

PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

UN PANORAMA DE LAS EXPERIENCIAS DE LOS AÑOS NOVENTA

Antonio ESTACHE (*)

I. INTRODUCCIÓN

LOS años noventa han sido testigos de un importante incremento en la liberalización de las políticas de transporte en el mundo, fortaleciendo así la tendencia observada en la década anterior por Gómez-Ibáñez y Meyer (1993), al regreso de operadores e inversores privados a las infraestructuras de transporte (1). Como otros muchos cambios económicos caracterizados por una fuerte orientación al mercado, el proceso comenzó en Estados Unidos. Durante los años ochenta, los presidentes Reagan y Bush continuaron las políticas de desregulación iniciadas al final de los setenta por las administraciones demócratas (transporte aéreo en 1978, ferrocarril y transporte por carretera en 1980). El movimiento fue pronto seguido en el Reino Unido, pero también tuvo repercusiones en Latinoamérica y otras economías en transición. En estos países, el cambio ideológico sobre el papel del Estado en la economía y la insatisfacción generalizada con el nivel de servicio prestado por los monopolios públicos jugaron un papel importante en la vuelta de operadores privados al transporte. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, el detonante del cambio en la política de transporte fue generalmente algún tipo de crisis fiscal. La necesidad de reducir el gasto público forzó a los gobiernos a acudir

pragmáticamente al sector privado buscando ayuda para financiar las ingentes necesidades de inversión en infraestructura —equivalentes a 4-6 por 100 del PNB anual en los países en desarrollo en el futuro inmediato—, liberando así recursos públicos para financiar déficit, hacer frente al pago de la deuda y, potencialmente, destinar más fondos a sectores necesitados como educación y salud, aunque no existe excesiva evidencia de que esta última sustitución se llevó realmente a cabo.

La necesidad de una mayor participación privada en infraestructuras de transporte no significa que deba desaparecer totalmente el papel del sector público. Además de seguir definiendo políticas y estrategias globales para el sector, el gobierno debe reemplazar su anterior función de suministrador autorregulado de servicios públicos por el de regulador independiente de la actividad privada en el sector. Este nuevo papel es importante, porque no todas las actividades en el transporte son competitivas y, de hecho, la reestructuración crea a menudo monopolios locales. Además, incluso cuando la competencia puede funcionar porque la entrada de nuevos operadores es factible y deseable, a veces es necesaria la regulación de aspectos de seguridad o calidad del servicio para garantizar que los operadores no ajusten sus costes a través de esas variables. Las experiencias internacionales

en los noventa sugieren que mientras que la transferencia de las operaciones de manos públicas a privadas se produce de manera relativamente suave, el cambio del papel regulatorio del sector público hacia un control independiente de los monopolios privados y de otros fallos del mercado está siendo más complicado que lo inicialmente previsto. Este cambio de papel para el gobierno requiere en muchos países de más ajustes, con el fin de garantizar que la eficiencia esperada y los compromisos de financiación del sector privado puedan mantenerse en el futuro.

Este artículo analiza los principales logros alcanzados en los últimos años y subraya los desafíos más probables a los que se tendrán que enfrentar los gobiernos en su nuevo papel en el sector. En el apartado II, se resumen las principales transacciones producidas durante los noventa; en el III, se aportan evidencias sobre las formas de participación privada en distintas regiones; en el IV, se discuten las formas en las que la competencia ha sido introducida en el transporte; finalmente, en el apartado V, se evalúa el nuevo papel de los gobiernos en este sector y se identifican los principales desafíos a los que se tendrá que hacer frente en el futuro para garantizar que las ganancias obtenidas son algo más que simples inversiones adicionales y que todos los usuarios comparten los beneficios generados en el largo plazo. El apartado VI se destina a conclusiones.

II. TENDENCIAS GLOBALES EN LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN TRANSPORTE

El número de nuevos proyectos privados de infraestructura

de transporte puede ser considerado un indicador bastante aproximado de los resultados de las políticas de desregulación de los últimos años. *Public Works Financing* (1998) estimaba que, entre 1985 y octubre de 1998, unos 1.004 proyectos privados, por valor de 580 millones de dólares, habían sido planeados y/o financiados en todo el mundo. Casi la mitad eran carreteras de peaje; una cuarta parte estaba formada por proyectos en ferrocarriles, mientras que el resto correspondía a puertos y aeropuertos. Un detalle interesante es que menos de un 25 por 100 de estos proyectos estaban en construcción al final de 1998, sugiriendo que aunque la desregulación

puede generar entusiasmo, no garantiza que efectivamente el sector privado desemborse los fondos. Un análisis más detallado de las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo proporciona otros resultados interesantes.

1. Países desarrollados

El cuadro n.º 1 muestra que los países desarrollados únicamente acogieron un 25 por 100 de los nuevos proyectos de privatización durante los últimos quince años, aunque, en términos de valor monetario, representaban un 40 por 100 del total mundial. Esto sugiere que el ta-

maño medio de los proyectos en los países desarrollados es mayor que en los países en desarrollo, donde un 75 por 100 del total de proyectos del mundo únicamente correspondían al 60 por 100 del valor total.

El cuadro n.º 1 también muestra que las políticas de privatización iniciadas en Estados Unidos encontraron seguidores no sólo en el Reino Unido —el país más activo en este tipo de proyectos—, sino también en Australia, donde la desregulación a escala nacional y subnacional ha generado un importante número de proyectos. En Europa, el proceso de participación privada en los países anglosajones, nórdicos y

CUADRO N.º 1

PROYECTOS PLANEADOS EN PAÍSES DESARROLLADOS (1985-OCTUBRE 1998)

	CARRETERAS		FERROCARRILES		AEROPUERTOS		PUERTOS		TOTAL	
	Número	US\$ (mill.)	Número	US\$ (mill.)	Número	US\$ (mill.)	Número	US\$ (mill.)	Número	US\$ (mill.)
NORTEAMÉRICA	477	390.443	15	416.475	27	368.373	3	1.315	82	49.410
EE.UU.	27	8.839	13	23.991	24	3.071	3	1.315	67	37.216
Canadá	10	2.744	2	7.700	3	1.750	0	0	15	12.194
EUROPA OCCIDENTAL	220	189.430	193	192.392	0	181.776	3	111	150	147.356
Bélgica	1	430	0	0	0	0	0	0	1	430
Dinamarca	1	1.890	2	805	0	0	0	0	3	2.695
Finlandia	1	255	0	0	0	0	0	0	1	255
Francia	4	8.121	3	2.430	0	0	0	0	7	10.551
Alemania	5	5.888	3	5.597	2	4.707	0	0	10	16.192
Grecia	5	7.254	2	715	3	3.328	0	0	10	11.297
Islandia	1	70	0	0	0	0	0	0	1	70
Irlanda	2	52	1	70	1	170	0	0	4	292
Italia	0	0	3	18.000	0	0	0	0	3	18.000
Holanda	0	0	0	0	1	1.600	0	0	1	1.600
Portugal	9	5.303	3	3.129	1	2.000	0	0	13	10.432
España	17	7.778	3	5.151	0	0	2	64	22	13.010
Suecia	0	0	1	590	0	0	0	0	1	590
Suiza	0	0	1	12.500	0	0	0	0	1	12.500
Reino Unido	23	21.881	43	25.891	5	1.601	1	47	69	49.419
ASIA	15	20.001	16	3.648	14	84.185	2	42	47	56.770
Australia	14	5.601	15	3.494	11	4.463	2	42	42	13.600
Japón	1	14.400	0	0	2	28.400	0	0	3	42.800
Nueva Zelanda	0	0	1	154	1	216	0	0	2	370
TOTAL	121	90.506	96	110.218	54	51.106	8	1.421	279	253.536

Fuente: PUBLIC WORK FINANCING (1998).

del Sur ha dado lugar a muchos proyectos en carreteras y ferrocarriles. El resto del continente está listo para seguir este impulso, ante el estímulo liberalizador de las políticas comunitarias (2). Desde el punto de vista sectorial, parece evidente que las carreteras de peaje y los ferrocarriles han atraído mayor interés privado, mientras que los puertos parecen no necesitar inyecciones de capital privado en los países en desarrollo. Los proyectos en aeropuertos se han concentrado sobre todo en Australia, Reino Unido y Estados Unidos.

