



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
4 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
**Reunión multianual de expertos sobre la promoción
de la integración y la cooperación económicas**
Primer período de sesiones
Ginebra, 11 y 12 de abril de 2013
Tema 3 del programa provisional

Apoyo al fomento de la infraestructura para promover la integración económica: el papel de los sectores público y privado

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

Resumen

El desarrollo de la infraestructura puede contribuir al crecimiento y al desarrollo mediante varias vías, como la reducción de los costos de transacción, el aumento de la durabilidad de los bienes de capital, el fomento del incremento del comercio y las inversiones, la ampliación de la demanda y la diversificación de la oferta, y el logro de economías de escala y alcance. No obstante, el déficit de financiación para el desarrollo de la infraestructura es enorme en los países más pobres: en algunas estimaciones se calcula en más de 1 billón de dólares de los Estados Unidos por año. En los últimos años, la privatización y las asociaciones entre los sectores público y privado han sido el centro de gran parte de los debates sobre el desarrollo de la infraestructura, en particular en el contexto de la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, cada aspecto tiene costos y beneficios que se deben sopesar cuidadosamente si se desea que el déficit de financiación se cubra de manera eficiente y con claros beneficios para el desarrollo. Los bancos regionales de desarrollo, incluidos aquellos que tienen una sólida dimensión Sur-Sur, pueden proporcionar mecanismos de financiación alternativos. Algunos ejemplos de proyectos de desarrollo de infraestructura que han obtenido éxito son los encabezados por el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Africano de Desarrollo (BAFD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Los bancos subregionales de desarrollo están cada vez más subsanando el déficit de financiación, pero no se han establecido en muchas regiones en desarrollo. Es menester reflexionar sobre las restricciones a la financiación de los bancos regionales y subregionales de desarrollo porque estos bancos pueden desempeñar un papel fundamental,

* El presente documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

no solo mediante la financiación directa de infraestructura, sino también como "creadores de mercado" que establecen y proporcionan instrumentos de financiación que tienen un mejor reparto de los riesgos entre acreedores y prestatarios. Su papel también se puede aprovechar para incluir responsabilidades de desarrollo con respecto a la prestación de apoyo financiero para el desarrollo de infraestructura en países de bajos ingresos.

Introducción

1. Existe un amplio consenso en el sentido de que la infraestructura es beneficiosa para el crecimiento y el desarrollo. Contribuye al crecimiento y al desarrollo por medio del aumento de la productividad y de la reducción de los costos de ajuste, especialmente en el caso de las pequeñas empresas, el aumento de la durabilidad del capital privado y la notable mejora de los resultados en materia de salud y educación (Agénor y Moreno-Dodson, 2006). Además, el desarrollo de infraestructura puede facilitar el comercio y la inversión extranjera directa y también puede fomentar el comercio intrarregional y las corrientes de inversión, creando así mercados regionales, permitiendo de este modo acelerar el crecimiento y reducir la pobreza. Junto con la ampliación de la demanda, el desarrollo de infraestructura puede también alentar la diversificación de la oferta y la convergencia económica regional.

2. Sin embargo, el desarrollo de infraestructura en el mundo en desarrollo, que es donde más se necesita, ha sido muy limitado, con excepción de algunas partes de Asia Oriental (Fay y otros, 2011). La financiación ha sido un obstáculo muy importante: las recientes estimaciones sobre el logro de un cambio notable en la ampliación de la infraestructura para apoyar la aceleración del crecimiento y el desarrollo han indicado que el déficit de financiación necesario oscila entre 1,25 y 1,5 billones de dólares de los Estados Unidos por año, cifra equivalente al 5%-6% del producto interno bruto (PIB) de los países en desarrollo. La mayor parte de la inversión actual en infraestructura proviene del sector público. La inversión privada es de aproximadamente 150.000 a 250.000 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa apenas el 1% del PIB de los países en desarrollo (Bhattacharya y otros, 2012).

3. Es improbable que el sector privado por sí solo pueda aumentar sustancialmente su inversión en infraestructura en un futuro próximo, debido a las externalidades y los riesgos involucrados. El desarrollo de infraestructura es una tarea multifacética que normalmente requiere una financiación en gran escala, lo que implica una compleja ingeniería financiera, un marco reglamentario adecuado, políticas públicas activas y, sobre todo, una capacidad humana, técnica e institucional.

4. El apoyo para el desarrollo de infraestructura puede adoptar diferentes formas. En la presente nota, destinada al primer período de sesiones de esta Reunión multianual de expertos, se examinan tres iniciativas y mecanismos específicos, que han informado el debate sobre la cooperación para el desarrollo en esta esfera: la privatización, las asociaciones entre los sectores público y privado y la financiación de los bancos regionales de desarrollo.

5. La privatización se ha llevado a cabo extensamente en todo el mundo durante los últimos treinta años, con el objeto de mejorar el rendimiento de las empresas, aumentar la calidad de la prestación de servicios, incrementar el acceso y, a nivel macro, generar ingresos fiscales. Una buena parte de la cooperación para el desarrollo ha estado destinada a fomentar esta tendencia. Sin embargo, los datos empíricos arrojan dudas sobre estos logros esperados. En la presente nota se examinarán más detalladamente las razones que se han invocado en apoyo de la privatización, sus limitaciones y las posibles alternativas para alcanzar los objetivos de la privatización, como los mencionados.

6. Las asociaciones entre los sectores público y privado, especialmente para financiar proyectos de infraestructura a largo plazo, han sido consideradas como una posible opción cuando el Estado carece de recursos suficientes para poner en práctica esos proyectos y no existe ninguna garantía de que el sector privado lo hará. Esas asociaciones también han sido promovidas como un instrumento para aumentar la inversión en infraestructura pública y

ayudar al Estado a superar las limitaciones de capacidad en el diseño de proyectos, la construcción y el funcionamiento. No obstante, las asociaciones entre los sectores público y privado pueden ser complejas y, por tanto, pueden requerir como mínimo un determinado nivel de capacidad técnica e institucional para lograr buenos resultados, capacidad que solo pueden tener los países más grandes, de ingresos medianos.

7. En lo tocante a los bancos regionales de desarrollo, en la presente nota se analiza su papel específico en la financiación de proyectos de infraestructura transfronterizos y de gran tamaño. Esos bancos pueden hacer frente a los fallos del mercado y tienen capacidad para organizar planes de financiación complejos, incluso entre países en desarrollo, y con fuentes de financiación privadas.

8. En esta nota se examina en primer lugar la bibliografía sobre la relación entre la infraestructura y el desarrollo, centrándose en el análisis empírico de los efectos de la provisión de infraestructura sobre el crecimiento (incluyendo la labor sobre los canales indirectos, como la facilitación del comercio), la pobreza y las desigualdades. A continuación se examina el papel de los tres mecanismos de cooperación e iniciativas de asociación mencionados anteriormente, para apoyar el desarrollo de infraestructura a fin de promover la integración económica entre países en desarrollo. Por último, se formulan preguntas para los participantes en la Reunión de expertos.

I. Infraestructura y desarrollo

9. El capital para infraestructura, que incluye los servicios relacionados con el transporte, las instalaciones para el tratamiento de agua y de aguas residuales, las telecomunicaciones y la generación, transmisión y distribución de energía, a menudo se menciona como un requisito previo fundamental para el éxito de las políticas de desarrollo. La infraestructura reviste importancia porque puede afectar a una amplia variedad de actividades económicas y tiene efectos directos, tanto sobre la capacidad de producción de las empresas como sobre las posibilidades de consumo de los consumidores. Además de estos efectos sobre los hogares y a nivel microeconómico, la infraestructura puede apoyar sobre todo la diversificación productiva, y promueve el comercio y la inversión intrarregionales, en particular mediante la facilitación del comercio. Los efectos microeconómicos y macroeconómicos de la infraestructura contribuyen a la aceleración del crecimiento, mientras que los servicios que presta la infraestructura a los hogares puede ayudar a mejorar aún más la productividad del trabajo y a lograr la reducción de la pobreza.

