

LA FINANCIACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE- RETOS PARA EL SECTOR PÚBLICO

20 de septiembre de 2007

COMITÉ TÉCNICO 1.2 FINANCIACIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL SISTEMA DE CARRETERAS

INFORME DE INTRODUCCIÓN

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
MIEMBROS DEL COMITÉ QUE HAN PARTICIPADO EN LAS ACTIVIDADES	4
1. TEMAS ESTRATÉGICOS	4
1.1. Introducción	4
1.2. Estrategias de financiación	5
1.3. La gestión de costes a largo plazo.....	6
1.4. Las asociaciones público privadas para carreteras y la administración del transporte por carretera	8
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	13
CONCLUSIONES	13

RESUMEN EJECUTIVO

Un desafío común a todos los países relativo a la financiación de las infraestructuras del transporte es que ésta sea compatible con un desarrollo sostenible. Tradicionalmente, la financiación de las carreteras y las autopistas se ha realizado, básicamente, con fondos públicos y con algunos recursos del sector privado, variando la intensidad según cada país. Actualmente, hay dificultades en la asignación de los escasos recursos financieros, debiendo escogerse entre el mantenimiento necesario, el deseo de asegurar nuevas infraestructuras que aumenten la capacidad de la red y la preservación de las carreteras ya existentes.

El gran reto para el sector público es encontrar mecanismos apropiados y viables de financiación. En este contexto han centrado sus actividades de investigación los miembros del Comité Técnico, tratándose diversos temas como: la financiación desde una perspectiva multi-país, discusiones sobre el logro de las estrategias financieras, la gestión de costes en la inversión a largo plazo y el papel de las asociaciones público-privadas. Se han analizado los tipos de organizaciones que gestionan las redes de carreteras, la asignación de fondos, los ingresos y los mecanismos de financiación, así como las tendencias futuras en la administración y la financiación. La gestión de la red de carreteras se realiza por parte de la administración central, la administración local, las agencias públicas o compañías públicas y las compañías privadas. Estas agencias son responsables de multitud de actividades tales como el mantenimiento, la inversión de capitales, el control de la seguridad y las operaciones de tráfico. El mandato de estas organizaciones se deriva de la legislación, la administración y del contrato o del acuerdo. Distintas fuentes de financiación de estas organizaciones son los impuestos generales, aportaciones de otras administraciones, pagos o peajes del usuario, endeudamiento y las aportaciones privadas. La puesta en práctica de algunos de estos mecanismos de financiación puede ser difícil. Para desarrollar y comprender cómo los países deben administrar sus presupuestos de carreteras, es importante saber cómo se toman las decisiones respecto a la asignación de fondos para los diferentes componentes de un programa de carreteras.

Cabe destacar algunos asuntos referentes a la gestión de costes en las inversiones a largo plazo: el presupuesto o las restricciones económicas, la asignación destinada al mantenimiento, los nuevos desarrollos y otras operaciones, los métodos de valoración de las carreteras y su contabilidad, las inversiones en infraestructuras de carreteras o el desarrollo de proyectos técnicos, así como métodos innovadores de licitación; todos ellos afectan a la gestión de costes. El uso de técnicas de gestión de costes es una herramienta eficaz en la asignación de fondos destinados a la construcción, el mantenimiento y las operaciones.

El papel de las asociaciones público privadas en la financiación de las inversiones en carreteras se centra en la identificación de las estrategias de licitación financiera y la definición de las estrategias de gestión de costes para la asignación de la financiación en la inversión a largo plazo. Las asociaciones público privadas son opciones viables para la provisión y la financiación de los proyectos de infraestructuras de carreteras. Existen distintos modelos o tipos en los que la responsabilidad puede variar desde la completamente pública a la completamente privada. El reto para el sector público es el desarrollo de proyectos que permitan un crecimiento sostenible y que protejan el interés público. La eficacia de las APPs puede medirse en función de lo bien que se compaginen y resuelvan los objetivos del país y del proyecto. El equilibrio entre el riesgo para el sector público y para el sector privado es importante para asegurar una relación sostenible a largo plazo. El interés público se protege de forma más eficaz a través de un marco regulador fuerte y consistente, que desaliente una distribución no equitativa del riesgo y que ofrezca transparencia.