2. Países en desarrollo

El cuadro n.º 2 resume la base de datos del Banco Mundial sobre los países en desarrollo. Su cobertura y objetivos difieren de los de *Public Works Financing*, ya que se centra en proyectos que efectivamente se están

realizando, no en los planeados. Abarca privatizaciones de activos públicos, concesiones, franquicias y contratos de explotación y mantenimiento en los países en desarrollo entre 1990 y 1997, un período en el que la mayor parte de los proyectos recogidos por *Public Works Financing* tuvieron lugar en economías en desarrollo y en transición (3). Los valores reflejados en el cuadro n.º 2 representan la inversión comprometida en infraestructuras de transporte mediante contrato por el sector privado. Durante estos siete años, la inversión total a corto y medio plazo asciende a 65 billones de dólares, lo cual representa aproximadamente un 1 por 100 del PNB del conjunto de países en desarrollo (4).

El cuadro refleja el significativo papel que el sector privado puede tener en el transporte cuando la relación con el gobierno se basa en el compromiso

mutuo de trabajar conjuntamente. Este papel es particularmente importante en áreas y actividades en las que la demanda es elevada y, por tanto, los riesgos comerciales son manejables. Una prueba del mismo puede encontrarse en el amplio número de proyectos e inversiones en transporte acompañados de ajustes macroeconómicos en Latinoamérica y el Este asiático entre 1990 y 1997 (5). De hecho, estas dos regiones atrajeron casi el 90 por 100 de todas las transacciones y aproximadamente un 95 por 100 de los compromisos de inversión. Como en los países en desarrollo, la distribución sectorial está sesgada hacia ferrocarriles y carreteras, donde los servicios públicos eran igualmente malos en ambos tipos de países, por lo que reducir los costes de transporte por carretera y ferrocarril era siempre una preocupación relevante que requería un volumen significativo de inversión para rehabilitar y mejorar la

CUADRO N.º 2

NÚMERO DE DESINVERSIONES, CONCESIONES Y CONTRATOS DE EXPLOTACIÓN Y MANTENIMIENTO Y COMPROMISOS DE INVERSIÓN EN PAÍSES DESARROLLADOS Y EN TRANSICIÓN (1990-1997)

	África	Este de Asia	Europa Oriental	América Latina	Oriente Medio	Sur de Asia	Total
AEROPUERTOS							
Número de transacciones.....	3	5	5	11	0	1	25
Valor en millones US\$.....	58,8	2.597,4	694,1	388,3	0	125	3.863,6
PUERTOS							
Número de transacciones.....	3	36	3	36	5	7	90
Valor en millones US\$.....	0	5.086,2	0	1.704,9	370,5	833,1	7.994,7
FERROCARRILES							
Número de transacciones.....	3	7	1	26	0	0	37
Valor en millones US\$.....	0	7.483,3	0	6.208,1	0	0	13.691,4
CARRETERAS							
Número de transacciones.....	5	102	2	93	0	6	208
Valor en millones US\$.....	426	18.567	1.086	18.794,8	0	63,5	38.937,3
TOTAL							
Número de transacciones.....	14	150	11	166	5	14	360
Valor en millones US\$.....	484,8	33.733,9	1.780,1	27.096,1	370,5	1.021,6	64.487

Fuente: THE WORLD BANK (1999).

operabilidad general. Además, es cada vez más evidente para los gobiernos que contar con un sistema logístico eficiente y con oportunidades para acuerdos multimodales es esencial para la competitividad del país. Esto implica mejores servicios ferroviarios, en lugar de tener que depender de camiones para el transporte de mercancía a larga distancia. Igualmente, la congestión del tráfico en las carreteras de acceso a las ciudades, en las rutas entre grandes ciudades, es cada vez más común en el mundo. La principal diferencia entre países desarrollados y en desarrollo es que estos últimos también muestran mayor actividad en el sector de puertos, de nuevo por la necesidad de hacer frente a mayores costes logísticos.

El resultado más evidente de estos cambios es que la cuota de mercado del sector privado en la prestación de servicios de transporte es cada vez más elevada. Más del 30 por 100 de los servicios ferroviarios del mundo —más de 65 por 100 en América Latina para cargas— son ahora realizados por operadores privados (medidos en tkm y pasajeros/km). La operación y la inversión privada en aeropuertos y puertos están cada vez más en manos del sector privado en los países de la OCDE (con la excepción de Estados Unidos), en América Latina y Asia, aunque esto está lejos de ser una situación típica. Incluso en el sector de carreteras, donde la inversión pública seguirá siendo necesaria para las vías con poco tráfico, las autopistas de peaje están siendo tan importantes en otros países como lo son actualmente en Argentina o partes de Brasil, donde absorben un parte significativa de las necesidades de tráfico. Probablemente no resulta muy arriesgado predecir que esta ten-

dencia se mantendrá mientras la demanda de servicios de transporte crezca mucho más rápido que la capacidad de los gobiernos para generar fondos que la financien. Ya no se trata de un debate dogmático comparando la provisión pública y privada de servicios, como pudo ser en los comienzos de la era Thatcher en el Reino Unido. Para muchos países, es una pura cuestión de necesidad, ya que el gobierno no puede permitirse seguir siendo el único operador y financiador de costosas infraestructuras de transporte (6).

Tras analizar las primeras experiencias, muchos gobiernos están llegando a estas mismas conclusiones. Cerca del 73 por 100 de los proyectos tuvieron lugar entre 1995 y 1997, durante la segunda mitad del período cubierto por la base de datos del Banco Mundial. De hecho, casi un 30 por 100 de los compromisos de inversión fue realizado en 1997, y éstos, unidos a los de 1996, representan un 45 por 100 del total. Esto indica que hace falta algún tiempo para desarrollar los contratos en los que se materializan las ideas. También refleja la elevada curva de aprendizaje que tanto el gobierno como los operadores privados deben escalar para aprender a trabajar en un entorno incierto. Además, como mostró la crisis de 1998, resulta bastante sencillo para el sector privado simplemente detener los procesos de negociación cuando el entorno macroeconómico no es suficientemente favorable.

III. PREFERENCIAS REVELADAS EN LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN PRIVADA EN TRANSPORTE

La introducción de participación privada en cualquier sector de la actividad económica se realiza normalmente de alguna de las siguientes formas:

- *Desinversión*, o venta de los activos públicos al sector privado, mediante ofertas públicas de venta de acciones, intercambios de activos, etcétera.

