



San Marcos

#1 EN EDUCACIÓN
VIRTUAL

El papel de la financiación para la infraestructura pública

AUTOR: Walter Ledezma Rojas

JUNIO: 2022



San Marcos

www.usanmarcos.ac.cr

San José, Costa Rica

El papel de la financiación para la infraestructura pública

Walter Ledezma Rojas – El papel de la financiación para la infraestructura pública

Editorial: Universidad San Marcos. San José, Costa Rica. 2022

Total de páginas: 20

Tamaño de hoja: 8.5" x 11".



El contenido de esta obra se ofrece bajo una licencia **Atribución no comercial sin derivados de cc**. El contenido de esta obra puede considerarse bajo esta licencia a menos que se notifique de manera diferente

El papel de la financiación para la infraestructura pública

Autores: Walter Ledezma Rojas.

Junio, 2022

¿Cuál es el papel de la financiación en el desarrollo de infraestructura pública como elemento clave para el fomento de la competitividad en América Latina?

Resumen

Los países de LATAM enfrentan grandes dificultades para alcanzar sus objetivos de desarrollo sostenible. Los proyectos de infraestructura que apoyan generalmente dicho fin cuentan como característica con altos costos de capital y suelen necesitar de una inversión inicial muy fuerte, la cual puede exceder los presupuestos de los gobiernos, e inclusive, las capacidades de los inversionistas privados.

Las dificultades que muestran los gobiernos para cubrir las necesidades de inversión en infraestructura resultan imprescindibles a la evaluación de distintas opciones y combinaciones de fuentes e instrumentos para posibilitar su financiamiento.

Palabras clave:

desarrollo económico, infraestructura, contratación, financiamiento, recursos, crecimiento, asociación público-privada (APP).

¿Tienen los gobiernos opciones de financiamiento para sus proyectos de infraestructura para el desarrollo de Latinoamérica?

Do governments have financing options for their infrastructure projects for the development of Latin America?

Summary

LATAM countries face great difficulties in achieving their sustainable development goals. The infrastructure projects that generally support this purpose, have as a characteristic such as high capital costs and usually require a very strong initial investment that can exceed government budgets and even the capacities of private investors. The difficulties shown by governments to be able to cover infrastructure investment needs make it essential to evaluate different alternatives and combinations of sources and instruments to enable their financing, so we will see some of them.

Keywords:

economic development, infrastructure public, contracting, financing, resources, growth, public private partnership (PPP).

Desde una perspectiva en la cual se tiene claro que existe una necesidad de brindarle mejor calidad de vida a la población costarricense, y con lo visto

hasta el momento, podemos pensar que infraestructura y servicios públicos aporten beneficios para el enriquecimiento del país.

Debido a la limitada situación fiscal que no permite los suficientes recursos económicos para invertir en la infraestructura, debemos visualizar que no es solo la inversión para construir lo que se requiere, es también el mantenimiento y el mejoramiento de esta lo que exigen los pobladores y visitantes del país.

Es claro que la situación ha sido difícil de revertir, no solo es un tema de discusión en Costa Rica, es común en LATAM y, en algunos momentos, también para los países líderes. No se puede arreglar en un par de años, esto es producto de décadas de escasa claridad al priorizar los proyectos de inversión pública, también una inadecuada preparación de los proyectos, limitada capacidad para ejecutarlos y una marcada dependencia en mecanismos de financiamiento tradicionales.

La necesidad de brindar más y mejores servicios de infraestructura y servicios públicos, así como mejorar la transparencia dentro y fuera de las relaciones comerciales entre el sector público y privado son parte de la problemática comentada en las conversaciones que a diario podemos escuchar en nuestros distintos ambientes sociales; lo conversamos entre amigos, lo comentamos en la familia y los escuchamos en las noticias.

Actualmente, el pueblo de Costa Rica interactúa entre atascos en carreteras, visto en las rutas principales utilizadas para el traslado del comercio de productos que van de puerto a los puntos de distribución.