10. En promedio, entre un tercio y la mitad de los servicios de infraestructura están destinados al consumo final de los hogares (Prud'Homme, 2004). El resto corresponde al consumo intermedio, principalmente llevado a cabo por empresas. Para los pequeños productores y las empresas locales de los países en desarrollo, el acceso a mercados distantes y a contactos con posibles clientes se basa en la existencia de una red de transporte y de telecomunicaciones adecuada y relativamente barata. Además, las redes eléctricas deficientes, que sufren frecuentes cortes de energía y un voltaje inestable, pueden inducir costos elevados e incluso disuadir cierto tipo de inversiones. Por lo tanto, la infraestructura puede ampliar la capacidad productiva de una zona, aumentando los recursos y también la productividad de los recursos existentes.

A. Infraestructura y crecimiento

11. Desde el comienzo de la década de 1990, una serie de estudios empíricos han constatado que la inversión pública en infraestructura tiene efectos positivos y significativos sobre la producción. En su importante obra, David Aschauer (1989) provocó

un diálogo, esperado desde hacía mucho tiempo, entre los economistas y los encargados de la formulación de políticas cuando publicó un estudio en el que afirmaba que gran parte de la disminución de la productividad de los Estados Unidos en la década de 1970 fue precipitada por la reducción de las tasas de inversión de capital público. El estudio de Aschauer sugiere rendimientos sumamente altos de la infraestructura pública, con un producto marginal de capital gubernamental en la región del 100% anual o más. Esto significaría que una unidad de capital gubernamental se pagaba a sí misma en términos de un aumento de la producción en un año o menos. Teniendo en cuenta estos resultados, no es de extrañar que el estudio de Aschauer iniciara el "debate sobre la infraestructura pública", que desde entonces ha dado lugar a numerosos estudios académicos (Gramlich, 1994).

12. A pesar de que las afirmaciones originales de Aschauer en materia de elasticidad se han atenuado con el tiempo, una amplia bibliografía concluye en general que los activos de infraestructura tienen efectos positivos e importantes sobre la tasa de crecimiento de la producción (Agénor, 2011; y Straub, 2008). La infraestructura suele ser especialmente importante durante el proceso de transformación estructural, cuando los países en desarrollo pasan de las industrias primarias a las secundarias y terciarias. En un estudio reciente, Bhattacharya y otros (2012) muestran cómo en la mayoría de las economías desarrolladas un aumento temporal de la inversión y el gasto en infraestructura ha sido verdaderamente necesario para pasar a la siguiente etapa de crecimiento económico y desarrollo.

13. Por otra parte, hay muchas razones estructurales para creer que el tamaño de la expansión de la infraestructura requerida es mayor en la actualidad de lo que ha sido en el pasado. En primer lugar, como el comercio mundial está desempeñando un papel cada vez más importante en el desarrollo de los países, lo mismo debe ocurrir con la infraestructura, incluida la infraestructura de transporte tradicional y la creciente infraestructura de tecnologías de la información. En segundo lugar, el rápido ritmo de la urbanización y el crecimiento demográfico del mundo en desarrollo tiene mayores necesidades de infraestructura que anteriormente. En tercer lugar, la necesidad de asegurar la sostenibilidad ambiental de las economías requiere que se conceda más importancia a la infraestructura y sus redes conexas.

B. La infraestructura y las desigualdades

14. Al afectar a la productividad de los factores y, por tanto, a los rendimientos relativos de los factores, el gasto público en infraestructura también puede desempeñar un papel fundamental en la evolución de la distribución de la riqueza y los ingresos a medida que la economía crece con el tiempo. Sin embargo, *a priori*, la naturaleza de esa relación no resulta clara.

15. En contraste con la relación entre la inversión pública y el crecimiento, los datos empíricos sobre la relación entre la inversión en infraestructura y las desigualdades es menos concluyente. Por ejemplo, Ferranti y otros (2004), Fan y Zhang (2004), López (2004), y Calderón y Servén (2004) concluyen que la inversión pública ha contribuido a aliviar las desigualdades. Wolff y Zacharias (2007) documentan una relación inversa a corto plazo entre el gasto público y las desigualdades en los Estados Unidos, aunque no distinguen entre el consumo público y la inversión pública. No obstante, algunos otros datos empíricos son menos concluyentes. Por ejemplo, Khandker y Koolwal (2007) llegan a la conclusión de que el acceso a las carreteras pavimentadas tiene efectos de distribución limitados en las zonas rurales de Bangladesh¹.

¹ Véase también Brakman y otros (2002), Artadi y Sala-i-Martin (2003), Banerjee y Somanathan (2007) y el Banco Mundial (2006).

16. Es posible obtener resultados menos ambiguos y más positivos sobre la relación entre la infraestructura y las desigualdades si se examina exclusivamente el efecto de los servicios de consumo. Estos servicios, como el agua y la electricidad, representan generalmente una parte importante de los presupuestos de los hogares pobres. Por consiguiente, el aumento de la inversión en estos sectores suele beneficiar relativamente a un número mayor de hogares que están en el nivel más bajo de la distribución. Así, en una muestra de países de América Latina, los hogares del quintil más pobre a menudo gastan más del 5% de sus ingresos en agua y más del 7% en electricidad (Straub, 2008). En Asia Oriental, las cifras del Organismo Japonés de Cooperación Internacional (2005) correspondientes a 2003 muestran que la proporción media del gasto total de los hogares en abastecimiento de agua varía entre el 0,8% (China) y el 3,2% (Camboya), pero puede llegar hasta el 16%-33% en el caso de algunos de los hogares más pobres de Indonesia.

C. Facilitación del comercio

17. Hay varios tipos de infraestructura que se pueden proporcionar para fomentar el comercio internacional. La infraestructura "dura" relacionada con el comercio incluye los puertos, aeropuertos, carreteras y líneas de ferrocarril, que son fundamentales para conectar a un país con el mundo exterior. Menos visibles, pero no menos importantes, son las infraestructuras "blandas" relacionadas con el comercio y que abarcan las fronteras y la gestión logística (transporte marítimo, transporte aéreo, comunicaciones y entorno empresarial).

18. La facilitación del comercio está atrayendo cada vez más atención entre los estudiosos y los encargados de formular políticas porque la mayoría de los países han reducido sus aranceles, han liberalizado sus contingentes y han sometido sus tipos de cambio a un régimen de flotación, creando así otros costos para las transacciones relacionadas con el comercio que son relativamente más importantes. Otro cambio transformador que contribuye a la creciente atención prestada a la facilitación del comercio ha sido el crecimiento extraordinario de las cadenas de valor mundiales, que cruzan las fronteras nacionales (Foro Económico Mundial, 2012). De hecho, el 60% del comercio mundial es de productos intermedios, y el 30% de este total se realiza entre filiales de la misma empresa multinacional. Esto aumenta la importancia de los costos del comercio porque se incurre en ellos más de una vez en el viaje desde el productor al consumidor y porque una empresa multinacional puede calcular fácilmente la cuantía de los costos de transacción comercial que se deducen de sus beneficios globales.