- *Proyectos de nueva inversión*, usualmente asociados a nuevas infraestructuras a desarrollar por el sector privado, por ejemplo, mediante contratos de construcción, operación y transferencia (COT). Una de las razones por las que estos proyectos de nueva inversión han tenido tanto éxito ha sido el desarrollo paralelo de nuevas técnicas de financiación de proyectos, con el fin de reducir el riesgo asociado. Esto indica que el diseño específico de la forma de introducir participación privada debe estar vinculado a la manera en que se pretende financiar cada proyecto.

- *Contratos de explotación y mantenimiento*, concebidos principalmente para permitir a un operador privado gestionar (es decir, explotar y mantener) el servicio, pero sin incluir obligaciones de inversión. Típicamente, estos contratos tienen una duración media (2 a 5 años) y el gobierno continúa asumiendo todos los riesgos asociados al proyecto.

- *Contratos de concesión* (o franquicias), diseñados para transferir al sector privado por un período más largo (10-30 años) las responsabilidades de explotación y mantenimiento, así co-

mo los riesgos comerciales, incluyendo obligaciones detalladas de servicio e inversión. Dado que los activos suelen seguir siendo de titularidad pública, las concesiones suelen presentar ventajas políticas para los gobiernos, quienes no venden, sino «alquilan», aquéllos.

En los países desarrollados, la venta de activos (particularmente en Australia y el Norte de Europa) y las concesiones/franquicias (en el Reino Unido, Sur de Europa y Canadá) han sido las formas de participación privada más utilizadas en el transporte. Sin embargo, es posible que la importancia relativa de proyectos COT aumente en el futuro como consecuencia de la *private finance initiative (PFI)* iniciada por el gobierno Blair (7). Los desarrollos más recientes en países anglosajones y en Alemania también sugieren que incluso los gobiernos locales están comenzando a interesarse por estas formas de financiar infraestructuras. Así, las vías urbanas en el Reino Unido y Australia son cada vez más frecuentemente desarrolladas a través de las llamadas «asociaciones público-privadas», que incluyen su diseño, construcción, financiación y explotación. En este tipo de con-

tratos, el sector privado asume la mayor parte de los riesgos, por lo que tiene los mejores incentivos para buscar una interacción óptima con los contribuyentes y usuarios locales.

En los países en desarrollo y en las economías en transición, las concesiones constituyen la forma más habitual de participación privada en transporte, como muestra el cuadro n.º 3. Como puede observarse, mientras que Latinoamérica y Extremo Oriente han sido las regiones más activas en la promoción de concesiones, los proyectos de nueva inversión han tenido bastante éxito en Asia durante los últimos quince años. Esta tendencia ha sido alterada por la reciente crisis financiera, cuyos principales efectos han consistido en la ralentización de todas las actividades relacionadas con la financiación de proyectos en países en desarrollo y en la reorientación de los flujos de inversión hacia países desarrollados. Esto ha beneficiado, por ejemplo, a Canadá, en donde se acaba de diseñar uno de los acuerdos más creativos en carreteras de peaje, y a otros países con un claro compromiso político hacia la participación privada, como Australia y Portugal, donde la ola de

contratos COT y concesiones en transporte está avanzando.

Oriente Medio parece ser la región menos efectiva (o tal vez la menos interesada) en el establecimiento de participación privada en transporte, aunque han habido algunos contratos en el sector portuario. Los países de África y del Sur de Asia tampoco han tenido mucho éxito. Parte del problema radica en que la mayor parte de los niveles de riesgo —político, regulatorio y también comercial— son elevados. La capacidad adquisitiva en estos países es modesta, por lo que las tarifas de los servicios de transporte de pasajeros deben ser bajas. Ello conlleva que, para poder recuperar las inversiones, los compromisos del sector privado deben mantenerse durante un período muy largo. Sin embargo, parece existir una esperanza de cambio para ambas regiones, de acuerdo con resultados recientes en Costa de Marfil, donde, por ejemplo, el principal aeropuerto fue dado en concesión, una importante carretera de peaje está siendo construida y el acuerdo de concesión del mayor puerto del país está a punto de cerrarse. Algo similar sucede en muchos países africanos, lo cual indica que los inversores parecen

CUADRO N.º 3

FORMAS DE PARTICIPACIÓN PRIVADA EN TRANSPORTE EN PAÍSES EN DESARROLLO Y ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN
(Número de proyectos por tipo de contrato entre 1990 y 1997)

	África	Este de Asia	Europa Oriental	América Latina	Oriente Medio	Sur de Asia	Total
Desinversión.....	0	8	5	6	0	0	19
Proyectos nuevos.....	1	49	1	8	2	6	67
Explotación y mantenimiento.....	10	10	1	12	2	0	35
Concesiones y franquicias.....	3	83	4	140	1	8	239
TOTAL.....	14	150	11	166	5	14	360

Fuente: THE WORLD BANK (1999).

haber encontrado formas de mitigar el riesgo en esta región.

El cuadro n.º 4 muestra que en la mayoría de los sectores, excepto en puertos, los contratos de concesión han sido la forma de participación privada preferida. En puertos, parecen abundar los proyectos de nueva inversión, así como los contratos de operación y mantenimiento. Otros datos también pueden parecer sorprendentes, como, por ejemplo, el pequeño número de proyectos en la industria aeroportuaria, la cual suele percibirse generalmente como de poco riesgo debido a sus buenas predicciones de tráfico y, sobre todo, a que éste ha crecido mucho en los últimos años, y se espera que siga haciéndolo en el futuro. Una posible explicación puede ser que en muchos países, alegando razones de interés nacional, numerosas competencias y recursos financieros de los aeropuertos continúan bajo control militar. En el caso de los puertos y ferrocarriles, el escaso éxito relativo en la atracción de capital privado, en comparación con las carreteras, ha sido atribuido a veces a la posible existencia de conflictos con los sindicatos, opuestos a perder su poder tras la introducción de participación privada en el sector.

En los últimos meses, uno de los desarrollos más notables en la participación privada en transporte ha sido el aumento de los procesos de desinversión, sobre todo en el caso de aeropuertos, y particularmente en países desarrollados, debido al poco interés suscitado por los modelos de concesión. Uno de los indicadores más notables de esta tendencia viene dado por el hecho de que numerosos bancos de inversión están reorganizando internamente sus unidades de negocio aeroportuario. Otra tendencia reciente observada en este subsector es que los operadores establecidos, como los de Schiphol, Francfort, Roma, Toronto o Londres están presentes en la mayoría de las subastas organizadas por los países en desarrollo. La mayoría de los operadores ferroviarios o portuarios británicos y americanos también están presentes en las principales ofertas mundiales en sus sectores. El caso de las carreteras es diferente, ya que es difícil encontrar ejemplos donde las principales empresas de construcción locales no estén presentes. Esto sugiere cierto grado de continuidad en este sector y una preocupación sobre posible colusión, ya que dichas empresas solían ser las mismas contratadas por el

sector público para realizar el mantenimiento de carreteras que ahora son además administradas privadamente. Esto nos lleva a la necesidad de hablar sobre los problemas de competencia en el sector.