Asimismo, sucede con los productos manufacturados en nuestro país, los cuales intentan llegar al puerto para iniciar su viaje a los distintos países que consumen la producción nacional; por lo tanto, es relevante mejorar los aspectos de infraestructura.

Con el fin de generar una discusión crítica y constructiva se presentará una perspectiva del desarrollo de infraestructura y su vínculo con los tipos de financiamientos en la región Latinoamericana. Los siguientes extractos provienen del documento denominado “Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España” CAF 2010 de los autores José Manuel Vassallo Magro y Rafael Izquierdo de Bartolomé

Incidencia de las inversiones y el endeudamiento en las cuentas nacionales

La planificación de los proyectos de inversión pública en LATAM, recae en las funciones de los Ministerios u otras entidades acordes con el tema. Es muy importante conocer que existen otros aspectos para considerar; además de la planificación, se visualizan posibles efectos en las arcas nacionales.

Los nuevos proyectos de infraestructura inciden en las cuentas públicas de las administraciones, por ello es que la mayoría de los países de la región Latinoamericana, concentra dentro de las funciones del Ministerio de Hacienda o institución homóloga, el establecer directrices que permitan autorizar o no la realización de una obra pública, lo cual tendrá efectos en

la contabilidad nacional, por ejemplo si un proyecto requiere de aporte de recursos financieros por parte del Gobierno, estos serán compromisos del Estado en el proyecto, los cuales en algunos casos podrán llegar a superar los umbrales admitidos en términos de déficit público y deuda pública.

Para observar la incidencia que una inversión tiene en las cuentas nacionales, en concreto, en el déficit y la deuda públicos, hay que distinguir la forma en la cual se financian y gestionan la infraestructura.

Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere inversiones cuantiosas en infraestructura, capital humano y capacidad de adaptación al cambio climático. Sin embargo, los Gobiernos de los países en desarrollo, a menudo ven limitada su capacidad de movilizar ingresos nacionales o inversión privada.

El alto nivel de deuda pública puede frenar la inversión privada, aumentar la presión fiscal, reducir el gasto social y limitar la capacidad gubernamental de implementar reformas.

Para mitigar los efectos anteriormente mencionados, los países de la región desarrollan estrategias como planificación, capacitación, el uso de herramientas de análisis y programas de aprendizaje para la racionalización de los recursos financieros; así como la renegociación de condiciones de los préstamos e integración de las asociaciones público-privadas, en el desarrollo de infraestructura que coadyuven a fortalecer la capacidad de los países para gestionar la deuda de Gobierno.

Modelos de financiación de infraestructura

Es común que el Estado desarrolle la infraestructura u obra pública, este lo financia a través de su presupuesto, tradicionalmente estas inversiones son generadoras de déficit presupuestarios y, en muchas ocasiones, va de la mano con el aumento del endeudamiento.

Entonces, ya hemos convenido que no solo en Costa Rica existe el problema que, a lo largo de la última década del pasado siglo, planteaba la financiación de la infraestructura de transporte u obra pública a las administraciones públicas, según sus situaciones económicas y la fuerte disciplina presupuestaria de contención del gasto público, especialmente, para los países que tenían un elevado déficit público.

La anterior situación ha llevado a estudiar nuevas fórmulas de financiación y gestión de la infraestructura, generalmente, basadas en la participación del sector privado, las cuales permitieran mantener el ritmo de inversión.

La historia nos cuenta que la necesidad puede agravarse, por ejemplo, en la infraestructura de transporte que, a medida en la cual ha crecido el tráfico, han surgido nuevas necesidades de obra pública, para esto las administraciones han externalizado algunas de sus funciones –el diseño del proyecto, la construcción, la conservación, entre otros–, pero también han mantenido como propias la planificación, la financiación y la gestión de estas.