MIEMBROS DEL COMITÉ QUE HAN PARTICIPADO EN LAS ACTIVIDADES

Sherri Y. Alston, Estados Unidos
Tony Varriano, Canadá

1. TEMAS ESTRATÉGICOS

1.1. Introducción

Unas infraestructuras modernas son importantes para la calidad de vida, para un desarrollo medioambiental sostenible y para la competitividad global de todos los países. El transporte por carretera forma parte de las infraestructuras que contribuyen al logro de estos objetivos. Un tema a destacar es la financiación de las infraestructuras. Tradicionalmente, la financiación de las carreteras y las autopistas se ha realizado básicamente con fondos públicos y con algunos recursos del sector privado, variando según cada país. Actualmente, existen dificultades en la asignación de los recursos financieros, debiendo escogerse entre el necesario mantenimiento, el deseo de asegurar nuevas infraestructuras que aumenten la capacidad de la red y la preservación de las carreteras ya existentes. Algunas fuentes de financiación actuales, tales como los impuestos sobre el combustible, están amenazadas por el uso futuro de fuentes alternativas de combustible un uso más eficiente de éste y por el aumento del coste del mismo. Al mismo tiempo, la industria y otros sectores tienen unas expectativas cada vez más altas sobre la seguridad de las infraestructuras de carreteras.

En el desarrollo de un marco adecuado que presente la inversión de carreteras desde una perspectiva multi-país se ponen de manifiesto muchos desafíos. Una posibilidad solución es investigar sobre las estrategias de financiación, teniendo en cuenta la gestión de costes en la inversión a largo plazo y el papel de las asociaciones público privadas (APPs). En el marco de este contexto, se pueden analizar los distintos tipos de organizaciones que existen en los países para gestionar las redes de carreteras, los mecanismos de financiación que apoyan estas actividades y las tendencias futuras en la gestión y la financiación.

1.2. Estrategias de financiación

La investigación de las estrategias de financiación se centra en los métodos de más antiguos y en los más innovadores empleados en varios países (los tipos de impuestos, fondos afectados, etc.). El análisis incluye diversas formas de pago por el usuario (incluyendo peajes) a través de una revisión de los objetivos, los ingresos potenciales y los métodos de asignación.

Para entender las estrategias financieras, es necesario tener en cuenta varios factores tales como la red de carreteras existente y la potencial, la gestión de esa red, y la naturaleza y la organización de la administración de carreteras. También se deben identificar las fuentes existentes y las potenciales para la financiación de las infraestructuras (tradicionales y no tradicionales) y cómo se aplican. Otro elemento importante es la suficiencia y la viabilidad de estas fuentes de financiación tanto para la construcción como para el mantenimiento. Además, se deben analizar y describir los sistemas existentes y las tendencias potenciales.

Las redes de carreteras se pueden clasificar en tres categorías:

- Redes principales – incluyen carreteras principales y las autopistas.
- Redes locales - incluyen los caminos regionales y otros
- Redes privadas

Los estudios sobre la gestión de carreteras muestran los siguientes gestores: administraciones gubernamentales, administraciones locales, agencias públicas o compañías públicas y compañías privadas. Éstos gestionan las redes de diversas maneras. Las redes principales son gestionadas principalmente por las autoridades públicas (nacionales/locales), las agencias o las compañías públicas, o las compañías privadas (las concesiones). Las redes locales son gestionadas por las autoridades locales, agencias o compañías públicas, o compañías privadas (concesiones). El mandato para la gestión de estas redes se basa en la legislación y la administración del contrato o el acuerdo. En la gestión de carreteras hay distintos tipos de responsabilidades tales como el mantenimiento, la inversión de capital, el control de la seguridad, las operaciones del tráfico, y la financiación. Las tendencias actuales en la organización son muy variadas y van desde una nueva centralización en Suiza, a una descentralización importante en Francia, u otros países cuyas redes principales son gestionadas por una estructura central por distintas razones: económicas, de eficiencia en la gestión, políticas, y de defensa nacional.

Entre las fuentes de financiación mencionadas:

- impuestos generales, impuestos afectados especiales (impuesto sobre el carburante, etc.), plusvalías sobre terrenos
- aportaciones de otras administraciones
- ingresos comerciales (restaurantes, gasolineras),
- Exacciones especiales sobre el combustible, etc.
- Viñetas
- pagos o peajes del usuario basados en la frecuencia del uso, de la distancia, del tiempo, del lugar o del tipo del vehículo,
- préstamos - nacionales e internacionales, y
- Aportaciones privadas.

