en los mercados mundiales de servicios logísticos: imperativos y oportunidades para América Latina. CAF, 2013.

⁸ Barbero, José. “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina”. IDEAL 2013. CAF.

⁹ Barbero, José. “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina”. IDEAL 2013. CAF.

recuperar la inversión económica, que moviliza capitales importantes para inversión e incluso se expande territorialmente. Es este mismo contexto el que justifica un enfoque de economía política. Por un lado, los decisores y funcionarios a cargo atienden demandas de los usuarios, que son quienes votan por ellos durante las elecciones y demandan a través de mecanismos de la sociedad civil. Por otro lado, es clave considerar el rol de las empresas o industrias que tienen también mecanismos de presión hacia su sector a través de cámaras o sindicatos de trabajadores. Existe, incluso, una dimensión transnacional que se asocia a la provisión de energía y el transporte, vinculada al modelo económico del país que implementa la política.

El desarrollo de la infraestructura en un país es un proceso de alta complejidad, con una multiplicidad de actores involucrados, que interactúan a través de instituciones y en el marco de reglas tanto formales e informales, durante un proceso temporal definido dentro del ciclo de política pública. Incorporar consideraciones de economía política en el análisis del sector contribuye a identificar las posibilidades de éxito y los alcances de cada política, comprender las prioridades de los actores y evaluar los ámbitos de interacción entre ellos para una mejor negociación¹⁰.

El proceso de formación de políticas en el sector de infraestructura también está –especialmente– vinculado a la dinámica política de cada país, a partir de la cual los actores¹¹ políticos, económicos y sociales intercambian intereses en el marco de ciertas reglas formales e informales (instituciones) que determinan las características de esos intercambios. El comportamiento de los actores (sus incentivos y las restricciones que enfrentan) y especialmente sus horizontes temporales¹² en el proceso de desarrollo de las políticas están, a su vez, determinados por las características de las instituciones políticas, y por las reglas institucionales más básicas que definen los papeles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos.

La relevancia de algunos de los actores, su papel específico en el proceso de formación de políticas, y la manera de desarrollarse la dinámica del juego político varía de un subsector a otro, al igual que la importancia de las arenas alternativas, representando diversos escenarios. Cada uno de los actores cuenta con diversas capacidades e instrumentos de influencia, y estos a su vez varían en capacidad de impacto según el momento o arena de política en el cual se manifiestan. Algunos ejemplos de estacionalidad e influencia diferencial son: la capacidad de las agencias reguladoras de definir gran parte de la institucionalidad normativa; el impacto de los ministerios de finanzas en la afectación específica de recursos; la centralidad del Poder Legislativo en el momento de definir un modelo de política pública a futuro; la capacidad de movilización de los sindicatos durante la operación de los servicios; las empresas y su poder de comunicación de intereses a la opinión pública, sus contribuciones a campañas políticas, las vinculaciones internacionales para inversión y el conocimiento técnico específico de profesionales.

La conjunción de actores con determinadas capacidades y arenas que definen las instancias de negociación e intercambio entre los mismos producen resultados de política que asumen diversas características según la naturaleza de esos intercambios. Por ello, el análisis del proceso de formación de políticas como juego político, demuestra que los procesos a través de los cuales se toman las decisiones y se implementan las políticas son tan importantes como el contenido mismo¹³.

¹⁰ Ver Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarria, Koldo; Lora, Eduardo; Payne, Mark.; IPES 2006 - La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006 y Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto H.; Tommasi, Mariano: How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking, BID, 2010. Esta subsección está desarrollada en base a los documentos mencionados y toma referencias directas de un documento previamente producido por uno de los coautores del presente capítulo encomendado por el BID: Straface, Fernando y Kostenbaum, S.: Enfoques de análisis institucional en las intervenciones del Banco, trabajo preparado para la división de KNL-BID, mimeo, 2013.

¹¹ Para constituirse en actor central, un actor debe contar con alguna capacidad estratégica en alguna/s etapa/s del proceso de políticas que le otorga un rol definitorio en la configuración, avance o retroceso (bloqueo) de esa política.

¹² Los horizontes temporales son factores determinantes muy importantes del comportamiento político. Los actores con horizontes de largo plazo tienen más probabilidad de establecer los acuerdos intertemporales necesarios para mantener políticas efectivas. Por el contrario, los actores con horizontes temporales cortos tenderán a maximizar los beneficios políticos y de política de corto plazo, en detrimento del fortalecimiento institucional de largo plazo y de la credibilidad y calidad de las políticas.

¹³ Scartascini, Carlos, Spiller, Pablo, Stein, Ernesto H., Tommasi, Mariano: *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, BID, 2011

¹⁴ Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarria, Koldo; Lora, Eduardo; Payne, Mark: IPES 2006 - La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006.

En el juego político que se da en el sector de infraestructura, los actores, que pueden ser las empresas prestadoras de servicios, agencias reguladoras y/o entidades gremiales, interactúan en una variedad de arenas formales o informales.

Las características de las políticas que surgen de esta dinámica de interacción entre actores e instituciones condicionan, aunque no determinan, la calidad y efectividad que pueden tener las mismas reformas. Es posible identificar dimensiones a partir de las cuales caracterizar esta dinámica según el marco de economía política¹⁴:

- i) estabilidad vs volatilidad.
- ii) adaptabilidad vs rigidez.
- iii) coherencia y coordinación vs segmentación.
- iv) calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.
- v) orientación hacia el interés público vs cooptación por parte de intereses específicos.
- vi) eficiencia.

En el juego político que se da en el sector de infraestructura, los actores, que pueden ser las empresas prestadoras de servicios, agencias reguladoras y/o entidades gremiales, interactúan en una variedad de arenas formales (como una negociación en un momento de concesión o en una oficina de atención al público) o informales (por ejemplo, discusiones en la prensa entre sindicatos y empresas, o reuniones informales en el marco de acciones de lobby legislativo). Estas combinaciones complejizan el juego político que explica la economía política del sector, más aún cuando se incorpora el horizonte temporal y diferentes niveles de transparencia sobre los acuerdos entre actores.

La adaptabilidad y coordinación de los actores, la estabilidad o volatilidad de las instituciones, impactan directamente en los resultados de las políticas. Por ejemplo, las vinculaciones entre los gobiernos nacionales y sub-nacionales definen cómo serán algunas políticas de gran escala; las empresas proveedoras de servicios y de tecnología y las empresas constructoras deben negociar intereses y prioridades con los sindicatos y los entes de control. En obras que requieren financiación de privados o internacional, los bancos privados y de desarrollo y los acuerdos bilaterales entre países pueden cumplir un rol importante en el momento de priorizar y determinar las características de las inversiones, a través de cooperaciones técnicas o en el diseño de préstamos para infraestructura.

El ciclo político, que tiene una frecuencia de elecciones de entre 2 y 4 años, y la configuración del sistema de partidos también impacta en los resultados de las políticas de infraestructura, que requieren de horizontes temporales más largos de estabilidad. En un país con alta segmentación o polarización partidaria, en donde cada dos años se produce un acto electivo, se corre el riesgo de que las necesidades de coherencia, estabilidad y adaptabilidad de las inversiones de infraestructura se vean alteradas. El desarrollo de infraestructura incluye inversiones complejas, precisa coordinación intergubernamental, y supone la revisión periódica de tarifas y actualización contractual. Un país con un sistema de partidos fragmentado presenta mayores desafíos de agregación de intereses que impactan en la calidad y eficiencia de la provisión de infraestructura.

SECCIÓN 2: ACTORES E INSTITUCIONES EN LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA

El Estado y su participación en diferentes etapas del desarrollo de infraestructura

La relación que tiene la infraestructura con el desarrollo humano y productivo para un país convierte al Estado en un actor fundamental con una responsabilidad directa frente a la provisión de bienes y servicios de infraestructura. Más allá de que en determinadas circunstancias la provisión de infraestructura y la operación de los servicios puede recaer en agentes privados, el Estado es considerado como el garante de los servicios básicos frente a la población y frente al sector productivo. El Estado es quién garantiza a los ciudadanos el acceso a los servicios y toma decisiones de inversión en infraestructura que impactan directamente en el desarrollo económico del país. Por lo tanto, incluso cuando las inversiones

u operación de la infraestructura se encuentran en manos del sector privado, el Estado mantiene un rol como regulador y garante en última instancia del servicio. El nivel de preocupación y la calidad con la cual el Estado atiende las cuestiones de infraestructura impacta fuertemente en el desarrollo social y económico del país.

En infraestructura, al igual que en otros sectores, las decisiones del Estado tienen un impacto directo en cómo se va a terminar de configurar el juego político que va a enmarcar las operaciones. La configuración de este juego político es importante ya

que una diversidad de actores con intereses contrapuestos va a presionar por decisiones que tomará el gobierno y va a disputar los recursos disponibles.

Para comprender el rol del Estado en este sector, es necesario ver que no se trata de un ente homogéneo, sino de una institución que se compone de distintas piezas. Por un lado los diferentes

poderes dentro del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), las entidades que participan en el desarrollo del proceso político de toma de decisiones (ministerios, agencias reguladoras y de auditoría) y las distintas jurisdicciones (gobierno nacionales y sub-nacionales). Los diferentes poderes, entidades y los distintos niveles de gobierno tienen intereses propios, muchas veces contrapuestos y contradictorios entre sí, ya que responden a múltiples actores sumado a que manejan recursos políticos y económicos distintos.

La configuración del Estado en sus distintos niveles e intereses permite comprender cómo se toman las decisiones y cómo se configuran los procesos políticos que surgen en el momento de definir, priorizar y asignar recursos en infraestructura. Como se mencionó más arriba, los procesos políticos son un elemento central del éxito y/ o fracaso de las estrategias de desarrollo que impulsan la formación e implementación de las políticas. Estas asumen características propias de acuerdo a la configuración institucional, patrones históricos y dinámicas propias del país y el sector involucrado. En efecto, las políticas públicas surgen de la interacción de multiplicidad de actores, dentro del mismo Estado y fuera de él, que se relacionan en una variedad de escenarios.

Tanto en el nivel del gobierno nacional como en los gobiernos sub-nacionales, el Poder Ejecutivo es quien va a llevar adelante la implementación de los programas y políticas. Los ministros tienen un rol central en el diseño de la política. Se pueden identificar tres características principales de la organización institucional de los gabinetes que determinan la capacidad de los ministros para coordinar y cooperar entre sí y con otros actores políticos: el proceso por el cual se forma el gabinete, las reglas con las que se estructura el trabajo y la toma de decisiones, y la estabilidad de los miembros. La forma en que estas características se interrelacionan condiciona, además, la capacidad para realizar acuerdos inter-temporales que son fundamentales para la elaboración de políticas de calidad.

Dentro del **Poder Ejecutivo**, hay también intereses que tienen diferentes tipos de influencia en los procesos. Cada subsector tiene autoridades competentes específicas: por ejemplo, ministerios o secretarías ocupados por agentes del propio sector: ministerio de transporte, secretaria de energía, ministerio de obras públicas. En la mayoría de las operaciones sectoriales intervienen varios ministerios, desde las agencias que tienen un dominio técnico en los temas, por ejemplo, vivienda, energía o saneamiento, hasta las oficinas que manejan los presupuestos públicos y transferencias financieras, como los ministerios de hacienda. No sólo deben tenerse en cuenta las interacciones entre miembros de la administración política del gobierno. Además, los propios intereses específicos del sector también llevan a los ministerios a acotar el diálogo con los especialistas hacia cuestiones que son de interés específico del sector pero que no necesariamente coinciden con los objetivos generales planteados. Una cuestión adicional tiene que ver con las capacidades técnicas propias del Ministerio que coordina las cuestiones sectoriales. La negociación de las agencias sectoriales con el ministerio de finanzas evidencia desafíos al interior del mismo poder ejecutivo. Las expectativas de expansión de inversiones y las necesidades de mantenimiento de infraestructura muchas veces entran en conflicto con la política fiscal del ministerio de finanzas. En ocasiones esta disputa es saldada por el presidente o se refleja en ámbitos de coordinación intragubernamental como una secretaría de inversión pública o el consejo de ministros. No obstante, en cada proceso presupuestario el ministerio de finanzas recupera su poder de influencia sobre la asignación efectiva de recursos.

