

APOORTE ESPECIAL

Financiamiento privado de obras viales: ventajas, desventajas, costos y riesgos

Introducción

Esta sección examina el financiamiento privado de obras viales como opción de política pública. Procura efectuar un balance realista acerca de sus ventajas, desventajas, costos y riesgos, con el fin de contribuir a un mejor entendimiento de las condiciones bajo las cuales puede ser adecuado y eficiente. La principal conclusión es que el financiamiento privado, en proyectos viales de cierto volumen de tránsito y magnitud, es una opción de política pública necesaria y conveniente que, sin embargo, no puede constituirse, en el eje de la gestión en infraestructura vial del país.

El tema que aquí se aborda fue comentado en diversas partes del capítulo principal. No obstante, su análisis implica una discusión específica que difícilmente se ajustaba a la estructura de dicho documento. Por tal razón, y por su importancia para el debate público, se examina con mayor profundidad en este apartado. Debido a este carácter complementario, esta sección debe ser entendida como parte del análisis que el Programa Estado de la Nación realiza en torno a la gestión de la infraestructura vial.

Ventajas y desventajas de la concesión de obras viales

La experiencia de otros países

En la bibliografía especializada parece haber consenso acerca de las ventajas y desventajas del financiamiento privado de obras viales, con respecto al que proviene de recursos públicos como los

impuestos. A continuación se presenta un resumen de esos argumentos, los cuales fueron reseñados por la ACCCR en sus *Propuestas para un Plan Vial Nacional 2006-2020* (ACCCR, 2006).

El financiamiento privado de obras de infraestructura vial tiene ventajas como las siguientes:

- Se pueden atraer recursos adicionales al sistema de transporte, sin aumentar los impuestos generales y sin sacrificar programas sociales del Gobierno.
- Se genera una clara asociación entre la tarifa o peaje que pagan los usuarios de la obra vial financiada con recursos privados y el servicio brindado por ésta.
- El riesgo que asume el proveedor del capital induce a efectuar una valoración más objetiva de la factibilidad del proyecto.
- El sistema de contratación de la construcción y la operación -que queda a cargo del concesionario- es más eficiente que en los proyectos con financiamiento público.
- Los recursos de operación y mantenimiento suelen ser asignados con más eficiencia, porque están asociados a los ingresos del concesionario y a estándares especificados.

El financiamiento privado también tiene desventajas. Entre ellas se mencionan las siguientes:

- El nivel de riesgo financiero de proyectos con financiamiento privado es mayor que el de aquellos que se realizan con financiamiento público, lo cual encarece el costo de capital del proyecto.
- El financiamiento privado implica altos costos de transacción, vinculados con servicios legales especializados, contratación de estudios y pago de comisiones bancarias, entre otros. Todos esos costos están asociados a las dificultades inherentes a lograr que el financiamiento de los proyectos sea realizado por actores privados.
- Los mayores niveles de riesgo financiero y los mayores costos de transacción provocan que un proyecto financiado con inversión privada se pague en aproximadamente el doble del plazo que uno financiado con inversión pública.
- Usualmente, los recursos invertidos en proyectos privados se recuperan mediante el cobro de peajes en las mismas vías financiadas. Ese mecanismo no es viable en carreteras con tránsitos promedio diarios (TPD) moderados o bajos, porque los ingresos por peaje serían insuficientes para pagar las inversiones.
- La restricción del financiamiento privado a vías con alto TPD tiende a promover una concentración de

obras viales alrededor de los centros urbanos. En consecuencia, ese tipo de financiamiento no permite el desarrollo de sistemas viales sustentados en estrategias de redistribución del ingreso nacional.

Potencial de vías concesionables en Costa Rica

La construcción de nuevas carreteras con financiamiento privado es viable en aquellas vías para las cuales se proyectan altos volúmenes de tránsito. Según Bull (2003), en América Latina el límite inferior se encuentra en un TPD de entre 15.000 y 20.000 vehículos. En el mismo estudio se menciona que la figura de la concesión también puede ser empleada en obras de mejoramiento estructural y de mantenimiento de vías. Para las primeras se requiere un TPD mínimo de aproximadamente 8.000 vehículos, y para las segundas uno cercano a los 3.500. En el caso de Chile, se estimó que el potencial concesionable sin necesidad de subsidios (incluyendo conservación, refuerzo de pavimento, ampliaciones y otros mejoramientos de estándar), era de entre un 2% y un 3% de la red vial interurbana.