Tanto si la financiación es tradicional como si no, todavía existe una diferencia significativa entre los recursos y las necesidades de los países. Por lo tanto, todos los países están interesados en la financiación y su análisis desde diversas perspectivas. Los presupuestos se distribuyen entre las necesidades nacionales y las necesidades locales. Los impuestos afectados recaen en los vehículos, el combustible, ejes, y peso. Los peajes y los pagos por el usuario pueden ser difíciles de implantar por razones técnicas, jurídicas, políticas y sociales. Sin embargo, se está discutiendo sobre diversos tipos de redes como autopistas, carreteras principales, carreteras locales y la red completa. Además, los peajes y los pagos por parte del usuario también se pueden aplicar a diversos tipos de vehículos (vehículos pesados) en función de diversos criterios como contaminación, dinámica, carga o por diferentes razones (ambientales, congestión, gestión de activos, intermodalidad). También se está considerando gravar las externalidades. La financiación extrapresupuestaria se puede diseñar para asignar los costes a los usuarios. Además, puede ser menos complicado que el marco jurídico de una asociación público privada, y con menos costes de financiación debido a las garantías del Estado. El pago por parte del usuario puede influir en una reducción de los impuestos generales y del impuesto sobre la propiedad del vehículo. Y, además, se puede utilizar para cubrir los crecientes costes de capital y los costes derivados del mayor tráfico, así como para la gestión de la demanda del tráfico.

Tras la visión sobre cómo los países administran y financian sus presupuestos de carreteras, es importante una mejor comprensión sobre cómo se toman las decisiones en la asignación de los fondos entre los diversos componentes de los programas de carreteras. En concreto, un problema a destacar es cómo gestionar lo mejor posible los costes de las carreteras en el largo plazo.

1.3. La gestión de costes a largo plazo

La gestión de costes en la inversión a largo plazo puede ser analizada desde tres perspectivas:

- Un examen de la valoración de los costes y de las metodologías de gestión en la inversión de las infraestructuras a largo plazo
- Una investigación de los métodos de gestión de costes basados en métodos apropiados para la valoración de los activos de las carreteras
- Un examen de las estrategias en la asignación de la financiación para el mantenimiento y el desarrollo de nuevos proyectos

Los resultados de esta investigación deben incluir la identificación de los costes estimados, las metodologías de gestión y su aplicación a los diferentes proyectos de carreteras. Además, las prácticas más adecuadas y las lecciones del pasado pueden servir para la asignación de los nuevos proyectos de desarrollo, así como para el mantenimiento.

En la determinación de las estrategias o de las mejores prácticas para la mejor asignación de los fondos en la gestión de costes, los aspectos más relevantes son:

- la gestión de costes dentro del presupuesto o con restricciones económicas a nivel del Estado,
- la asignación de la financiación para el mantenimiento, nuevos desarrollos y otras operaciones,
- los métodos de gestión de costes basados en la valoración o la contabilidad de los activos,
- la gestión de costes en las inversiones de las infraestructuras o proyectos, y
- la gestión de costes basada en métodos de compra innovadores.

La gestión de costes dentro del presupuesto o con restricciones económicas a nivel de la red estatal tiene en cuenta la fuente de financiación que se use. Si hay financiación extrapresupuestaria, ¿Cuál es el porcentaje y cuál es el nivel apropiado de financiación? Se pueden considerar varios escenarios: (1) el presupuesto de carreteras es un porcentaje del presupuesto del Estado; (2) la financiación extrapresupuestaria es un porcentaje del presupuesto de carreteras; (3) el presupuesto de carreteras es un porcentaje del PIB de un país; o (4) el presupuesto de carreteras se basa en kilómetros o en vehículos por kilómetro. En la asignación de fondos hay que tener en cuenta el mantenimiento, los nuevos desarrollos y otras operaciones.

