



Comité de Donantes

Para consideración

MIF/GN-78-9
4 de septiembre de 2003
Original: Inglés

A: Comité de Donantes
De: El Secretario
Asunto: Evaluación de los proyectos del FOMIN: Respaldo a la participación privada en la infraestructura

Consultas a: Sr. Bernardo Guillamón (extensión 1583)

Observaciones: El presente informe forma parte integral del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) dirigido a evaluar las actividades del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) desde el inicio de sus operaciones en 1993, conforme al mandato de su Comité de Donantes. La labor de OVE tiene por finalidad dar una imagen cabal de las actividades emprendidas por el Banco en apoyo del sector privado, y en especial por el FOMIN, según lo dispuesto en el documento MIF/GN-78 de febrero de 2002.

La evaluación, iniciada en 2002, abarca cuatro grupos temáticos de proyectos: métodos alternativos de resolución de disputas (documento GN-78-2), microfinanzas (documento GN-78-3), y reforma financiera y mercados de capital (documento GN-78-4). Durante 2003, según estipula el programa aprobado por el Comité de Donantes (documento GN-78-1), los grupos de proyectos a evaluar comprenden el resto de los ámbitos temáticos de intervención del FOMIN, a saber, i) provisión privada de servicios de infraestructura; ii) desarrollo de recursos humanos (incluidas las normas sobre aptitudes profesionales y la reforma del mercado de trabajo); iii) servicios de desarrollo empresarial (incluidas las normas de calidad y la promoción del comercio y la inversión); iv) fondos de capital de riesgo; v) medio ambiente y ecoeficiencia; y vi) promoción de la competencia y la protección del consumidor.

En el primer semestre del año se completaron las evaluaciones de los dos primeros grupos para 2003, mientras que las otras cuatro prosiguen, previéndose que concluyan durante el segundo semestre. Una vez completadas las evaluaciones de los grupos temáticos, los resultados se compilarán en un informe general de evaluación, en el que se integrarán los resultados de evaluación para los 10 años de operaciones del FOMIN.

Referencias: MIF/GN-78(2/02), MIF/GN-78-1(11/02)



MIF/GN-78-9

***Evaluación del FOMIN –
Respaldo a la
participación privada en
la infraestructura***

***Oficina de Evaluación y
Supervisión, OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington D.C.
Agosto de 2003

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PRÓLOGO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	1
A.	Dotación de infraestructura de la región de América Latina y el Caribe	2
B.	El proceso de reforma de la infraestructura	4
C.	Inversiones del sector privado en la infraestructura	9
D.	Problemas en la ejecución del modelo de reforma	12
1.	Reglamentación independiente	12
2.	Predominio estatal entre los proveedores de servicios de infraestructura	13
3.	Financiación limitada del mercado local de capitales	14
4.	Número limitado de operadores privados interesados	15
5.	Renegociaciones frecuentes de contratos	15
6.	Ajuste de tarifas, acceso y asequibilidad para los pobres	16
7.	Concentración en la "mecánica de las reformas" a expensas de los "resultados"	16
8.	La creciente disconformidad del público con las reformas	18
9.	Iniciativas de integración regional	19
II.	ESTRATEGIA DEL FOMIN DE RESPALDO A LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA	20
A.	La estrategia y las políticas del Grupo del BID	20
B.	El criterio estratégico del FOMIN respecto de la reforma de la infraestructura	24
III.	EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE RESPALDO A LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA	30
A.	Importancia	31
B.	Efectividad	33
C.	Eficiencia	38
D.	Innovación	45
E.	Sustentabilidad	49
F.	Adicionalidad	56
G.	Margen de evaluación	59
H.	Síntesis de la gestión de los proyectos	62

IV. RESUMEN DE CONSTATAACIONES Y CONCLUSIONES.....	62
A. Respaldo a la participación privada en la infraestructura.....	63
B. Definición, diseño, ejecución y evaluación de proyectos	67

Los anexos y apéndices que se enumera a continuación, se encuentran disponibles en el sitio de OVE en la Intranet: <http://ove/> (All about OVE / Docs. Sent to Board / Independent Evaluation of the MIF). Si necesita una copia impresa, tenga a bien solicitarla a OVE.

ANEXOS

Anexo I	Análisis de la participación del sector privado en la infraestructura de América Latina y el Caribe (1990-2003)
Anexo II	Análisis de las políticas, estrategias y actividades del Grupo del BID relacionadas con la infraestructura
Anexo III	Evaluación de proyectos del FOMIN de participación privada en la infraestructura
Anexo IV	Metodología
Anexo V	Lista de proyectos
Anexo VI	Bibliografía
Anexo VII	Lista de las personas entrevistadas

APÉNDICES

Apéndice 1	Ejemplo de un caso de proyecto
Apéndice 2	Ejemplo de una sinopsis de proyecto

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMSS	Alcaldía Municipal de San Salvador
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland - Uruguay
ATTT	Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre de Panamá
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEARE	Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados - Panamá
CONATRA	Confederación Nacional del Transporte - Panamá
DNP	Departamento Nacional de Planeación - Colombia
ENRESS	Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe - Argentina
EPAS	Ente Provincial de Agua y Saneamiento – Mendoza, Argentina
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
IDEC	Instituto de Defensa del Consumidor - Brasil
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
MINTUR	Ministerio de Turismo - Ecuador
OSM	Obras Sanitarias de Mendoza - Argentina
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión – Banco Interamericano de Desarrollo
PIB	Producto interno bruto
PPIAF	Public-Private Infrastructure Advisory Facility – www.ppiaf.org
PPP	Plan Puebla - Panamá
PRI	Departamento del Sector Privado – Banco Interamericano de Desarrollo
UREE	Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica - Uruguay
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas - Uruguay

PRÓLOGO

El informe sobre este grupo de proyectos forma parte del programa de trabajo de evaluación de las actividades del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) desde el comienzo de sus operaciones, en 1993, emprendido por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) por mandato del Comité de Donantes del Fondo. El trabajo de OVE apunta al trazado de una imagen pormenorizada de las actividades de respaldo al sector privado que lleva a cabo el Banco y, en particular, el FOMIN, conforme a lo estipulado en el documento MIF/GN-78 de febrero de 2002.