19. En una parte importante de la bibliografía se hace hincapié en la importancia de la facilitación del comercio y la logística, y se propone la idea de que la creación de un entorno propicio para el comercio sería fundamental para impulsar el desarrollo². Por ejemplo, utilizando el nuevo Índice de desempeño logístico del Banco Mundial, Portugal-Pérez y Wilson (2012) concluyen que quienes tienen una mejor logística logran una expansión comercial más rápida, un crecimiento económico más veloz y más exportaciones diversificadas.

20. El Índice de desempeño logístico compara los perfiles de logística comercial de 155 países y los clasifica en una escala de uno (el peor) a cinco (el mejor). Las calificaciones se basan en 6.000 evaluaciones de distintos países, llevadas a cabo por casi 1.000 transportistas internacionales, que califican a los ocho países a los que sus compañías sirven con mayor frecuencia. No obstante, del mismo modo que sucede con otros índices de percepción, el Índice de desempeño logístico tiene grandes márgenes de error. Como la ayuda para el desarrollo está cada vez más condicionada por la aplicación de reformas, los

² Véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2010 y 2012.

países que tienen menos recursos para llevar a cabo la "buena" facilitación del comercio son los que más sufren la privación del apoyo que precisamente necesitan para tener una posibilidad realista de mejorar su infraestructura relacionada con el comercio. De este modo, los índices basados en la percepción pueden ser totalmente contraproducentes³.

21. La falta de apoyo para poner en práctica la "buena" facilitación del comercio puede, además, ejercer presión sobre los países hacia el otro extremo del espectro. El resultado es que los países pueden terminar adoptando medidas tales como reducciones excesivas de los aranceles de importación, lo que puede erosionar su capacidad para recaudar ingresos públicos muy necesarios y también para dejar a determinados sectores productivos demasiado expuestos a la competencia extranjera.

II. El papel de las diferentes iniciativas de asociación y mecanismos de cooperación para apoyar el desarrollo de la infraestructura

A. Privatización

22. La intensificación de la privatización producida en las últimas tres décadas marca un claro cambio de la tendencia, la frecuencia y el valor de las transferencias de la esfera pública a la privada, lo que ha tenido repercusiones en la organización económica de los activos, el capital social y la producción en todos los países, cualquiera sea su nivel de desarrollo.

23. Después de la recesión global y la propagación de las crisis de la deuda en muchos países en desarrollo a comienzos de la década de 1980, los programas de ajuste estructural dirigidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, haciendo hincapié en el equilibrio fiscal de los presupuestos gubernamentales, fue análogo —a corto plazo— a la meta de reducción a largo plazo del tamaño del Estado y de su papel en la economía. Dadas las presiones de las organizaciones internacionales, y ante las limitaciones financieras que los afectaban, los países en desarrollo adoptaron programas de privatización que se incrementaron a comienzos de la década de 1990. Desde entonces, las transferencias de propiedad han continuado como una fuente establecida de recursos presupuestarios.

24. A medida que los países en desarrollo experimentaron el proceso de ajuste fiscal, la justificación de la privatización se vio cada vez más asociada con objetivos de eficiencia en las esferas de la producción y la gestión, junto con una supuesta necesidad de abordar los problemas entre mandante y mandatario en la esfera pública. Sin embargo, los frecuentes episodios de ventas colusorias a precios muy bajos se han hecho más evidentes y se han convertido en un aspecto central de la bibliografía sobre la privatización. Esto ha llevado a la realización de esfuerzos para crear sistemas reguladores dirigidos a garantizar la transparencia y la equidad en el proceso de transferencia.

25. Se ha considerado que el éxito de la privatización no solo depende de una correcta transferencia del sector público al privado, sino también de una mayor eficiencia en la producción por parte de las empresas privatizadas, así como de la amplitud de la cobertura en la prestación de servicios y la retención de ingresos públicos por parte de los gobiernos, en forma de impuestos aplicados a las empresas recientemente privatizadas. Por consiguiente, la bibliografía sobre la privatización se ha centrado en temas de cobertura —considerados como fundamentales por quienes están preocupados por el traspaso del control de bienes vitales, como el agua y la electricidad, al sector privado— y en una mayor

³ Véase Arndt y Oman, 2006, para una crítica de los índices de percepción de la gobernanza.

eficiencia, cuestión fundamental para quienes desean poner de relieve los beneficios de la privatización. Ya sea que el aumento de la productividad pueda proceder de un incremento de la producción debida a adelantos tecnológicos, a una gestión más eficiente o a recortes de plantillas y reducción de personal, se trata de una cuestión importante que requiere un análisis detallado y caso por caso. La manera en que el aumento de la eficiencia se distribuye en toda la economía es otro tema que tiene repercusiones importantes para el crecimiento del conjunto de la economía.

26. Un tema que ha recibido mucha menos atención en el debate sobre la privatización ha sido el de la macroeconomía del proceso de producción y los niveles globales de demanda, desarrollo y diversificación para los países que aplican una privatización intensiva. La privatización ha sido asociada a la reducción del sector manufacturero en el mundo en desarrollo, pero la macroeconomía de la productividad a menudo exige grandes inversiones en el sector manufacturero. Lamentablemente, ha habido un escaso análisis del vínculo entre la privatización y la reducción de la base manufacturera. También ha habido pocos esfuerzos por estudiar la idea de que, cuando la base productiva de una economía se ha reducido o ha pasado a tener una producción con menor valor añadido, esto ha sido el resultado de una disminución de los programas de desarrollo gubernamentales y, en particular, del hecho de que las empresas estatales han dejado de ser instrumentos para promover el cambio y el desarrollo.

27. En cuanto a la privatización en los sectores de infraestructura, el transporte suele ser el objetivo más fácil porque a menudo supone una pesada carga fiscal para el Estado. Los países que han recurrido a la privatización durante una situación de crisis (por ejemplo, la Argentina, Bolivia y el Perú) han puesto la infraestructura en el centro de su ola inicial de reformas, mientras que los países que estaban en una posición de fuerza relativamente mayor han sido más cautelosos en la forma en que llevaron a cabo la privatización de estos sectores (por ejemplo, el Brasil, Chile y México).

28. Los datos empíricos sobre los efectos de la privatización han sido diversos. Al parecer, los efectos varían considerablemente en función de la naturaleza de la actividad económica y del nivel del poder del mercado en el que opera, y también depende de que la privatización se lleve a cabo en países que tengan un marco regulatorio apropiado y una capacidad institucional para aumentar la posibilidad de obtener resultados positivos (Roland, 2008). Contrariamente a los objetivos declarados de la privatización, en varios casos esta puede dar lugar a apreciables pérdidas de bienestar debido a una disminución del empleo, recortes en las prestaciones sociales y aumentos de precios.

29. Aun cuando la función económica del Estado mediante la propiedad directa o activos productivos se ha reducido considerablemente, las empresas del Estado han seguido manteniendo una fuerza económica importante. En muchos casos, las empresas de propiedad estatal han combinado una mayor eficiencia en el país con un incremento de las inversiones en el extranjero, incluso en otros países en desarrollo. En estos casos, el sometimiento de las empresas estatales a la disciplina del mercado ha sido una forma de aumentar la eficiencia sin una plena transferencia de la propiedad. Esto se ha logrado por medio de diversos mecanismos, en particular la regulación independiente, la entrada estratégica de determinadas empresas del sector privado, acuerdos en condiciones concesionarias con determinados prestadores de servicios y la venta de una participación accionaria mayoritaria o minoritaria (véase Estache, 2007; Chang, 2007).