Lo anterior se detecta fácilmente después de la segunda mitad del siglo XX, como consecuencia de los problemas presupuestarios de las administraciones públicas y las fuertes inversiones que requerían los planes de infraestructura; por lo tanto, la administración se vio en la necesidad de acudir al sector privado para que financiara y gestionara algunas obras públicas, como contraprestación se estableció el que pudiera recuperar la inversión por medio de que los usuarios o bien la propia administración pagaran peajes en forma directa

A lo largo de los últimos años, dichos esquemas han incentivado el desarrollo de diferentes sistemas de gestión directa o indirecta, así como de distintos modelos de financiación pública, privada, mixta y de colaboración público-privada (PPP).

Clasificación de sistemas de financiación

Existen amplias variedades de sistemas de financiamiento y gestión de las obras públicas en general; siempre se debe atender a la procedencia final de los recursos y la independencia de la gestión de la infraestructura, sea esta directa o indirecta, los distintos modelos pueden clasificarse en tres grandes grupos:

1. Basados en la financiación pública, presupuestaria como extrapresupuestaria, que incorporan fórmulas de aplazamiento de pago.

2. Basados en la financiación estrictamente privada; es decir, los sistemas concesionales puros.
3. Financiación mixta.

Modelos basados en la financiación pública

Los modelos basados en la financiación pública son los que recaen en los contribuyente quienes, en último término, pagan el costo de la inversión, se utilizan las partidas presupuestarias de las diferentes administraciones públicas como instrumento de financiamiento de la infraestructura, bien sea directamente con cargo a la partida de inversiones reales, o bien, con cargo a transferencias corrientes (subvenciones).

Del mismo modo, la administración puede otorgar a empresas públicas aportes en su capital, que son considerados inversiones financieras de las administraciones públicas.

Modelos de financiación pública no presupuestaria

Son varios los sistemas que se han desarrollado, pero pueden distinguirse aquellos cuya financiación es de carácter estrictamente presupuestaria, de los otros cuya financiación –con independencia de ser pública–, no procede de los presupuestos estatales, por ejemplo pueden citarse las entidades públicas empresariales que, de acuerdo con la ley, perciben tasas como contraprestación por la gestión de los servicios o producir bienes de interés público que realizan y se aplican en forma directa a su financiamiento.

Modelos de financiación pública presupuestaria

En lo que respecta a los sistemas basados en la financiación presupuestaria, pueden configurarse distintos modelos, según la forma y el momento en que la administración efectúe el pago.

Contrato de obra con abono de certificaciones

El contrato de obra con abono de certificaciones es el sistema tradicional de financiación pública presupuestaria aplicado en muchos países, estos abonos que la administración expide periódicamente en concepto de pago por la obra ejecutada, durante cada período, tienen el concepto de pagos a cuenta y se realizan con cargo a la partida de inversiones reales del presupuesto de la administración pública, computado como déficit público.

También, existe la posibilidad –y de hecho se da en algunos países en los que rige el principio de afectación impositiva– de que los recursos aportados por la administración para el abono de dichas certificaciones, provengan de fondos especiales constituidos para tal fin.

Las administraciones públicas, una vez construida la infraestructura, suelen gestionarlas directamente. Su mantenimiento puede ser financiado por los presupuestos públicos o bien, mediante la aplicación de peajes públicos o tasas por su utilización. En estos casos, los usuarios son quienes, en última instancia, pagan el mantenimiento de la infraestructura y no los contribuyentes.

Aportaciones públicas a entes públicos y sociedades estatales

Las instituciones públicas pueden financiar infraestructura de forma indirecta, por medio de aportes transferidos a otros agentes públicos, generalmente creados para la gestión de un determinado proyecto que la propia administración prefiere encomendarles por motivos de eficacia, flexibilidad o de imputación de sus inversiones en las cuentas públicas. Los mencionados aportes pueden ser transferencias para inversiones, subvenciones a la explotación, o bien, contribuciones al capital de dichas sociedades públicas.

Por ejemplo, en los países europeos existe legislación que permite aportes a entes públicos con cargo a la partida presupuestaria de transferencia de capital. Estas se computan como déficit público en el momento en que se transfieren y tiene como finalidad atender a la conservación y reposición de cierta infraestructura de transporte o, en otros casos, fomentar el transporte público. Lo anterior es conocido en dichas latitudes también, como subvenciones de capital otorgadas a algunas ciudades para el desarrollo de sus redes de transporte urbano.