Para proceder a la evaluación, OVE creó un marco metodológico especial a fin de captar los rasgos específicos de las intervenciones del FOMIN. Asimismo, se realizó una estimación inicial de su cartera de proyectos, definiendo los principales grupos temáticos para los cuales pudiera establecerse puntos de referencia y extraerse enseñanzas significativas comunes. La evaluación se inició en 2002 y abarcó cuatro grupos de proyectos, a saber: i) Reforma financiera, ii) Mercados de capital; iii) Microfinanciamiento y iv) Soluciones alternativas de disputas. Esos cuatro grupos totalizaban 134 proyectos de 16 países con un total aprobado de recursos del FOMIN de US\$159,75 millones.

Conforme al programa de trabajo para 2003, que se incluyó en el informe de progreso de 2002 aprobado por el Comité de Donantes (documento GN-78-1), durante 2003 se evaluarían las restantes ramas temáticas principales de las intervenciones del FOMIN, a saber: i) Provisión privada de servicios de infraestructura; ii) Desarrollo de recursos humanos (incluyendo normas sobre aptitudes y reformas del mercado de trabajo; iii) Servicios de desarrollo empresarial (incluyendo normas de calidad y promoción del comercio y las inversiones; iv) Desarrollo de fondos de capital de riesgo; v) Eficiencia medioambiental y ecológica; y vi) Promoción de la competencia y protección del consumidor. La evaluación de los dos primeros grupos se completó durante el primer semestre del año y la de los cuatro restantes se encuentra en marcha, previéndose su conclusión durante el segundo semestre.

A fines de 2003, una vez terminada la evaluación de los principales grupos temáticos de proyectos, OVE preparará un informe de evaluación global, integrando los resultados de la evaluación de diez años de operaciones del FOMIN y abordando, asimismo, cuestiones relativas a los procesos y mecanismos institucionales.

RESUMEN EJECUTIVO

Los servicios basados en la infraestructura tienen vastas implicaciones sociales y económicas.

Los servicios basados en la infraestructura son esenciales para las actividades de hogares y empresas y constituyen un factor cardinal de crecimiento económico, alivio de la pobreza y sustentabilidad medioambiental. Estudios recientes indican que existe una fuerte correlación entre la infraestructura y el segmento de la población que vive con menos de US\$1 por día, la mortalidad infantil y la inscripción en el ciclo de enseñanza primaria.¹

La infraestructura siempre ha sido una prioridad para el Grupo del Banco y le corresponde más de un tercio del total de los préstamos aprobados por el Banco desde su creación.

Desde 1961, el Grupo del Banco ha provisto financiación por valor de casi US\$40.000 millones para infraestructura y durante los doce años recientes sus aprobaciones para el sector ascendieron a US\$18.650 millones. Esto representó 25% del total de aprobaciones, pero la tendencia declinante de los cinco años pasados lo redujo a solo 16% de promedio. La mayor parte de esta financiación correspondió a préstamos para el sector público, que constituyeron 86% del total. Los préstamos para el sector privado recién comenzaron en 1995 y se previó que acompañarían el aumento de los operadores de infraestructura privados, pero hasta el presente las aprobaciones para el sector privado nunca superaron un tercio del total de las del Grupo del Banco para infraestructura.

Las aprobaciones del FOMIN para infraestructura sólo representan 0,6% del volumen anual del Grupo del Banco para el sector, pero el Fondo ha sido una importante fuente de recursos para cooperación técnica. Desde 1994, el FOMIN ha suministrado fondos equivalentes a 51% del total de recursos independientes para cooperación técnica aprobado por el Grupo del Banco para la infraestructura.

El énfasis de la participación del Banco y del FOMIN en el sector de infraestructura pasó, a lo largo del tiempo, desde la búsqueda de una “maximización de la cobertura” a un esfuerzo directo a favor de una “reforma de los operadores estatales” y, finalmente, a las propuestas de “privatización”.

Durante los dos primeros decenios de gestión del Banco, éste acordó prioridad al incremento de la cobertura de los servicios de infraestructura básicos, mediante la división en etapas de préstamos abultados que se canalizaban por medio de organismos ejecutores del sector público en cada uno de los países. Esto determinó, casi en todos, un aumento sostenido, aunque lento, de la cobertura.

A mediados de los años ochenta, la rentabilidad marginal de esos programas comenzó a tornarse más escasa y a pesar del aumento de la proporción de los préstamos consagrada al

¹ Danny Leipziger, “Rethinking Privatization: Introductory Remarks”, Seminario del Banco Mundial, 10 de febrero de 2003.

“fortalecimiento institucional” de los organismos ejecutores, su eficacia entró en declinación.

La participación del sector privado en la infraestructura se tornó más viable desde el punto de vista político, tras las experiencias del Reino Unido y de Chile. Al mismo tiempo, las presiones fiscales crecientes impidieron que la mayoría de los estados siguiera participando directamente en la financiación de la infraestructura. En esas circunstancias, el Banco tomó la delantera redoblando sus préstamos, ahora con objeto de reformar los servicios pertenecientes al estado.

A comienzos de los años noventa, el Banco modificó radicalmente sus criterios con respecto al sector de infraestructura, reduciendo su financiación para el sector público y buscando las formas de prestar directamente al sector privado.

Hacia mediados de los años noventa, parecían dadas las condiciones apropiadas para que el sector privado se hiciera cargo de muchos servicios. El Grupo del Banco, por ende, estableció su Departamento del Sector Privado que, según se supuso, facilitaría la financiación para los nuevos operadores particulares de servicios que antaño hubieran pertenecido al Estado.