B. Asociaciones entre los sectores público y privado

30. La creciente demanda de infraestructura de calidad y la mayor escasez de fondos públicos han dado impulso a las asociaciones entre los sectores público y privado en todo el

mundo. Aunque no existe una definición única de estas asociaciones⁴, en general se refieren a asociaciones contractuales a largo plazo entre organismos públicos y empresas del sector privado mediante las cuales los primeros conservan la plena propiedad de los activos involucrados en un proyecto, así como el pleno control de las actividades del sector privado en ese proyecto, pero estas últimas están autorizadas para explotar el servicio y recaudar los ingresos generados.

31. Según sea el acuerdo, las asociaciones entre los sectores público y privado en materia de infraestructura pueden adoptar formas diferentes, tales como un sistema de construcción, explotación y retrocesión, un contrato de concesión para el diseño, la construcción y la explotación o un sistema de arrendamiento, desarrollo y explotación. Los gobiernos asumen compromisos de hacer contribuciones en especie o financieras a un proyecto, mediante subvenciones, garantías, tasas en función del número de usuarios ("*shadow fees*") y/o la disponibilidad de pagos. Los acuerdos de asociación entre el sector público y el privado varían entre los distintos países, sectores y proyectos. Por lo tanto, no hay un método estándar para llevar a cabo ese tipo de asociaciones. Más bien, cada país adapta el proceso en función de su propia cultura, economía, clima político y sistema jurídico.

32. Aunque el concepto de las asociaciones entre los sectores público y privado se remonta a la década de 1970, este tipo de asociaciones para la provisión de infraestructura solo se hizo frecuente a comienzos de la década de 1990, con la iniciativa de financiación privada adoptada en 1992 por el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Los principales proyectos realizados en el marco de esta iniciativa fueron el túnel del Canal de la Mancha, el segundo puente sobre el río Severn y el enlace ferroviario del Eurotúnel. En 1997, el gobierno laborista introdujo el concepto de "asociaciones entre los sectores público y privado", que poco a poco se abrió camino en otros países europeos, como Francia, Alemania, Grecia e Irlanda. En 2004, se publicó en la Unión Europea un "Libro Verde" para hacer avanzar las asociaciones entre los sectores público y privado, tras lo cual el movimiento despegó y, país tras país, estudiaron este tipo de asociaciones. En las regiones en desarrollo, los compromisos de inversión en estas asociaciones para fines de infraestructura también comenzaron a comienzos de la década de 1990 y aumentaron desde 18.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 1990 a 782.000 millones en 2000 y a 1,8 billones en 2011⁵.

33. Según las últimas actualizaciones de la base de datos del Banco Mundial sobre la participación privada en la infraestructura, en 2011 se identificaron 178 asociaciones entre los sectores público y privado, de las cuales 65 proyectos se realizaban solo en la India y 44 en el Brasil. Por lo tanto, estos dos países representaban conjuntamente más del 60% de todos los proyectos de asociaciones de los sectores público y privado. Esto indica una elevada concentración de este tipo de asociaciones en las grandes economías emergentes. Estas asociaciones también se concentran en términos sectoriales, ya que el 74% de los proyectos de asociaciones entre los sectores público y privado corresponden al sector de la electricidad (véase el gráfico). Esta cifra también muestra que el 7% de los proyectos de asociaciones entre los sectores público y privado estaban en África, 13 en total, y 2 de los cuales eran proyectos sobre energías renovables, mientras que Asia Oriental y el Pacífico tenían 15 proyectos (el 8% del total), todos sobre energías renovables. En América Latina y el Caribe, de 53 asociaciones entre los sectores público y privado, 2 eran proyectos sobre transportes y 51 proyectos en el sector de la energía. En Asia Meridional, la mayor parte de

⁴ Véase Khanom (2010) sobre el debate acerca de la definición de las asociaciones entre los sectores público y privado.

⁵ Base de datos sobre proyectos de participación privada en proyectos de infraestructura (<http://ppi.worldbank.org/>).

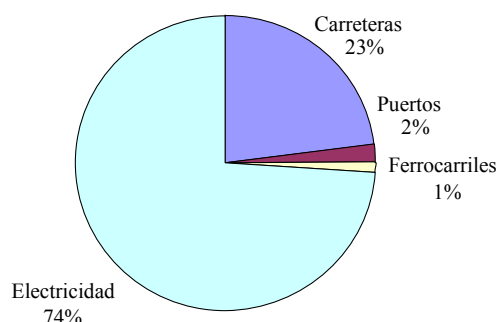
este tipo de asociaciones en el sector del transporte se referían a la infraestructura (40 sobre 74).

34. En cuanto a las principales fuentes de financiación, las instituciones financieras públicas han desempeñado un papel importante. Para ilustrar este punto, cabe señalar que en el Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo financió 22 de los 44 proyectos realizados en el país; en la India, todas las asociaciones entre los sectores público y privado tuvieron financiación de la deuda proporcionada por bancos públicos locales.

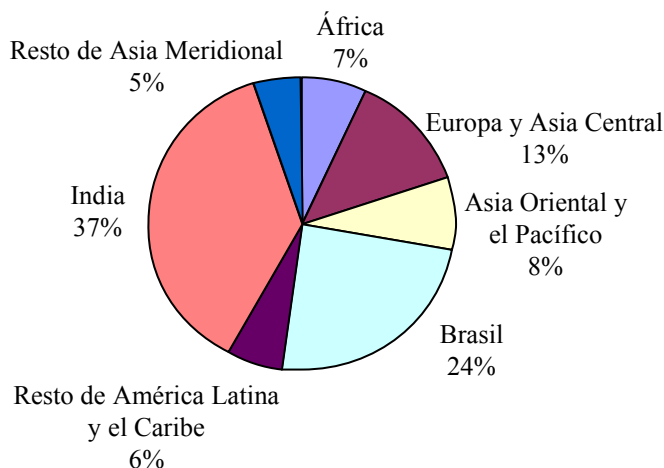
Gráfico

Proyectos de asociaciones entre los sectores público y privado en infraestructura (2011)

Proyectos de asociaciones entre los sectores público y privado, por sector



Proyectos de asociaciones entre los sectores público y privado, por región



Fuente: Banco Mundial, Public-Private Infrastructure Advisory Facility and Private Participation in Infrastructure projects database.

Nota: Tamaño de la muestra: 178 proyectos.

35. En términos cuantitativos, América Latina y el Caribe es la región en desarrollo que tiene el mayor número de proyectos y la mayor cuantía de inversiones en proyectos en el período 1990-2011, con 1.586 asociaciones entre los sectores público y privado, que invirtieron 672.000 millones de dólares de los Estados Unidos. La región es seguida de

cerca por Asia Oriental y el Pacífico, con casi el mismo número de asociaciones, que invirtieron 336.000 millones de dólares (véase el cuadro). Los tres países en desarrollo que ocupan los primeros puestos (con el mayor número de asociaciones entre los sectores público y privado dedicadas a la infraestructura) en el período 1990-2011 son China (1.018), la India (605) y el Brasil (550), mientras que en lo tocante a la cuantía máxima de inversiones, el Brasil ocupa el primer lugar (325.000 millones de dólares de los Estados Unidos), seguido por la India (273.000 millones) y la Federación de Rusia (120.000 millones). En cuanto a la distribución de las inversiones en los diferentes sectores, las telecomunicaciones ocupan el primer lugar de la lista con un total de 820.000 millones de dólares de los Estados Unidos seguidas por el sector de la energía (630.000 millones de dólares). Sin embargo, el sector de la energía ocupa el primer lugar de la lista en cuanto al número máximo de proyectos (2.283) seguido por el sector de transportes (1.371).