IV. COMPETENCIA E INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

Las razones que tradicionalmente han justificado la intervención del sector público en el transporte (economías de escala, externalidades, intereses nacionales,...) hicieron que en la mayoría de los países —con la notable excepción de los Estados Unidos, donde se optó por la provisión privada— esta industria se articulara a través de empresas públicas o departamentos ministeriales. Sin embargo, puesto que el debate académico sobre las posibles ganancias asociadas a la reforma del sector se inició en Estados Unidos, es natural que éste comenzara con la discusión de la necesidad de introducir más competencia en el mercado, principalmente a través de la eliminación de barreras a la entrada como las licencias obligatorias, así como de los controles excesivos sobre calidad y

CUADRO N.º 4

**FORMAS DE PARTICIPACIÓN PRIVADA EN TRANSPORTE EN PAÍSES
EN DESARROLLO Y ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL
(Número de proyectos por tipo de contrato entre 1990 y 1997)**

	Aeropuertos	Puertos	Ferrocarril	Carreteras	TOTAL
Desinversión	2	6	4	7	19
Proyectos nuevos	5	32	6	24	67
Explotación y mantenimiento	3	21	4	7	35
Concesiones y franquicias	15	31	23	170	239
TOTAL	25	90	37	208	360

Fuente: THE WORLD BANK (1999).

precio. Los motivos para la reforma parecían bastante obvios para muchos economistas y observadores, debido a que en Estados Unidos las ganancias de eficiencia estáticas y dinámicas de otras industrias —en términos de costes más bajos, menores distorsiones en los precios y nuevas inversiones como consecuencia de la demanda— habían sido abundantemente publicitadas y vendidas a la opinión pública por los medios informativos y la Administración pública. Sin embargo, por tratarse de un caso excepcional, la experiencia norteamericana tuvo quizá menos relevancia, ya que en el resto del mundo el sector del transporte estaba caracterizado, por el contrario, por la presencia de grandes monopolios de carácter público. Por esta razón, las reformas acometidas en el Reino Unido y Chile suelen tomarse como punto de partida para analizar los procesos de reforma del transporte en el mundo (8).

Desde el punto de vista de quienes les siguieron, lo que resulta más relevante de la experiencia de los países pioneros es que no resulta posible la liberalización sin abordar conjuntamente algún tipo de reestructuración del sector. Políticamente hablando, la transformación puede verse también como una forma de deshacerse de estructuras de poder anticuadas e introducir nuevos objetivos en el sector, centrados en los aspectos puramente competitivos y comerciales de éste. Además, las experiencias del Reino Unido y Chile también mostraron que cuando la competencia *en* el mercado está limitada y la estructura de mercado obtenida tras la reestructuración incluye algún tipo de monopolio local, la competencia *por* el mercado a través de la subasta de los derechos de monopolio puede utilizarse efectiva-

mente para obtener la mayoría de —raramente todas— las ganancias de la competencia. Por último, la desintegración de empresas públicas en unidades de negocio regionales también permite establecer competencia *entre* mercados, por medio de la comparación del desempeño de los distintos servicios entre regiones.

1. Experiencias de reestructuración para aprovechar al máximo la competencia

Las distintas formas de participación privada en transporte muestran que es posible reorganizar el sector de muchas maneras distintas, por lo que resulta importante entender las razones que llevan a un gobierno a optar por una forma u otra. Las experiencias de los noventa indican que el tipo y grado de competencia finalmente alcanzado dependen no sólo de la clásica disyuntiva entre eficiencia interna y externa (9), sino también de los niveles de riesgo percibidos por los potenciales operadores privados, ya que, después de todo, atraer a éstos a actividades que el gobierno no puede o no desea seguir financiando es el objetivo último del proceso (10). Cuando las economías de escala no son lo suficientemente importantes con respecto al tamaño del mercado, la desintegración de distintas actividades de transporte en otras más pequeñas puede reducir el riesgo comercial agregado percibido por los inversores privados y la *competencia por el mercado* en cada actividad puede ser suficiente para alcanzar la eficiencia global. La desintegración de actividades debe detenerse al nivel de aquéllas —como ciertas infraestructuras (vías ferroviarias, carreteras, etc.)—

cuya duplicación carece de sentido en un entorno competitivo. También ocurre que una desintegración excesiva puede ser nociva, ya que o bien reduce las oportunidades de diversificar el riesgo entre distintas actividades en entornos muy volátiles, o bien minimiza las posibilidades de aprovechar óptimamente las economías de escala y alcance. Esto puede explicar por qué en países pequeños —de África o Centroamérica, por ejemplo— ha tenido lugar menos desintegración de actividades en transporte que en otros países del Cono Sur americano o Asia.

La intensa creatividad que muestran algunas de estas políticas de reforma puede contemplarse en una revisión de las experiencias por sectores (11). En ferrocarriles, tal como ha hecho el Reino Unido por ejemplo, puede existir una desintegración vertical entre las infraestructuras y los servicios. También puede haber una separación horizontal o regional de estos últimos, como en México o Argentina. Esto permite organizar competencia por el mercado —subastando estos monopolios locales— y también entre mercados, comparando unos con otros, aunque excepto en los casos de Estados Unidos o Australia, pocos países han avanzado en estas comparaciones. Por último, para minimizar el riesgo de que persistan subvenciones cruzadas que distorsionen las decisiones de inversión, algunos países también han separado los servicios ferroviarios de carga de los de pasajeros, como Brasil o Argentina.

Estrategias similares pueden ser observadas en el caso de las carreteras, en donde la separación horizontal permite promover la competencia entre mercados para complementar los efectos de la competencia por el mercado que están implícitos en los

procesos de subasta de cada una de ellas. La separación entre corredores ha sido bastante común en América Latina. Aquí, aunque también en Asia, también se ha observado cierto grado de separación vertical en los casos de grandes ciudades, donde las vías de acceso y las carreteras interurbanas han sido objeto de concesión por separado. Finalmente, una tendencia menos conocida en este sector, iniciada en Sudamérica pero extendiéndose en el resto de países, es el incremento de los contratos de explotación y mantenimiento que se subastan al sector privado como una forma de minimizar los costes de mantenimiento, ya que incluso aunque así no se financie la carretera, el sector público puede reducir sus costes e introducir mayor competencia entre los contratistas privados.

En el caso de los puertos, la promoción de competencia interregional entre ellos (como en Brasil o Chile) o la competencia interna entre terminales (como en Argentina o —algo menos— en Brasil) permite comparar el desempeño de los mejores operadores a lo largo del tiempo, lo cual mantiene la presión competitiva. En otros países, como Sri Lanka o Perú, la separación vertical entre la infraestructura y los servicios portuarios ha sido considerada la mejor solución.

Por último, las reformas aeroportuarias abarcan casos tanto de separación horizontal entre regiones (México) como de desintegración vertical de terminales, servicios comerciales, control de tráfico aéreo, etc., como en Canadá o Colombia. Los resultados demuestran que un aeropuerto no tiene necesariamente que ser tratado como un ente monolítico, y que la competencia interregional tiene un papel que desarrollar promoviendo la competencia en este sector.

2. Necesidades adicionales de reforma en el sector del transporte

En el diseño de los procesos de reforma, los gobiernos se enfrentan normalmente con el deseo imposible de satisfacer objetivos múltiples, los cuales típicamente están en conflicto unos con otros. La importancia relativa que cada objetivo tenga en cada momento determina el curso de acción elegido en cada caso (12). La experiencia argentina, la primera reforma generalizada del sector transporte en la década de los noventa, constituye un ejemplo revelador en este sentido. Analizada a posteriori, parece que esta reforma, iniciada en 1991 como parte de una estrategia más amplia de desregulación y privatización, sirvió de punto de referencia para otros países en desarrollo durante los años siguientes. En particular, en ella se observan las complejas interacciones existentes entre las distintas formas en que se introduce la competencia en el sector del transporte con el fin de alcanzar tanto los objetivos de eficiencia como los de reforma macroeconómica, los cuales incluyen el deseo de reducir las subvenciones a un sector tradicionalmente ávido de fondos públicos. El resultado obtenido muestra que las ganancias de eficiencia fueron efectivamente alcanzadas y el sector sigue siendo subsidiado, aunque a menores niveles que antes de las reformas. Tras difíciles renegociaciones, y con el fin de reducir los subsidios, muchos de los operadores privados de ferrocarriles y carreteras obtuvieron extensiones adicionales no previstas inicialmente en sus contratos de concesión (13).