Empero, el sector privado no mostró apetito suficiente por la financiación del Banco y el total de las aprobaciones de préstamos de éste comenzó a reducirse en 1993 a menos de la mitad, a medida que el Banco disminuía su financiación para servicios los estatales y no podía mantener el nivel por medio de préstamos al sector privado.

Pareciera que otras organizaciones multilaterales, en cambio, mantuvieron durante el decenio de los años noventa un alto nivel de préstamos directos para el sector de infraestructura de LAC. Por ejemplo, el Grupo del Banco Mundial, cuyas actividades no se limitan a la región de LAC, ha mantenido un nivel de inversiones en infraestructura de la región que duplica al del Grupo del BID, que sólo se concentra en esta región. Igualmente, la Corporación Andina de Fomento, que es una organización subregional, ha incrementado de manera sostenida sus inversiones en infraestructura, que pasaron de una equivalencia de apenas 5% de las aprobaciones del Grupo del BID en 1991, al 62% en 2000. En 2001 y 2002, la Corporación Andina de Fomento superó holgadamente al Grupo del BID en materia de inversiones en infraestructura, con aprobaciones equivalentes a 113% y 169% de las del BID, respectivamente. Como en los casos del BID y del Banco Mundial, la mayor parte de sus préstamos se orientó al sector público.

Al comienzo de sus operaciones, el FOMIN se subordinó al Banco para la definición y ejecución de proyectos de asistencia técnica. El FOMIN comenzó a trabajar en el ámbito de la infraestructura respaldando los esfuerzos del Banco para vigorizar las inversiones privadas, tarea que se reveló más compleja que lo previsto inicialmente.

El FOMIN había sido dotado con recursos financieros, pero descansó en el Banco para la ejecución de sus operaciones. En ese momento, resultaba más conveniente para el Banco y para el FOMIN la aprobación de proyectos y rápida aplicación de recursos del FOMIN para

ayudar a complementar y robustecer las iniciativas de participación del sector privado en la infraestructura, encabezadas por el Banco.

Si bien esto brindó al FOMIN un impulso inicial hartamente necesario, estampó profundamente la noción de que la infraestructura era un ámbito de interés del Banco y no del FOMIN. Esta idea determinó, entre otras cosas, que la “participación privada en el sector de la infraestructura” no figurara como uno de los grupos o ámbitos de interés destacados por el grupo de trabajo sobre estrategia del FOMIN en su documento del 28 de julio de 2000 (MIF/GN-56). Los niveles de aprobaciones del FOMIN para este sector también disminuyeron más de 50% durante los años recientes, configurando una suerte de desaparición paulatina de la actividad del FOMIN en el sector de la infraestructura.

A medida que el FOMIN fue trazando su propia agenda estratégica y reforzando su organización, trató de marcar su estilo propio en los proyectos que escoge el sector de la infraestructura.

El FOMIN aprobó tres líneas de actividad relacionadas concretamente con la infraestructura, pero en la práctica la aplicación de los fondos ha sido lenta y se han aprobado pocos proyectos, con excepción de lo atinente a la línea de seguridad en la aviación, donde se observa que el FOMIN ha asumido un papel destacado. Algo menos de 20% de los proyectos se aprobó conforme a las disposiciones de las líneas de actividad, a saber nueve relativos a seguridad en los aeropuertos, cuatro concernientes a concesiones y tres correspondientes a la línea de actividad para la infraestructura.

Aparte de los proyectos aprobados dentro del marco de las líneas de actividad, hasta fines de 2002 el FOMIN había aprobado otras 70 operaciones, la mayor parte de ellas complementarias de la actividad del Banco en los ámbitos de las reformas sectoriales, la regulación y la privatización. En términos globales, el FOMIN aprobó 86 proyectos en 23 países para respaldar la participación privada en la infraestructura, por un total de US\$83,9 millones.

De esos totales, correspondieron 26 operaciones por valor de US\$20,5 millones de financiación del FOMIN al sector de transporte, 21 operaciones, también por valor de US\$20,5 millones para agua y saneamiento, 17 operaciones por valor de US\$17,4 millones para el sector de energía, sólo cinco proyectos de telecomunicaciones por valor de US\$13,9 millones y 17 proyectos multisectoriales con US\$11,6 millones de financiación del FOMIN.

Sin embargo, el nivel general de aprobaciones de proyectos del FOMIN en el ámbito de la infraestructura exhibe una significativa tendencia declinante. Entre 1994 y 1999 el nivel medio de aprobaciones del FOMIN en respaldo a la participación privada en la infraestructura fue US\$10,9 millones por año y, después de 1999, ese volumen se redujo aproximadamente a la mitad.

En el seno del Grupo del Banco se suscitó un discreto debate en torno al papel de cada una de las partes y, mientras se desarrollaba, las necesidades externas de los servicios basados en la infraestructura crecieron, a medida que la región de LAC comenzó a perder competitividad debido a que parte de su infraestructura resultaba inadecuada.

Se estima que para atender las necesidades de nueva infraestructura y mantenimiento de la existente en la región de LAC debería invertirse anualmente una suma equivalente, por lo menos, a 3% del PIB regional². La mayor proporción debería consagrarse al sector de la electricidad, que necesitaría alrededor de 42% de la inversión anual, seguido por las carreteras, con 35%, y los sectores de agua y saneamiento y de telecomunicaciones, con 13% cada uno, aproximadamente, de las inversiones anuales.

Empero, aun en 1998, año de apogeo de las inversiones, el nivel real de las consagradas a nueva capacidad y mantenimiento de la existente estuvo por debajo del 2% del PIB regional. Actualmente, los niveles de inversión equivalen a menos de 25% del pico alcanzado en 1998 y la escasez endémica de inversiones en infraestructura ha determinado que otras regiones en desarrollo, como el este de Asia, hayan superado decididamente a LAC durante el decenio pasado.

Durante los años noventa, la región de LAC recibió la mayor proporción de las inversiones directas en infraestructura, pero su aplicación no se ajustó a las necesidades de los países.