Modelos con aplazamiento o fraccionamiento del pago

Otros modelos se basan en el aplazamiento o fraccionamiento del pago de la obra, para esto la administración pública directamente por medio de un ente de derecho público con capacidad de endeudamiento, moviliza capital privado para construir y gestionar una infraestructura, cuyos costos serán pagados por la propia administración con cargo a futuras partidas

presupuestarias. En otras palabras, estaría trasladando la deuda a generaciones posteriores, al no gravar los presupuestos durante los años de construcción.

En estos modelos el aporte privado participa en la primera fase del proyecto y aporta los recursos necesarios para su realización, por ejemplo, el caso de una concesión, pero es importante indicar que los usuarios no son los que abonan en definitiva el servicio, sino que son los contribuyentes quienes, en último término, pagan la deuda contraída por la administración. Por lo tanto, el costo de la infraestructura termina gravando los presupuestos de las administraciones públicas correspondientes y, finalmente, se computa como déficit público.

La literatura actual menciona dos ejemplos prácticos de los modelos basados en aplazamiento o fraccionamiento del pago: el modelo alemán y la concesión en régimen de peaje sombra.

Actualmente, los contratos de obra llave en mano, son los equivalentes en otras latitudes al modelo alemán y, en Costa Rica, se le conoce como la modalidad de contratación de suma alzada, se describe como una contratación en la cual el contratista se obliga a financiar la construcción, a cambio de un precio único a pagar por la administración en el momento de terminada la obra, o bien a lo largo de un número de años, se adelantan las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada.

Es importante mencionar que la capacidad de contratación de la administración por este sistema suele estar limitada; pues no puede superar en cada ejercicio un determinado porcentaje de la partida presupuestaria destinada a inversión (el 30% en el caso de España y el 5% en el de Alemania), con el fin de evitar la acumulación de compromisos presupuestarios en ejercicios futuros.

Para computar el déficit público, la normativa contable de la Unión Europea obliga a que el gasto de la inversión se compute a lo largo de los años de construcción y no en el momento en que la administración reciba la obra, como inicialmente estaba previsto, con independencia del momento en que se efectúen los pagos.

El segundo Modelo es el llamado modelo de peaje sombra o *shadow toll*, si se sigue la denominación británica. Este sistema de financiamiento de infraestructura también se relaciona con el nombre *Private Finance Initiative (PFI)* implementado por Gran Bretaña en los años 1989 y hasta la actualidad. Se trata de un sistema concesional en el que el sector privado se compromete a la mejora o darle mantenimiento de una infraestructura a través del concepto de contraprestación, un peaje o canon por la utilización o uso de esta, hasta dejar liquidados los compromisos financieros contraídos.

Si bien es cierto no es el usuario del servicio quien paga el peaje (sistema de peaje puro), sino la administración pública correspondiente que, con cargo a los presupuestos, esta última abona la cantidad estipulada a la sociedad concesionaria en forma anual, a lo largo de la vida de la concesión,

normalmente este sistema se nota aplicado a proyectos carreteros, los cuales en función del tráfico o consumo realizado, se establece un límite superior de esta, con el fin de limitar el compromiso presupuestario.

Es importante rescatar el aprendizaje de las potencias o mejor dicho de quien tiene más experiencia en estos sistemas; por ejemplo, los aportes públicos en concepto de peajes sombra en Gran Bretaña, se están estableciendo no en función de los tráficos, sino sobre la base de la disponibilidad y la calidad de los servicios prestados, que se estima a partir de determinados indicadores de calidad.

Lo anterior significa que tienen carácter de una subvención total al usuario, al tratarse de un pago fraccionado y aplazado de la inversión; variable en el tiempo, que incluye los gastos de conservación y permite incorporar incentivos y penalizaciones al concesionario para fomentar la calidad del servicio prestado.