El rol del **Poder Legislativo** es fundamental en la elaboración de las condiciones y los marcos de acción de las actividades. Grandes proyectos que requieren intervenciones de largo plazo y con distintas etapas de intervención requieren de la aprobación de leyes específicas que autoricen al Poder Ejecutivo a llevar adelante los procesos. La construcción de redes de subterráneos, la creación de empresas estatales y la utilización de nuevas fuentes de generación energética requieren de la discusión y aprobación de leyes a través del Poder legislativo. Por ejemplo, en Argentina la Ley de Reforma del Estado (23.696) de 1989 autorizaba la privatización –bajo la modalidad de venta, locación o concesión– de la mayoría de las empresas productoras de bienes o servicios de propiedad estatal, y además habilitaba el mecanismo de capitalización de deuda como forma de pago en la transferencia de las empresas estatales. En la actualidad la Argentina debate sobre una nueva Ley de Hidrocarburos. El Poder Ejecutivo propone un marco legal que busca maximizar la capacidad de planeación del poder central y de redistribución posterior de utilidades. Las provincias involucradas, por su parte, pujan por una legislación que garantice mayor autonomía en la explotación de los recursos a cada gobierno sub-nacional. La arena principal para este debate será el Poder Legislativo, en el cual se expresarán dinámicas propias del sistema político argentino según su configuración y momento histórico en el cual se lleva a cabo la decisión sobre esta política.

Recuadro 1 - Los sistemas de partidos y su influencia en las políticas de infraestructura

- La estructura de sistemas de partidos influye en las características de las políticas de infraestructura en los países. Un sistema de partidos de alta fragmentación promueve agendas particularistas, con marcadas diferencias sobre la visión estratégica del desarrollo del país y/o fuerte preferencias regionales. Esto puede traducirse en una mayor dificultad para el Ejecutivo al momento de promover proyectos de infraestructura que requieran plazos largos y/o articulación entre gobiernos subnacionales.
- En cambio, un sistema de partidos con alcance nacional y baja fragmentación tenderá a permitir acuerdos más amplios en sus alcances y plazos, permitiendo la definición de políticas más estables.
- La articulación de los partidos en el poder legislativo impacta en los debates sobre inversiones y compromisos de largo plazo. Legislaturas con alto particularismo pueden aprobar proyectos de ley incluyendo modificaciones extensas que, en ocasiones, desnaturalizan las iniciativas originales. En un proyecto de alcance nacional pueden surgir influencias regionales que afecten los resultados y requieran nuevas rondas de negociaciones. También pueden ejercer influencia fuera del ámbito legislativo formal, a través de negociaciones bilaterales entre los líderes legislativos y los funcionarios ejecutivos en cuanto a qué proyectos se presentan y la forma que toma cada legislación. El modo en el que el sistema de partidos nacional está constituido determinará la fluidez de dicho diálogo.

El funcionamiento del **Poder Judicial** puede ser también clave en determinadas circunstancias, especialmente cuando surgen disputas entre los distintos actores involucrados y puede arbitrar en situaciones de conflictos, que pueden ser variadas, como la necesidad de hacer cumplir contratos entre privados, cuestiones tarifarias, o disputas territoriales que pueden surgir en procesos de reasentamientos o de obras que generan algún impacto en el medio ambiente.

En el caso del desarrollo de infraestructura, la intervención de actores del sector privado supone la resolución de conflictos sobre la interpretación y aplicación de contratos en el marco del poder judicial cuando los contratos no resultan completos y las inquietudes de las partes no pueden ser saldadas por la agencia reguladora. La instalación de servicios de agua potable en un municipio, por ejemplo, puede dar lugar a varios tipos de reclamos que se resolverán en la justicia: consumidores que no recibieron la prestación según lo comprometido pueden reclamar ante la justicia a las empresas privadas subcontratadas para realizar las obras. Estas mismas empresas pueden ser, a su vez, demandadas por el Estado porque no cumplen con los plazos o la calidad de la prestación. Las empresas pueden reclamar que los costos de prestación exceden lo pactado inicialmente al contrato, y precisan ajustes tarifarios o de subsidios. Organizaciones no gubernamentales pueden recurrir a la justicia para hacer cumplir un derecho humano.

En efecto, la injerencia de la justicia en estos temas tendrá que ver con las capacidades de las agencias reguladoras y las especificaciones de los contratos. La judicialización de las disputas surge en relación con la imperfección de los contratos y la incapacidad de las agencias reguladoras de intervenir. Esto es paradójico, porque en ocasiones para los mismos actores involucrados a veces resulta conveniente judicializar una disputa (en vez de resolverla a través del ente regulador).

Una justicia independiente y sólida generará, a su vez, mayor confianza en los actores para generar acuerdos intertemporales e inversiones de largo plazo: para los inversores privados, porque confiarán en que los litigios se resolverán de forma imparcial, respetando los contratos; para los usuarios de los servicios y consumidores de los bienes, porque sabrán que ante inconvenientes con los servicios o las tarifas tendrán un lugar donde resolver los conflictos; y para el Estado, último garante de la prestación, porque podrá hacer cumplir los términos del contrato si los socios privados no cumplen con sus compromisos.

Por su parte, en el desarrollo de la infraestructura, entran en juego distintos niveles de gobierno. Por un lado, **el gobierno nacional** cuenta con recursos que permiten llevar adelante importantes obras de infraestructura, ya sea brindando condiciones para el sector privado, negociando capitales a través de préstamos con privados u organismos de crédito o realizando directamente las inversiones. Al mismo tiempo, el gobierno nacional puede definir prioridades de infraestructura teniendo en consideración una estrategia de desarrollo del país que abarque todo el territorio y que puede ser multisectorial.

Por otro lado, los **gobiernos sub-nacionales** tienen particular relevancia debido al factor territorial asociado con las intervenciones en infraestructura. En cualquier proyecto de mejoramiento de la infraestructura (vial, sanitaria, energética, entre otros), donde las intervenciones están circunscriptas geográficamente, los gobiernos subnacionales son actores clave en el desarrollo de los procesos, pudiendo promover o desalentar acciones específicas ya que poseen la jurisdicción sobre el territorio. El vínculo político entre los gobiernos subnacionales y los gobiernos nacionales en estos proyectos muchas veces define los alcances en la implementación y el éxito o fracaso de la operación.

Para los gobiernos subnacionales, la prioridad es atraer inversiones a su región. Más allá de la enunciación por parte del gobierno nacional de una estrategia de desarrollo “óptima”, las provincias adherirán a la misma siempre cuando arbitren positivamente sus intereses. Estas disputas se intensifican cuando no existe una estrategia de inversión en infraestructura multisectorial y a nivel país que determine las prioridades a corto, mediano y largo plazo.

A su vez, a los gobiernos subnacionales se los puede subdividir en gobiernos provinciales o estatales y gobiernos municipales. El gobierno municipal es quien se encuentra más cercano a las demandas de infraestructura de la población, pero es generalmente la jurisdicción que cuenta con menos capacidad institucional y menos recursos económicos. Incluso, puede darse el caso que una gran obra de infraestructura con impacto regional (por ejemplo un puerto), se instale en un municipio y algunos de sus costos deban ser absorbidos por éste, sin recibir compensación, como por ejemplo los costos relacionados con la adquisición de tierras o reasentamiento de la población.

De este modo, el juego político en el sector de infraestructura se traduce en una disputa por recursos y decisiones de inversión reproducida en distintos niveles. Por un lado, la priorización de los objetivos de inclusión social convive con metas desarrollo económico y productivo del país que impactan en la competitividad de la economía. Por otro lado, existe una disputa sectorial y territorial. La disputa sectorial se produce entre las distintas necesidades de infraestructuras (mayor inversiones en el sector agua, saneamiento o energía) o dentro de un mismo sector puede haber disputa por diferentes soluciones tecnológicas (transporte ferroviario vs. marítimo o generación de energía nuclear vs. hidroeléctrica). Por último, existe también una disputa territorial, dado que las necesidades de infraestructuras no son homogéneas a lo largo y ancho de un país.

En cualquier circunstancia, el proceso de toma de decisiones en infraestructura es crítico para el Estado dada la gran sensibilidad que tienen estas decisiones en la relación a la inclusión social y al desarrollo económico del país. A esto se le suma la gran complejidad de este proceso debido a que las inversiones suelen ser importantes desde el punto de vista económico y la cantidad de actores involucrados con intereses contrapuestos.

Las inversiones de infraestructura incluyen centrales eléctricas y plantas potabilizadoras de agua con sus redes de distribución, rutas y vías para el transporte de personas y carga, vías para trenes, rellenos sanitarios o redes cloacales con plantas de tratamiento. Estas inversiones suponen bienes durables e inmóviles, constituyendo lo que se considera **monopolios naturales**. Los monopolios naturales requieren de grandes inversiones iniciales con un largo plazo de recuperación, además de altos costos de mantenimiento, por lo que la competencia suele no ser conveniente para ninguna de las partes¹⁵. Para el Estado, la necesidad de cumplir estas expectativas bajo las presiones de distintos grupos de interés, con recursos limitados y, en muchos casos, con baja capacidad técnica, vuelve esta tarea altamente compleja y con costos políticos en juego que suelen ser muy altos.

Es común que en el proceso de toma de decisiones para grandes obras de infraestructura se encuentren involucrados distintos niveles de gobiernos, funcionarios y tomadores de decisión con función política, así como las burocracias de los distintos ministerios y agencias de gobierno involucradas. A la diversidad de actores dentro del Estado en sus distintos niveles y jurisdicciones, se agregan otros actores como los gremios, las empresas prestadoras, asociaciones de la sociedad civil, otros actores que participan del financiamiento y la operación y los propios usuarios.

Asimismo, las arenas se constituyen según el tipo de decisión o reforma que se está llevando a cabo y según los actores clave en el proceso. Por ejemplo, cada gobierno tiene capacidades y restricciones diversas según el tipo de política, el sector o la ubicación geográfica para participar de una u otra arena y en sus intercambios con otros actores. Según el momento de acción del proceso de reforma, al cambiar la arena también cambia la capacidad de acción de cada actor involucrado. Las

¹⁵ Gomez-Ibañez, José A. Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion. Harvard University Press. 2003.

arenas marcan el momento del encuentro entre actores. En la definición de un contrato de servicio público, el gobierno central a través de sus poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) tiene un nivel de negociación importante dado que es quien pone las condiciones dentro de un marco legal y regulatorio sobre el cual incide directamente. Pero en la implementación, si hay fallas o urgencias en la provisión del servicio, la presión social, las demandas de los medios de comunicación y los propios gobiernos subnacionales pueden alterar el equilibrio de fuerzas y lograr beneficios a las empresas prestadoras por fuera del marco legal o regulatorio. El poder de apalancamiento es variable, como en el caso de las asociaciones gremiales frente a cambios en la situación macroeconómica o disputas entre gobiernos nacionales y subnacionales en momentos de redefinición de condiciones, y cuanto menor el horizonte temporal en cada arena, mayor será la volatilidad del equilibrio de poder entre actores.

En el juego político de las decisiones de infraestructura, **los ministros y el gabinete del Poder Ejecutivo desempeñan un papel clave junto con las burocracias que dirigen**. Probablemente, una burocracia fuerte y capaz mejora la calidad de la ejecución de las políticas públicas. El papel de las burocracias va más allá de la implementación de políticas: también juegan un papel importante en la preparación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. Tener una burocracia técnicamente competente e independiente que forme parte de la toma de decisiones e implementación de políticas puede facilitar los acuerdos inter-temporales, especialmente en aquellas áreas que son propensas a la politización y el oportunismo político. Una burocracia técnicamente sólida permite una mejor definición de los modos de provisión, el seguimiento de los contratos, la capacidad de comprender las especificidades del sector para definir tarifas, costos, subsidios y esquemas de provisión de los servicios o bienes públicos. Una burocracia con conocimientos técnicos y experiencia de gestión puede realizar un buen seguimiento de las políticas de regulación y tiene la capacidad de hacer cumplir los contratos. La administración pública independiente y técnicamente sólida genera un núcleo de conocimientos en la institución que la convierte en una contrataparte calificada de las empresas prestadoras y menos vulnerable a intereses privados.

La participación de **la burocracia** como actor en el juego político puede variar de ser un actor con capacidad de veto informal a ser un actor protagónico que también facilita la colaboración y cooperación para mantener o mejorar una política específica. En el sector infraestructura, la formulación de los procesos requiere de cierta capacidad técnica y experiencia. Quienes participan en la definición técnica de los procesos y en la elaboración de la documentación específica que suele ser requerida (especificaciones, contratos, normativa, etc.) suelen tener gran poder de influenciar el proceso. Muchas veces el proceso de toma de decisión está acompañado por la elaboración de documentos técnicos que viene establecidos por otras instituciones, especialmente cuando se deben elaborar pliegos de concesión o se busca financiamiento a través de bancos privados, organismos multilaterales o esquemas de asociación público privado.

Por último, en muchas circunstancias el mismo Estado sirve como operador de la infraestructura o como proveedor de un servicio. En estas situaciones, el Estado conforma **empresas públicas** para cumplir una función específica. En el caso de las empresas públicas puede existir una tensión entre su administración profesional y las demandas del proceso político. En ocasiones el cuerpo gerencial mantiene un fuerte lazo con el poder político del Gobierno y cuenta con una baja autonomía para la toma de decisiones y con los mecanismos de control necesarios para llevar adelante una gestión orientada completamente al servicio.