Según la ACCCR (2006), las obras incluidas en el programa de inversión del Consejo Nacional de Concesiones (CNC) presentan condiciones básicas que las hacen concesionables. Las principales de ellas suman una longitud cercana a 350 kilómetros, que representan apenas el 5% de la red de carreteras nacionales. Se trata de cuatro grandes vías que permiten el acceso a la GAM¹. Según la propuesta de Plan Vial Nacional elaborada por ACCCR (2006), la inversión requerida para esos proyectos es de alrededor de 1.000 millones de dólares, que equivalen al 30% del total de la inversión contemplada en ese plan. Es una gran inversión concentrada en pocos kilómetros. Se trata de la infraestructura vial de mayor tránsito en el país, y de la única que tendría un TPD de más de 30.000 vehículos. Esa característica hace viable la recuperación de la inversión privada, con el pago de peajes por parte de los usuarios.

Con base en las consideraciones anteriores se puede afirmar que, desde el punto de vista de la equidad social, el financiamiento privado de las vías mencionadas es más justo, porque serían pagadas únicamente por los usuarios urbanos, y porque se evitaría el uso de cuantiosos recursos públicos que podrían emplearse de manera más eficiente para financiar el resto de la red vial.

Haciendo referencia a las obras incluidas en el programa de inversiones del CNC, la propuesta de la ACCCR señala que “el financiamiento privado es el más eficiente para las inversiones mencionadas, a menos que existieran la voluntad política y los mecanismos necesarios para aumentar el impuesto a los combustibles al triple. En esa situación hipotética, se podría tener acceso a tasas de interés entre 2 y 3 veces menores que en el caso del financiamiento privado” (ACCCR, 2006). Como bien se indica en el mismo documento, esa opción no parece ser políticamente viable en las circunstancias actuales.

Uso de subsidios para ampliar el potencial de vías concesionables

El uso de subsidios a partir de recursos fiscales puede ampliar el potencial de aplicación del mecanismo de las concesiones, una vez que se hayan ejecutado los proyectos que son financieramente autosostenibles (Bull, 2004). Sin embargo, la decisión de subsidiar conlleva problemas adicionales. Bull (2004) propone los siguientes criterios para guiar ese tipo de decisiones:

- La inversión debe ser rentable en términos socioeconómicos, aunque no lo sea desde un punto de vista financiero.
- El gasto debe obedecer a las prioridades de inversión del país, pues compite con muchos otros requerimientos de recursos públicos.
- Los compromisos financieros asumidos a futuro deben quedar debidamente registrados como pasivos del Estado, y ser incorporados a los presupuestos públicos de los años en que sean exigibles. De ahí la necesidad de

analizar si el fisco está en condiciones de realizar esos pagos.

- Debe existir la convicción de que, en definitiva, el mecanismo de concesión es más favorable que recurrir a los métodos tradicionales.

En el caso de Costa Rica, al cierre de edición de este Informe no se ha comenzado a ejecutar ningún proyecto de concesión de obra vial, y que el uso de subsidios solo se empieza a considerar después de que ha iniciado la explotación de aquellas autopistas cuyos TPD permiten el financiamiento privado, sin necesidad de subsidios. Por tanto, el país aún no se encuentra en la etapa en la que -según la experiencia internacional- se puede valorar la posibilidad de ampliar el uso potencial de las concesiones mediante subsidios. Por esa razón, no parece que esta opción pudiera justificarse en el mediano plazo.

Costos y riesgos para el Estado

Costos inherentes a la concesión vial

Aun en los proyectos de concesión sin subsidios estatales que discurren de manera normal, es necesario que el Gobierno incurra en importantes gastos fiscales para asegurar su éxito. Si esos gastos no son identificados con suficiente previsión, o si no se llegan a hacer las reservas presupuestarias correspondientes, tenderán a incrementar los riesgos de atrasos, de aumentos en los montos de inversión, de pago de multas por parte del Gobierno, e incluso de fracaso de los proyectos.