Entender los dilemas a los que se enfrentan los gobiernos requiere entender la forma en que pueden abordarse las res-

tricciones fiscales. Básicamente sólo existen tres posibilidades: 1) venta o alquiler de activos públicos; 2) transferencia de los costes de financiación, explotación e inversión a manos privadas (esto significa transferir la carga fiscal de los contribuyentes a los usuarios, lo cual es relevante si los servicios tenían precios subsidiados bajo provisión pública), o 3) hacer recaer sobre los suministradores privados del servicio el coste impositivo de éste, en lugar de conceder beneficios formales o informales en este sentido como cuando la empresa es pública. De estos procedimientos de reforma fiscal, la mayoría de los gobiernos han optado por el primero para el sector del transporte (14). En algunos casos, las autoridades también han reconocido que resulta rentable privatizar servicios que requieren elevados subsidios y tienen altos costes de explotación, ya que operadores privados pueden a menudo reducir rápidamente estos costes y, por tanto, la necesidad de subsidiar, tal como ha ocurrido con los ferrocarriles británicos y argentinos.

Sin embargo, los operadores privados pueden estar interesados en estrategias comerciales que no necesariamente sean las deseadas por los consumidores y, debido a las inmediatas ganancias fiscales que supone una venta o alquiler de activos públicos, el gobierno podría acabar consintiéndolas. De hecho, la disponibilidad a pagar por estos activos por parte de inversores privados es mayor cuanto más elevado sea el grado de monopolio asociado a aquéllos, por lo que el deseo inicial del gobierno de liberalizar el sector puede entrar en conflicto con su objetivo de obtener la máxima ganancia fiscal. Existe bastante evidencia de esta disyuntiva en el sector de las telecomunicaciones, donde

es común que se otorguen períodos de exclusividad tras la privatización con el fin de que el gobierno pueda obtener una mayor parte de la renta monopolística. Esta renta no es tan elevada en el sector del transporte, ya que la competencia intermodal la limita, y reduce la disponibilidad a pagar de los inversores. Sin embargo, la cuestión ha aparecido en los procesos de privatización de algunos puertos y aeropuertos.

Las experiencias recientes en el sector de aeropuertos sugieren además otra interacción entre los objetivos fiscales y de liberalización. En países de tamaño medio-grande, los aeropuertos se benefician a menudo de subvenciones cruzadas financiadas por el tráfico internacional o por aeropuertos de elevada demanda doméstica. Cuando se considera la reestructuración del sector, a menudo se recomienda mantener estos subsidios y vender varias instalaciones como un «paquete» en lugar de una a una, con el fin de minimizar la posibilidad de que el gobierno deba financiar los aeropuertos deficitarios, incluso a través de subsidios explícitos. Este debate se ha planteado en toda América Latina, desde Argentina hasta México.

El incentivo a restringir temporalmente la competencia tras la privatización está presente en todos los sectores. De hecho, cualquier ferrocarril, puerto o aeropuerto con una demanda suficientemente cautiva o con tráfico compartido puede ser utilizado por el gobierno para obtener ganancias fiscales. Esto explica por qué el establecimiento de precios de acceso se convierte en uno de los aspectos claves de la privatización del sector. Si las reglas para estos precios no se definen antes de la transferencia al sector privado, se crean unas posibles rentas que

pueden perjudicar a los usuarios. Así ha ocurrido durante largo tiempo en Estados Unidos y el Reino Unido, y es un problema que comienza a aparecer con fuerza en países en desarrollo y economías en transición, donde la urgencia de la privatización deja poco tiempo para anticipar problemas *ex-post* como el de los precios de acceso.

3. Las prioridades del gobierno y el diseño de la competencia por el mercado

La multiplicidad de objetivos gubernamentales también explica por qué existen numerosos criterios diferentes en la adjudicación de contratos —cualquiera que sea su tipo— cuando se organizan procesos de competencia por el mercado. Si la prioridad radica en potenciar los beneficios a los usuarios y en hacer transparentes las ganancias de la privatización, el gobierno optará por adjudicar el contrato al postor con menor tarifa, como ocurre usualmente con puertos o carreteras de peaje. Por el contrario, si las preocupaciones políticas dominan, el contrato fijará los precios y las obligaciones de servicio, y la adjudicación se realizará sobre la base de la menor duración, como sucedió con algunas autopistas en México. Alternativamente, también se puede utilizar —como en las carreteras chilenas— el criterio de otorgar el contrato al postor que necesite un menor tiempo para recuperar la inversión demandada. Si la preocupación fiscal es dominante, la subasta puede organizarse con el fin de que la gane quien esté dispuesto a hacer un mayor pago al gobierno por el hecho de proveer el servicio, como el caso de los puertos en Argentina. En otros casos, cuando

la demanda es débil (por ejemplo, en carreteras de poca densidad), el mejor impacto fiscal se logra seleccionando al postor que requiera el subsidio más pequeño (como en las carreteras de Perú).

Todo esto muestra que la experiencia internacional no es convergente en cuanto a la organización de la competencia por el mercado, ya que las distintas ponderaciones asignadas por los gobiernos a sus distintos objetivos varían entre países, sectores y a lo largo del tiempo.

V. EL NUEVO PAPEL DEL GOBIERNO TRAS LA PRIVATIZACIÓN DEL TRANSPORTE

En cierta manera, la fase de «privatización» es, en sí misma, la parte fácil de conseguir implicar al sector privado en la cofinanciación de las necesidades del sector transporte (15). Esta fase implica numerosas cuestiones respecto a la forma de introducir competencia, al nivel de desintegración deseable o a la forma de combinar los distintos objetivos del gobierno. Teóricamente, también crea problemas sobre cuál es la mejor pauta temporal a seguir en cada momento, pero en la práctica los gobiernos siempre suelen optar por la vía de menor resistencia mientras intentan minimizar el número potencial de errores. Sin embargo, la privatización no concluye el proceso, pues deja abiertos numerosos frentes que pueden afectar el desarrollo futuro de los proyectos actuales o condicionar el riesgo al que se enfrentan nuevas generaciones de éstos. Ello sugiere que el verdadero desafío para los gobiernos consiste en estar preparados para cumplir y hacer cumplir los compromisos acordados durante la transición,

incluyendo el inmediato abandono de toda tentación de seguir gestionando las actividades de transporte en la sombra.

1. El papel de la regulación económica

Una vez que los contratos de privatización entran en vigor, el gobierno debe estar listo para intervenir sólo para garantizar que el grado de competencia elegido funciona, además de, obviamente, vigilar que éste se alcance con los niveles adecuados de seguridad, impacto ambiental, etcétera. Si las autoridades no disponen de capacidad para realizar este control económico del sector —que difiere de su mero control técnico—, una de las más urgentes tareas será el desarrollo de dicha capacidad, lo cual implica crear la habilidad de tomar decisiones que produzcan los resultados de competencia deseados. En este contexto, la intervención gubernamental es necesaria sólo si:

- existen importantes barreras a la entrada, en cuyo caso el problema de los precios de acceso puede ser relevante (16);
- los servicios privatizados constituyen monopolios naturales, donde existen potenciales problemas de precios abusivos, usuarios cautivos o problemas relacionados con la capacidad o la inversión;
- existen precios predatorios,
- variables de seguridad o calidad pueden utilizarse como una forma de reducir los costes.