La corriente de inversiones en proyectos de infraestructura con participación privada aumentó en la región de LAC, de US\$14.600 millones en 1990 a un pico de US\$75.600 millones en 1998, para caer luego radicalmente hasta llegar casi a los niveles de comienzos del decenio. En términos generales, la región de LAC pudo captar la mayor proporción de los fondos particulares que recibieron los países en desarrollo para infraestructura, a saber el 48% de las corrientes de inversiones privadas con tal finalidad. La región del este de Asia y el Pacífico, que le siguió, sólo percibió el 28% de esas corrientes,³ pero las inversiones constantes del sector público compensaron holgadamente la menor proporción de inversiones privadas.

La combinación de las inversiones privadas, sin embargo, no se atuvo a las necesidades de los países. Las empresas de telecomunicaciones recibieron casi la mitad de la financiación (42%), superando su proporción del 13% de las necesidades de inversión. El sector de la energía recibió algo menos de sus necesidades (32%), pero los de agua y saneamiento y de carreteras recibieron mucho menos de lo necesario, a saber 5% y 20% respectivamente, frente a sus necesidades de inversión respectivas, de 13% y 35%.

Los inversionistas particulares, al parecer, se inclinaron hacia los sectores con menor repercusión social, los servicios nuevos o aquellos donde los grupos más pudientes podían

² Las necesidades de inversión se estimaron en forma aproximada, con carácter preliminar. Para la realización de los cálculos se recurrió a costos unitarios estandarizados, por ejemplo de kilómetro de carretera pavimentada y a objetivos de extensión.

³ Las cifras de esta sección provienen de la base de datos del Banco Mundial sobre la participación privada en proyectos de infraestructura.

absorber los aumentos de tarifas. Generalmente, se mantuvieron alejados de los sectores en que para lograr que las operaciones fueran viables, se habrían visto obligados a fiscalizar a millones de usuarios de bajos ingresos y no pagadores.

La inversión privada tampoco alcanzó a compensar la merma de las inversiones públicas en infraestructura.

La privatización atrajo muchos menos inversionistas que los previstos y, por ejemplo, sólo diez inversionistas internacionales tenían algún interés posible en proyectos de agua y saneamiento de la región. Lo mismo ocurrió en el sector de la energía, donde 65 operadores, en todo el mundo, tenían algún interés posible pero apenas un puñado de ellos estaba en condiciones de desempeñar un papel significativo.

Los mercados de capital locales no evolucionaron con la rapidez prevista, dejando a los proyectos de infraestructura con escasas opciones de financiación fuera de la propia o del acceso al financiamiento en monedas fuertes en los mercados mundiales.

Al computarse los totales al término del decenio se había recibido un caudal de inversión privada mucho menor, lo cual determinó que la mayor parte de los sectores de agua y saneamiento, la mayoría de las carreteras y una parte de las empresas de energía y telecomunicaciones aún sigan bajo la administración del estado. Por ejemplo, la administración de los servicios de agua y saneamiento está en manos de empresas públicas en 34 de las 41 ciudades más grandes de la región⁴.

Si bien no se ha hecho un análisis exhaustivo de los efectos de la privatización, los resultados preliminares confirman que la cobertura y la calidad de los servicios aumentaron más rápidamente en los países donde se abrió cauce a la inversión privada, pero el margen diferencial del incremento entre esos países y aquellos en los que se aplicó el “modelo de reforma” fue, en el mejor de los casos, modesto. Por ejemplo, en el sector de electricidad la capacidad instalada aumentó a razón de 5,4% anual entre 1999 y 2000 en los países donde se registró una mayor participación privada, pero también creció rápidamente en países con menor grado de privatización, como Costa Rica y Uruguay, donde la tasa anual de crecimiento durante el mismo período ascendió a 4,9%. De igual modo, en lo atinente a las telecomunicaciones, la capacidad instalada en los países donde hay competencia aumentó a una tasa anual de 16,7%, mientras que en los países donde no hay competencia también hubo un rápido crecimiento de 13,2%. Pareciera que los países han realizado las inversiones necesarias casi al mismo ritmo, haya sido pública o privada la fuente de capital.

En general, el aumento de los costos unitarios para el consumidor fue mucho más acelerado en el caso de los servicios operados por particulares que en los administrados por el sector público; en el caso de las telecomunicaciones esto ha sido particularmente pronunciado con los operadores locales. Las tarifas de las empresas telefónicas particulares para las llamadas locales aumentaron ocho veces durante el período comprendido entre 1990 y 2000, mientras que las de las empresas estatales sólo se duplicaron en el mismo período. En el suministro de electricidad minorista, se observó un fenómeno similar, aunque no tan pronunciado, con

⁴ Vivien Foster. “Ten Years of Water Service Reform in Latin America: Towards and Anglo-French Model,” Banco Mundial (no publicado).

un aumento superior al 100% en los precios unitarios de las tarifas de los distribuidores particulares y de aproximadamente 60% en el caso de los estatales, entre 1990 y 2000. En cambio, la competencia determinó una presión descendente sobre las tarifas de la electricidad al por mayor y de las llamadas telefónicas internacionales, pero esos beneficios favorecieron principalmente a los usuarios industriales y comerciales, y en menor grado a los consumidores residenciales.

Sin embargo, los aumentos de precios se vieron acompañados por un mejoramiento de la calidad de los servicios y un incremento considerable de la productividad por trabajador en las empresas. Por ejemplo, en las compañías de telecomunicaciones particulares de la región de LAC, la productividad laboral se incrementó 250% durante el decenio pasado y en las empresas estatales, si bien la mejora fue menor, alcanzó un saludable nivel de 150%. Esto puede obedecer a las presiones para “agilizar o privatizar”, a los efectos beneficiosos de la tecnología o a una combinación de ambos factores.

