

DEBEMOS DESARROLLAR OPCIONES PARA FINANCIAR OBRA PÚBLICA

Por Alejandra Caballero, abogada especialista en instrumentos financieros asociada a EXANTE.

En Argentina la infraestructura se desarrolló sobre la base de dos sistemas pilares. El tradicional sistema de OBRA PÚBLICA – en el cual el Estado contrata la construcción, controla el avance físico, paga al contratista a través de certificados de avance parcial de obra y adquiere activos físicos financiando el 100%. El sistema de CONCESION, en el cual en principio, el sector privado financia el 100% de las obras, a través del repago de tarifas o peajes por los usuarios, pero en muchos casos con el aporte de subsidios parciales del Estado.

Los sistemas de contrataciones para obras públicas evolucionaron para dar respuesta a las crecientes necesidades de la sociedad, adaptándose a las características de la oferta de capitales de inversores privados.

En la actualidad, la evolución en la participación de privados en infraestructura pública, se encuentra sólidamente inserta en casi todo el mundo, a través de la Asociación Público – Privada. Los sistemas y modalidades de asociación entre el sector público y el sector privado requieren nuevos modelos de gestión (más transparentes y eficientes), con asignación de responsabilidades y riesgos perfectamente diferenciados entre ambos sectores y una base jurídica sólida y estable.

PPP o Asociación Público-Privada es compartir riesgos entre el sector público y el sector privado, en una relación de largo plazo, para producir resultados convenidos.

PFI o Iniciativa de Financiamiento Privado es la prestación o el suministro de servicios públicos estatales por el sector privado, sobre la base de un activo físico creando “valor” a cambio de “dinero” (value for money). Considerando el “concepto valor”, como crear eficiencia en la gestión y provisión de servicios; en donde es irrelevante “quién es propietario del activo”, porque lo importante es “quién presta el servicio y que se ajuste a estándares de calidad acordados y a costos razonables”.

PFI permite estructurar project finance, así como la concreción de planes de obras integrales o de proyectos determinados.

El Estado deja de contratar o comprar la construcción de obras de infraestructura y contrata en cambio la “prestación” de los servicios que proveerá la obra finalizada, por un plazo determinado (generalmente son contratos de largo plazo). Al término del contrato, el Estado decide si conviene estratégica, económica y políticamente adquirir la propiedad del activo o recomenzar el ciclo e iniciar un nuevo contrato PFI.

Siguiendo el camino exitoso, ya transitado por países como Reino Unido, Holanda, Alemania, Japón, Australia, Irlanda, España, Grecia y Sudáfrica, entre otros, los países de la región también encararon el desafío de adoptar y adaptar el sistema, con estructuras de PROJECT FINANCE, con herramientas financieras y con esquemas de garantía a través de fideicomisos, para lograr la ASOCIACION PÚBLICO PRIVADA.

Estos mecanismos demandan un muy alto grado de confianza, seguridad jurídica, estabilidad y condiciones de mercado que, por el momento, nos obligan a trabajar en el desarrollo progresivo, de este tipo de instrumentos. En países como Argentina, para concretar exitosamente obras bajo este sistema y proveer a los ciudadanos servicios con calidad y eficiencia a costos razonables, se deben incorporar “esquemas de garantía” que mitiguen los riesgos del proyecto que inciden negativamente en los costos, haciéndolo inviable.

A comienzos de la década del 90, el Reino Unido atravesaba restricciones de endeudamiento, aun para gastos de capital y se diseñó el sistema hoy conocido mundialmente como PPP-PFI. En su inicio, las primeras experiencias no fueron exitosas y recién con el arribo del partido laborista al Gobierno, se tomó la firme decisión política de ajustar el sistema y de profundizar y extender su aplicación.

A partir de la adopción de PFI como política de estado, para la ejecución de infraestructura, comenzó el pleno desarrollo de este sistema, que luego fue adoptado por los demás países europeos, por Australia, Sudáfrica y Canadá.

A noviembre de 2003, en Reino Unido, se ejecutaron 617 proyectos con inversiones por 100.000 millones de dólares, aproximadamente, en todos los sectores de infraestructura económica y social (transporte, educación, salud, justicia, energía, vivienda, recursos hídricos).

En Latinoamérica, la Argentina en el 2000 fue la pionera en el diseño de un sistema PFI adaptado al contexto económico, político, institucional y a las particularidades propias por parte de un reducido equipo de profesionales al que tuve el honor de codirigir. Lamentablemente, el escenario no permitió concretar ninguna obra bajo esta modalidad. Actualmente, México lleva la delantera, disponiendo de su sistema PFI en plena etapa de implementación, con licitaciones en adjudicación por 1000 millones de dólares y nuevos proyectos que serán lanzados al mercado próximamente.

Por su parte, Brasil acaba de aprobar el régimen legal para implementar el sistema PFI recientemente; Perú y Chile están diseñando sus respectivos sistemas y tomaron como referencia, el sistema argentino. A su vez Colombia y Centroamérica están avanzando en el desarrollo de PFI conscientes de que es la alternativa para hacer infraestructura y que muchos países lo están aplicando hace más de una década con éxito.

El sistema argentino diseñado es una variante del modelo británico, al que se adicionó un Fideicomiso presupuestario de garantía, el "Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura" (FFDI), para eliminar el Riesgo - Estado, pero requiere revisiones y ajustes.

El sistema argentino elimina incertidumbre y demora en los pagos, ordenando la planificación financiera del estado, porque asegura el repago con flujos futuros de fondos, atenuando el riesgo crediticio. De esta manera, al disminuir riesgos, se obtiene como resultado una mejora en los costos de financiación de los proyectos, dinamizando la economía mediante el adelanto de inversiones por parte del sector privado. Asimismo, reduce los tiempos de construcción, asegurando a los inversores el reembolso efectivo en tiempo y forma.

El escenario de corto plazo en Argentina, todavía no ofrece las condiciones necesarias para implementar sistemas de financiamiento, de ingeniería tan compleja como PPP-PFI. Sin embargo, debemos trabajar y colaborar con el gobierno desde todos los sectores para recuperar la confianza, generar seguridad jurídica y lograr recapturar progresivamente el interés de los inversores. Tomará tiempo, Argentina debe recorrer un largo camino, para reposicionarse y recuperar su credibilidad como destino de inversiones.

También será importante realizar la revisión del diseño y del sistema PFI, continuar la difusión de este sistema de contrataciones y capacitar al sector público y al sector privado, para su utilización en el mediano plazo.