Cuando en el país existe una agencia de defensa de la competencia, convendría que ésta asumiera al menos las tres primeras responsabilidades de control. Si

no, éstas deberían ser incluidas dentro de las responsabilidades del regulador económico del sector, entre las cuales cabría añadir la capacidad de vigilar el cumplimiento de los contratos con respecto a las obligaciones de inversión, calidad y servicio establecidas sobre los operadores privados.

2. El desarrollo de la capacidad institucional de regulación

En la práctica, el desarrollo de la capacidad de regulación se enfrenta a dos riesgos principales. El primero es que el regulador sea capturado por los regulados y adopte una actitud displicente en caso de conflicto. El segundo es que sean los usuarios quienes capturen al regulador e impongan demandas no recogidas en los contratos. Existe además el riesgo de que el gobierno no asuma sus compromisos contractuales, lo cual incrementa la percepción del riesgo de expropiación. En ocasiones, los subsidios acordados son parte de esos compromisos gubernamentales y afectan a los riesgos implícitos en el proceso regulatorio. También se afecta a estos riesgos cuando se produce una revisión de tarifas y son precisas decisiones sobre asignación de costes o cálculo del coste de capital. Dado que estos elementos alteran el reparto de beneficios entre operadores, inversores, usuarios y gobierno, el potencial de conflicto es elevado.

La experiencia internacional muestra que se trata de una cuestión delicada. Puesto que los contratos y demás instrumentos regulatorios son, por definición, incompletos, los gobiernos deben ser capaces de establecer principios objetivos para solucionar disputas y demostrar equidad

en la resolución de éstas. Aunque nadie duda en principio de que los gobiernos pueden ser justos, cuando la reforma del sector se acompaña de una reforma institucional en esta dirección se envía una clara señal de compromiso futuro. Este compromiso adopta usualmente la forma de una autoridad regulatoria independiente, libre del riesgo de captura por operadores y usuarios, pero libre también del riesgo de captura política. Para ello, lógicamente, debe contar con autonomía y responsabilización en sus decisiones (17).

Esta es la línea por donde deben evolucionar aún las reformas en muchos países. La experiencia más antigua de regulación independiente del transporte, el *Surface Transport Board* de Estados Unidos, muestra como principal cualidad que opera en un entorno relativamente transparente y responsable, donde todas las partes tienen la oportunidad de presentar sus posiciones a distintos niveles, incluyendo los tribunales. La existencia de esta última posibilidad asegura generalmente que la agencia reguladora aplica las leyes correctamente y que las decisiones se adoptan con fundamentos jurídicos. La principal debilidad de este modelo, sin embargo, es que conlleva elevados costes administrativos, lo cual ha sido difícil de cambiar en un sector tradicionalmente interesado en mantener el *statu quo*.

Desafortunadamente, no parecen haber otras experiencias internacionales recientes en este sentido que merezcan destacarse. Aunque el proceso de privatización británico en el transporte aportó numerosas ideas, su diseño institucional probablemente no incita a seguirlo. De hecho, se caracteriza por tener más agencias regulatorias que sectores para regular, por lo que algunos

de esos entes se encuentran ahora mismo inmersos en un proceso de fusión. La solución adoptada en otros países ha consistido en crear dentro del propio Ministerio de Transporte unidades de coordinación de los contratos con el sector privado. En este caso, la principal desventaja es que si emergen disputas pueden aparecer inmediatamente conflictos de intereses y, como ha sucedido en Latinoamérica, la falta de transparencia de algunas decisiones puede crear tensiones periódicamente recogidas por los medios de comunicación. Como muestra la experiencia de las carreteras de peaje en Argentina y México, a menudo esto dispara el debate político sobre los defectos y los beneficios de las privatizaciones.

Para minimizar el riesgo de una politización excesiva de las cuestiones regulatorias, se está creando una nueva generación de agencias regulatorias basadas en el modelo norteamericano, principalmente en Bolivia y Perú. En estos países, los entes regulatorios son independientes del proceso político, al abarcar todos los sectores y tener sus propias fuentes de financiación. Estos fondos son también utilizados para subcontratar parte de las funciones para las que aún no han desarrollado habilidades internas. En Perú, además, para asegurar que existe una buena coordinación entre la agencia de defensa de la competencia y el regulador del transporte, ambos organismos comparten uno de sus miembros. En general, aunque prometedoras, la experiencia con estos nuevos modelos es todavía muy reciente para poder extraer conclusiones. Aunque suponen una importante mejora sobre la situación anterior, el desafío institucional continúa siendo uno de los mayores riesgos futuros. Un regulador capturado

o incompetente constituye uno de los más claros indicadores de que el resultado final del proceso de privatización estará sesgado, y la experiencia muestra que este sesgo tiende a favorecer más a los inversores y operadores que a los usuarios cuando surgen conflictos sobre la interpretación de los contratos.

3. El desarrollo de las herramientas de regulación

Es por ello, precisamente por lo que aparece un segundo aspecto importante en el diseño institucional de la regulación. La experiencia sugiere que un regulador que carezca de buenas herramientas también es una fuente de conflicto e injusticia. En la práctica, el principal instrumento para que el regulador pueda realizar su trabajo es contar con un contrato bien diseñado. A partir de aquí, el debate radica en decidir cuánto poder discrecional debe otorgarse al regulador (18). Cuanta mayor discreción tenga, menor debería ser el nivel de detalle del contrato, ya que la actividad regulatoria estaría basada en leyes o decretos interpretados por el ente regulador. Cuanta menor discreción desee dársele a este ente, mayores detalles deberán ser recogidos en los contratos, incrementando la importancia relativa de éstos en el contexto de la regulación. Sin embargo, puesto que los contratos son normalmente incompletos, siempre existirá algún grado de discreción residual, por lo que el gobierno debe retener cierta capacidad técnica que le permita tomar decisiones adecuadas y justas en el momento oportuno.

Las experiencias recientes sugieren que, tradicionalmente, se le ha dado demasiada discreción a reguladores débiles para que tomen decisiones sobre as-

pectos no recogidos en los contratos. La combinación de esta debilidad y de contratos deficientes ha hecho que en algunos países en desarrollo un alto porcentaje de los contratos hayan tenido que ser renegociados. Los perdedores en este proceso suelen ser los contribuyentes, puesto que el gobierno, temiendo las consecuencias financieras, suele ceder en las negociaciones.

La solución cada vez más adoptada consiste en trabajar con contratos basados en reglas de actuación, ya que tienden a facilitar la regulación en entornos donde la incertidumbre es importante. El desafío aquí es seleccionar reglas cuyos requerimientos informacionales sean mínimos y que sean suficientemente justas. Ésta es una de las ventajas, por ejemplo, de la regulación por precios máximos. Además de sus incentivos positivos, este método tiene la ventaja de requerir poca información, al menos en sus comienzos. Posteriormente, cuando los límites deben ser revisados (por ejemplo, cinco años después), los requisitos de información son similares a los de otros sistemas de regulación, como el de la tasa de rendimiento. La existencia de reglas también hace que el arbitraje, en caso de necesitarlo, sea más eficiente. Sin embargo, de nuevo emerge la preocupación sobre la equidad de los árbitros locales, por lo que en los últimos dos años la mayor parte de los contratos de infraestructura incluyen a alguna agencia internacional como ente de apelación en caso de conflicto.