Aparentemente, los ingresos fiscales crecieron sensiblemente, porque los operadores privados compartieron una parte de sus ganancias con el estado y los presupuestos públicos cesaron de financiar inversiones directas en infraestructura. No obstante, aún está por verse la magnitud de las obligaciones contingentes que puedan tener ante sí los estados como consecuencia de posibles renegociaciones con los operadores privados.

Sin embargo, aún se hallan pendientes de solución importantes cuestiones relacionadas con el empleo, la pobreza y el medio ambiente, y el sentimiento público contrario a la privatización ha comenzado a cobrar auge.

Pese a ciertos efectos positivos en materia de cobertura, calidad y equilibrio fiscal, en toda América Latina se percibe un grado creciente de desaprobación del público respecto del proceso de privatización, que en 2001 alcanzó un promedio de 64% para toda la región, con índices de hasta 78% in Argentina y Colombia⁵. El público reconoce, en gran medida, que han mejorado la calidad y la cantidad de los servicios, pero las denuncias se concentran principalmente en los incrementos de las tarifas y las dificultades de los usuarios de bajos ingresos para absorberlos, los despidos de trabajadores de las empresas que prestan los servicios, la noción de que éstas perciben ganancias excesivas y la corrupción.

El FOMIN ha abordado estos nuevos problemas exhibiendo una elogiada sensibilidad ante las necesidades del mercado, pese a su falta de una orientación explícita hacia el sector de la infraestructura.

En países de todos los tamaños, proyectos innovadores del FOMIN crean nuevas oportunidades para todo el Grupo del BID. El FOMIN ha abierto cauces de acción, por ejemplo, en estos ámbitos: i) Fortalecimiento de la regulación en el plano local y en el de los pequeños operadores locales; ii) Aplicación de fórmulas de concesión a otras ramas de la infraestructura, por ejemplo la atención de salud, etc.; iii) Promoción de medios alternativos de participación del sector privado, tales como contratos de administración o concesiones de carácter local; iv) Coordinación de las actividades de regulación de industrias entre países

⁵ La fuente de estos datos es Latinbarómetro.

participantes en mecanismos de integración; o v) algunas ramas temáticas novedosas, como protección del consumidor, formación de reguladores, transporte urbano, eliminación de residuos sólidos, entre otros.

Hay un claro predominio de países de los grupos C y D entre los beneficiarios de este grupo, donde el papel del FOMIN ha sido mucho más visible. Casi tres cuartos de los proyectos, 61 dentro de un total de 86, corresponden a esos países.

Pese a las enormes dificultades, el progreso de la participación privada en los servicios de infraestructura durante el decenio pasado ha sido significativo y, de alguna manera, el FOMIN ha llegado a respaldar el proceso de reforma de la infraestructura en casi todos los países.

El FOMIN elaboró proyectos relacionados con la infraestructura en todos los países miembros de la región de LAC y administró su ejecución en el 92% de éstos y, al margen de las diferencias entre los resultados, la presencia del FOMIN ha sido tan pronunciada que la mayoría de los sistemas reguladores de los países de LAC han recibido alguna forma de asistencia del Fondo. El FOMIN, por ejemplo, respaldó la reforma del sector de suministro de agua en el 65% de los países y uno de los proyectos del FOMIN llevó a la creación de una asociación regional de organismos reguladores del sector cuyos miembros reciben o han recibido el respaldo de proyectos del FOMIN. Una situación similar se observa en el sector de la energía y, en menor grado, en los sectores de carreteras y de telecomunicaciones, en los cuales ya existían asociaciones internacionales de entidades reguladoras.

Hasta el presente, se ha comprobado que no es realista la aspiración de que el suministro de los servicios de infraestructura esté totalmente a cargo del sector privado. Pese a la noción generalizada en contrario, la mayoría de los servicios de muchos sectores clave como el agua y el saneamiento, está en manos de proveedores públicos⁶. De hecho, más de 90% de la financiación multilateral para infraestructura se brinda a los gobiernos de la región.

Esta cuestión es fundamental para la concepción de las intervenciones. En el pasado prevalecieron los “medios”, vale decir la participación del sector privado, sobre los “fines”, a saber el mejoramiento de la cantidad y la calidad de los servicios. Hay un caudal de opciones e instrumentos que puede usarse para incorporar al sector privado a la construcción y prestación de servicios relacionados con la infraestructura. Por ejemplo, con motivo de proyectos del FOMIN en el sector de agua y saneamiento, se ha detectado y se ha iniciado el tratamiento de innumerables cuestiones relacionadas con el papel del sector público y se busca otras formas de participación del sector privado.

⁶ La participación pública también predomina holgadamente en otros sectores. Por ejemplo, las líneas fijas de telecomunicaciones todavía son totalmente estatales en Uruguay, Surinam, Paraguay, Honduras, Haití, Ecuador, Costa Rica, Colombia y las Bahamas. Asimismo, el 100%, o casi, de la distribución de electricidad está en manos del sector público en México, Uruguay, Paraguay, Nicaragua y Costa Rica y alcanza a 60% en Colombia y a 40% en el Brasil.

En todas partes, pese a las reformas, con frecuencia se dejó para más adelante las cuestiones difíciles como los “mecanismos de ajuste de las tarifas” o las “posibilidades de absorción para los segmentos de bajos ingresos”.

El FOMIN ha propuesto algunos criterios “reglamentarios” para solucionar esos difíciles problemas pendientes. Empero, dichos criterios exigen el respaldo de un programa organizado, referencias coherentes y una influencia aún mayor de la tecnología y las sinergias. Esa información será decisiva para la promoción de la transparencia, el mejoramiento de la eficiencia de los proveedores y la potenciación de los entes reguladores, las organizaciones de consumidores y los encargados de la determinación de las políticas.

La creación de instituciones reguladoras apropiadas es un proceso prolongado que exige un compromiso de largo plazo por parte de los países y del Grupo del BID.