Para la distribución de fondos entre el mantenimiento y las inversiones de capital, hay que considerar diferentes aspectos del mantenimiento tales como: el mantenimiento para mantener el nivel existente del servicio; el mantenimiento diario, el mantenimiento periódico, la rehabilitación (para preservar el nivel actual del servicio) y el mantenimiento de emergencia. La financiación también es fundamental para la reconstrucción, el diseño y la planificación, las operaciones de tráfico/gestión del tráfico, otras actividades y la administración. ¿Cuáles son las tendencias entre estas asignaciones? ¿Están aumentando o están disminuyendo? En muchos países los costes de mantenimiento y de inversión son un porcentaje del total de los fondos para carreteras, y el mantenimiento supone un porcentaje elevado del total de fondos. En algunos casos, como en Bélgica (Wallonia) y en Finlandia, los costes de inversión son casi iguales o levemente superiores a los costes de mantenimiento. Otro aspecto a destacar es la decisión acerca de a dónde van destinados los fondos. Algunos países dejan estas decisiones a los sistemas de gestión de activos, fórmulas, decisiones políticas, etc. En este proceso, el papel de la administración y del gobierno es muy determinante.

Otro elemento a destacar se centra en los métodos de gestión de costes basados en la valoración o contabilidad de los activos de las carreteras. Se realizó una investigación para determinar cómo la valoración de los activos se utiliza en la gestión de costes. ¿Hay alguna relación entre los costes de mantenimiento y las depreciaciones anuales? Se estudiaron métodos para calcular el valor de los activos, y la utilización de la valoración de los activos en la asignación de fondos. La valoración de los activos de carreteras incluye bienes como: valor del suelo, estructuras, superestructura, puentes, túneles, drenajes y otras estructuras de ingeniería y zonas afectadas. Los costes de mantenimiento y los fondos de carreteras pueden ser un porcentaje del valor del activo. El valor de activo también se puede ver desde la perspectiva del PIB y de los kilómetros.

En relación a la gestión de costes, la pregunta a resolver se centra en cómo desarrollar una adecuada valoración de costes y en cómo optimizar el ciclo de vida de los mismos o cómo calcular el ciclo de vida de los costes de los proyectos. Se deben analizar los sistemas que planifican la estimación de costes y de los presupuestos para los proyectos de inversión de capital. La rehabilitación y la reconstrucción pueden seguir distintas estrategias. La licitación se utiliza en países como los Estados Unidos, Suecia, España, Noruega y México. Austria utiliza una combinación entre gestión delegada y licitación, con un porcentaje más elevado de licitación. En Bélgica solo existe la autoridad de carreteras, mientras que en Bangladesh se utiliza la licitación al 100%. Islandia utiliza una combinación de gestión delegada, licitación y recursos de la autoridad de carreteras. Hungría lleva a cabo el 90% de su rehabilitación y reconstrucción mediante licitación y el 10% a través de la gestión delegada.

Otro aspecto a destacar es la gestión de costes basada en métodos de licitación innovadores. ¿Los métodos de licitación innovadores están relacionados con la gestión de costes? ¿Cómo? La contratación externa, el riesgo compartido, las APPs y la licitación financiera son elementos innovadores a tener en cuenta.

Algunos ejemplos se pueden encontrar en los países siguientes:

- Presupuesto o restricciones económicas en la red o a nivel estatal - Países Bajos
- Asignación de fondos para el mantenimiento, nuevos desarrollos y otras operaciones - Hungría
- La valoración o contabilidad de los activos - Finlandia
- Métodos de licitación innovadores - Suecia.

Existe una relación importante entre la identificación de las estrategias de licitación financieras y la definición de las estrategias de gestión de costes para la asignación de la financiación de la inversión a largo plazo. En este contexto cobra importancia el papel de las asociaciones público privadas en la inversión de las carreteras. Muchos países ven a las APPs como herramientas adecuadas para conseguir sus objetivos de crecimiento sostenible.

1.4. Las asociaciones público privadas para carreteras y la administración del transporte por carretera

Las asociaciones público privadas son opciones viables para la entrega y la financiación de los proyectos de infraestructuras de carreteras. Para el sector público, ello implica que debe buscarse en el sector privado agentes que participen en el desarrollo de los servicios y la construcción, mantenimiento, operación de activos que implican transferir la gestión, y la responsabilidad financiera del sector privado. Esta transferencia puede llevarse a cabo a través de una variedad de enfoques, incluyendo: desregulación, concesiones, franquicias, contratación (empresas mixtas u operaciones de “*joint venture*”) y varias formas de esquemas de “BOT”. No obstante, el aspecto relevante son los acuerdos entre las APPs. Las APPs permiten a cada sector realizar aquello que hace mejor. Los riesgos son asumidos por aquellos más capaces de gestionarlos.

