

La financiación privada de infraestructuras



Nieves Pereda Chávarri

Subdirectora de Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia

Las infraestructuras han sido tradicionalmente provistas por las Administraciones Públicas en los países de nuestro entorno, como consecuencia de que se involucran aspectos relevantes, como son la naturaleza de las construcciones, su propiedad, los beneficiarios, etc., lo que unido al fuerte desembolso de capital necesario, ha hecho que, desde principios de siglo, estos proyectos hayan sido promovidos, gestionados y financiados por el Sector Público.

El actual sistema público de dotación de infraestructuras está sufriendo un fuerte y rápido cambio, principalmente por tres motivos, que afectan también a la concepción tradicional de la prestación de servicios públicos:

- ◆ Necesidad de converger en términos del Tratado de Maastrich, lo que supone contención del déficit.
- ◆ Demanda creciente y urgente de infraestructuras.
- ◆ Cambio en la concepción de servicio público, pensando en que debe de ser el usuario el que pague las inversiones y no el contribuyente.

Los anteriores factores sociales y económicos actúan sobre las Administraciones Públicas creándoles la necesidad de atender a las demandas de infraestructuras en el menor plazo posible, debiendo conjugar los intereses sociales con las limitaciones económicas.

Con el fin de dar cumplimiento a dichas demandas sin alterar el endeudamiento público y anticipando en el tiempo su construcción, se han introducido fórmulas de participación del sector privado, proyectando, financiando, construyendo y gestionando las infraestructuras.

Project Finance es el nombre que reciben estos proyectos de financiación de infraestructuras, pero muchas son las formas que puede adoptar en función de los objetivos que se tratan de cumplir, de los medios de los que se dispone para ello desde el Sector Público y del tipo de infraestructura de la que se quiere dotar la sociedad correspondiente.

A su vez, también son muchos y variados los problemas que surgen o pueden surgir en el futuro de este nuevo producto o fórmula de provisión. Por ello, es importante trabajar en el análisis e implantación de controles y cautelas a establecer, sobre todo desde el punto de vista de la gestión, ya que a la vez que supo-



nen una importante fórmula financiera, pueden hacer incurrir a la Administración en riesgos presentes y futuros, muchas veces de difícil cuantificación.

El objeto de este artículo es exponer las formas de proyectos existentes, analizar las fórmulas posibles, ver sus ventajas y, sobre todo, analizar los riesgos que cada tipo de proyecto o fórmula presentan, con el fin de que se establezcan por los órganos correspondientes los controles que garanticen el buen fin y la oportunidad de dichos proyectos.

No hay que olvidar que en estos proyectos están en juego los intere-

Formas posibles

Las formas posibles de financiación privada de infraestructuras se extienden a todo el espectro posible desde el 100% público hasta el 100% privado, tanto en su vertiente de construcción, como de financiación o gestión.

Por ello, el sistema presenta tal grado de flexibilidad que permite cualquier forma, por lo que la elección dependerá de factores como riesgos, ingresos futuros, tipo del proyecto, fondos presupuestarios existentes, etc.

En otros casos, se trata de que el usuario futuro sea la propia Administración en todo o en parte, como es el caso de la construcción de una planta incineradora donde el Sector Público se compromete a llevar los residuos durante un cierto periodo de tiempo. En este caso, la Administración *financia el proyecto* en el futuro. El mismo caso serían los *peajes blandos* o los *peajes en la sombra*.

Las empresas privadas tratan de garantizar los ingresos futuros de la inversión que realizan, de tal forma que permitan cubrir, al menos, los gastos de explotación y la carga financiera.

Es decir, se trata de transferir el diseño, la construcción, la propiedad y la explotación al sector privado, en su totalidad o en parte, por un periodo de tiempo indefinido o limitado. Las posibilidades de transferir aspectos relevantes de un proyecto al sector privado dependerán de la posibilidad de recuperar su inversión, que se garantizará principalmente por el sector público a través de unos compromisos futuros, bien mediante financiación de gastos, concesiones administrativas, garantías de uso del servicio, compromisos de no financiar proyectos competidores, o cualquier otra forma que se pueda arbitrar. En este contexto, entra la posibilidad de financiar privadamente la parte que pueda cubrirse con los ingresos futuros, asumiendo el resto de financiación el sector público. En este caso el importe previsto de *cash flow* que se espera genere el proyecto determinará el grado de participación de los agentes privados y públicos en la estructura de capital, determinando la flexibilidad de los participantes e incluso, como se verá más adelante, los costes en función de los riesgos.

ses de las empresas constructoras y de las entidades de financiación, que se encuentran con poca actividad pública y con exceso de fondos financieros respectivamente, por lo cual presionan para poner en marcha proyectos de este tipo.