Se trata de un proceso de formación institucional que necesita una definición clara de los objetivos definitivos, una buena determinación de las deficiencias y planes de acción bien definidos. Hasta ahora se ha logrado el funcionamiento de un marco regulador apropiado sólo en 20% de los proyectos dedicados a la reglamentación y esto demuestra la magnitud de la tarea por delante en este sentido.

La asistencia del FOMIN para procesos concretos de privatización y concesión ha sido muy útil, pero se orientó principalmente a la financiación de servicios de consultoría y, en menor grado, a asegurar la transparencia y la conveniencia de las transacciones. En la mitad de los proyectos financiados por el FOMIN la transacción se completó en forma satisfactoria.

Algunos proyectos regionales satisfactorios han brindado al FOMIN la ventaja de una perspectiva global que no se halla sujeta a los departamentos regionales del Banco. La armonización que respalda la convergencia de los aspectos de regulación comienza a mostrar beneficios promisorios, en especial para los países más pequeños participantes en procesos de integración.

La evaluación reveló que en la mayoría de los proyectos no había una definición precisa de metas y objetivo. En muchos casos sólo hay una definición de resultados, mientras que en otros los objetivos son demasiado amplios y generales. Ha sido rara la inclusión en un proyecto de una referencia congruente a indicadores básicos de calidad, cobertura, capacidad y precios en los respectivos sectores.

Para el proyecto medio se planificó un período de ejecución de 28 meses, pero entre la aprobación y el último desembolso transcurrieron más de 65 meses. La política del FOMIN de evitar la financiación de segundas etapas, ha llevado al diseño de proyectos más complejos cuya administración eficaz es difícil. El FOMIN debe reconocer que la configuración de marcos reglamentarios e instituciones adecuadas es un proceso de larga duración que se respalda mejor por medio de un método gradual que puede requerir un nivel de asistencia sostenido, sea del FOMIN o de otros interesados.

Los proyectos más eficaces del FOMIN en el ámbito de la infraestructura, han sido los que se vieron precedidos por una minuciosa definición de los riesgos, que son plenamente

comprendidos y aceptados por el Comité de Donantes. Además, generalmente los proyectos sumamente eficaces se configuraron en torno a actividades de mitigación de los riesgos y, por consiguiente, todas sus acciones se orientaron a la atenuación de la resistencia de los principales interesados respecto de las reformas.

La calidad de los equipos ejecutores es un factor determinante. En los proyectos encomendados a equipos reducidos, altamente calificados y dedicados, no es raro que sus integrantes se encarguen de muchas tareas que en la planificación se había asignado a consultores. Además, en los proyectos harto eficientes, se cuenta con equipos que procuran estandarizar las actividades a fin de reducir los costos y aumentar la calidad de los resultados.

Hubo, en general, escaso seguimiento técnico de la ejecución de este grupo de proyectos, porque los especialistas de las Representaciones se ocupan, principalmente, de las cuestiones administrativas y de procedimiento. Abundaron las demoras significativas sin que esto determinara alguna suerte de evaluación obligatoria realizada por una parte independiente capaz de redefinir los objetivos del proyecto.

La complementariedad con otras acciones del Grupo del BID pudo constituir un importante factor para la consecución de buenos resultados, pero no se concretó en la medida posible.

El Departamento del Sector Privado y la Corporación Interamericana de Inversiones son ramas del Grupo del Banco que comparten con el FOMIN un interés directo en el fomento de la inversión privada en infraestructura. Sin embargo, durante la evaluación no se encontró un proyecto de infraestructura que se hubiera iniciado en alguno de esos ámbitos del Grupo del BID y esto deja un amplio margen para una coordinación más eficaz. Además, aunque los objetivos y actividades de muchos proyectos del FOMIN en distintos países son bastante similares, se percibió muy poca comunicación y casi ningún intercambio de experiencias entre los proyectos. En algunos sectores, como los de electricidad, telecomunicaciones o agua, han comenzado a establecerse organizaciones regionales de entes reguladores y esto brinda al FOMIN la oportunidad de asociarse con ellas para la promoción de sinergias regionales.

Más de 50% de la financiación del FOMIN en el campo de la infraestructura se usó para el pago de servicios de consultoría. Sin embargo, la información disponible no es conducente a una evaluación general de la calidad de los servicios de consultoría que recibieron los distintos organismos ejecutores, ni evita la duplicación de los gastos por concepto de servicios de la misma clase, a menudo prestados por los mismos consultores en distintos países.

El FOMIN debe reforzar sus funciones de evaluación y seguimiento y esto debe iniciarse con la clara fijación de las metas, de una manera que permita la medición objetiva de su consecución. El FOMIN debe asegurar que el presupuesto de cada proyecto incluya una partida para el control y la evaluación y debe evaluarse cada proyecto. Las evaluaciones de impacto virtualmente no han existido, pese a su potencial para organizar las intervenciones

del FOMIN como un laboratorio para ulteriores esfuerzos en mayor escala y considerando, asimismo, las repercusiones más amplias de los servicios de infraestructura.

Excepto en lo que atañe a la línea de actividad de seguridad en la aviación, en las restantes se ha registrado un uso escaso debido a que las exigencias para la aprobación han sido más altas que lo previsto.

Conforme a esta evaluación, esto no obedece a una ausencia de interés o pertinencia de las propias líneas, sino a las dificultades operacionales con que tropieza la aprobación de los proyectos. Usuarios potenciales de la línea de actividad han señalado que, si bien el proceso de aprobación comprende menos pasos, el caudal de trabajo de respaldo necesario para que se apruebe un proyecto dentro de una línea de actividad es similar al que exige un proyecto ordinario y esto desalienta su uso. No obstante, una vez aprobados los proyectos de una línea de actividad generalmente han hecho buen uso de los recursos invertidos por el FOMIN para alcanzar una meta determinada. Además, los proyectos de una línea de actividad tienden a ser más sucintos y mejor definidos, incluidos los aspectos relacionados con los indicadores para la medición de su desempeño.