1.4.1. Modelos de participación público privada.

Existen distintos modelos de APPs, incluyendo:

- Vehículos especiales – Responsabilidad por la obra y el mantenimiento o compras de capital privado por parte del sector público para mejorar la eficiencia.
- Instrumentos mixtos público-privados – La Gestión y Mantenimiento (G&M) y/o las compras de capital están bajo control/proiedad mixto público-privado.
- Contrato privado – La responsabilidad de la Gestión y Mantenimiento del activo público se hace bajo pago por disponer del contrato de servicio, basado en un proceso competitivo.
- Concesión pública (BOT) – diseño, construcción y gestión y Mantenimiento se llevan a cabo por el sector privado, mientras el activo se mantiene de **propiedad pública**.
- Concesión privada (BOO) Derechos de propiedad para el sector privado, que desarrolla, financia, diseña, construye, **es propietario**, gestiona y mantiene el servicio o activo.

En este continuo desde la responsabilidad pública a la privada se pueden encontrar: DBB – Proyecto, licitación, construcción. Con contratos para servicios tasados; DB – Proyecto y Construcción; BOT; DBFO – Proyecto, Construcción, Financiación y Explotación; y BOO. Los factores que afectan al modelo de APP incluyen el objetivo, tipo de financiación, tipo de pagos o ingresos, acuerdos contractuales, gestión del riesgo, modalidad de reversión y características. Históricamente, solo el 55% de los proyectos alcanzan la etapa de financiación, y por lo tanto, las Administraciones deben desarrollar proyectos que faciliten el desarrollo sostenible y en los que el Interés público esté protegido.

Las APPs se estudian más a fondo debido a la complejidad y necesidades financieras de los proyectos. La utilización de APPs está directamente relacionada con el nivel de desarrollo de un país y las necesidades específicas de las carreteras y del sector del transporte. La efectividad de las APPs es resultado del país y los de objetivos específicos del proyecto, y el modo en que estos objetivos son alcanzados a través de la implementación de la APP.

1.4.2 Objetivos y efectividad de las APP

Una de las razones principales para la creación de APPs es la falta de presupuesto corriente para alcanzar las necesidades de transporte. Otros aspectos críticos incluyen la falta de capacidad en el sector público desde un punto de vista institucional y directivo, o la falta de conocimiento e innovación. Financiación, dirección y capacidad del sector privado parecen ser igualmente importantes en los países desarrollados. Otro elemento es la necesidad de obtener beneficios rápidos para estimular el crecimiento económico. Las APPs se han mostrado efectivas también para la eficiencia, la efectividad y la obtención de valor añadido. El sector privado es frecuentemente visto como un mejor gestor de activos cuando mediante importantes aumentos de eficiencia se obtiene un mayor valor. Además, el mayor control y los mejores resultados son otros factores para la implicación del sector privado.

¿Cómo puede definirse la efectividad de las APPs? Podría responderse que sí es efectiva si la APP ha logrado los objetivos marcados para el proyecto. ¿Qué se necesita para alcanzar un objetivo o combinación de objetivos dado el entorno particular de un país, en el aspecto financiero, en la calidad o en la capacidad del capital humano? Existen algunos prerrequisitos necesarios para el desarrollo de una APP, entre los que se incluyen la intención política de crear un marco legal propicio; la aceptación pública y una base mínima de recursos para desarrollar APPs. Factores que deben considerarse son: (1) el entendimiento institucional y la habilidad para crear y mantener una APP; (2) Credibilidad del país, las instituciones y el proyecto para lograr la financiación necesaria; y (3) sostenibilidad (¿será viable?, ¿pueden lograrse los objetivos de ingresos?). A partir de la experiencia es importante definir claramente las necesidades; ¿Cuál es el objetivo que pretende alcanzarse con la APP? Anticipar un entorno posible y alcanzable, seleccionar el modelo de APP que mejor se ajusta a los objetivos, y considerar métodos para mejorar y optimizar el modelo de APP y el entorno en el que ésta se desarrollará. Someter el proyecto a tests de sostenibilidad y viabilidad del mismo, verificar si se genera valor, etc.

1.4.3.1 Aspectos legales e institucionales.

El sector público puede promover un entorno apropiado para las APP a través del marco legal apropiado y una adecuada estructura institucional. Un marco legal de éxito se basa en:

- Estabilidad y consistencia aplicada al proyecto
- Decisiones públicas tomadas a través de procedimientos claros, transparentes y no ambiguos
- Contratos formales con la APP basados en el equilibrio entre las partes, inversor-explotador y usuario, y
- Mecanismos regulatorios sobre la APP que garanticen la neutralidad/transparencia para la parte privada, y que permitan a la autoridad asegurar que las condiciones y objetivos de la política pública sean logrados.