En los esquemas de privatización de empresas que proveen servicios de infraestructura, los **Entes Reguladores** asumen una responsabilidad central. El trabajo de las agencias regulatorias en el marco de los contratos de privatización resulta importante para un buen funcionamiento de los sistemas. Las agencias regulatorias contribuyen a definir la calidad y oportunidad con la que se prestan los servicios, tienen participación en el cumplimiento de los contratos y arbitran conflictos en la prestación o cambio en las condiciones de base. Por eso, es importante que estas agencias reguladoras cuenten con la autonomía, recursos humanos calificados y el financiamiento necesario para llevar adelante sus funciones¹⁶.

EN LA DEFINICIÓN DE UN CONTRATO DE SERVICIO PÚBLICO, EL GOBIERNO CENTRAL A TRAVÉS DE SUS PODERES (EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL) TIENE UN NIVEL DE NEGOCIACIÓN IMPORTANTE.

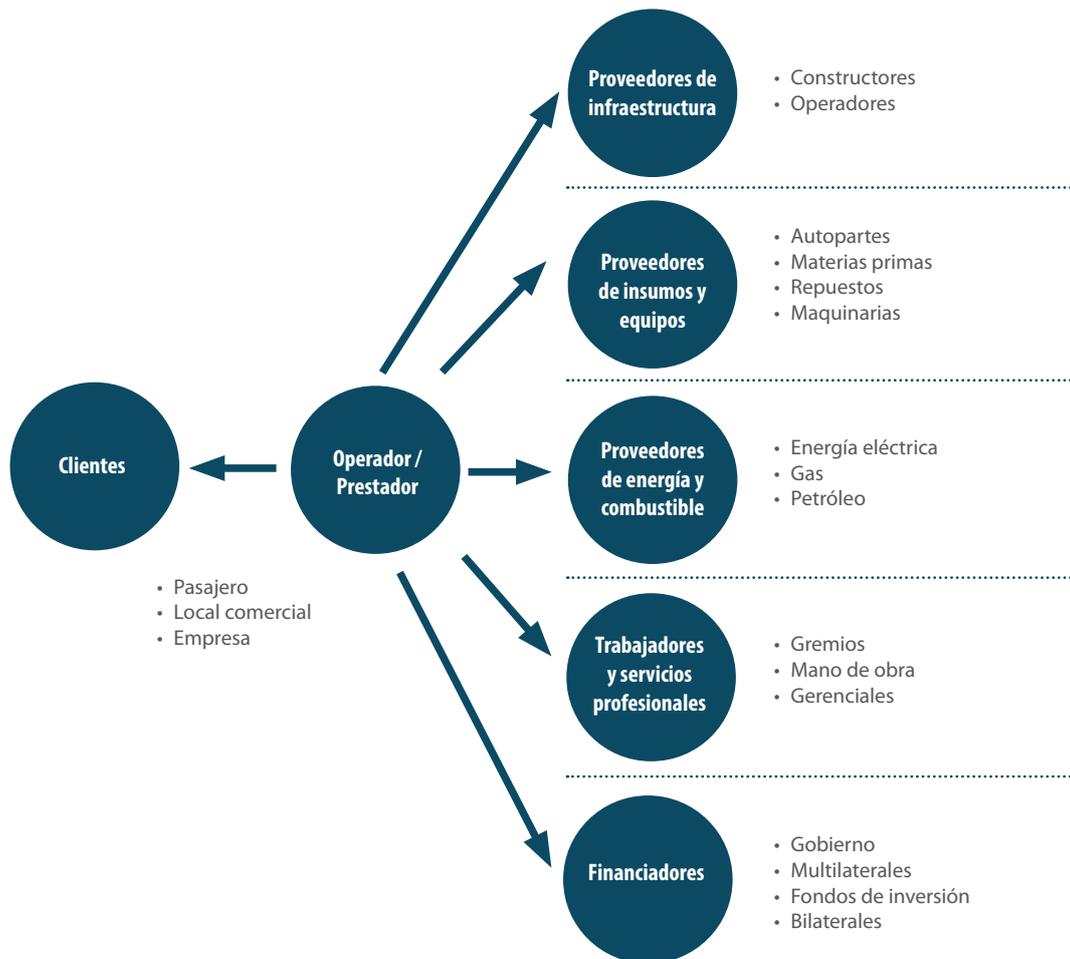
¹⁶ Gomez-Ibañez, José A. Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion. Harvard University Press. 2003.

Otros actores

Fuera del Estado existen otros actores con capacidades diferenciales que participan en el juego político del sector infraestructura, según las distintas instancias del ciclo del proyecto. La misma operación de infraestructura representa una compleja trama de interrelación de actores. Los proveedores de maquinarias, energía, insumos, recursos financieros y humanos tienen injerencia en la prestación que reciben los clientes, consumidores o usuarios finales del servicio, ya sea transporte, agua potable, o energía eléctrica, como se muestra en la Figura 2. La dinámica de la relación entre cada actor y el proveedor y las arenas en las que estos actores dialogan impactan en la calidad, oportunidad y eficacia de la prestación.

En general, los operadores o prestadores finales de infraestructura tienden a actuar con un margen de rentabilidad menor que las empresas que los proveen de insumos, al mismo tiempo que se encuentran más expuestos a cambios en la demanda¹⁷. Por eso, es común que se dé un proceso de concentración creciente de empresas prestadoras, en función de las economías de escala del servicio (transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento). Simultáneamente, los mismos operadores y prestadores directos del servicio a la comunidad intentarán integrar empresas de provisión de insumos, para de esta manera reducir los riesgos asociados a su dependencia (lo que genera una integración vertical). Por su parte, las mismas empresas proveedoras de insumos (equipos, infraestructura, tecnologías, materias primas) pueden ejercer así una influencia importante tanto sobre los operadores como sobre el Estado, en la aprobación de estándares y ejecución de obras específicas. Esta dinámica refuerza la demanda de capacidad estatal para empatar desde la regulación el conocimiento técnico asociado a estándares de operación del servicio.

Figura 1. Mapa de actores y cadena de valor



Fuente: elaboración propia en base a Barbero y Bertranou (2014)

¹⁷ Barbero y Bertranou (2014) "Una asignatura pendiente estado, instituciones y política en el sistema de transporte". Documentos de Trabajo en Estudios del Transporte N° 1. Instituto del Transporte. Universidad General San Martín, 2014

Los **sindicatos y asociaciones gremiales** tienen un peso importante en la prestación de infraestructura a partir de la obra especializada, especialmente en los países con alta tradición de actividad sindical. En algunos países, los sindicatos en el siglo XX han sido espacios de formación de técnicos y profesionales y han alimentado el desarrollo de varias industrias relacionadas con infraestructura¹⁸. Los sindicatos pueden armar asociaciones transitorias con las empresas o los gobiernos de turno, según marque su propia agenda y según el nivel de alineación ideológica de cada gremio con las autoridades políticas. Pueden ocurrir divisiones al interior de sindicatos afectados al transporte que generen competencia entre sí, o puede haber cooptación de autoridades sindicales por empresarios o gobiernos, lo que definirá en cada caso la posición que ocuparán estos grupos con gran capacidad de movilización que afecta tanto la prestación misma de la infraestructura como la opinión pública.

La selección de políticas y las orientaciones primordiales de las mismas pueden ser influenciadas por la generación de conocimiento sectorial que en determinadas ocasiones informa el juego político. Los **actores del conocimiento experto** nucleados en universidades, *think tanks*, y consultoras privadas. Estos son capaces de influir con su trabajo y su conocimiento específico creando legitimidad y generando concesos respecto a invertir de determinadas formas en un sector específico o proponer determinadas soluciones tecnológicas. Al mismo tiempo, en ocasiones su participación en el juego de políticas puede contribuir a ponderar la experiencia externa y los modelos exitosos en otros países. No debe descartarse, sin embargo, el potencial conflicto de interés en la asignación de conocimiento experto cuando este trabaja como parte de un consorcio privado que disputa una iniciativa específica.

Los **organismos internacionales y bancos de desarrollo** acompañan la definición de políticas y las decisiones sobre cómo llevar adelante los procesos, los sectores a priorizar y las tecnologías más apropiadas para un país. Dependiendo del desarrollo relativo del sector y la capacidad estatal, en algunas circunstancias influyen fuertemente sobre las decisiones de infraestructura de un país. Estos actores asumen estrategias de inversión con prioridades específicas, mecanismos de financiamiento y facilidades complementarias a países (cooperaciones técnicas para estudios específicos en un sector), que orientan las decisiones de política pública. Los diálogos de política que se llevan a cabo en ocasión de la asunción de un nuevo gobierno pueden determinar una porción de las prioridades de la administración que inicia y la cartera de apoyo financiero para ese período. Asimismo, los fondos de inversión, agencias bilaterales y otros países también son actores importantes en el financiamiento al desarrollo de infraestructura.

Las **empresas proveedoras de los servicios** son responsables de operar y desarrollar las acciones necesarias para que los servicios de infraestructura lleguen a los usuarios. Un rol similar es el que cumplen las empresas que proveen tecnología para el sector, como fabricantes de insumos o equipos. Los proveedores de bienes o servicios a los prestadores de infraestructura son también un actor clave. En muchos casos son los generadores de la tecnología, fabricantes de equipos, constructoras de obras y de montaje para la prestación misma del servicio de infraestructura. Las empresas por lo tanto mantienen una relación directa y un proceso de negociación constante con el Estado. Al mismo tiempo, son quienes tienen las capacidades técnicas y un conocimiento del sector que muchas veces ni siquiera el Estado o las agencias reguladoras poseen. La definición de reglas de juego que controlen y den al mismo tiempo garantía a los proveedores de los servicios es fundamental para un correcto funcionamiento de la provisión de servicios.

Los **usuarios** en determinadas circunstancias tienen influencia en la toma de decisiones de los políticos, ya sea pudiendo afectar el resultado electoral, o en algunos momentos con un grado de conflictividad social. De acuerdo a la situación política del país, los ciudadanos cuentan con distintos niveles de presión sobre los tomadores de decisión política.

Los usuarios, ya sea como clientes o beneficiarios, pueden estar unidos en agrupaciones o ser representados a través de **asociaciones de la sociedad civil**. Estas organizaciones pueden ejercer presión sobre los gobiernos o las empresas y tienen determinados mecanismos de control en situaciones donde son requeridos aspectos de mitigación de impactos, como por ejemplo una situación de daño

EN TÉRMINOS IDEALES, DEBERÍA SER POSIBLE PARA EL ENTE PÚBLICO O PRIVADO QUE BRINDA EL SERVICIO RECUPERAR LOS COSTOS DE MANERA AUTOSUFICIENTE.

¹⁸ Ver Barbero y Bertranou (2014) "Una asignatura pendiente estado, instituciones y política en el sistema de transporte". Documentos de Trabajo en Estudios del Transporte N° 1. Instituto del Transporte. Universidad General San Martín, 2014

social o ambiental. Estas organizaciones pueden ser ONG y/o agencias independientes tales como agencias de defensa de los consumidores, periodistas y medios. Estos actores colaboran con la transparencia del sistema y, en el caso de las salvaguardas ambientales para los proyectos de infraestructura, resultan fundamentales para contribuir a la inclusión y el respeto de las mismas en las operaciones. Existen también grandes empresas que consumen servicios de infraestructura y pueden ejercer presión sobre otros actores, como proveedores del servicio o el propio Estado. Estos usuarios pueden ser grandes industrias o empresas que consumen un servicio en gran escala, como por ejemplo, empresas de logística que son usuarios de puertos o de infraestructura vial, grandes industrias que usan energía, operadores de telefonía o internet, etc.

Recuadro 2 - Interacciones y complejidades entre actores en las políticas de infraestructura

- En el caso de las políticas de transporte público confluyen dos características
 - i) se trata de un servicio público de consumo masivo, por lo que se encuentra una altísima politización en el proceso de diseño e implementación;
 - ii) la acción involucra distintos niveles de gobierno, variando la configuración institucional según los países.
- A esto se suma la existencia de liderazgos a nivel local; así como la percepción del problema por parte de la población.
- Finalmente, algunas reformas como la implementación del BRT requieren ser tratadas como un megaproyecto, pues sobrepasan la capacidad de las administraciones locales o de las institucionalidades burocráticas existentes para manejarlo en una línea business as usual; en particular requieren de la creación de agencias para la ejecución de los proyectos con recursos y potestades.

Fuente: Straface, Fernando y Kostenbaum, S.: Enfoques de análisis institucional en las intervenciones del Banco, trabajo preparado para la división de KNL-BID, mimeo, 2013

SECCIÓN 3: LA DINÁMICA DEL SECTOR EN LA PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS Y PROYECTOS: EPISODIOS SELECCIONADOS

Esta sección ilustra distintas interacciones entre actores del marco de arenas institucionales formales e informales. Cada una de las dinámicas que se desarrollará muestra un momento en la planificación, implementación, negociación, arreglos de financiación y/o el procesamiento de externalidades que la prestación de infraestructura conlleva.