Dicho sistema en las normas contables de la Unión Europea considera que respeta el principio de asunción del riesgo por parte del concesionario; pues la retribución pública depende del volumen de tráfico o el grado de cumplimiento de los niveles de calidad establecidos. Por lo tanto, las partidas presupuestarias destinadas a este sistema se consideran como subvenciones a los usuarios y no tienen, por consiguiente, la consideración de gastos de capital. Sin embargo, si el concesionario transfiere el riesgo a la administración, la inversión deberá figurar en el balance de esta, en las cuentas nacionales, desde el momento de la contratación, como si se tratara de una inversión real.

Modelos basados en la financiación privada

Un sistema de financiación privada, en su sentido más clásico, es el que — íntimamente unido al de gestión privada— no hace uso alguno de ayudas o garantías estatales. Por consiguiente, no grava el presupuesto de la administración pública, ni repercute sobre el déficit público. La figura más conocida y tradicional de este sistema es la concesión de obra pública, sin aportaciones, ni garantías públicas.

La Corporación Andina de Fomento (CAF), en su texto “Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España”, 2010, define el contrato de concesión de obra pública como aquel en virtud del cual la administración pública o entidad de derecho público concedente u otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación de una obra pública. Además, se le reconoce al concesionario el derecho de percibir una retribución consistente en la explotación de la propia obra o en la percepción de un precio.

En Costa Rica la Ley 7762 en el artículo 1 indica:

- 2.- Para los efectos de esta ley se definen los siguientes conceptos:
 - a) Concesión de obra pública: contrato administrativo por el cual la Administración concedente encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, a cambio de

contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente.

b) Concesión de obra con servicio público: contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, así como su explotación, prestando los servicios previstos en el contrato a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente.

Como se aprecia, la ley nacional es muy puntual y coincide en gran manera con la indicada por el CAF.

Es importante agregar, para que la concesión conserve sus señas de identidad y pueda ser reconocida como tal, la construcción y la explotación de las obras públicas deben efectuarse bajo la responsabilidad del concesionario, quien deberá asumir los riesgos económicos derivados de su ejecución y explotación. La administración pública mantiene en todo momento la titularidad de la infraestructura pública y conserva, asimismo, los poderes políticos necesarios para asegurar el buen funcionamiento del servicio.

A pesar de las ventajas que ofrece el sistema concesional, la experiencia de los países expertos demuestra que son pocos los proyectos de obras

públicas que pueden considerarse financieramente rentables sin aportes públicos. Por ello, los sistemas de financiamiento mixto o de asociación entre los sectores público y privado, toman gran relevancia para hacer compatible la inversión privada con algunas aportaciones estatales, con el fin de que el proyecto en cuestión alcance el equilibrio económico-financiero y resulte viable en la práctica.

Modelos de financiación mixta

En los casos en los cuales haya proyectos rentables desde el punto de vista económico y social, que no pueden llevarse a cabo por no presentar una rentabilidad financiera suficiente y haga atractiva la participación del sector privado, en este último, es donde se crea el escenario para los nuevos sistemas de financiamiento mixto, en los que participen todos los agentes interesados compartiendo riesgos y beneficios.

Conclusión

Existen diferentes modelos de financiación mixta, es posible diferenciarlos como mecanismo en el cual la administración pública pueda trasladar al sector privado parte de las responsabilidades y los riesgos de todas las fases del proyecto durante su ciclo de vida, por ejemplo: el financiamiento, diseño, construcción, operación, mantenimiento alineando esto en función de los incentivos financieros del socio privado a cambio de la contraprestación establecida en contratos de largo plazo, así se da lugar al éxito del proyecto.

Referencias bibliográficas

Vassallo, J.M., & Izquierdo, M. (2010). *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*.
<http://www.caf.com/media/3163/LibroinfraestructuraFINAL.pdf>

Devlin, R. y Moguillansky, G. (2010). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2562-alianzas-publico-privadas-nueva-vision-estrategica-desarrollo>

**iSOMOS MÁS
QUE UNA U!**

www.usanmarcos.ac.cr

San José, Costa Rica.