La fórmula más simple y conocida en nuestro entorno es la de BOT (en inglés, *Build-own-transfer*), que ha permitido financiar autopistas mediante la concesión administrativa de su explotación durante un periodo de tiempo y con reversión de los activos a la Administración Pública al final de dicho periodo.

Riesgos

El papel que juegan los riesgos de todo tipo es fundamental en la financiación y en el coste de los proyectos.

Los riesgos más importantes, entre otros, son los asociados con los aspectos de :

- ❑ **Construcción:** independientes de que el proyecto sea público o privado, son los inherentes a cualquier proyecto de infraestructuras, cuya cobertura se efectúa por los cauces habituales.
- ❑ **Interés:** correspondientes a los tipos de interés que van a remunerar el endeudamiento, cuya cobertura se puede efectuar con los productos existentes.
- ❑ **Explotación:** en función de que la demanda del producto no sea suficiente para generar los *cash flows* esperados para financiar la carga financiera y los gastos de explotación del servicio.

Por parte de los agentes privados, como son los constructores y financiadores, los riesgos y contingencias posibles se van a determinar y cuantificar, llevando a cabo las operaciones de cobertura que consideren oportunas. Estas coberturas de riesgo tienen un coste, que incrementa el gasto del proyecto, y que se

Las nuevas fórmulas de financiación de gastos obligan a la Administración a modificar sus sistemas de control y a modernizarlos

tratará de repercutir a la Administración, bien mediante la asunción por ésta de los riesgos correspondientes o mediante un precio más elevado.

El riesgo más difícil de evaluar, en los proyectos de nuestro entorno, será el inherente a la explotación del servicio, por lo que los agentes privados tratarán de imputar de la forma más adecuada dichos riesgos a la Administración, y este es un punto básico a considerar en la firma de los convenios, contratos, contratos programa, concesiones o cualquier otra forma jurídica que se aplique.

Es importante indicar que los controles públicos se han efectuado sobre importes ciertos hasta la fecha, siendo nuevo para la Administración Pública empezar a controlar el *riesgo*, aunque ya se han hecho algunos intentos en este

aspecto a través de los derivados en al ámbito financiero.

El nuevo concepto de **control de riesgo** tiene especial significación en la actividad administrativa y exige no sólo cambiar el concepto de control, sino también una formación adecuada que permita ejercerlo de la forma más eficaz posible.

Hay que tener en cuenta que un contrato, convenio o concesión puede no presentar un coste económico inicial, y llevar a importantes gastos para la Administración si cambia alguna de las hipótesis sobre las que se efectuó el cálculo.

Un ejemplo puede ser aquel en el que la Administración Pública se compromete a financiar los gastos de explotación no cubiertos por el usuario de un servicio, en un porcentaje o en su totalidad, habiendo estimado una demanda determinada, y que por causas de cualquier tipo no previstas dicha demanda se reduce significativamente. La Administración incurrirá en unos compromisos de gasto importantes y que en el momento inicial nadie pensó que fueran posibles, por lo que no se evaluaron.

Por ello, habrá que buscar fórmulas de reasegurar los riesgos, aunque ello suponga un mayor coste, sobre todo en aquellos proyectos que incluyan previsiones a largo plazo.

Conclusión

Las nuevas fórmulas de financiación de gastos que hasta la fecha han supuesto un volumen importante del presupuesto público, obligan a la Administración a modificar sus sistemas de control y a modernizarlos, acercándolos al concepto de **riesgo**, sin que ello tenga que suponer el reconocimiento de importes concretos.

La Administración, como otros entes privados, se va a dirigir cada vez más a la gestión de riesgos y, por ello, va a obligar a hacer un mayor uso de los diferentes sistemas de cobertura adaptables a cada producto o servicio concreto.

La normativa jurídica es otro de los campos en los que el control económico en la Administración deberá adaptarse a corto plazo, lo que abre un importante ámbito de trabajo y de desarrollo que exigirá cambios significativos en la concepción del control.

Por lo tanto, se debe pensar que estos nuevos productos van a modificar los hábitos, sistemas y normativa de control en la Administración Pública, y que esto se va a producir a muy corto plazo. ■