En el caso de Chile se identificaron los siguientes tipos de gastos gubernamentales relacionados con proyectos de concesión vial (MOP, 2003):

- Expropiaciones. No todo el pago por este concepto es asumido por los concesionarios. Con frecuencia, el Gobierno ha tenido que cubrir una parte de los montos de las expropiaciones de terrenos.
- Impuesto al valor agregado. Los concesionarios están exentos de este

impuesto. Durante la fase de construcción lo pagan a sus proveedores locales y cuando la obra empieza a operar, el Gobierno les devuelve el monto que pagaron por ese concepto.

- **Inspecciones fiscales.** Para cada proyecto, el Gobierno contrata personal para que apoye a la autoridad encargada de la inspección fiscal de la construcción. En proyectos grandes con varios frentes de trabajo y varios turnos, estos costos aumentan conforme avanzan las obras.
- **Subsidios y compensaciones.** Aparte de los subsidios, hay algunos gastos a cargo del Gobierno que son efectuados por los concesionarios. Estos deben ser reembolsados cuando las obras empiecen a ser explotadas.

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) de Chile reconoce que, cuando se dio la primera oleada de proyectos de concesión en la fase de construcción, se hizo evidente que el Gobierno estaba poco preparado para enfrentar los volúmenes y los ciclos de inversión asociados a esas obras (MOP, 2003). Esas dificultades han crecido, ya que las empresas concesionarias han venido aumentando su eficiencia en la construcción de las obras, estimuladas por el objetivo de empezar a cobrar los peajes lo más pronto posible. En consecuencia, el Gobierno se ha visto en la necesidad de adelantar las transferencias de aquellos pagos que estaban pactados para el inicio de la explotación de las obras.

A los gastos mencionados hay que agregar los que corresponden a la organización de la entidad encargada de gestionar los procesos de concesión. Incluyen los gastos directos e indirectos asociados a cada proyecto. Una parte de ellos es la que concierne a la planta permanente de funcionarios, y otra tiene que ver con contratos de *outsourcing* o consultoría para estudios de preinversión, servicios legales, apoyo tecnológico, etc. El ahorro mal entendido de este tipo de gastos puede repercutir en insuficiencias de calidad en los diseños de las obras o en los carteles de contratación y, en consecuencia,

puede acarrear grandes riesgos para el éxito de los proyectos. En el siguiente apartado se hace alusión a los riesgos vinculados a ese tipo de debilidades organizacionales y de gestión.

Los riesgos para el Estado en los contratos de concesión vial

La historia de los contratos de concesión de obras viales abunda en ejemplos de proyectos fracasados, empresas concesionarias en quiebra y crisis fiscales provocadas por la incapacidad de los gobiernos para hacer los pagos previstos a los concesionarios. Algunos de esos ejemplos son los siguientes:

- A mediados de los ochenta, el Gobierno español intervino tres empresas concesionarias de autopistas que estaban en serias dificultades financieras. El Estado tuvo que pagar sus pérdidas operativas y otorgarles préstamos sin intereses, para ayudarlas a financiar los costos para terminar los proyectos que estaban en ejecución. Además, el Gobierno promovió la fusión de otras dos empresas concesionarias en problemas con compañías más sólidas, a cambio de aumentar las tarifas y los plazos de las concesiones.
- En Francia, tres de las cuatro firmas concesionarias establecidas en los años sesenta fueron convertidas en empresas estatales a principios de los ochenta, para superar las dificultades financieras en que se encontraban.
- En México, la crisis económica que se manifestó con la súbita devaluación del peso en diciembre de 1994 precipitó la quiebra de las empresas que administraban 23 concesiones de obras públicas. El Gobierno optó por asumir esos proyectos mediante la creación de una nueva empresa estatal (Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas, FARAC). La deuda que adquirió el Estado afectó ostensiblemente la capacidad de endeudamiento del país. En el año 2000, los requerimientos financieros de FARAC representaron el 0,25% del PIB mexicano (Bull, 2004).