La sección adopta una visión general del ciclo de política en la prestación de infraestructura, identificando situaciones típicas del juego político. Luego, una revisión de las dinámicas de reforma en algún subsector, permite analizar las interacciones y las arenas características de ese momento. Los desafíos de financiar las inversiones, la operación y prestaciones, también marcan una impronta propia a los actores y sus capacidades relativas. Por último, para ir más en detalle sobre dos momentos específicos, se detallan las situaciones de alianzas público-privadas como estrategia de inversión, y el manejo de las externalidades que la prestación de infraestructura genera.

El juego político entre actores

Para comprender cómo se definen las prioridades sobre infraestructura y las formas de implementación de los proyectos, es importante aproximar el proceso de formación de políticas públicas en cada país.

Los servicios de infraestructura, incluyendo agua y saneamiento, energía y transporte, pertenecen a sectores de infraestructura muy diferentes. En general, no existe un único ministerio a cargo de priorizar y tomar decisiones sobre cómo invertir en infraestructura en forma integral, considerando el impacto directo de financiar uno u otro aspecto de infraestructura y teniendo en cuenta los beneficios puntuales que implica para los afectados directos y la población en general. Esto se traduce en un **proceso de disputa por capital político y recursos entre los distintos sectores para posicionarse en la agenda política**. Esta dinámica se refleja (y potencia) en la primacía de modelos de provisión de infraestructura fraccionados, en el cual los sectores no incorporan los impactos (positivos y negativos) de un proyecto sobre los demás sectores¹⁹.

A su vez, las inversiones en infraestructura suelen ser evaluadas desde el punto de vista político con otros destinos cuyo retorno es más inmediato o visible, como ayudas sociales o programas de embellecimiento urbano.

¹⁹ Serebrisky, Tomás, Infraestructura Sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Estrategia de Infraestructura. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013

Además, son los **distintos niveles de gobierno** los que tienen que tomar decisiones y priorizar proyectos para asignar recursos frente a la competencia de intereses entre variados grupos de actores. Los gobiernos toman la decisión en un contexto de intereses políticos y técnicos muchas veces contrapuestos frente a demandas que vienen desde el mismo gobierno o sistema político, las empresas prestadoras, las industrias y los ciudadanos. Por lo tanto, es sumamente importante comprender en la toma de decisiones sobre infraestructura los procesos de posicionamiento de las prioridades en la agenda política, la generación de consensos y la búsqueda de legitimidad por parte de los actores involucrados. Por lo general, éste resulta en un proceso complejo a nivel técnico y de cierta conflictividad política.

Al mismo tiempo, existe un **factor territorial** que es particularmente relevante para comprender el sector de infraestructura, ya que dentro de un mismo país, provincia o ciudad pueden priorizarse obras de infraestructura en determinados sectores del territorio. Un determinado país puede, por ejemplo, tener buena infraestructura de transporte en zonas tradicionalmente productivas o cercanas a puertos, disminuyendo los costos logísticos de esa región y otra región con una infraestructura deficiente, aumentando considerablemente el costo final de sus productos²⁰. En este aspecto, los recursos para presionar a quienes toman las decisiones sobre inversiones en infraestructura, ya sea desde las industrias, gobiernos locales o ciudadanos que buscan una mejor provisión de servicios, explican cómo se distribuyen los servicios en el territorio y a quienes puede beneficiar.

La relación política entre los distintos niveles de gobierno explica en una parte importante la priorización de recursos destinados a infraestructura. Asimismo, **el contexto del país y la situación política particular** permiten que distintas formas de provisión de servicios puedan ser utilizadas. Existen situaciones en las que resulta poco viable la inclusión del sector privado en la provisión de infraestructura, ya sea por cuestiones de contexto, **factores ideológicos**, condiciones poco atractivas o por deficiencia en la normativa vigente. Por el contrario, existen situaciones en las que resulta factible y hasta conveniente incluir al sector privado, como cuando las instituciones del sector público se encuentran con falta de recursos o desprestigiadas por falta de capacidad institucional y la intervención privada es una solución factible. Las privatizaciones en Argentina, que se lograron en un plazo de tiempo muy corto, entre 1990 y 1994, pueden comprenderse si se tiene en cuenta el contexto del país, donde una profunda crisis afectaba el Estado y se requerían caminos rápidos para reducir el gasto público y brindar mejores servicios públicos. Es difícil pensar que un proceso de privatización como el de Argentina pueda ser factible en un contexto social y político diferente.

Respecto a las formas de provisión, existe una multiplicidad de esquemas con diferentes roles para el sector público y privado. En cada situación, el éxito o fracaso puede ser explicado, en gran parte, comprendiendo el proceso de toma de decisiones e implementación. En otras palabras, un sistema de provisión de infraestructura tanto público o privado va a funcionar mejor o peor en gran medida por la calidad del contexto institucional que rige las relaciones entre los actores.

Recuadro 3 - Desafíos de financiamiento para el sector de agua y saneamiento

- Las decisiones fundamentales sobre el nivel de las inversiones del sector, y de las empresas, se determinan como parte del proceso presupuestario anual de la Nación (o estado/provincia, o incluso municipio), el cual tiene un fuerte componente político.
- Los principales desafíos que esta dinámica de funcionamiento son:
 - Inestabilidad en el tiempo de las inversiones
 - Inestabilidad asociada a aspectos políticos
 - Ineficiencia en las inversiones
 - Ineficiencia en la planificación de inversiones
 - Ineficiencia en la ejecución de inversiones

Fuente: Straface, Fernando y Kostenbaum, S.: Enfoques de análisis institucional en las intervenciones del Banco, trabajo preparado para la división de KNL-BID, mimeo, 2013

²⁰ La Argentina por ejemplo, tiene mejor infraestructura de transporte en la zona de Buenos Aires-Santa Fé, zona tradicionalmente exportadora de alimentos y tiene grandes deficiencias en la región del Norte Grande donde los costos logísticos vuelven a la región poco competitiva. La región del Norte Grande padece un retraso estructural de larga data, mensurable en términos de la brecha del producto per cápita respecto del promedio nacional, importantes déficit de infraestructura, preocupantes indicadores sociales y una generalizada falta de dinamismo en su aparato productivo. (ver "La competitividad en Norte Grande" en www.desarr-territorial.gov.ar)

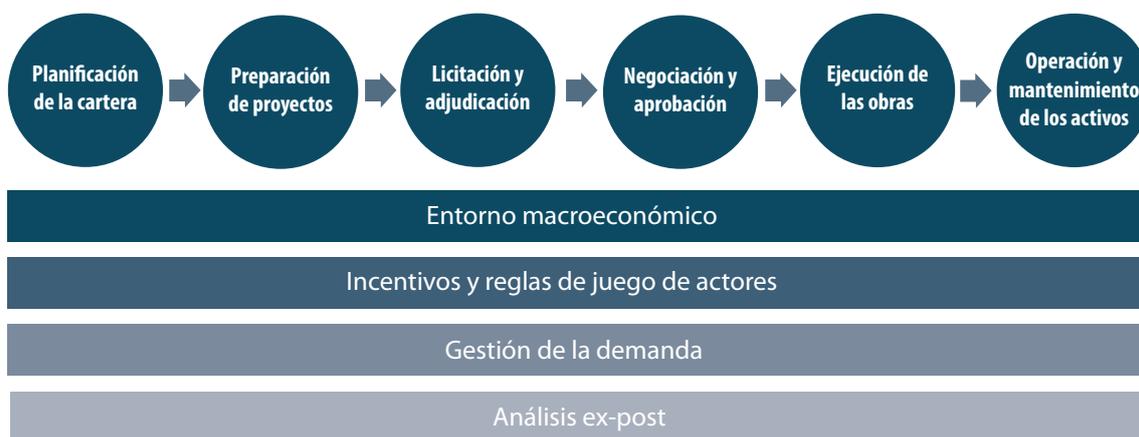
El ciclo de la política pública en infraestructura

Como ya se ha mencionado, el juego político en infraestructura se da entre los distintos niveles de gobierno (nacionales y subnacionales), distintos ministerios o agencias estatales (agencias sectoriales, ministerios de finanzas, gabinete del poder ejecutivo), operadores del servicio, constructoras, bancos o agentes de financiamiento, medios de comunicación, usuarios y organizaciones de la sociedad civil (de usuarios, ambientales, de derechos humanos, etc.).

En infraestructura es particularmente importante comprender el ciclo de la política, ya que muchas de las instituciones involucradas tienen capacidades relativas diferenciales en alguna etapa de esta secuencia. El análisis de políticas públicas introduce el concepto analítico de ciclo de política para contemplar las etapas en la definición, implementación y evaluación de las políticas. En el caso del sector infraestructura este ciclo se traduce desde los aspectos conceptuales y analíticos a la gestión en los esquemas de ciclo de proyecto, con características propias del sector: las inversiones financieras son multimillonarias, los tiempos de ejecución multianuales, la cantidad de actores involucrados en la prestación es numerosa y varía de acuerdo al momento del ciclo. Este ciclo pauta en forma normativa las diferentes arenas en donde los actores se encontrarán y pondrán en juego su instrumental de capacidades e influencia. Este caso se hace mayor mientras más diverso es el origen de los fondos para financiar las inversiones. Analizando el ciclo es posible comprender en qué momento los representantes electos del estado tienen mayor presencia e influencia, cuándo las burocracias técnicas son definitorias, en cuáles instancias los grupos de usuarios domiciliarios pueden ejercer un poder de presión y cómo las cámaras empresarias pueden vetar un proceso de reforma.

El ciclo, cuando se respetan sus principales componentes, funciona entonces como un acuerdo entre las partes de cómo se va a desarrollar el proceso de identificación, diseño e implementación de la infraestructura en cuestión. Funciona como una sucesión de arenas que permite acuerdos intertemporales entre actores. Para los organismos de crédito o para otras fuentes privadas de financiamiento, el acuerdo sobre un ciclo de política funciona como un marco para el diseño, preparación, implementación y supervisión de las reformas. Al mismo tiempo, determina roles y responsabilidades de los actores y los procesos de consultas entre actores y la documentación necesaria en cada etapa para poder continuar a la siguiente. El ciclo de política suele tener las siguientes etapas que se muestran en la Figura 2.

Figura 2. El ciclo de política en infraestructura



Fuente: Barbero, IDEAL CAF 2013.

En cada una de las etapas, existe una serie de requerimientos relacionados principalmente con la elaboración de documentación técnica específica (estudios sobre cuestiones técnicas y de ingeniería del proyecto, impactos de la implementación, de financiamiento o de adquisiciones), consultas con los distintos actores (sobre los impactos del proyecto, cuestiones de mitigación ambiental y social) y evaluación. La definición de un marco normativo explícito de ciclo de proyecto permite a los distintos actores cierta transparencia sobre el proceso, la coordinación entre ellos y contiene las expectativas sobre los tiempos, posibilidades de colaboración y la participación en cada etapa.

En el caso específico de proyectos de infraestructura, que involucra desde el principio del proceso a una multiplicidad de actores que cumplen roles específicos, se acuerda en primera instancia, en un manual operativo, que consiste en un ciclo de proyecto que funciona como un mapa de ruta y especifica ciertos hitos que deberán cumplirse para poder continuar con la siguiente etapa. Tal como se menciona en un documento *flagship* de CAF: “la provisión de infraestructura puede ser vista como un proceso en el que múltiples actividades secuenciales se eslabonan para crear un producto que agrega valor al destinatario final. Es una perspectiva que abarca el ciclo de vida completo, desde la definición de la cartera de proyectos hasta la operación y el mantenimiento. En adición a las fases típicas del ciclo del proyecto, el esquema adoptado reconoce la incidencia que tienen el contexto macroeconómico, los incentivos y reglas de juego y la gestión de la demanda a lo largo de todo el proceso. El análisis *ex post*, que “cierra” el ciclo, tiene el rol clave de brindar enseñanzas para mejorar los procesos ante la evidencia de los resultados”²¹ (ver Figura 4).

Para dar algunos ejemplos, en la negociación de financiamiento con organismos internacionales de crédito, el ciclo de proyecto determina en qué instancias deberán realizarse consultas públicas o presentar determinada documentación a los Bancos para revisión (pedidos de no objeción). En el caso de una asociación público privada (APP), al inicio del proyecto se especifica un sistema de gestión de proyecto, que implica la conformación de un directorio, comités y equipos de asesores específicos que rinden cuentas a las distintas partes. Esta definición del ciclo del proyecto es clave para transparentar y definir los principales hitos a cumplir para avanzar a las siguientes etapas. El ciclo de proyecto funciona entonces como una operacionalización concreta de lo que se conoce en un nivel más analítico como el ciclo de política.