Cuadro

La participación privada en infraestructura, 1990-2011

<i>Región</i>	<i>Inversión del proyecto (en miles de millones de dólares EE.UU.)</i>	<i>Número de proyectos</i>
América Latina y el Caribe	672	1 586
Asia Oriental y el Pacífico	336	1 564
Asia Meridional	320	771
Europa y Asia Central	289	742
África Subsahariana	121	436
Oriente Medio y África Septentrional	85	139
Total	1 823	2 088

Fuente: Banco Mundial, Public-Private Infrastructure Advisory Facility and Private Participation in Infrastructure projects database.

Razones para considerar la posibilidad de asociaciones entre los sectores público y privado en infraestructura

36. En todo el mundo, los gobiernos han explorado la opción de las asociaciones entre los sectores público y privado para prestar servicios de infraestructura, especialmente en los sectores de la energía, las comunicaciones y el transporte, y el agua. Estas asociaciones distribuyen recursos, riesgos, responsabilidades y beneficios entre el sector público y el privado, lo que permite a los gobiernos superar las limitaciones fiscales y cubrir el déficit de financiación en infraestructura moderna. Entre las razones que alientan el recurso a las asociaciones entre los sectores público y privado figuran el acceso a la tecnología avanzada y a una mayor eficiencia en la ejecución de los proyectos, las operaciones y la gestión, ya que se prevé que el sector privado sea más eficiente que el sector público. La promesa que estas asociaciones ofrecen en cuanto a la mejora del suministro de servicios de infraestructura muy necesarios —la no exigencia de realizar gastos inmediatos en efectivo, la transferencia de los riesgos del proyecto y la posibilidad de contar con mejores diseños, funcionamiento y prestación de servicios— es otro punto de atracción de los gobiernos con respecto a las asociaciones entre los sectores público y privado, especialmente en los países en desarrollo.

37. Además de la promesa de beneficios mencionada anteriormente, las asociaciones entre los sectores público y privado a menudo se proponen con la finalidad de superar las deficiencias de los gobiernos en la ejecución de proyectos, lo que puede provenir de una mediocre política de contratación pública, elevados costos de transacción y falta de

coordinación, información y transparencia. Las asociaciones entre los sectores público y privado, con su capacidad para compartir riesgos y recursos, puede acelerar proyectos de alta prioridad al ofrecer servicios en nuevas formas, proporcionar capacidad de gestión especializada para proyectos grandes y complejos y hacer posible la utilización de nuevas tecnologías desarrolladas por el sector privado.

38. Estas asociaciones son también interesantes en países que tienen elevados déficits públicos, ya que pueden ayudar a liberar fondos para otros proyectos y aliviar los problemas de liquidez a corto plazo. Algunos gobiernos también consideran que las asociaciones entre los sectores público y privado son vehículos para el desarrollo a largo plazo, ya que pueden fomentar el desarrollo de la iniciativa empresarial privada, impulsar la innovación y alentar la modernización tecnológica. Estas asociaciones también pueden ayudar en las inversiones del sector privado en el exterior, ya que las empresas del sector privado obtienen experiencia en los distintos países. En resumen, se sugiere que las asociaciones entre los sectores público y privado en materia de infraestructura son elementos que favorecen la creación de valor porque pueden ayudar a lograr rentabilidad gracias a la mayor competencia, rendición de cuentas y transparencia de las asociaciones entre los sectores público y privado, en comparación con la inversión del sector público en infraestructura. Por otra parte, estas asociaciones pueden suponer el cobro de los servicios a los usuarios, aumentando así efectivamente los ingresos totales del Estado.

Limitaciones y riesgos de las asociaciones entre los sectores público y privado en infraestructura

39. En teoría, se prevé que las asociaciones entre los sectores público y privado creen sinergias dinámicas mediante el aprovechamiento de los puntos fuertes de cada asociado para prestar servicios públicos de manera eficiente, a un menor costo, en comparación con lo que el sector público podría hacer por sí solo. Los datos sugieren que esto no es necesariamente así y que este tipo de asociaciones han tropezado con problemas y limitaciones.

40. Al intentar superar las limitaciones fiscales por medio de asociaciones entre los sectores público y privado, un gobierno puede en realidad aceptar riesgos fiscales excesivos, ya que los compromisos fiscales de ese gobierno con dichas asociaciones pueden ser poco claros. Esos compromisos son habitualmente a largo plazo y, por tanto, dependen de ciertos riesgos, como la demanda, los tipos de cambio y los costos, lo que dificulta su comparación con los proyectos gubernamentales tradicionales, en los que los costos de capital se conocen desde el comienzo. Las transferencias ineficaces de los riesgos y las responsabilidades implícitas, como las garantías, pueden dar lugar a obligaciones contingentes excesivamente grandes y, en consecuencia, a que los gobiernos tengan que hacer importantes pagos no previstos. Por ejemplo:

a) En la década de 1990, el Gobierno de Colombia garantizó ingresos sobre carreteras de peaje y un aeropuerto, así como pagos por servicios públicos en acuerdos de compra de energía a largo plazo con productores de energía independientes. Debido a que la demanda fue inferior a lo esperado y a otros problemas, el Gobierno se vio obligado a realizar pagos por valor de 2.000 millones de dólares de los Estados Unidos para 2005 (Irwin, 2007).

b) También en la década de 1990, el Gobierno de la República de Corea garantizó el 90% de los ingresos previstos durante 20 años respecto de una carretera que contó con financiación privada y que unía Seúl con un nuevo aeropuerto en Incheon. Cuando la carretera se inauguró, los ingresos provenientes del tráfico resultaron ser inferiores a menos de la mitad de lo previsto. El Gobierno ha tenido que pagar decenas de millones de dólares cada año (Kim y Kim, 2011).

c) La falta de claridad fiscal y un control insuficiente de la asociación entre los sectores público y privado llevaron al Gobierno de Portugal a aceptar riesgos en sus contratos de asociación, que aumentaron considerablemente sus riesgos fiscales, contribuyendo a su crisis fiscal de 2011 (Abrantes de Sousa, 2011).

41. El acceso a los proveedores de servicios más competitivos y el logro de beneficios derivados de la competencia pueden no ser ciertos en el caso de las asociaciones entre los sectores público y privado, ya que un gran número de contratos se renegocian, en muchos casos poco después de que las concesiones se negociaran inicialmente. De una muestra de más de 1.000 concesiones otorgadas en América Latina y el Caribe entre 1985 y 2000, se verificó que el 10% de las concesiones de electricidad, el 55% de las concesiones de transporte y el 75% de las concesiones relativas al agua fueron renegociadas. Estas renegociaciones se llevaron a cabo en promedio 2,2 años después de la concesión inicial (Guasch, 2004). Las renegociaciones se producen cuando no hay competencia y pueden dar lugar a mayores beneficios para las partes privadas. Una mayor capacidad para el cabildeo puede dar lugar a tendencias generalizadas de renegociación y, por tanto, no necesariamente se relacionan con la eficiencia técnica.