En síntesis, las intervenciones del FOMIN para promover la participación del sector privado en la infraestructura han sido muy importantes, en especial para los países más pequeños, pero los resultados han sido dispares en lo que atañe a su efectividad y eficiencia y se ha abarcado una variedad excesiva de sectores y funciones. Los mejores resultados se obtuvieron cuando la concepción de los proyectos del FOMIN tuvo un alto grado de complementariedad y coordinación con el Banco.

Esto ocurrió frecuentemente en ámbitos especializados que quedaron al margen de operaciones centrales que ofrecen oportunidades de innovación, como la capacitación de reguladores, la protección del consumidor y la armonización de las normas regionales. Las operaciones más focalizadas y bien definidas, con un proceso de aprobación más ágil y un firme seguimiento técnico en los sectores donde se obtuvieron resultados promisorios y donde se registra una gran demanda, pueden ser importantes para el mantenimiento de un papel eficaz del FOMIN en este aspecto importante para el desarrollo del sector privado.

I. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- 1.1 **Hasta fines de 2002, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) había respaldado activamente iniciativas de reforma de la infraestructura por medio de 86 operaciones dotadas con financiación del FOMIN por valor de US\$83,9 millones.** En este capítulo se ofrece una reseña de la evolución de la participación del sector privado en la infraestructura de la región de América Latina y el Caribe durante el decenio de los años noventa, con objeto de que se comprenda el marco de esas operaciones del FOMIN. Durante ese período, la mayoría de los países emprendió un proceso de reformas sectoriales radicales, que se caracterizó por la apertura del sector de la infraestructura a la participación privada y por los intentos de establecer una clara separación institucional entre las funciones de fijación de políticas, regulación y suministro de servicios.
- 1.2 **Los servicios basados en la infraestructura son esenciales para las actividades de los hogares y las empresas y constituyen un factor importante de crecimiento económico, alivio de la pobreza y sustentabilidad ambiental⁷.** En los procesos de producción de, prácticamente, todos los sectores económicos, se usa la energía, el transporte, el agua y las telecomunicaciones. La eliminación de los obstáculos de infraestructura y el mejoramiento de la productividad de ésta surten un alto efecto multiplicador en el crecimiento económico. Un nivel adecuado de cantidad y calidad de la infraestructura constituye un determinante clave de la capacidad de los países para comerciar y competir en los mercados internacionales y, por consiguiente, debe ser una prioridad para todos los países de la región de América Latina y el Caribe. El suministro de infraestructura también es un instrumento esencial de reducción de la pobreza. El acceso a servicios de infraestructura mínimos constituye uno de los criterios fundamentales para la definición del bienestar social y la capacidad de pago por esos servicios es un problema importante para la población que vive por debajo de los límites de pobreza. El acceso al agua potable y el saneamiento es fundamental para la reducción de la mortalidad y la morbilidad. El acceso al transporte, los caminos y la energía contribuye a un ingreso más alto y más estable para los pobres, especialmente los que residen en el medio rural. Estudios recientes indican que existe una estrecha relación entre la infraestructura y el segmento de población que vive con menos de US\$1 por día, la mortalidad infantil y la inscripción en el ciclo de enseñanza primaria. La relación entre cada sector de la infraestructura y el medio ambiente es compleja, pero el suministro de los servicios —sea por el sector

⁷ Véase, por ejemplo, un amplio estudio preparado para la India y extendido recientemente a China por Peter Hazell de IFPRI, conforme a lo indicado en “Linkages between government spending, growth, and poverty” (1999), donde se verifica la mayor rentabilidad marginal en cuanto a aumento de la productividad agrícola y reducción de la pobreza gracias a los gastos del gobierno en infraestructura rural (es decir, caminos y electricidad).

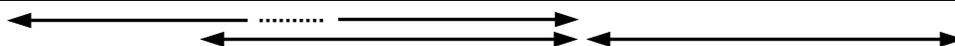
público o el privado- puede y debe ser coherente con la preocupación por la protección de los recursos naturales y con la sustentabilidad medioambiental.

A. Dotación de infraestructura de la región de América Latina y el Caribe

1.3 **Hay una tremenda diferencia de infraestructura entre la región y los países de ingresos altos.** El país medio de ingresos altos ha invertido más de tres veces per cápita en telecomunicaciones y energía y casi diez veces más en carreteras, aun comparado con los países más prósperos de la región de América Latina y el Caribe. En cambio, los niveles medios de capital de infraestructura de telecomunicaciones y energía per cápita de América Latina y el Caribe son casi similares a los promedios mundiales de los países de ambos extremos de la franja de ingresos medianos. En materia de caminos pavimentados, la región se encuentra sustancialmente por debajo de los niveles medios mundiales de los países del mismo grupo de ingresos. En cuanto a agua y saneamiento, los países del nivel más bajo dentro de la franja de ingresos medianos están por debajo del promedio, mientras que aun los países del tramo superior dentro de la franja de ingresos medianos se encuentran rezagados en materia de saneamiento.

Cuadro 1.1
Capital medio de infraestructura per cápita⁸ América Latina y el Caribe y el mundo

Países	Ingreso alto en el mundo	Ingreso mediano superior en el mundo	Ingreso mediano superior en América Latina y el Caribe	Ingreso mediano inferior en el mundo	Ingreso mediano superior en América Latina y el Caribe
Telecom.	496,00	124,00	136,04	81,00	80,20
Energía	2,12	0,62	0,56	0,37	0,38
Carreteras	9,74	2,32	1,12	1,08	0,70
Agua	96,60	79,90	78,50	70,00	62,09
Saneamiento	98,60	78,90	72,75	69,98	69,85



Fuente: Marianne Fay, "Financing the Future: Infrastructure Needs in Latin America 2000-2005", Banco Mundial, Documento de estudio de políticas No. 2545, febrero de 2001.