El éxito o fracaso de la política a implementar va a depender en gran parte del desarrollo de este proceso. En este proceso es donde surgen los distintos intereses en juego y ciertas actividades definidas en el ciclo del proyecto están pensadas para lograr espacios de consenso, permitiendo que el proceso continúe, y canalizando el conflicto que pueda surgir durante el mismo. Cuanto más explícito sea el ciclo del proyecto y sea respetado por la agencia responsable de llevarlo adelante, será más fácil canalizar los conflictos potenciales que pudiesen aparecer durante el proceso y definir las acciones de compensación y mitigación correspondientes. En otras palabras, el rendimiento de los recursos dependerá de cómo se lleven a cabo estas actividades. Un proyecto sin una buena preparación, donde no se cumplen todos los pasos acordados, y que es licitado en forma apresurada, sin contemplar aspectos de liberación de predios o impactos ambientales, en la etapa de obra es probable que estos errores aparezcan como un impedimento de continuar con el proceso.²²

En muchas situaciones un marco como puede ser el ciclo del proyecto, no está explícito o no es respetado en su totalidad. Para quienes implementan estos proyectos, la participación de otros actores y la necesidad de llevar adelante procesos de consulta puede resultar tedioso y considerado como una forma de extender demasiado los tiempos del desarrollo e implementación de un proyecto. Esto produce en muchos casos que los actores no puedan participar en el proyecto y no encuentren instancias de cooperación, lo que puede traducirse en la búsqueda por los actores que quedan excluidos de canales formales o informales para influenciar u oponerse al proceso. Esto muchas veces se traduce en mayores costos del proyecto, en importantes retrasos e incluso en proyectos que no pueden llevarse a cabo.

Reformas en la provisión de infraestructura

Los procesos de reforma se llevan a cabo en contextos de alta politización. Una situación característica de reforma es cuando el gobierno que se encarga de la provisión quiere incorporar al sector privado como prestador de los servicios. En estos procesos de reforma se vuelven evidentes los intereses contrapuestos entre actores, la falta de capacidad técnica y problemas en las instituciones y transparencia en los procesos de toma de decisiones.²³

El juego político se ve alterado cuando se considera una reforma, una nueva operación o cambios en las estructuras institucionales o financieras. Para hacer una evaluación de forma anticipada sobre estos cambios, y de esta forma procesar los riesgos que se identifican, el análisis de actores, instituciones y sus interacciones puede recurrir a la identificación de los canales de transmisión de estas reformas. En general, se pueden identificar algunos canales de transmisión de los impactos, que pueden ser a su vez de corto,

²¹ Barbero, José. “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina”. IDEAL 2013. CAF.

²² Barbero, José. “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina”. IDEAL 2013. CAF.

²³ Ver Moore, M: *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press, 1995

mediano y/o largo plazo en sectores específicos. Por ejemplo, para el caso de proyectos de infraestructura, las reformas pueden traer alteraciones en los niveles de empleo, en los precios (producción, consumo, salarios), en el acceso a bienes y servicios, en el nivel de activos y en las transferencias financieras e impuestos. Cada uno de estos aspectos lleva a los actores con nivel de veto o influencia en el sector a tomar posiciones, aliarse y reaccionar de modos característicos. Asimismo, el análisis del juego político requiere también tomar en consideración los procesos de decisión y cómo involucran a los diversos actores, tanto de manera formal, como a través de las prácticas y costumbres.

En el año 2002, se propuso una importante reforma en el servicio de agua potable en Delhi, India donde se buscaba mejorar la eficiencia y la sustentabilidad financiera del servicio mediante la inclusión del sector privado en varias de las actividades. Para lograr estos objetivos, la agencia responsable de proveer agua en Delhi, junto con el Banco Mundial, comisionó un estudio a la empresa Price Water House Coopers para llevar adelante un estudio de preparación del proyecto. Como resultado, grupos activistas y ciudadanos llevaron adelante campañas en contra de este proceso, alegando que el Estado buscaba des-reponsabilizarse de sus funciones y que el proyecto no tenía en cuenta las necesidades de los usuarios más vulnerables, hasta el punto que se encontraron serios problemas en el diseño y los costos del estudio. Asimismo, resultó fuertemente criticado el proceso de selección de la consultora como poco transparente, sin contar con un proceso de selección abierto. Como resultado, en el año 2005 el proyecto terminó dándose de baja.²⁴

En situaciones de alta conflictividad social y donde no existen instituciones bien establecidas con mecanismos transparentes, resulta más complicado para las empresas privadas involucrarse en estos procesos. Por un lado, existen los riesgos propios del país, para los cuales las empresas utilizan como referencias a ciertas agencias que hacen medición de riesgos, cuantificando una serie de factores como la estabilidad política, la regulación y normativa del país, las condiciones socioeconómicas, entre otras. Por otro lado, existen riesgos específicos del sector o proyecto, los cuales requieren un análisis más detallado de las expectativas y proyecciones del proyecto y los riesgos asociados a las externalidades económicas, sociales o ambientales que pueden volver la iniciativa menos atractiva.

Para minimizar riesgos se especifican condiciones especiales dentro de los contratos entre los privados y el gobierno responsable. El problema surge cuando existe poca capacidad técnica y mucha urgencia para redactar los contratos. El caso de las privatizaciones en Argentina muestra esta situación donde, por distintas circunstancias, fue necesario llevar a cabo una renegociación de los contratos. En el caso de Aguas Argentinas, se llevó a cabo un contrato de concesión por 30 años y se otorgó la concesión a la empresa que ofrecía, además de ciertas características técnicas, el mayor descuento a la tarifa vigente. Este contrato fue en ese momento el mayor sistema de saneamiento unitario del mundo dado en concesión, abarcando una población total de 8,6 millones de habitantes, de los cuales el 70 % recibía abastecimiento de agua y el 58 % el servicio de saneamiento, totalizando más de seis millones de usuarios.²⁵ Asimismo, la concesión no pagaba ningún tipo de canon durante la duración de todo el contrato.

El contrato establecía también que las tarifas no podían ser aumentadas durante los primeros 10 años de la concesión. Sin embargo, a menos de un año de iniciada la concesión, la empresa Aguas Argentinas solicita a la autoridad regulatoria un aumento de tarifas y el Ministerio de Economía autoriza la renegociación del contrato, aunque se habían identificado incumplimientos por parte de la empresa. Las modificaciones intentaban también hacer frente a las presiones de los intendentes y las comunidades que buscaban que se brinde servicio en zonas de bajos recursos, no incluidas en el contrato original. Estos factores terminaron justificando un importante aumento de las tarifas, que se elevaron un 13,5% para los usuarios existentes, mientras que un 42% para aquellos usuarios que se incorporaban al servicio.

A pesar de esta modificación de los contratos, el Ente Regulador en el informe del segundo año identificó que el concesionario no cumplió con las obras que sirvieron de fundamento para el aumento tarifario.²⁶ En 1997, a través de un decreto del gobierno nacional, se abre una nueva instancia de renegociación del contrato. En la renegociación aparecen, por un lado, la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía y Servicios Públicos y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia

²⁴ Koonan S. and Sampat P., "Delhi Water Supply Reforms: Public-Private partnerships or privatization?". Published in: 47/17 Economic and Political Weekly (2012), p. 32-9. International Environmental Law Research Centre.

²⁵ García, Américo. La renegociación del contrato de "Aguas Argentinas" (o como transformar los incumplimientos en mayores ganancias). Realidad Económica 159. 19/7/2006. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

²⁶ García, Américo. La renegociación del contrato de "Aguas Argentinas" (o como transformar los incumplimientos en mayores ganancias). Realidad Económica 159. 19/7/2006. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

de la Nación, y por otro lado, la Empresa Aguas Argentinas S.A. El Ente Regulador no fue convocado a pesar de ser quien tenía el conocimiento técnico y la información para poder negociar y se dejó sin participación a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los usuarios. Como conclusión, se observa que desde el inicio de la concesión se fueron realizando modificaciones en un contexto signado por demandas de la empresa y variables políticas y sociales que moldeaban el marco de decisión.

Este juego político entre actores se puede encontrar en la mayoría de los grandes proyectos de infraestructura. **El caso de la implementación del Transantiago**, que implicó una modernización y reestructuración integral del sistema de transporte público en la ciudad de Santiago de Chile, muestra la importancia que tiene este juego político y cómo el poder relativo de cada actor puede influenciar fuertemente el proceso de toma de decisiones.

El Transantiago fue prioritario en la agenda inicial del Presidente Ricardo Lagos. El presidente tuvo un rol clave en la entrada en agenda e incorporación como acción de gobierno de esta iniciativa. A medida que empezó el proceso de implementación, la falta de coordinación entre actores, incluyendo varias de las instituciones del gobierno, volvió el proceso altamente conflictivo.²⁷ Una de los puntos considerado clave para comprender el resultado fue la falta de un organismo o autoridad metropolitana que asumiera la responsabilidad y tuviese las atribuciones para tomar decisiones sobre el sistema de transporte en forma integral. Las Secretarías Regionales Ministeriales, que participaron del proceso de toma de decisión, contaban con pocos recursos económicos, con débil personal técnico y rutinas de gestión de sistemas mucho más simples. Para mitigar esta situación, se creó un grupo especial (Transantiago) para coordinar las actividades y llevar adelante los procesos de preparación, licitación y supervisión.²⁸

Otro punto interesante a destacar es la competencia de intereses dentro del mismo sector transporte. Para comprender el caso de Transantiago es importante considerar el rol que tuvieron la empresa responsable de operar el Metro de Santiago y quienes operan las autopistas. Si bien los distintos modos de transporte en teoría deberían ser complementarios y contribuir a un sistema de transporte más racional y eficiente, la realidad es que los modos de transporte compiten entre sí por mayores inversiones y por la demanda de usuarios que pagan por los servicios. Por un lado, la voluntad política de Lagos estaba expresaba en una modernización y cambio integral del sistema de transporte de buses con integración al sistema de metro. Pero los recursos nunca estuvieron destinados en forma acorde a la magnitud del plan. Desde el punto de vista presupuestario, las prioridades eran la construcción de un conjunto de autopistas y la ampliación del Metro, siendo la modernización del sistema de buses un elemento más bien menor, sin grandes aspiraciones; La falta de presupuesto fue determinante a la hora de comprender la falta de inversión en obras prioritarias de infraestructura para que el sistema funcione como había sido planeado.²⁹ La agenda política del Presidente Lagos privilegiaba el Metro por el horizonte político del presidente y la capacidad de manobra que creía tener comparado con los cambios en el sistema de buses.³⁰

Una vez iniciado el proceso, existió una fuerte oposición por parte de los operadores tradicionales del transporte colectivo, dado que muchos quedaban afuera de la provisión del servicio con el nuevo sistema. Esta oposición pudo ser neutralizada por las autoridades y leyes de seguridad, teniendo el gobierno que llevar a juicio a cinco de los principales líderes de la industria que terminaron en prisión. En un principio, los operadores no tenían ningún tipo de prioridad en la licitación del nuevo sistema, pero se les dio la posibilidad de utilizar sus vehículos en las nuevas concesiones, lo que les dio un cierto capital para influir en el proceso.³¹

En el momento de comenzar las operaciones del nuevo sistema, los usuarios se opusieron fuertemente a los cambios, lo que llegó a desestabilizar al gobierno de Bachelet en febrero del 2007. Una rápida respuesta permitió que se introduzcan cambios con mejoras en el servicio. Por lo general, la opinión pública fue ampliamente negativa respecto a la capacidad del gobierno de realizar cambios en el sistema de transporte colectivo y en definitiva el gobierno no obtuvo el crédito político que buscaba.³²

²⁷ Hidalgo, D; Graffteaux, P. Case Study Transantiago, Santiago, Chile: A critical look at major bus improvements in Latin America and Asia, 2007

²⁸ Quijada R, Tirachini A, Henríquez R, Hurtubia R. "Investigación al Transantiago: Sistematización de Declaraciones hechas ante la Comisión Investigadora, Resumen de Contenidos de los Principales Informes Técnicos, Información de Documentos Públicos Adicionales y Comentarios Críticos". 30-Nov-2007

²⁹ Quijada R, Tirachini A, Henríquez R, Hurtubia R. "Investigación al Transantiago: Sistematización de Declaraciones hechas ante la Comisión Investigadora, Resumen de Contenidos de los Principales Informes Técnicos, Información de Documentos Públicos Adicionales y Comentarios Críticos". 30-Nov-2007

³⁰ Hidalgo, D; Graffteaux, P. Case Study Transantiago, Santiago, Chile: A critical look at major bus improvements in Latin America and Asia, 2007

³¹ Hidalgo, D; Graffteaux, P. Case Study Transantiago, Santiago, Chile: A critical look at major bus improvements in Latin America and Asia, 2007

³² Hidalgo, D; Graffteaux, P. Case Study Transantiago, Santiago, Chile: A critical look at major bus improvements in Latin America and Asia, 2007

El caso de Transantiago ejemplifica el carácter multiactoral y multitemporal de las negociaciones de infraestructura. Las negociaciones políticas terminan siendo en última instancia decisivas a la hora de definir la asignación de recursos, así como la capacidad técnica de los distintos actores que puede llevar a que las decisiones terminen siendo en mayor o menor medida fácticamente válidas.