Las condiciones para una estructura efectiva publico-privada son: (1) que los procedimientos de licitación sean eficientes; (2) incentivos a los concesionarios u operadores privados para actuar sin abusar de una posible posición monopolística; y (3) la APP no debe incidir negativamente en otros aspectos importantes como puedan ser los amplios beneficios que la infraestructura debería reportar a la sociedad, es decir, reducir los efectos redistributivos. Adicionalmente, el contrato debe señalar claramente controles e incentivos para asegurar que todos los intereses –públicos y privados- se logran.

1.4.4 Asignación de riesgos

La asignación del riesgo es importante en el desarrollo y funcionamiento de las APPs. Las áreas de riesgo para el sector público y privado incluyen aspectos: políticos, de gestión, comerciales, financieros, legales y otros. Desde el punto de vista del país, estos pueden ser legal, regulatorio y político. Los riesgos específicos del contrato están vinculados al resultado -proyecto, construcción, explotación y mantenimiento y sobreuso. Los riesgos del contrato pueden, además, estar vinculados a aspectos de tráfico y comerciales (horquillas). Los riesgos, no obstante, cambian dependiendo del tipo de APP que se haya puesto en marcha. La minimización o mitigación de estos riesgos es esencial tanto para el sector público como para el privado. Los riesgos específicos de un proyecto pueden a veces suponer un coste adicional para el proyecto que haga inviable su puesta en marcha por el sector privado. Son riesgos que ocurren en cualquier parte del proceso, desde el desarrollo hasta la gestión. Por ello, debe existir un entendimiento realista entre el sector público y el privado para que dicho proyecto pueda ser llevado a cabo. Los riesgos que se debería asumir el sector privado incluyen el proyecto, la construcción, el financiero, la adaptación ambiental y la gestión. Como ya se ha apuntado anteriormente, los riesgos asumidos por la administración pueden incluir cambios legislativos o políticos e incluso acontecimientos de fuerza mayor. El riesgo compartido puede referirse a la demanda/tráfico/ingresos, e imponderables. Aún en una APP, el usuario percibe de alguna manera que la administración es responsable del proyecto.

Cuando los riesgos están bien definidos debería haber un equilibrio entre su asignación y su mitigación. Aún cuando se desee proteger al Sector Público, el proyecto debe presentar atractivos para el sector privado para conseguir una relación estable a largo plazo. Por tanto, el objetivo debe ser la optimización de los beneficios. En ocasiones, el sector privado asume el riesgo financiero, de tráfico o de mantenimiento, construcción y futuras ampliaciones. Entre las asunciones por el Sector Público se encuentran los riesgos medioambientales, las derivadas de futuras ampliaciones y las expropiaciones. Si el riesgo no se conoce previamente y no ha sido evaluado, la viabilidad financiera del proyecto no será valorada adecuadamente.

1.4.5.1 Intereses del Sector Público en las APPs

Es importante elegir correctamente entre la licitación tradicional y a través de las APPs. Se ha pasado de dar más importancia a la licitación mediante el presupuesto (en el que el gobierno asume el mayor riesgo) a una licitación centrada en la inversión donde el sector privado asume el papel y la mayor parte del riesgo que asumía el sector público.

Se puede observar el conjunto para ver si la financiación alcanza la calidad y el equilibrio deseado. A partir de un proyecto base, se puede medir el funcionamiento, la calidad y el equilibrio del proyecto. También se puede examinar los objetivos administrativos como puede ser el desarrollar capacidad suficiente para gestionar y explotar la red. ¿Se está induciendo suficientes recursos públicos a través de un desarrollo económico acelerado a la vez que se reducen la presión presupuestaria? Más aún, ¿se están cumpliendo la previsiones de ingresos? ¿Realmente tiene valor añadido el proyecto?

Una forma de medir la eficacia de las APPs es a través de los resultados producidos por estos proyectos. El estudio de casos reales proporciona el marco adecuado para la discusión sobre los éxitos y los fracasos. Repasando la literatura existente sobre el tema, se observa que las APPs pueden ser subvencionadas hasta alcanzar un nivel de viabilidad financiera, pero ello a costa de no obtener los beneficios socioeconómicos necesarios para una sostenibilidad a largo plazo. Es muy importante comprender el papel de los distintos participantes en una APP. En un mundo ideal las APPs deberían ser transparentes, y cada una de las partes debería tener conocimiento pleno de los incentivos/motivos de cada una de las partes, y de que los intereses de cada uno no se deben maximizar sino que optimizar.