42. El aumento de la eficiencia previsto en las asociaciones entre los sectores público y privado pueden no concretarse. El "sesgo de optimismo" en la evaluación de los proyectos se ha destacado en el Libro Verde del Gobierno del Reino Unido (Reino Unido, 2011). Una serie de estudios realizados por Flyvbjerg (2008)⁶ muestra que los costos son sistemáticamente subestimados, y los beneficios sobrestimados, en las asociaciones entre los sectores público y privado en infraestructura. Uno de los estudios realizados por Flyvbjerg sobre 258 proyectos de transporte muestra que, en promedio, los costos reales fueron un 28% superiores a los costos previstos y un 65% más altos que en el promedio de los proyectos realizados fuera de Europa y América del Norte. En un estudio de 25 proyectos ferroviarios se comprobó que el tráfico se había sobrestimado notablemente, en promedio más del doble del tráfico real. Un reciente informe sobre asociaciones entre los sectores público y privado en la India en proyectos de infraestructura constató que la ejecución de proyectos de infraestructura esenciales para la construcción de puertos, carreteras, autopistas y aeropuertos está muy retrasada y ha superado en un 14% los costos originales estimados (India, 2012). Estos retrasos pueden afectar a las evaluaciones de la rentabilidad.

43. Los cambios en el funcionamiento y el control de la gestión de un activo de infraestructura por medio de una asociación entre los sectores público y privado pueden no ser una condición suficiente para mejorar los resultados económicos de ese activo. Hay muchas otras condiciones necesarias para que dichas asociaciones tengan éxito, lo que incluye la capacidad efectiva de la asociación entre los sectores público y privado para celebrar contratos y gestionar la contratación pública, así como la eficiencia en materia de regulación, planificación y coordinación intersectorial, equidad, transparencia, rendición de cuentas y eficacia y eficiencia del sector público. Todos estos son elementos importantes para asegurar el éxito de las asociaciones entre los sectores público y privado en materia de infraestructura. Si se destinan recursos limitados a proyectos mal seleccionados que generan beneficios muy inferiores a los estimados, los resultados pueden ser contraproducentes, especialmente para las economías que tienen recursos limitados.

44. Para que las asociaciones entre los sectores público y privado tengan éxito, es importante que los gobiernos dispongan de un marco normativo claro, que pueda ayudar en la priorización de los sectores, el diseño de proyectos financiables, la distribución apropiada de los riesgos, la evolución de la viabilidad técnica y financiera de los proyectos y el mantenimiento de la eficiencia hasta el cierre financiero del proyecto. También es necesario

⁶ Véanse también los estudios mencionados en <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/pub.htm#English>.

que existan marcos jurídicos y reglamentarios apropiados. Los gobiernos también pueden participar en la financiación de proyectos por medio de préstamos comerciales o garantías, pero deben mantener la responsabilidad fiscal. El análisis de la financiación por parte de instituciones financieras, como los bancos de desarrollo, también constituye una opción viable que se puede examinar, como de hecho ha ocurrido.

C. El papel de los bancos regionales de desarrollo

45. Los bancos regionales de desarrollo han desempeñado un papel fundamental en la financiación de proyectos de infraestructura. Los bancos regionales de larga data —BASD, BAFD, BID y BEI— han llenado importantes brechas de financiación en inversiones en infraestructura desde su creación, en las décadas de 1950 y 1960. Esa brecha, y la consiguiente falta de fondos para financiar infraestructuras, fue particularmente aguda en las décadas de 1980 y 1990 en varias partes del mundo en desarrollo, especialmente en América Latina y el Caribe y en África Subsahariana, debido a las políticas de ajuste fiscal que muchos gobiernos llevaron a cabo en ese período (Estache, 2010).

46. Entre los bancos regionales, el BEI fue creado en la década de 1950 con el claro mandato de financiar infraestructuras para apoyar la integración regional. Como consecuencia de ello, el BEI ha destinado una proporción importante de sus préstamos totales a la infraestructura; inicialmente, el 48% del total de sus préstamos, y posteriormente el 44% del total (Griffith-Jones y otros, 2008). Entre los otros tres bancos regionales, el AFDB y el BASD se centran en la infraestructura, mientras que el BID hace más hincapié en los proyectos sociales (Ocampo, 2006). No obstante, en los tres casos, se dedica a la infraestructura una menor proporción de préstamos en comparación con el BEI. Además, los préstamos para "bienes públicos regionales", que incluyen los proyectos regionales de infraestructura, han sido inferiores al 1% del total de sus préstamos (Birdsall, 2006).

47. En la región de América Latina y el Caribe, los bancos subregionales de desarrollo —el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y la Corporación Andina de Fomento (CAF)— han cubierto parcialmente el déficit de financiación en infraestructura⁷. Este ha sido especialmente el caso de la CAF, un banco creado con el mandato específico de apoyar la integración económica entre sus países miembros fundadores (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), todos pertenecientes a la región andina de América del Sur. Su composición se ha ampliado gradualmente para incluir a la mayoría de los países de América Latina y a países de la región del Caribe y de la península ibérica⁸. En 2012, los préstamos de la CAF para proyectos de infraestructura en América Latina en su conjunto fueron superiores a la suma de los préstamos concedidos por el Banco Mundial y el BID⁹. En los últimos años, más del 50% del total de los préstamos de la CAF se han destinado a proyectos de infraestructura y casi el 23% a la infraestructura de integración¹⁰.

48. Aunque la propiedad de la CAF pertenece principalmente a países en desarrollo, dispone de una base de capital bastante grande. Esta circunstancia y el excelente historial de reembolso de sus préstamos han sido un factor que contribuyó a su alta calificación por parte de los organismos internacionales de calificación, que es más elevada que la

⁷ La CAF es también actualmente conocida como Banco de Desarrollo de América Latina.

⁸ Los miembros de la CAF siguieron aumentando más tarde, e incluyen a la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, el Paraguay, Portugal, la República Dominicana, Trinidad y Tabago, y el Uruguay.

⁹ *Financial Times*, 2012.

¹⁰ Hasta fines de 2006. Véase Griffith-Jones y otros (2008), pág. 7, cuadro 2.

correspondiente a la mayoría de los países de América Latina. Esta calificación le permite captar fondos en los mercados financieros internacionales a un costo inferior al que la mayoría de sus países miembros pueden obtener individualmente. La CAF tiene varias características importantes, entre ellas un mandato claro y específico, una estructura de gestión simplificada, una rigurosa evaluación económica de los proyectos, un procedimiento de aprobación rápido y la concesión de préstamos sin condicionalidades. Estas características ayudan a explicar su éxito y su alta calificación crediticia (Griffith-Jones y otros, 2008). En Oriente Medio hay varias instituciones financieras no bancarias que también se centran en la infraestructura. Por ejemplo, el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social concede préstamos blandos, principalmente para proyectos de infraestructura en los países de la Liga de los Estados Árabes (Ocampo, 2006).

49. Sin embargo, no todas las regiones en desarrollo tienen bancos subregionales para cubrir los déficits en la financiación de la infraestructura. Asia carece de bancos subregionales, y el BASD desempeña un papel predominante en la financiación de infraestructura. En África, el BAFD es la principal fuente de financiación de la infraestructura. No obstante, los déficits de financiación que quedan son enormes, y los bancos subregionales de África —el Banco de Desarrollo del África Oriental, el Banco de Desarrollo del África Occidental, el Banco de Desarrollo de los Estados Centrafricanos y el Banco Comercial y de Desarrollo de África Oriental y Meridional— tienen una capacidad limitada para financiar proyectos de infraestructura en una escala que se ajuste a las necesidades regionales, pese al hecho de que, en todos los casos, la promoción de la integración económica regional forma parte de su misión o de su estrategia en el futuro próximo¹¹. Esto puede explicarse por el hecho de que la base de capital de estos bancos no parece ser suficientemente grande y por las características de su propiedad, ya que la mayoría de los propietarios son los propios países prestatarios, que tienen recursos financieros limitados para ampliar considerablemente la base de capital de los bancos. Los bancos subregionales que incluyen países desarrollados que no son prestatarios (o países emergentes), así como propietarios institucionales, por ejemplo otros grandes bancos, suelen tener una mayor capacidad para conceder préstamos a sus países miembros y, por tanto, para cumplir sus mandatos básicos. En este ámbito se necesitaría una mayor investigación para ayudar a descubrir los factores que limitan la capacidad de estos bancos para conceder préstamos y para determinar las medidas que pudieran ser adecuadas para mitigar los obstáculos que impiden disponer de una mayor capacidad de préstamo para proyectos de infraestructura a fin de fomentar el comercio y la integración regionales en el mundo en desarrollo.