Cómo financiar la inversión en infraestructura: tarifas y subsidios

La provisión de bienes y servicios del sector de infraestructura incluye un momento clave que es el de definir el costo para los usuarios y las empresas de recibir dicho bien. En estos momentos de decisión los poderes de presión, de veto, las capacidades de movilización y las restricciones de cada grupo de actores se ponen en juego en los diferentes ámbitos de acción, y el análisis de economía política contribuye a ilustrar cómo se producen estas interacciones y cómo se explican los resultados de la política.

Otro de los principales desafíos está relacionado con los recursos necesarios para la inversión y la operación de los servicios. En términos ideales, debería ser posible para el ente público o privado que brinda el servicio recuperar los costos de manera autosuficiente. Esto significa tener la capacidad de recaudar tarifas que cubran todos los costos requeridos. De cualquier forma, la autosuficiencia raramente sucede cuando hablamos de infraestructura y servicios públicos.

El carácter social y los beneficios generales al país que anteriormente fueron mencionados hacen que el Estado tenga una injerencia particular en el momento de definir tarifas, las cuales por lo general incluyen un fuerte componente de subsidio en la inversión y operación. Los gobiernos enfrentan dilemas entre óptimos sociales y políticos y óptimos económicos de la provisión de infraestructura.

El rol del Estado frente a la necesidad de universalizar el acceso y minimizar la desigualdad social vuelve más complicada la posibilidad de lograr la sostenibilidad financiera a través de la venta de estos servicios a los usuarios y el cobro de tarifas. Por ello, parte de los costos de inversión y de operación terminan recibiendo en mayor o menor medida subsidios por parte del Estado. El subsidio se justifica en la medida que el costo asociado a las externalidades negativas de no brindar el servicio y los beneficios por las externalidades positivas que la provisión del servicio produce son mayores a los costos del subsidio.

Asimismo, el cobro de tarifas en forma suficiente como para cubrir el total de costos es políticamente sensible por la ausencia de un patrón histórico de cobro y en otros casos porque realmente determinados grupos vulnerables de la población o sectores productivos quedarían excluidos de tener que pagar el costo total del servicio. En ocasiones, incluso llega a tomar intervención el poder judicial custodiando derechos o suspendiendo medidas de política hasta tanto el ejecutivo clarifique o delibere, con los grupos de interés y proveedores, el camino a seguir.

En varios países la provisión de ciertos servicios no se cobra o tiene una tarifa altamente subsidiada por el Estado. En ciertas situaciones, incorporar modificaciones en los esquemas tarifarios puede ser altamente conflictivo, especialmente cuando los usuarios no están acostumbrados a pagar por los servicios. Un típico caso donde la población es reticente a pagar por los servicios es para el uso de la infraestructura vial, dado que tradicionalmente la gente no está acostumbrada a pagar por su uso. Incluso en países como Estados Unidos, donde hay una costumbre de pagar por la provisión de servicios, existe un rechazo a pagar por servicios que antes se brindaban en forma gratis, o más bien subsidiada por el gobierno. Este es el caso, por ejemplo, de los peajes que se quisieron imponer en Nueva York en el año 2008 para reducir la congestión y brindar recursos de la Autoridad Metropolitana de Transporte para mejorar el transporte público. En esta situación, la población se opuso fuertemente al pago de peajes y la legislatura del estado de Nueva York rechazó el plan a pesar de contar con un apoyo federal de 354 millones de dólares.³³

En casi ningún contexto las tarifas de servicios se van actualizando acorde a las necesidades reales de inversión u operación debido al alto costo político. Incluso cuando la provisión está delegada hacia agentes privados, el Estado suele mantener alguna de las decisiones críticas del sector e influye en las decisiones tarifarias, ya sea en forma directa

EN TÉRMINOS IDEALES, DEBERÍA SER POSIBLE PARA EL ENTE PÚBLICO O PRIVADO QUE BRINDA EL SERVICIO RECUPERAR LOS COSTOS DE MANERA AUTOSUFICIENTE.

³³ Congestion Pricing Plan dies in Albany. The New York Times. April 7, 2008. http://cityroom.blogs.nytimes.com/2008/04/07/congestion-pricing-plan-is-dead-assembly-speaker-says/?_php=true&_type=blogs&_php=true&_type=blogs&_r=1, Acceso en Julio 15, 2014

o a través de los órganos de control, que en la mayoría de los casos responden a los intereses políticos y cuentan con limitada capacidad técnica como para establecer tarifas técnicas apropiadas.

Por lo general, las tarifas se fijan con limitados criterios técnicos y están más justificadas por intereses políticos de corto plazo, lo que pone al sector en un círculo de deterioro. Por eso, es importante comprender la tensión entre el impacto político de subir tarifas, que es inmediato y seguramente rechazado por la población, y la necesidad de contar con una perspectiva que permita la sustentabilidad de largo plazo del servicio.

La burocracia y los especialistas de la empresa prestadora participan en el dilema sobre aumentos tarifarios. Según las características propias de las agencias especializadas podrán tener más elementos técnicos para argumentar o mayor o menor libertad de acción para justificar ajustes y cambios tarifarios. Además, no solo deben justificarlos ante la autoridad política, la cual es naturalmente renuente a aceptarlos, sino que también tienen la amenaza de enfrentar a los usuarios, que descontentos por los aumentos promueven protestas, o lobby con congresistas o concejales para impedir los ajustes. En ocasiones, simplemente para evitar tener que argumentar en estos contextos, las empresas simplemente no intentan solicitar aumentos tarifarios, y buscan acceder a mayores partidas presupuestarias, que incluyen el financiamiento no solo de la inversión, sino también de sus gastos corrientes.

Alianzas Público Privadas

Por lo general, el gobierno tiene que decidir entre proveer estos servicios directamente desde el sector público o desarrollar distintos esquemas para incluir al sector privado en la provisión u operación de los servicios de infraestructura. De incluir al sector privado, los gobiernos son responsables de definir esquemas contractuales apropiados junto con un esquema regulatorio que asegure ciertos niveles de calidad y precio del servicio. El enfoque de economía política, estudiando la dinámica de interacción de actores en ámbitos de acción específicos, ayuda a comprender los motivos y los caminos por los cuales se tomaron las decisiones sobre la provisión del bien o servicio.

El desafío para el Estado es, entonces, definir reglas claras para gobernar la relación entre el Estado y quienes pueden proveer estos servicios desde el sector privado. Debido al carácter de monopolio natural, los privados son altamente vulnerables sin la adecuada protección del Estado, una vez que realizan las inversiones en infraestructura durable y no movable. Por lo tanto, el gobierno tiene la misión de regular la calidad y precios de los servicios, al mismo tiempo que debe ofrecerle a quienes invierten un retorno razonable de la inversión a través del cobro de tarifas o subsidios.³⁴

No obstante, si bien los privados son vulnerables al oportunismo de los gobiernos que pueden cambiar las reglas de juego una vez que se llevó adelante la inversión, los gobiernos y usuarios pueden también volverse vulnerables frente a los privados debido al carácter monopólico que tiene la provisión del servicio. Uno de los problemas más comunes surge cuando las agencias del gobierno son vulnerables a los intereses de ciertos grupos, como las empresas proveedoras, sus empleados o clientes dejando de lado los intereses del público en general y del bien común y que atentan contra el objetivo de promocionar servicios en forma eficiente y con precios razonables.³⁵

Si bien estos problemas deberían resolverse a través de normativas apropiadas y contratos que regulen el comportamiento de las partes, en ocasiones los contratos resultan deficientes debido a los altos costos de transacción involucrados en el momento de la negociación, dado que es imposible para cada uno de los actores conocer todos los aspectos relacionados con el servicio o las contingencias que se pueden producir. Por ejemplo, conocer la tarifa técnica de un servicio –el boleto de transporte, el litro de agua potable– requiere una experticia técnica y una cantidad de información que no siempre está disponible incluso para los mismos operadores (los costos de brindar un mismo servicio a diferentes grupos poblacionales, territoriales, no son los mismos). Por otro lado, los operadores en general no tienen la flexibilidad de ajustar las tarifas en el corto plazo en función de la inflación, los costos de insumos, y cuestiones relacionadas con el contexto macroeconómico del país (los contratos se firman por lapsos de tiempos que no pueden prever las eventualidades macroeconómicas a futuro). Asimismo, los cambios tecnológicos o ajustes en las regulaciones ambientales pueden redefinir los mismos términos de la provisión del servicio (si el país decide ajustarse a nuevas normas internacionales de regulación ambiental, las condiciones mismas de provisión del técnicamente. Al mismo tiempo, ciertos actores involucrados en el proceso pueden beneficiarse ocultando información relevante.³⁶ Como resultado, difícilmente los contratos tengan en consideración todos los aspectos que pueden modificar las condiciones del servicio y serán requeridas instancias de renegociación.

³⁴ Gomez-Ibañez, José A. *Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion*. Harvard University Press. 2003, pag. 2

³⁵ Gomez-Ibañez, José A. *Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion*. Harvard University Press. 2003

³⁶ Gomez-Ibañez, José A. *Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion*. Harvard University Press. 2003, cap.2

La renegociación surge cuando el contrato original y el impacto financiero de la concesión se ven significativamente modificados como consecuencia de contingencias que no se encontraban en la formulación inicial. Según la experiencia latinoamericana de las últimas décadas, los sectores más afectados a las renegociaciones han sido los de transporte y servicios de agua, que han renegociado entre un 55% y 75% de los contratos, por lo general en un lapso de dos años a pesar de ser contratos de 20 o 30 años. Una alta tasa de renegociación pone en tela de juicio la validez de los contratos de concesión.³⁷ Esta situación muestra también la dificultad de determinar las obligaciones de los operados y la incorporación de las externalidades del contexto social, político y económico en un contrato. En este tipo de situaciones es cuando es importante rescatar la importancia de un sistema judicial independiente y confiable.

En el caso de inversiones con largos horizontes temporales, un sistema judicial independiente también ayuda a consolidar las alianzas público-privadas y otro tipo de contrataciones. Por un lado, garantiza los derechos de propiedad de la inversión privada, logrando un impacto en el riesgo percibido de los socios privados y por lo tanto en el arbitraje por precio y condiciones de rentabilidad que buscan. El caso de petróleo y gas es clásico: para la exploración y la innovación el Estado ofrece beneficios y puede existir un temor a expropiación una vez logrados los avances. Por eso muchos socios privados buscan condiciones de rentabilidad extraordinaria desde el principio para de esa forma compensar potencial de expropiación futura. Un sistema judicial sólido y coherente minimiza esta búsqueda de rentabilidad extraordinaria.

Recuadro 4 - La reforma del sector eléctrico en Argentina

- La reforma del sector eléctrico en Argentina buscó generar competencia en el sector. Antes de 1992, el sector energético estaba dominado por empresas públicas. La competencia se logró segmentando el sector y vendiendo los bienes al sector privado. Lo primero que se hizo fue la separación de las funciones de generación, transmisión y distribución con un principio de incompatibilidad entre funciones, lo que significaba que una empresa no podía participar en la generación y distribución en forma simultánea. Por otro lado, la distribución y transmisión, por sus características monopólicas, se mantuvieron como actividades reguladas por el Estado y operadas por concesiones otorgadas a través de licitaciones abiertas. Las plantas de generación fueron privatizadas y obtenían acceso libre a las redes de transmisión y generación. Desde el punto de vista regulatorio, la única restricción era la de cumplir con la normativa ambiental y de seguridad vigente.