Debido al rápido y global desarrollo de las APPs, cada vez es más necesaria e importante la protección del Sector Público a través de una regulación adecuada. La relación entre el riesgo de las APPs y la viabilidad del proyecto debe ser vista como un indicador de las limitaciones en la aplicación de las APPs. La mejor manera de proteger al Sector Público es a través de una legislación fuerte, clara y consistente que no fomente una distribución no equilibrada del riesgo. Sin esta protección la transparencia y la contabilidad pueden verse resentidas. Por ejemplo, malos indicadores de gestión y control pueden conducir a incrementar la carga de trabajo para la gestión de los proyectos. Más aún, es necesario poner sobre la mesa el valor añadido y las asunciones de riesgo. El informe financiero y la contabilidad pueden ser difíciles si una mala organización privada utiliza estructuras complejas que implican opacidad en la estructura empresarial. Esto puede conducir a que el público (contribuyentes y usuarios) estén poco informados.

Como se ha destacado con anterioridad, antes de embarcarse en un APP, las administraciones deberían sopesar las “condiciones necesarias” para el éxito de una APP. Estas son:

- Deseo de mejorar la prestación del servicio público
- Sistema bien definido de objetivos cuantificables
- Asignación adecuada de riesgos, contrapartidas e incentivos
- Los riesgos deberían repartirse de forma proporcional a la capacidad de los socios para beneficiarse de ellos
- Renuncia del sector público a controlar las alternativas de proyecto y diversas alternativas de contabilidad, y
- Voluntad de ceder o aligerar el control burocrático/político.

De esto se deduce la necesidad de desarrollar elementos que permitan esquemas que culminen con la provisión de proyectos asegurando el interés público. Un amplio debate público/privado en relación al proyecto y a la licitación se hace crucial durante el desarrollo de una APP. Que haya un equilibrio entre licitación/concesión/financiación es también muy necesario. Grandes cambios en cualquiera de estas tres piezas serán gravosos para el sector público. La obtención de todos los permisos, aprobación ambiental, y disponibilidad de terrenos con anterioridad a la licitación evita costes/retrasos/incertidumbres y riesgos. Con su consiguiente traslación a costes. El sector público debe asegurarse lo mejor para el éxito, que no es otra cosa que haya realmente un proceso competitivo y claro.

El Sector Público debe asegurar la libre competencia durante la licitación para alcanzar un buen resultado. El gobierno/propietario debería tener una unidad dedicada a APPs que posea conocimientos financieros y de licitación adecuadas y que esté capacitada para la toma de decisiones y la dirección política. A menudo, el Sector Público desea embarcarse en las APP's, pero la falta de personal adecuada conduce a situaciones frustrantes tanto para el Sector Público como para el privado, lo que provoca costes extras, falta de éxito y contratos mal diseñados. Si hay un proyecto financiable por la banca (por ejemplo autopistas de peaje real), la única vía para subsidios públicos debería ser en la forma de entregas de obras a la concesión o incluso en la entrega de terrenos previamente expropiados. En cambio si se trata de proyectos “no financiados” se debería ser muy cauto a la hora de dar subsidios. La asunción de riesgos por el sector privado en contra del principio de asignación al mejor gestor, se traduce en costes incrementados del proyecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Evaluación y fondos para el mantenimiento de carreteras en los países miembros de PIARC. Referencia 09.08.B, 2005
- El papel de modelos económicos y socioeconómicos en la gestión de carretera. PIARC 09.05, B-2003.
- Presentaciones sobre la financiación de las carreteras, Comité Técnico 1.2 de PIARC. Kannanaskis, Alberta, Canadá, Diciembre de 2004.
- El negocio de las infraestructuras del Banco Mundial: Una descripción. 2006.
- Financiación extrapresupuestaria de las redes de autopista en Austria. 2006.
- Innovaciones en la provisión y financiación del transporte por superficie: La iniciativa privada británica. 2006.
- Buenos ejemplos de asociaciones público privadas y de la implicación del sector privado en el desarrollo de las infraestructuras del transporte. Consultoría exitosa bajo contrato con el Centro de Investigación del Transporte de la OECD/ECMT. Mayo de 2005.
- ¿Hay “valor añadido” en las APPs del transporte? El caso de Macquarie y del aeropuerto internacional de Sydney, Cameron Gordon, Mark Hughes, Andrew Read, reunión anual de TRB 2007. Enero de 2007.
- La gestión del riesgo para las asociaciones público privadas (APP): Usando métodos de planificación y métodos de valoración, Christy Mihyeon Jeon, Adjo A. Amekudzi, Ph.D., reunión anual de TRB 2007. Enero de 2007.