50. El déficit de financiación de infraestructuras en el mundo en desarrollo es enorme. Para satisfacer las necesidades de crecimiento y desarrollo de los países en desarrollo, el gasto en infraestructuras tendría que ascender a una cifra de entre 1,8 billones y 2,3 billones de dólares de los Estados Unidos por año para 2020, mientras que el actual nivel es de 0,8 a 0,9 billones, es decir, un aumento del 3% al 6%-8% del PIB de los países en desarrollo. Estas estimaciones se basan en la suposición de que los países en desarrollo crecerán un promedio del 4% entre ahora y el año 2020. Las estimaciones incluyen el gasto de capital para la construcción de infraestructura que sea más eficiente, tenga menos emisiones y sea más resistente al cambio climático, pero no incluyen los costos de explotación y mantenimiento. Si se incluyeran estos últimos costos, las estimaciones indican que el gasto anual debería duplicarse. Los presupuestos nacionales contribuyen entre el 60% y el 70% del gasto actual en infraestructura, el sector privado aporta entre el 20% y el 30%, y la asistencia oficial para el desarrollo y los bancos multilaterales de desarrollo proporcionan

¹¹ África tiene también el Banco de Desarrollo del África Meridional, cuya propiedad pertenece exclusivamente a Sudáfrica y que presta servicios a la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, centrándose en grandes proyectos de infraestructura.

entre el 5% y el 8% (Bhattacharya y otros, 2012). La inversión del sector privado no solo es relativamente pequeña, sino que además se concentra en la energía, el transporte y la tecnología de la información y las comunicaciones (Estache, 2010).

51. Las necesidades de gasto en infraestructura no se distribuyen de manera uniforme entre las diferentes regiones en desarrollo. Las estimaciones publicadas en 2008 y resumidas por Estache (2010) indican que, como proporción del PIB, las mayores necesidades de gasto, cuando se incluyen los costos de explotación y de mantenimiento, son las de Asia Meridional (11,3%), seguida de Oriente Medio y África Septentrional (9,2%) y África Subsahariana (8,9%), mientras que las menores necesidades son las de América Latina y América Central (4,4%). Estos porcentajes reflejan en gran medida el ingreso medio *per capita* en esas regiones: los países de ingresos más bajos necesitan más gasto en infraestructura como proporción del PIB. En términos absolutos, la región de Asia Meridional y el Pacífico tiene la mayor necesidad de financiación y representa casi el 37% de las necesidades totales de los países en desarrollo.

52. Los países en desarrollo enfrentan, pues, enormes necesidades de infraestructura, pero los déficits de financiación son también muy grandes. Aunque la inversión del sector privado en infraestructura ha aumentado desde comienzos de la década de 1990 (Fay y otros, 2011), la continuación del crecimiento en el futuro se ve limitada por diversos factores, y uno de los principales es el riesgo excesivo, tanto percibido como real, debido a las asimetrías en materia de información. Los prestamistas no tienen suficiente información para valorar el riesgo adecuadamente y para ejercer el control. Los proyectos de infraestructura suelen ser a largo plazo, lo que aumenta los riesgos percibidos y la incertidumbre sobre los rendimientos futuros. Por otra parte, estos proyectos suelen generar beneficios sociales que son mayores que los beneficios privados, y esta diferencia no se internaliza en los cálculos de beneficios del sector privado. Además, los proyectos regionales de infraestructura afectan en mayor medida a la voluntad de inversión del sector privado debido a la complejidad del marco reglamentario de los proyectos transfronterizos y a los riesgos políticos involucrados.

53. En este contexto, en el que existen fallos del mercado, los bancos regionales de desarrollo pueden desempeñar un papel fundamental, no solo en la financiación directa de la infraestructura, sino también como "creadores de mercado" que establecen y proporcionan instrumentos de financiación que reparten mejor los riesgos entre los acreedores y los prestatarios y también a lo largo del tiempo. Los bancos regionales de desarrollo también pueden ayudar a mitigar las deficiencias de información a que hace frente el sector privado, ocupándose en parte de la selección, la evaluación y el control, y determinando en qué sectores se necesitan sus fondos, participando de este modo con los inversores privados en una financiación conjunta. En realidad, la asociación entre los bancos regionales de desarrollo y el sector privado puede adoptar diferentes formas. Por ejemplo, los bancos regionales de desarrollo pueden ofrecer préstamos a largo plazo, mientras que el sector privado proporciona recursos a más corto plazo, o bien los bancos regionales de desarrollo pueden ofrecer garantías para cubrir los riesgos reglamentarios y contractuales, y el sector privado puede cubrir los riesgos de mercado.

54. Los bancos regionales de desarrollo pueden, sobre todo, desempeñar un papel de liderazgo en los proyectos regionales de infraestructura. Estos proyectos generan externalidades positivas en forma de beneficios que son compartidos por los países vecinos. Sin embargo, esto crea una acción colectiva transfronteriza y problemas de coordinación, que los bancos regionales de desarrollo pueden resolver, dados sus conocimientos y experiencia adquiridos y además porque tienen a su alcance instrumentos para superar los problemas de coordinación (Griffith-Jones y otros, 2008).

55. Los bancos regionales de desarrollo también pueden ayudar a abordar las necesidades de los países de bajos ingresos para acceder a préstamos para financiar proyectos de infraestructura con tipos subvencionados, incluso si el banco no tiene países desarrollados como accionistas. En la medida en que estos bancos generan beneficios y no reparten dividendos, pueden utilizar esos beneficios para ampliar la base de capital del banco, pero una parte también se puede utilizar para subvencionar préstamos a prestatarios de países de bajos ingresos. En cuanto a los bancos subregionales de desarrollo, especialmente los que operan en África Subsahariana, actualmente su capacidad de ofrecer préstamos es limitada, especialmente para proyectos de infraestructura grandes y costosos. El camino futuro podría consistir en atraer una pequeña parte de las enormes reservas extranjeras que actualmente tienen un gran número de economías emergentes, para invertir las en estos bancos, lo que mejoraría su estructura de capital y les permitiría cumplir plenamente sus mandatos de apoyar la integración económica regional. Algunos de estos bancos ya tienen como accionistas a países emergentes, por ejemplo China, lo que significa que existen acuerdos institucionales para ampliar la base de capital de esos bancos.

56. Por último, cabe señalar que se ha formulado una propuesta para la creación de un banco de los países denominados "BRICS" (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica), que tendría accionistas con capacidad de contribuir a la formación de una gran base de capital y, por lo tanto, tendría capacidad suficiente para conceder préstamos a los países participantes y también a sus respectivos vecinos regionales.