Los contratos con reglas no son suficientes en muchos casos. Sin entrar en detalles, los reguladores deben ser capaces de desarrollar sus habilidades en otras áreas, como ocurre, por ejemplo, con la estimación de demanda, un aspecto infravalorado

en algunas experiencias de privatización. Las dos razones más comunes que hacen que un operador privado solicite una revisión de su contrato son cambios no anticipados en sus costes y una demanda completamente diferente a la planeada. Esto último se debe normalmente a que la gestión pública del servicio antes de la privatización no generaba incentivos suficientes para preocuparse por este factor.

Una interpretación más cínica del proceso de renegociación como consecuencia de las divergencias en las predicciones de demanda puede atribuirse al hecho de que gobiernos y operadores las utilizan con objetivos diferentes. Los primeros desean que la oportunidad de negocio aparezca mejor de lo que en realidad es, para poder así atraer al capital privado, postergando los problemas para cuando éstos emerjan en el futuro. Aun conociendo esto, los segundos pueden desear entrar en el negocio sabiendo que su posición renegociadora es mejor cuando ya están dentro, ya que el coste de transacción (incluyendo el político) para el gobierno de cancelar un contrato sin acceder a renegociarlo es mayor que aceptar las demandas de los incumbentes. En este proceso, a menudo el gobierno acaba cediendo demasiado, lo cual envía una señal para los procesos de privatización futuros. Aunque parezca que esto reduce el riesgo regulatorio para el operador, también implica que el resultado de la renegociación acaba siendo asumido mayoritariamente por los usuarios o los contribuyentes. Por otro lado, una posición excesivamente intrasigente del gobierno puede resultar en interrupciones del servicio y en incrementos de la prima de riesgo asociada a la regulación, como ocurrió en el sector del agua en Argentina.

Por último, un problema bastante común en todo este proceso es que los contratos normalmente no son suficientes para cubrir todos los aspectos de la regulación. Las experiencias recientes en la privatización de ferrocarriles muestran que los contratos no permiten resolver adecuadamente la cuestión de los precios de acceso, como se ha demostrado en los casos de Argentina, Brasil y México. Igualmente, en otros países, los aspectos de seguridad y calidad no aparecen suficientemente detallados —como consecuencia del temor a incurrir en microgestión si se detalla demasiado—, y tampoco aparece suficientemente clara la responsabilidad institucional de estos aspectos. Esto es parte del problema institucional que conlleva la coexistencia de agencias encargadas de regulación económica y no-económica, y aparece particularmente en el caso de la regulación medioambiental y en el de las normas locales sobre el uso de la tierra que entran en conflicto con los contratos. Hasta el momento, parece que pocos países han sido capaces de utilizar esta multiplicidad de agencias para promover la competencia por una regulación efectiva, en lugar de crear más problemas de coordinación. Por último, dentro de esta lista de dificultades finales, también parece que pocos países han podido escapar de algún tipo de colusión real o potencial entre las empresas de construcción y el gobierno y/o otros integrantes de potenciales consorcios interesados en proyectos de infraestructura de transporte.

VI. CONCLUSIONES

Las experiencias internacionales durante los años noventa sugieren que la implicación del sector privado ha afectado posi-

tivamente a la financiación de infraestructuras de transporte en servicios con demanda elevada. Los procesos de reforma muestran que, en general, los gobiernos han sido bastante creativos en el aprovechamiento de este potencial, como lo muestra la amplia variedad de modelos de participación privada y diseños de financiación utilizados en distintos países y sectores. En promedio, la efectividad de esta participación privada ha estado potenciada por la introducción de prácticas más competitivas en el sector. Esto sugiere que, aunque no será sencillo, es difícil ser pesimista sobre las perspectivas futuras de incremento de la participación privada, particularmente en puertos y aeropuertos, donde aún no ha sido completamente desarrollada.

El potencial de atracción de capital privado podría ser mayor si se resolvieran los problemas institucionales que rodean al proceso regulatorio. Hasta ahora, los gobiernos se han centrado en la fase de privatización, infraestimando la dificultad asociada a asumir su nuevo papel de reguladores del sector. Aunque cada vez se tiende más a una regulación basada en contratos, aún no se está haciendo suficiente énfasis en el correcto diseño de éstos para anticipar los conflictos. Esto aumenta el riesgo de que la regulación sea arbitraria, incrementando a su vez los riesgos políticos y regulatorios y, por tanto, la tasa de rendimiento esperada por el sector privado. En este contexto —junto con la crisis financiera de 1998-1999— la inversión futura puede verse afectada.

El incremento del riesgo conducirá a un sesgo de autoselección en el tipo de potenciales inversores en el sector del transporte. Los dos principales grupos interesados en los próximos

años serán: 1) los operadores que ya mantengan una fuerte presencia en el sector —típicamente en tándem con empresas constructoras locales— quienes se sienten capaces de enfrentarse a los reguladores en caso de conflicto, o 2) inversores dispuestos a asumir riesgos a cambio de establecer su presencia en la industria. En cualquiera de los casos, los contribuyentes y/o los usuarios son quienes se encuentran más expuestos a fallos del gobierno, de la regulación o de los operadores, lo cual puede resultar en renegociaciones que parecen ser la norma, más que la excepción, en el caso de los proyectos de infraestructura de transporte. Por tanto, existe un riesgo de que las ganancias de la privatización no alcancen a sus destinatarios finales simplemente porque los gobiernos ignoren la importancia de su papel en asegurar una distribución justa de esas ganancias en el largo plazo a través del establecimiento, desde los inicios del proceso, de instituciones de regulación independientes que trabajen conjuntamente por la defensa de la competencia.

NOTAS

(*) Quiero agradecer a J. Campos, G. de Rus, N. de Castro, J. A. Gómez-Ibáñez, K. Gwilliam, M. Juhel, J. J. Laffont, G. Nombela, J. Strong y L. Trujillo los comentarios recibidos y las conversaciones mantenidas sobre algunos de los temas abordados en este trabajo. Sin embargo, los resultados, interpretaciones y conclusiones en él expresadas son totalmente mías, sin que representen necesariamente las opiniones del Banco Mundial, sus directores ni ninguno de los países implicados.

(1) Para muchos observadores puede pasar desapercibido el hecho de que este retorno a la iniciativa privada se está produciendo cincuenta años después de la nacionalización de los monopolios privados que habían creado los primeros ferrocarriles, las primeras compañías de autobuses e incluso algunos importantes puertos y carreteras, particularmente en los países en desarrollo. El proceso de nacionalización tuvo lugar en la mayor parte de los países occidentales en el período de entreguerras como resultado del papel más activo que el gobierno decidió

asumir a consecuencia de la depresión de los años treinta y del creciente número de gobiernos de orientación socialista.

(2) La política de liberalización del transporte en la Unión Europea comenzó en 1986, con la decisión de crear un «espacio interior» para la libre circulación de bienes y servicios. Aunque el progreso fue lento, en 1998 el transporte aéreo y el de carga por carretera ya se encontraban completamente liberalizados. Muchos menos avances se habían logrado en ferrocarriles, a pesar de que desde 1991 se exigía la separación contable de la infraestructura y de los servicios. Desde entonces, la mayor parte del progreso se ha centrado en la definición de las reglas de acceso, aunque otro logro importante ha sido la armonización de numerosas normas técnicas.