Fuente: Bouille D, Dubrovsky H, Maurer C. *Reform of the Electric Power Sector In Developing Countries: Case Study of Argentina*. Institute of Energy Economics, Bariloche Foundation, World Resources Institute. March 2001

La reforma se puede comprender en un contexto de crisis profunda del sector energético donde los intentos de volver más eficientes a las empresas públicas habían fracasado, en parte por no poder conciliar los intereses de los propios técnicos de las compañías, burócratas, sindicatos, políticos, proveedores privados y contratistas. Esto convenció al gobierno de la necesidad de una reforma radical del sector. Parte del problema surgió también por disputas entre la jurisdicción nacional con las jurisdicciones provinciales y problemas con los pagos y transacciones con las provincias. Desde este punto de vista, el problema tenía un tinte político debido a la interferencia de los gobiernos provinciales en las empresas públicas nacionales.³⁸

La reforma fue liderada por el poder ejecutivo nacional con un muy pequeño número de especialistas y consultores contratados para llevar adelante los estudios técnicos y la documentación. La sociedad civil no formó parte de la discusión, en parte por la debilidad de las asociaciones de consumidores y porque la situación de crisis ayudó a fomentar la idea de que era necesaria una transformación radical del sector. Esto puede explicar por qué la solución única que fue propuesta no tuvo gran discusión. Por otro lado, a los sindicatos se les ofreció un programa accionario en las empresas. Al mismo tiempo, los sindicatos pertenecían al mismo partido político del

³⁷ Guasch, L. 2004. "Concesiones en infraestructura: Cómo hacerlo bien". The World Bank

³⁸ Bouille D, Dubrovsky H, Maurer C. *Reform of the Electric Power Sector In Developing Countries: Case Study of Argentina*. Institute of Energy Economics, Bariloche Foundation, World Resources Institute. March 2001.

gobierno y por razones políticas apoyaban la reforma. La reforma se pudo llevar a cabo sin consulta pública, presentándose cualquier otra alternativa como inviable y la necesidad de una reforma radical como inevitable.³⁹

Otro actor importante fueron los organismos multilaterales, que tuvieron un importante rol en el desarrollo energético de todos los países de la región. Los organismos de crédito fueron las principales fuentes de financiamiento y abrieron las puertas para que se financie el sector desde el sector privado. El Banco Mundial ofreció también financiamiento para las indemnizaciones y retiros voluntarios, la corporativización y reorganización de las empresas públicas para que puedan ser privatizadas y determinó condiciones de reforma del sector en sus documentos de préstamo.⁴⁰

Externalidades

Todos estos proyectos cuentan con un componente importante de externalidades positivas: acceso al servicio, desarrollo económico y humano, inclusión social y la integración). Asimismo, tienen importantes externalidades negativas relacionadas con los costos y complejidad de los proyectos y los impactos que pueden tener en el medio ambiente.

Para llevar adelante la construcción de la infraestructura requerida en servicios de agua, energía o transporte, se requieren autorizaciones para intervenir un territorio (derechos de vía). El derecho de vía supone en muchos casos la expropiación de privados a través de la declaración de dominio público. Al mismo tiempo, la construcción y operación de infraestructura puede impactar en la seguridad y en el medio ambiente, volviendo el rol del Estado en la regulación esencial para evitar resguardar la seguridad y la salud pública.⁴¹

La cuestión ambiental se vuelve cada vez más relevante debido al impacto que puede tener frente al problema del cambio climático. "Los países enfrentan el desafío de sumarse responsablemente al esfuerzo global de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que generan los sectores de infraestructura (particularmente la generación de energía y el transporte)".⁴²

Estas externalidades negativas aumentan los riesgos asociados con el proyecto, afectando muchas veces la capacidad de involucrar actores con capacidad de financiamiento, como los bancos de desarrollo o el sector privado. Por lo general, en la identificación de riesgos y durante la negociación entre los distintos actores sobre como mitigar las externalidades negativas es donde surgen los conflictos de interés. La sociedad civil, por su parte, presiona a los gobiernos para que brinden soluciones a las deficiencias en infraestructura y el Estado, frente a las crecientes presiones de la sociedad civil para el desarrollo de proyecto, busca necesariamente que se involucre el sector privado. Una gestión inapropiada de la cuestión socio ambiental puede llevar a que proyectos terminen no resultado factibles y que los procesos no lleguen a culminarse.

La construcción de la planta hidroeléctrica Yaciretá, financiada en gran parte por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, además de cuestiones relacionadas con una mala gestión del proyecto, tuvo que sortear una serie de situaciones relacionadas con el programa de mitigación de sus impactos sociales y ambientales. Algunos de los principales problemas que se le atribuían al proyecto estaban relacionados con la inundación de causas en la cercanía del río, contaminación de las fuentes de agua, problemas de salud como parásitos, diarreas e infecciones en la piel y un inadecuado reasentamiento de hogares. Las críticas relacionadas con la gestión social y ambiental del Proyecto llevaron al Banco Mundial a iniciar un Panel de Inspección para evaluar las quejas presentadas ante la institución por proyectos en lo que está involucrada. El costo del proyecto estimado en USD 3.500 millones pasó, a la fecha que se realizó el Panel de Control por el Banco Mundial, a tener un costo mayor a los USD 8.500 millones. Al mismo tiempo, la represa operaba por debajo de lo previsto según su capacidad planificada, deteriorando la sustentabilidad económico del proyecto. En consecuencia, el proyecto fue por un tiempo abandonado por las dificultades financieras y de gestión. Uno de los puntos levantados por el Panel, además de las deficiencias en la gestión del Proyecto, se relacionaba con el tiempo que llevó implementar el proyecto. Las cuestiones sociales y ambientales que terminaron teniendo un gran peso en el momento de evaluar los avances se habían puesto en la agenda solo en los últimos años. En otras palabras, lo que antes no era necesariamente tan problemático pasó a ser un tema fundamental en la implementación de Yaciretá y demás proyectos de infraestructura con importantes impactos ambientales y sociales.⁴³

³⁹ Bouille D, Dubrovsky H, Maurer C. Reform of the Electric Power Sector In Developing Countries: Case Study of Argentina. Institute of Energy Economics, Bariloche Foundation, World Resources Institute. March 2001.

⁴⁰ Bouille D, Dubrovsky H, Maurer C. Reform of the Electric Power Sector In Developing Countries: Case Study of Argentina. Institute of Energy Economics, Bariloche Foundation, World Resources Institute. March 2001.

⁴¹ Gomez-Ibañez, José A. Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion. Harvard University Press. 2003

⁴² Barbero, José A. "La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria. IDEAL 2011. CAF.

⁴³ The Inspection Panel Report. Review of Problems and Assessment of Action Plans: Argentina/Paraguay: Yacireta hydroelectric plant. World Bank. September 1997.

SECCIÓN 4: UNA AGENDA PARA EXPANDIR EL ENFOQUE DE ECONOMÍA POLÍTICA EN INFRAESTRUCTURA

Esta sección presenta herramientas para analizar las reformas de infraestructura dentro del marco de economía política. Mucho se ha trabajado en el análisis de economía política de las políticas públicas, y algunas de las herramientas que se utilizan para estudiar las reformas pueden ser de utilidad para el caso de infraestructura. La mayoría de las agencias de desarrollo han creado algún enfoque particular sobre el tema. A continuación se presentarán aquellas herramientas que puedan ser de utilidad a los funcionarios para enfrentar mejor los desafíos del diseño y supervisión de los operadores de infraestructura.

Herramientas para analizar el juego político en políticas de infraestructura

La incorporación del análisis institucional, complementada con el análisis de actores, es clave para abordar el análisis del juego político. El análisis de actores⁴⁴ es importante dado que en cuestiones de políticas públicas son varios los actores, sus intereses son diversos y suelen variar con el tiempo, lo cual produce variaciones en las interacciones entre ellos. Ya se ha analizado a lo largo del documento la multiplicidad de actores en el área de infraestructura y el dinamismo de sus interacciones.

Para constituirse en actor central, un actor debe contar con alguna capacidad estratégica en alguna/s etapa/s del proceso de políticas que le otorga un rol definitorio en la configuración, avance o retroceso (bloqueo) de esa política: por ejemplo, los proveedores de insumos en la definición de estándares de operación y tecnologías, los sindicatos en las presiones de salarios, necesidades de subsidiar la operación y la opinión pública. El análisis de actores reconoce que “los resultados de la toma de decisiones están en función de los intereses político-económicos e ideológicos de las principales partes interesadas en las políticas bajo estudio. La finalidad de este tipo de análisis es identificar sus características e intereses, al igual que la naturaleza y su grado de influencia en las políticas, las reformas o las intervenciones actuales o futuras. Por su parte, el análisis institucional tiene como objetivo descubrir las organizaciones e instituciones formales e informales que definen el contexto en el que se emprenden estas políticas, reformas o intervenciones.”⁴⁵

estudio. La finalidad de este tipo de análisis es identificar sus características e intereses, al igual que la naturaleza y su grado de influencia en las políticas, las reformas o las intervenciones actuales o futuras. Por su parte, el análisis institucional tiene como objetivo descubrir las organizaciones e instituciones formales e informales que definen el contexto en el que se emprenden estas políticas, reformas o intervenciones.”⁴⁵

⁴⁴ Se define a una parte interesada como un individuo, comunidad, grupo u organización que guarda algún interés en el resultado de determinada intervención, ya sea porque le afecta positiva o negativamente, o porque puede ejercer influencia también de manera positiva o negativa en la misma (DFID). Este anexo toma referencias directas de un documento previamente producido por uno de los coautores del presente capítulo encomendado por el BID: Straface, Fernando y Kostenbaum, S: Enfoques de análisis institucional en las intervenciones del Banco, trabajo preparado para la división de KNL-BID, mimeo, 2013.

⁴⁵ Siguiendo la metodología propuesta por Banco Mundial (TIPS, 2007), aunque quizás la distinción no sea tan evidente en la realidad, existen tres tipos principales de actores:

- Actores claves. Son las que pueden influir de forma significativa en una determinada intervención, o bien, desempeñan un papel importante en el éxito de la misma;
- Actores primarios. Son individuos y grupos que en última instancia resultan afectados por una determinada intervención, ya sea como beneficiarios (impacto positivo) o bien como “desbeneficiarios” (impacto negativo).
- Actores secundarios. Son todos los demás individuos o grupos con algún interés o papel intermedio en la actividad en cuestión.”

World Bank: TIPS Sourcebook, 2007.

Cada actor tiene, además, diversos niveles de interés, diferentes motivaciones y variados niveles de poder e influencia. El análisis de las partes interesadas a nivel macro fija su atención en los actores principales; es decir, aquellos que pueden influir considerablemente en el diseño, la implementación y los resultados de las reformas a las políticas: partidos políticos, funcionarios, empresarios. Adicionalmente, el análisis de actores en todos los niveles ilustra un aspecto muy importante del proceso de formación de políticas: las políticas de reformas cambian -al ser implementadas-, a los actores políticos y su poder relativo, lo que, en consecuencia, cambia el juego político que dio lugar a la política inicialmente. Esto reconfigura el mapa de actores y demuestra la dinámica de las interacciones e influencias mutuas entre actores, arenas e instituciones.

Complementariamente al análisis de actores, se puede llevar adelante un análisis institucional. "El análisis institucional examina las "reglas del juego" que se elaboran para regir el comportamiento e interacción de los grupos en las esferas política, económica y social de la vida. Este análisis se basa en la necesidad de entender que tales reglas, ya sea que se establezcan formalmente o que se arraiguen informalmente en la práctica cultural, se interponen y distorsionan, a veces de manera fundamental, los impactos previstos de las reformas a las políticas."⁴⁶ El análisis institucional en el sector infraestructura identificará las reglas de juego en la que los actores operan: normativa, regulación y organismos.

El primer paso consiste en identificar los actores característicos del sector. Al estudiar a los actores, el análisis debe rescatar las siguientes dimensiones:

- Naturaleza de las relaciones entre actores, dentro del sector, con otros sectores.
- Bases históricas de esas relaciones entre actores.
- Expectativas y percepciones de los actores sobre sus propias capacidades y las percepciones sobre las expectativas de los otros actores involucrados.
- Relaciones de poder existentes.
- Cómo y por qué han cambiado estas relaciones de poder y las expectativas a través de los años.
- Cómo se dan las alianzas en el contexto presente y cómo estas alianzas impactan a las políticas actuales.
- Cuáles son los roles, mandatos y responsabilidades.

Similarmente, debe realizarse un análisis de las instituciones del sector, centrándose en los siguientes puntos:

- Estructura organizacional,
- Gerenciamiento y liderazgo, composición de los recursos humanos
- Financiamiento y gastos de las operaciones del sector
- Incentivos y motivaciones presentes
- Capacidades institucionales
- Tradiciones históricas y prácticas arraigadas

Estos análisis pueden complementarse con un Análisis de las Redes⁴⁷, que es una herramienta para el razonamiento sistémico en torno a la fuerza y la naturaleza de las relaciones institucionales en el panorama político. Este análisis es un método visual para elaborar mapas y medir las relaciones e interacción que existe entre un conjunto de actores/entidades (individuos, grupos, organizaciones, etc.) dentro de una comunidad, sector, industria, etc. El análisis fija su atención en la estructura de las relaciones entre los actores/entidades y no en los atributos o características de los mismos.

Esta herramienta permite comprender la estructura organizativa y el funcionamiento de los sistemas, al igual que la conducta organizativa, las relaciones interinstitucionales, la afluencia de información y conocimiento, y el movimiento de recursos. Estas son las relaciones que enmarcan los procesos de toma de decisiones y de negociación acerca de las reformas a las políticas.