- En Colombia, el Gobierno tuvo que enfrentar una situación crítica provocada por compromisos fiscales no programados, asociados con trece contratos de concesión efectuados entre 1993 y 1997. Diversas fallas en los diseños y en los estudios de tránsito dieron lugar a sobreestimaciones de los ingresos proyectados por medio de los peajes. En consecuencia, el Estado debió honrar compromisos contractuales relacionados con distintos tipos de garantías brindadas a las empresas concesionarias. Esas erogaciones no estaban previstas en el presupuesto estatal. En el 2000 se habían desembolsado por este motivo cerca de 153 millones de dólares, que representaban cerca del 20% de la estimación original de la inversión en obras. Además, en esa época había cinco reclamos de concesionarios aún sin resolver, por más de 127 millones de dólares (Bull, 2004).

Los riesgos en proyectos concesionados tienen que ver tanto con decisiones de las entidades estatales, como de las empresas del ramo de la construcción. Sobre ellos también inciden las tendencias del crecimiento económico; hay que recordar que los períodos de recesión que afectaron a los países latinoamericanos en décadas pasadas impactaron negativamente en las tasas de crecimiento de tránsito, que en algunos países fueron muy bajas o incluso negativas (Bull, 2004). En el caso de México, ya comentado, este factor estuvo presente. Asimismo, los riesgos se relacionan con la disposición de los usuarios a aceptar distintos montos de pago de peajes. Cuando existen rutas alternas sin peaje, los conductores pueden decidir si viajan por la nueva autopista -y pagan por ello- o si optan por la vieja ruta, sin tener que pagar.

Conviene agregar que las dificultades que afectan los procesos de toma de decisiones estatales se traducen en retrasos en la ejecución de las obras, en modificaciones en las condiciones contractuales y, por ende, en significativos aumentos de costos.

Entre los factores de riesgo asociados a decisiones de los entes estatales, se encuentran los siguientes:

- fallas en las estimaciones de los costos de las obras,
- deficiencias en la proyección de los niveles de tránsito,
- definiciones de plazos de concesión demasiado cortos para la recuperación de las inversiones,
- cesión contractual de apoyos, subsidios y garantías excesivamente generosos con los concesionarios.

A continuación se consignan algunas referencias a debilidades atribuibles a los entes estatales encargados de las concesiones, en los casos antes citados de México, Colombia y España:

- En España, en los años ochenta se observó que había una alta subutilización de las autopistas concesionadas entre Cádiz y Sevilla y a lo largo de la costa mediterránea, mientras que las vías nacionales alternas estaban saturadas. Esas situaciones se atribuyeron a que las tarifas eran percibidas como muy elevadas por los usuarios (de hecho eran muy altas en términos internacionales) y a que el diseño de las vías no previó su uso para trayectos de corta y mediana longitud (Gómez-Ibáñez y Meyer, 1993).
- En México, la crisis que condujo a la estatización de 23 concesiones fue provocada -entre otros- por los siguientes factores: i) se hicieron estimaciones de costo de obras mediante estudios incompletos, que subestimaron el valor real (en promedio, en más del 50%), ii) los costos aumentaron por no contarse a tiempo con toda la faja de terrenos expropiados, iii) se definieron plazos de concesión muy reducidos, lo que habría impedido una recuperación en caso de ocurrir un ciclo económico recesivo, lo que en efecto sucedió, iv) los valores de peaje se fijaron en niveles sumamente elevados, sin facultar a los concesionarios a bajarlos para optimizar los ingresos, v) estudios de tránsito poco profundos

supusieron altas tasas de crecimiento sostenido, sin tomar en cuenta posibles ciclos económicos, y vi) los estudios de tránsito no consideraron el impacto de la existencia de rutas alternas libres de cobro de peaje (los tránsitos efectivos en 25 de las 32 concesiones de que se tenía registro en 1994, estaban por debajo del 75% de lo pronosticado (Bull, 2004).

- En Colombia, las convocatorias a concurso se llevaron a cabo con base en diseños incompletos, que apenas habían llegado al nivel de anteproyecto y que sobrestimaron los volúmenes de tránsito que se produjeron posteriormente (Bull, 2004).

Opciones para controlar los riesgos

La experiencia internacional muestra que, para que los proyectos de concesión de obra vial sean atractivos para los inversionistas y además tengan éxito durante todas sus fases, es necesaria una adecuada distribución de riesgos entre el Estado y el concesionario.