(3) La crisis asiática hizo que el año 1998 apareciera anormalmente bajo en términos del número de proyectos de infraestructura a lo largo del mundo.

(4) Para situar en perspectiva estas cifras, conviene recordar que en 1997 el PNB de los países en desarrollo era aproximadamente de 6.000 billones de dólares, mientras que el PNB mundial era de 30.000 billones. Esto sugiere que el sector privado sólo aporta una pequeña parte de la inversión necesaria en transporte, aunque normalmente se concentra en los segmentos con mayor demanda.

(5) Con los problemas macroeconómicos de 1998, muchos de los flujos de esos proyectos simplemente se secaron.

(6) Además de las ganancias fiscales a largo plazo derivadas de la reducción de la necesidad de financiar la expansión del sector, para muchos gobiernos los ingresos de las privatizaciones también han servido para hacer frente a necesidades fiscales a corto plazo.

(7) La iniciativa PFI comenzó con tres tipos de contratos: concesiones, *joint ventures* y prestación de servicios al sector público en régimen de exclusividad (aunque el operador pueda tener otras fuentes de renta). Posiblemente, esta última forma es la más innovadora y la más rentable para los contribuyentes (WILSON, 1999).

(8) Además, las experiencias de estos países muestran que las reformas en el sector del transporte van más allá de la simple búsqueda de eficiencia. Algunos observadores argumentan que detrás de los casos del Reino Unido y Chile hay más un cambio filosófico en la concepción del papel del sector público que una verdadera disminución de la capacidad de éste de prestar servicios.

(9) La eficiencia interna hace referencia aquí a la elección relativa entre *inputs* por las empresas, mientras que la externa se refiere a sus políticas de precios.

(10) Cuando un proyecto se va a llevar a cabo debe evaluarse su coste de capital, que normalmente refleja distintos tipos de riesgo: comercial (incluyendo el riesgo de que los usuarios no quieran pagar por un servicio que antes obtenían más barato o gratuitamente del Estado), regulatorio (asociado a

cambios en la política sectorial) y político (vinculado al entorno general del país).

(11) Para detalles de experiencias sectoriales, véanse THOMPSON y BUDIN (1998), JUHEL (1998), CAMPOS y CANTOS (1999), NOMBELA y TRUJILLO (1999), y BETANCOR y RENDEIRO (1999).

(12) A menudo, esta evaluación relativa es realizada por quienes están a cargo de las reformas sectoriales. Si ésta está controlada por el Ministerio de Finanzas, las preocupaciones fiscales dominarán; si es el Ministerio de Transporte quien decide, es probable que la eficiencia productiva (reducción de costes) o dinámica (aumentar las inversiones) sean determinantes.

(13) La necesidad de muchos países europeos de alcanzar los objetivos fiscales del Tratado de Maastricht se enfrentan a una situación similar. En su búsqueda de incrementar la financiación privada de infraestructuras, se encuentran con el mismo dilema planteado a Argentina al comienzo de la década: ¿cómo puede implementarse la liberalización del sector del transporte cuando las restricciones fiscales son acuciantes?

(14) Además, desde el punto de vista político, siempre resulta difícil acudir a la opinión pública a rebatir la idea de que el gobierno no hizo el máximo esfuerzo por obtener la mejor venta posible de unos activos públicos que la mayoría de la población percibe como «suyos».

(15) Es evidente que el gobierno mantiene un papel relevante en el sector, ya que probablemente sólo las actividades con suficiente demanda atrairán interés privado. Sin embargo, las experiencias recientes sugieren que también algunas de estas actividades, como el mantenimiento de las carreteras rurales, pueden ser privatizadas con éxito.

(16) Para detalles sobre la relevancia de este tema, véanse KENNEDY (1997), LAFFONT y TIROLE (1998), y VALETTI y ESTACHE (1999).

(17) Para detalles, véase BROADLEY y ESTACHE (1998).

(18) Para detalles, véase GÓMEZ-IBÁÑEZ (1999).

BIBLIOGRAFÍA

- BETANCOR, O., y RENDEIRO, R. (1999), «Airport privatization and regulation», *Policy Research Working Paper*, The World Bank, Washington DC (próxima publicación).
- BROADLEY, J., y ESTACHE, A. (1998), «Transport regulation: Institutions and processes», mimeo, The World Bank, Washington DC.
- CAMPOS, J., y CANTOS, P. (1999), «Regulating privatized rail transport», *Policy Research Working Paper*, n.º 2064, The World Bank, Washington DC. También en www.worldbank.org/html/dec/Publications.
- GÓMEZ-IBÁÑEZ, J. A. (1999), «Commitment and flexibility: strategies for regulating privatized infrastructure», *Discussion Paper*, Harvard University, JFK School of

<p>Government, Taubman Center for State and Local Government, enero.</p> <p>GÓMEZ-IBÁÑEZ, J. A., y MEYER, J. R. (1993), <i>Going Private: The International Experience with Transport Privatization</i>, The Brookings Institution, Washington, D.C.</p> <p>KENNEDY, D. (1997), «Regulating access of the railways network», <i>Utilities Policy</i>, 6 (1), págs. 57-65.</p> <p>JUHEL, M. (1998), «Government regulation of port activities: What balances between public and private ports», mimeo, The World Bank.</p>	<p>LAFFONT, J. J., y TIROLE, J. (1998), «Network competition: I, Overview and nondiscriminatory pricing; II, Discriminatory pricing», <i>Rand Journal of Economics</i>, 29, páginas 1-56.</p> <p>NOMBELA, G., y TRUJILLO, L. (1999), «Ports privatization and regulation», <i>Policy Research Working Paper</i>, The World Bank, Washington DC (próxima publicación).</p> <p>PUBLIC WORK FINANCING (1998), <i>1998 International Major Projects Survey</i>, octubre, PWF International.</p> <p>THE WORLD BANK (1999), <i>Private Sector Participation in Infrastructure Database</i>.</p>	<p>THOMPSON, L, y BUDIN, K. J. (1998), «Railway concessions: Progress to date», <i>Rail International</i>, enero/febrero, páginas 60-73.</p> <p>VALLETTI, T., y ESTACHE, A. (1999), «The theory of access pricing: an overview for infrastructure regulators», <i>World Bank Working Paper</i>, 2097 y <i>CEPR Discussion Paper</i>, n.º 2133.</p> <p>Wilson, T. (1999), «The private finance initiative», <i>Infrastructure Journal</i>, invierno, páginas 35-43.</p>
---	---	--

Resumen

Este trabajo analiza los principales logros alcanzados en los últimos años en los procesos de participación privada en infraestructuras de transporte, subrayando simultáneamente los desafíos más probables a los que se tendrán que enfrentar los gobiernos en su nuevo papel en el sector. El artículo resume las principales transacciones relativas a la privatización de infraestructuras de transporte producidas en todo el mundo durante los años noventa y aporta evidencias sobre las formas de participación privada en distintas regiones. El estudio concluye con un análisis de los principales problemas regulatorios del sector.

Palabras clave: Participación privada, regulación, contratos.

Abstract

This study analyses the main achievements made in the last few years in the process of private participation in transport infrastructure, underlining at the same time the most likely challenges that will have to be faced by governments in their new role in the sector. The article summarizes the chief transactions in relation to transport infrastructure privatisation that have taken place throughout the world during the nineties, and furnishes evidence on the forms of private participation in different regions. The study concludes with an analysis of the main regulatory problems of the sector.

Key words: private participation, regulations, contracts.

JEL classification: L51, L91, H54.