Una red consiste en "nodos" y "vínculos". Los nodos pueden ser individuos, grupos u organizaciones mientras que los vínculos en la red son las relaciones o movimientos entre los nodos, tales como contactos sociales, información y conocimiento, influencia, dinero, afiliación a una organización, participación en actividades específicas o muchos otros aspectos dentro de las relaciones humanas.

Los actores (los "nodos") no actúan ni toman decisiones como individuos ajenos a su contexto social. Su comportamiento, decisiones y acciones están enmarcados en sistemas continuos de relaciones

⁴⁶ World Bank, TIPS Sourcebook, 2007

⁴⁷ World Bank, TIPS, 2007

Las políticas de reformas cambian -al ser implementadas-, a los actores políticos y su poder relativo, lo que, en consecuencia, cambia el juego político que dio lugar a la política inicialmente.

sociales. Las intervenciones en el desarrollo se encuentran enmarañadas tanto en redes sociales formales como informales, compuestas por individuos y organizaciones. Su propósito es producir un efecto en las vidas de quienes se encuentran dentro de tales redes o al margen de las mismas. La representación de una red de un programa de desarrollo permite fijar rápidamente la atención en quién ejerce influencia sobre quién (directa e indirectamente) llegando al nivel de complejidad que sea necesario. Se pueden elaborar estas representaciones a escala, abarcando desde acontecimientos locales hasta globales, e incluyendo tanto estructuras formales como informales.

La caracterización sectorial también se puede realizar a través de mapas micropolíticos. El levantamiento de mapas micropolíticos se puede emplear para clarificar la distribución del apoyo que reciben diversos temas específicos, señalar la forma en que ciertos sectores reaccionarán ante determinadas políticas y aclarar la postura de diferentes organizaciones dentro del mismo sector. En el levantamiento de mapas políticos que se discutió con anterioridad, se describen a los actores como unidades homogéneas a nivel macro, pero el gobierno, por ejemplo, consiste en múltiples fracciones que operan en diferentes niveles. Por ello, es necesario elaborar un mapa micropolítico a fin de adquirir una mayor comprensión sobre las dinámicas de los niveles inferiores y que podrían influir en el diseño o la implementación de la reforma. En un mapa micropolítico, los actores se desagregan de manera que se posibilite la identificación de las distintas fracciones que existen dentro de un gobierno. Se pueden identificar, por ejemplo, ministerios con agendas opuestas, conflictos entre grupos con fuertes vínculos personales con el gobierno y el nivel de apoyo de otras dependencias públicas (tales como instituciones militares, tribunales, cámaras de comercio, etc.).

El levantamiento de mapas micropolíticos cobra mayor relevancia en el caso de una reforma que abarque varias políticas con diferentes niveles de apoyo y que diferentes entes gubernamentales podrían ejecutar. Mientras que un mapa macropolítico podría representar al gobierno como el actor más poderoso para la implementación de las reformas, es posible que estudios posteriores basados en un mapa micropolítico revelen un alto grado de heterogeneidad y conflictos internos en el gobierno, lo que repercutiría en el referido proceso de reforma. Para ilustrarlo con un ejemplo, supongamos que el Ministerio de Finanzas apoya firmemente una reducción considerable de subsidios para ciertas industrias, mientras que el Ministerio de Trabajo desea proceder con mayor cautela para evitar una reducción de personal muy concentrada y a gran escala. Por ello, aún cuando una reforma cuente con un apoyo general, es posible que el levantamiento de mapas más desagregados descubra grandes discrepancias en torno a ciertos temas. Asimismo, mientras que las relaciones de poder relativo entre los actores pueden describirse cualitativamente, no es nada fácil detallarlas en el mapa. Por lo tanto, este mapa podría complementarse con un análisis del campo de fuerzas.

Estas herramientas pueden ser de utilidad en cualquier momento del ciclo de proyecto, desde la planificación hasta la revisión ex post del accionar de un operador específico. Permiten incorporar dimensiones de análisis hasta ahora poco aprovechadas en el sector infraestructura, en donde predominan las discusiones técnicas que consideran soluciones óptimas independientemente de los contextos económicos, políticos y sociales en donde las políticas se insertan.

La incorporación de este tipo de análisis en el sector de infraestructura puede permitir comprender mejor las razones del éxito de algunas políticas, las condiciones del fracaso de otras, y por qué el contexto histórico y político impacta en la calidad de los resultados de las políticas.

Referencias bibliográficas

Andres, Luis Alberto; Guasch, Jose Luis; Azumendi, Sebastian Lopez (2008): "Regulatory governance and sector performance: methodology and evaluation for Electricity distribution in Latin America", World Bank

Barbero, José A. "La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria. IDEAL 2011. CAF.

Barbero, José y Bertranou, Julián. "Una asignatura pendiente estado, instituciones y política en el sistema de transporte". Documentos de Trabajo en Estudios del Transporte N° 1. Instituto del Transporte. Universidad General San Martín, 2014.

Bouille D, Dubrovsky H, Maurer C. Reform of the Electric Power Sector In Developing Countries: Case Study of Argentina. Institute of Energy Economics, Bariloche Foundation, World Resources Institute. March 2001

Barbero, José. "La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina". IDEAL 2013. CAF.

Congestion Pricing Plan dies in Albany. The New York Times. April 7, 2008. http://cityroom.blogs.nytimes.com/2008/04/07/congestion-pricing-plan-is-dead-assembly-speaker-says/?_php=true&_type=blogs&_php=true&_type=blogs&r=1, Julio 15, 2014

EuropeAid: Analysing and assessing governance in sector operations, 2008

Forteza, J. "Fortalecer las capacidades logísticas y competir exitosamente en los mercados munciales de servicios logísticos: imperativos y oportunidades para América Latina. CAF, 2013.

García, Américo. La renegociación del contrato de "Aguas Argentinas" (o como transformar los incumplimientos en mayores ganancias). Realidad Económica 159. 19/7/2006. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

Gomez-Ibañez, José A. Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion. Harvard University Press. 2003.

Guasch, L. 2004. "Concesiones en infraestructura: Cómo hacerlo bien". The World Bank

Hidalgo, D; Graftieaux, P. Case Study Transantiago, Santiago, Chile: A critical look at major bus improvements in Latin America and Asia. 2007.

Koonan S. and Sampat P., "Delhi Water Supply Reforms: Public-Private partnerships or privatization?. Published in: 47/17 Economic and Political Weekly (2012), p. 32-9. International Environmental Law Research Centre.

Moen, E. and Eriksen S. S., 2010, 'Political Economy Analysis with a Legitimacy Twist: What is It and Why Does It Matter?', Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo

Moncrieffe, J. M., and Luttrell C., 2005, 'An Analytical Framework for Understanding the Political Economy of Sectors and Policy Arenas', Overseas Development Institute (ODI), London - <http://www.odi.org.uk/resources/docs/3898.pdf>

Moore, M: *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press, 1995

Naciones Unidas. "Objetivos de Desarrollo del Milenio." Accessed October 30, 2014. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>.

Moncrieffe, Joy, and Cecilia Luttrell. "An Analytical Framework for Understanding the Political Economy of Sectors and Policy Arenas." ODI, London, 2005. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3898.pdf>.

Poole, A., 2011, 'Political Economy Assessments at Sector and Project Levels', How-To Note, World Bank, Washington, D.C. - <http://www.gsdr.org/docs/open/PE1.pdf>.

Quijada R, Tirachini A, Henríquez R, Hurtubia R. "Investigación al Transantiago: Sistematización de Declaraciones hechas ante la Comisión Investigadora, Resumen de Contenidos de los Principales Informes Técnicos, Información de Documentos Públicos Adicionales y Comentarios Críticos". 30-Nov-2007

Scartascini, Carlos, Spiller, Pablo, Stein, Ernesto H., Tommasi, Mariano: *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, BID, 2011 - Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto H.; Tommasi, Mariano: *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, BID, 2010

Serebrisky, Tomás, *Infraestructura Sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Estrategia de Infraestructura*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013

Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarria, Koldo; Lora, Eduardo; Payne, Mark: ; IPES 2006 - *La política de las políticas públicas*. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006.

Straface, Fernando y Kostenbaum, S.: Enfoques de análisis institucional en las intervenciones del Banco, trabajo preparado para la división de KNL-BID, mimeo, 2013

World Bank, The Inspection Panel Report. Review of Problems and Assessment of Action Plans: Argentina/Paraguay: Yacireta hydroelectric plant. World Bank. September 1997.

World Bank, 'The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations', World Bank, Washington D.C. 2008

World Bank *Toward a Sustainable Energy Future for All: Directions for the World Bank Group's Energy Sector*. <http://www.worldbank.org>, 2013

World Bank. *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform: A Sourcebook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank, 2007.

ANEXO 1. GLOSARIO SOBRE PMP Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Juego político:** proceso de formulación de políticas. Incluye tanto los procesos como los resultados de las políticas. Es el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) a lo largo del tiempo. Este juego imprime algunas características comunes a las políticas públicas, las cuales pueden ser tan importantes como el propio contenido de las políticas.
- **Aspectos clave de las políticas públicas:** Las características de las políticas que se intentan explicar en este estudio están vinculadas a ciertos aspectos clave (outer features) que afectan a su calidad, más allá de su orientación programática o ideológica. El estudio del BID introduce seis dimensiones a partir de las cuales se caracterizan las políticas: i) estabilidad vs volatilidad, ii) adaptabilidad vs rigidez, iii) coherencia y coordinación vs segmentación, iv) calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, v) orientación hacia el interés público vs cooptación por parte de intereses específicos, y vi) Eficiencia
- **Actor:** persona, o colectivo, con capacidad de impacto en el resultado de las políticas. Puede ser a favor, o en contra, teniendo capacidad de veto. Un actor central es el que cuenta con alguna capacidad estratégica en alguna/s etapa/s del proceso de políticas que le otorga un rol definitorio en la configuración, avance o retroceso (bloqueo) de esa política. Hay actores favorecidos, que son los que se benefician de las políticas y actores con capacidad de veto, que son aquellos que pueden obstaculizarlas. Cada uno de los actores cuenta con diversas capacidades e instrumentos de influencia (institucionalidad normativa, afectación específica de recursos, poder de veto, movilización de recursos organizativos, capacidad de comunicación de intereses a la opinión pública, demostraciones públicas, contribuciones a campañas políticas, vinculaciones internacionales, entre otros). Para constituirse en actor central, un actor debe contar con alguna capacidad estratégica en alguna/s etapa/s del proceso de políticas que le otorga un rol definitorio en la configuración, avance o retroceso (bloqueo) de esa política

- **Horizontes temporales:** reflejan la intertemporalidad existente en las interacciones entre actores. Los horizontes temporales son factores determinantes muy importantes del comportamiento político. Los actores con horizontes de largo plazo tienen más probabilidad de establecer los acuerdos intertemporales necesarios para mantener políticas efectivas. Por el contrario, los actores con horizontes temporales cortos tenderán a maximizar los beneficios políticos y de política de corto plazo, en detrimento del fortalecimiento institucional de largo plazo y de la credibilidad y calidad de las políticas
- **Arena:** ámbito donde se producen los intercambios entre actores. Puede ser formal o informal, valiéndose de los usos y costumbres existentes. Los intercambios entre los actores se realizan en diferentes arenas, en su mayoría representadas por espacios formales del proceso de políticas (las relaciones ejecutivo-legislativo, el gabinete, el Congreso, las relaciones entre el Ejecutivo, las instituciones autónomas y las instituciones de control jurisdiccional y constitucional, los partidos políticos, los espacios de representación empresarial/sindical y de la sociedad civil, y las instancias formales de concertación socioeconómica entre el gobierno, los privados y los sindicatos). En algunos casos, dichas arenas se trasladan a instancias no formalizadas (medios de comunicación, espacios de negociación no formales, instancias de articulación de intereses entre partidos y actores socioeconómicos de la sociedad civil, entre otros).
- **Dominio de política pública:** Algunos de los dominios de política pública más recurrentes son el presupuesto público, la orientación programática de las políticas (ej. aperturistas vs cerradas), los beneficios selectivos provistos por el Estado (ej. subsidios), el resultado del proceso legislativo, el marco regulatorio, las instancias de control de gestión y de constitucionalidad, entre otros
- **Institución:** conjunto de reglas de juego, formales e informales, que determina los límites de acción posibles para los actores. Las instituciones políticas formales de un país son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Además, existen instituciones características del sector. Es clave reconocer que las instituciones son endógenas a los acuerdos pasados y los acontecimientos, y en cierta medida a las configuraciones más recientes del poder político, las estructuras socioeconómicas y otros factores determinantes profundos. La existencia de reglas de juego informales es central en la comprensión de las lógicas de los actores involucrados.
- **Factor institucional:** son tanto eventos en el funcionamiento de las instituciones que tienen la probabilidad de ocurrir durante la ejecución de una operación (riesgos) como restricciones relativamente estables en cada país o sector de políticas dentro de las cuales operan los proyectos (vulnerabilidades).