El Estado puede asumir parte de los riesgos mediante el otorgamiento de ciertas garantías. Entre las más empleadas se encuentran el seguro de costo de obras, el seguro de cambio, la rentabilidad mínima y la garantía de tránsito o de ingresos mínimos (Bull, 2004).

Adicionalmente, debe existir una cuantificación precisa de los costos y riesgos que asumirá el Estado en cada proyecto de concesión. Más aun, desde el momento en que se plantea la posibilidad de financiar una obra con capital privado, se debe justificar de manera formal la conveniencia de esa opción. En este sentido, Donato (2006) menciona que “en España, como forma de reforzar los mecanismos de cooperación público-privada, se ha propuesto un nuevo proyecto de ley que pretende tipificar distintas formas de contratos de colaboración entre el sector público y el privado.” En ese proyecto de ley se establece que debe haber una equitativa distribución de los riesgos entre las empresas privadas y el sector público, y que para optar por los contratos de cooperación entre ambos sectores se

deben demostrar los beneficios financieros, la disponibilidad de recursos públicos para llevar adelante esos contratos y la eficacia de la Administración Pública para ejecutarlos adecuadamente. En síntesis, se debe “probar que con esa fórmula se consigue tener la obra no solo a menor costo, sino en menos tiempo. Todo esto con el fin de evitar el abuso de estos mecanismos” (Donato, 2006).

Costos y riesgos en concesiones: algunas referencias a Costa Rica

A partir del momento en que el Estado opta por la modalidad de concesión para financiar obras viales, se deben estimar y reservar los recursos fiscales necesarios para implementarla con éxito. Como se constató en la experiencia de Chile, esos costos son significativos y tienden a aumentar conforme avanza el programa de inversiones. En este aspecto Costa Rica tiene un gran trecho por recorrer. Por ejemplo, es preciso considerar que, durante el desarrollo de obras viales como las que ya han sido concesionadas en el país, es frecuente que surja la necesidad de realizar ampliaciones después del inicio de la construcción. Según Rivera (2006), es muy probable que ello ocurra en casi todas las obras del programa del CNC, porque su diseño está desactualizado. Los costos adicionales que esto genere deben ser pagados por el Estado, Rivera (2006) advierte que esos costos aún no han sido cuantificados, y además que “hoy en día no existe en el Ministerio de Hacienda una cuenta específica destinada a cubrir estas necesidades, o las provisiones para el efecto”.

Además, si el Poder Ejecutivo reafirma su decisión de seguir adelante con el programa de concesión de obras viales, lo recomendable es que se haga una valoración de los riesgos inherentes a ese tipo de negocios y de los factores que los precipitan. En Costa Rica esos riesgos parecen ser más altos que en otros países. Como menciona Rivera (2006):

“...hay evidencia de que las firmas proponentes han asimilado el hecho de que existen altos niveles de riesgo en las concesiones de Costa Rica: el alto valor por kilómetro de obra vial

que finalmente ha resultado para las actuales obras en proceso de adjudicación es el mejor indicador (...) los costos promedio por kilómetro de estas obras viales son del orden de 2,5 veces aquel de las chilenas, y del orden de 3 veces aquel de obras relativamente similares

para Costa Rica, esto según el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).”

Como se indicó anteriormente, varios de los factores de riesgo en el negocio de las concesiones se encuentran dentro del ámbito de decisión del Estado. Las carencias organizativas y de recursos del CNC

hacen pensar que el Estado costarricense está lejos de tener controlados los factores que dependen de sus acciones. Tal como lo muestra la experiencia internacional, las consecuencias de ese tipo de insuficiencias suelen ser muy costosas para los países y las sociedades donde tienen lugar.

NOTAS

1 Las cuatro obras que pueden ser objeto de concesión son: 1) la autopista Próspero Fernández y su prolongación hasta Caldera, 2) las autopistas General Cañas y Bernardo Soto, las cuales comunican San José con San Ramón y eventualmente con San Carlos, 3) la carretera Braulio Carrillo y d) la autopista Florencio del Castillo (San José-Cartago).