III. Preguntas para los expertos

57. Se presentan para su consideración por los expertos las siguientes preguntas:

a) ¿Qué tipos de modalidades de asociaciones entre los sectores público y privado (por ejemplo, contratos de servicios, funcionamiento y gestión, diseño-construcción-financiación-explotación) son más propicias para lograr resultados satisfactorios, y para qué categorías de países?

b) ¿Qué factores se han identificado que desempeñan un papel fundamental en los resultados satisfactorios de las asociaciones entre los sectores público y privado, y cuáles se han identificado como causas de fracaso? ¿Cuáles son los principales obstáculos y limitaciones a las posibilidades de asociaciones entre los sectores público y privado (jurídicos, técnicos, de riesgo, financieros y políticos)? ¿Qué función puede desempeñar la cooperación para el desarrollo, en todas sus formas, para hacer frente a estos obstáculos y limitaciones?

c) ¿Cómo puede un gobierno lograr un equilibrio entre el ofrecimiento de garantías contra los riesgos en las asociaciones entre los sectores público y privado, evitando al mismo tiempo obligaciones contingentes y, por tanto, efectos fiscales potencialmente graves?

d) ¿Cómo puede la integración y la cooperación Sur-Sur ayudar a los países en desarrollo a aumentar la inversión en infraestructura? ¿Qué casos concretos de éxito vale la pena examinar?

e) ¿Cuáles son las posibilidades de ampliación de los mecanismos regionales de financiación existentes y de creación de nuevos mecanismos para llevar a cabo el desarrollo de infraestructuras?

- f) ¿Cómo se puede mejorar el papel de los bancos regionales de desarrollo (y los bancos subregionales de desarrollo) en esta esfera?
- g) ¿Cuáles son los posibles beneficios y riesgos asociados con la facilitación del comercio?

Bibliografía

- Abrantes de Sousa, M. (2011), PPP Lusofonia, Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal, from Problems to Solutions, 30 de octubre. Se puede consultar en: ppplusofonia.blogspot.com.
- Agénor, P. (2011), Infrastructure, public education and growth with congestion costs, *Bulletin of Economic Research*, 64(4):449 a 469.
- Agénor, P. R. y Moreno-Dodson, B. (2006), Public infrastructure and growth: New channels and policy implications, Policy Research Working Paper N° 4064, Banco Mundial.
- Arndt, C. y Oman, C. (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Centro de estudios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Artadi, E. V. y Sala-i-Martin, X. (2003), The economic tragedy of the XXth century: Growth in Africa, NBER Working Paper N° 9865, Oficina Nacional de Estudios Económicos.
- Aschauer, D. A. (1989), Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, 23:177 a 200.
- Banco Mundial (2006), *Inclusive growth and service delivery: building on India's success*, *World Bank Development Policy Review*, Washington, DC.
- Banco Mundial (2010), *Connecting to Complete: Trade Logistics in the Global Economy*, Grupo del Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2012), *Connecting to Complete: Trade Logistics in the Global Economy*, Grupo del Banco Mundial, Washington, DC.
- Banerjee, A. y Somanathan, R. (2007), The political economy of public goods: Some evidence from India, *Journal of Development Economics*, 82:287 a 314.
- Bhattacharya, A., Romani, M. y Stern, N. (2012), Infrastructure for development: meeting the challenge, documento de política, junio, Centre for Climate Change Economics and Policy.
- Birdsall, N. (2006), Overcoming coordination and attribution problems: Meeting the challenge of underfunded regionalism, en: Kaul, I. y Conceicao, P., eds., *The New Public Finance*, Oxford University Press, 391 a 410.
- Brakman, S., Garretsen, H. y van Marrewijk, C. (2002), Locational competition and agglomeration: The role of government spending, CESifo Working Paper N° 775, Centro de Estudios Económicos, Universidad de Munich.
- Calderón, C. y Servén, L. (2004), The effects of infrastructure development on growth and income distribution, Policy Research Paper N° 3400, Banco Mundial.
- Chang, H. J. (2007), State-owned enterprise reform, Policy Notes, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York.
- Estache, A. y Trujillo, L. (2007), Privatization in Latin America: The good, the ugly and the unfair, enero, The Initiative for Policy Dialogue, Nueva York.
- Estache, A. (2010), Infrastructure finance in developing countries: An overview, *European Investment Bank Papers*, 15(2):60 a 88.

- Fan, S. y Zhang, X. (2004), Infrastructure and regional economic development in rural China, *China Economic Review*, 15:203 a 214.
- Fay, M., Toman, M., Benítez, D. y Csordas, S. (2011), Infrastructure and sustainable development, en: Fardoust S., Kim, Y. y Paz Sepúlveda, C., eds., *Postcrisis Growth and Development: A Development Agenda for the G20*, Banco Mundial: 329 a 382.
- Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. y Walton, M. (2004), *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Banco Mundial, Washington, DC.
- Financial Times*. Multinational lending: mutual aid works for Latin America, 23 de septiembre de 2012.
- Flyvbjerg, B. (2008), Curbing optimism bias and strategic misrepresentation in planning: Reference class forecasting in practice, *European Planning Studies*, 16(1):3 a 21.
- Foro Económico Mundial (2012), *The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy*, Foro Económico Mundial. Ginebra.
- Gramlich, E. M. (1994), Infrastructure investment: A review essay, *Journal of Economic Literature*, 32:1176 a 1196.
- Griffith-Jones, S., Griffith-Jones, D. y Hertova, D. (2008), Enhancing the role of regional development banks, julio, Intergovernmental Group of 24, Discussion Paper Series N° 50, UNCTAD.
- Guasch, J. L. (2004), *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*, Institute Development Studies, Banco Mundial, Washington, DC.
- India, Ministerio de Estadística y Aplicación de Programas (2012), *Flash Report on Central Sector Projects*, octubre.
- Irwin, T. C. (2007), *Government Guarantees Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, DC.
- Khandker, S. y Koolwal, G. (2007), Are pro-growth policies pro-poor? Evidence from Bangladesh, mimeo, Banco Mundial.
- Khanom, N. A. (2010), Conceptual issues in defining public private partnerships, *International Review of Business Research Papers*, 6(2):150 a 163.
- Kim, J. H. y Kim, J., eds. (2011), *Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea. Volume 1: Institutional Arrangements and Performance*, Banco Asiático de Desarrollo, Mandaluyong, Filipinas.
- López, H. (2004), Macroeconomics and inequality, Paper for the Research Workshop, Macroeconomic Challenges in Low Income Countries, Banco Mundial.
- Ocampo, J. A. (2006), Regional financial cooperation: Experiences and challenges, en: Ocampo, J. A., ed. *Regional Financial Cooperation*, Brookings Institution Press. Baltimore, Maryland: 1 a 39.
- Organismo Japonés de Cooperación Internacional (2005), Japan International Cooperation Agency Annual Report 2005, Tokyo.
- Portugal-Pérez, A. y Wilson, J. S. (2012), Export performance and trade facilitation reform, Policy Research Working Paper N° 5261, Banco Mundial, Washington, DC.

Prud'homme, R. (2004), Infrastructure and development, en: Bourguignon, F. y Pleskovic, B., eds. *Lessons of Experience* (Proceedings of the 2004 Annual Bank Conference on Development Economics), Banco Mundial y Oxford University Press, Washington, DC: 153 a 181.

Reino Unido, Her Majesty's Treasury (2011), 2003, actualizado en 2011, *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*. Londres, 29 y 30.

Roland, G., ed. (2008), *Privatization: Successes and Failures*. Columbia University Press, Nueva York.

Straub, S. (2008), Infrastructure and development: A critical appraisal of the macro level literature. Policy Research Paper N° 4590, Banco Mundial.

Wolf, E. y Zacharias, A. (2007), The distributional consequences of government spending and taxation in the U.S., 1989 and 2000. *Review of Income and Wealth*, 53:692 a 715.