CONCLUSIONES

Se extraen varias conclusiones:

- Sigue existiendo un desfase importante entre las necesidades del país y las posibilidades presupuestarias
- Las estrategias de financiación utilizadas por las diversas estructuras de organización dependen en gran medida de los objetivos del país respecto al transporte por carretera y del sistema que intentan mantener.
- Sin una red de carreteras fuerte, la posibilidad de alcanzar el crecimiento sostenible que desean los países es inalcanzable.
- La centralización y la descentralización de la gestión de la red de carreteras se desarrolla según los objetivos de cada país.
- Hay un incremento en el uso de peajes y los pagos por el usuario.
- La gestión del coste en la inversión a largo plazo es una herramienta que puede determinar la asignación entre el mantenimiento, las operaciones y la construcción.
- En la gestión de costes es esencial saber. ¿Cómo se define el sistema y quién controla ese sistema?
- La valoración del activo y los criterios para la asignación de fondos son importantes. Los métodos de asignación pueden variar desde sistemas de gestión de activos hasta la voluntad política.

- Las asociaciones público privadas pueden ser herramientas eficaces para ayudar a los países en la gestión y la financiación de sus carreteras. Respecto a los objetivos de las APPs, es importante el equilibrio entre los intereses públicos y los privados.
- La asignación del riesgo sigue siendo un elemento clave que se puede solucionar con una clara distribución de los papeles, las responsabilidades y una buena voluntad para distribuir de forma equitativa el riesgo.
- El interés público debe ser protegido a través de un marco legal fuerte que fomente la transparencia y la responsabilidad.

Algunas áreas en las que se debe seguir investigándose son:

- La permanente dificultad para encontrar los recursos financieros necesarios para construir y para mantener las infraestructuras de carreteras debe seguir potenciando el estudio adicional de opciones alternativas de financiación.
- Se ha observado en algunos lugares una reducción en la inversión del sector privado. Si fuera cierto debería investigarse con mayor profundidad y determinar las causas.
- El papel de las instituciones financieras internacionales en la financiación de las infraestructuras: pasado, presente y futuro.
- En relación a la implicación del sector privado y la voluntad política. ¿Están dispuestos los políticos a cambiar el marco legal para que beneficie en mayor medida al sector privado?
- En Europa las carreteras regionales no atraen suficientes recursos privados. Estas carreteras no pueden ser de peaje. Se debería investigar cómo puede el Sector Público invertir menos recursos en estas carreteras.
- En Europa y otros países, las nuevas leyes sobre licitación están intentando que no se retrasen los procesos de licitación. Una mirada a las experiencias de otros países podría proporcionar ideas en el futuro. Estos estudios podrían ser beneficiosos para países fuera de la UE que están considerando realizar cambios en sus leyes para incluir las APPs
- ¿El sector público está dispuesto a que sean los usuarios los que paguen por el medioambiente? En todo el mundo, la falta de inversión y de mantenimiento en carreteras se están viendo afectadas por un mayor volumen del tráfico. Algunos países han optado por la financiación extrapresupuestaria, y otros porque sean los usuarios los que paguen. Una visión más amplia sobre los temas institucionales y políticos de algunos países podría proporcionar mayor información sobre este punto.
- La necesidad de profundizar en los costes en términos de riesgo/ingreso para el sector privado como resultado de la regulación estatal para proteger el interés público.

En todo el mundo la financiación de las carreteras continuará siendo un tema fundamental para conseguir un desarrollo económico estable y fuerte. Una correcta financiación es necesaria para construir y mantener una red de carreteras adecuada para cada país. Pueden existir diferentes estrategias financieras de licitación, incluidas las asociaciones público privadas, que consigan sus objetivos, pero sin unas metas claras, el conocimiento del riesgo y unas expectativas realistas, el objetivo de sostenibilidad puede seguir siendo