1.4 **Conforme a ciertos cálculos las necesidades de inversión en infraestructura nueva en la región pueden ascender a US\$57.500 millones por año, cifra equivalente a algo más de 3% del PIB regional.** Las necesidades más grandes corresponden al sector de electricidad en el cual exigiría alrededor de US\$22.000

⁸ Las unidades son líneas telefónicas por millar de personas, kW de capacidad de generación por persona, kilómetros de caminos pavimentados por persona y porcentaje de población con acceso a agua y saneamiento seguros.

millones por año, seguido por el sector de caminos, con US\$17.800 millones por año, agua y saneamiento con US\$6.600 millones por año y telecomunicaciones con US\$6.100 millones por año. Se estima que debería invertirse en mantenimiento, en toda la región una cuantía adicional de US\$35.000 millones por año o, por lo menos, otro 2% del PIB regional. Otros cálculos arrojan resultados similares, que sitúan las necesidades totales de inversión entre US\$50.000 millones y US\$70.000 millones por año.

- 1.5 **Las corrientes de inversiones privadas en infraestructura, excluidos los pagos por concepto de privatizaciones, alcanzaron un ápice de US\$35.000 millones en 1998, pero se concentraron pronunciadamente en el sector de telecomunicaciones, que absorbió el 42% del total.** Aunque la inversión privada hubiera mantenido el nivel de su apogeo de 1998, sólo habría cubierto 38% de las necesidades de inversiones en nueva infraestructura y en mantenimiento.
- 1.6 **Aunque hay un amplio margen de variación entre los países, el sector de infraestructura de la región de América Latina y el Caribe ha quedado a la zaga de las florecientes economías en desarrollo del Este Asiático⁹.** En 1980, en el este de Asia la capacidad de generación de energía por trabajador era apenas 70% de la de América Latina, en 1990 era casi la misma en ambas regiones y en 1997 el Este de Asia había llegado a 165% de los niveles de América Latina. De la misma manera, en 1980 la región de América Latina y el Caribe tenía un margen de rezago relativamente pequeño con respecto al Este de Asia en cuanto a líneas telefónicas por trabajador, pero en 1997 la brecha se había ampliado considerablemente y el Este de Asia tenía más del doble de líneas por trabajador que América Latina. Respecto de la extensión de carreteras pavimentadas por trabajador, América Latina tenía casi el doble que Asia en 1980, pero al llegar a 1985 se había alcanzado la paridad entre ambas regiones.
- 1.7 **Entre los países de la región de América Latina y el Caribe hay grandes diferencias en lo que atañe a la dotación de infraestructura.** En materia de capacidad de generación de energía por trabajador, los niveles de Paraguay, Venezuela, Uruguay y Argentina son superiores a la media del Este de Asia, mientras que los de México y Chile son cercanos a esa media. Las pérdidas de energía son 10% menos en Paraguay, Costa Rica y Chile, pero 20% más en Venezuela, Panamá, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana. En cuanto al número de líneas telefónicas por trabajador, Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica se encuentran próximos al nivel del Este de Asia. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la extensión total de carreteras pavimentadas por trabajador es superior a la del Este de Asia, pero sólo

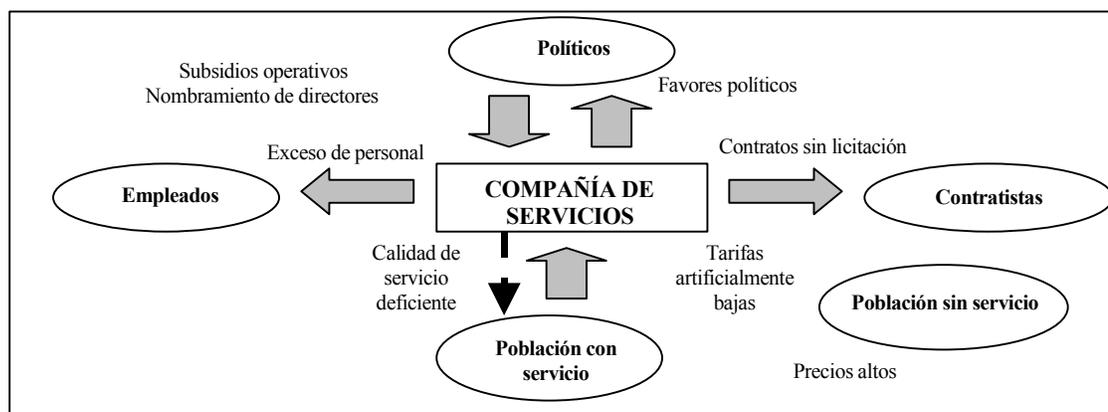
⁹ Los países incluidos en este grupo son Hong Kong, Indonesia, Corea, Malasia, Singapur, Taiwán y Tailandia. Los datos provienen del trabajo de César Calderón, William Easterly y Luis Servén titulado "Latin America's Infrastructure in the Era of Macroeconomic Crisis," del Banco Mundial, próximo a publicarse.

en Uruguay, Jamaica, Barbados y las Bahamas se llega a una proporción de carreteras pavimentadas dentro del total de la red vial, similar al de esa región.

B. El proceso de reforma de la infraestructura

1.8 **Hasta comienzos de los años noventa, en casi todos los países de América Latina y el Caribe los servicios de electricidad, agua, saneamiento, vialidad y telecomunicaciones estaban a cargo de empresas estatales monopólicas aquejadas por numerosos problemas que interferían su funcionamiento eficiente y eficaz.** En esos casos, los nombramientos de los directivos obedecían a las conexiones políticas más que a la capacidad técnica de los nombrados y el empleo se abultaba artificialmente a fin de dar cabida a los correligionarios. Se mantenían tarifas bajas y un reducido nivel de cobranza, para complacer al público, al tiempo que la mayoría de los servicios percibía subsidios operativos. Las decisiones en materia de inversiones no siempre se basaban en análisis técnicos y económicos sólidos y los servicios prestados por el monopolio estatal se deterioraban de manera sostenida con el paso del tiempo. A menudo se ha denominado “modelo del clientelismo” a este régimen, que se ilustra a continuación.

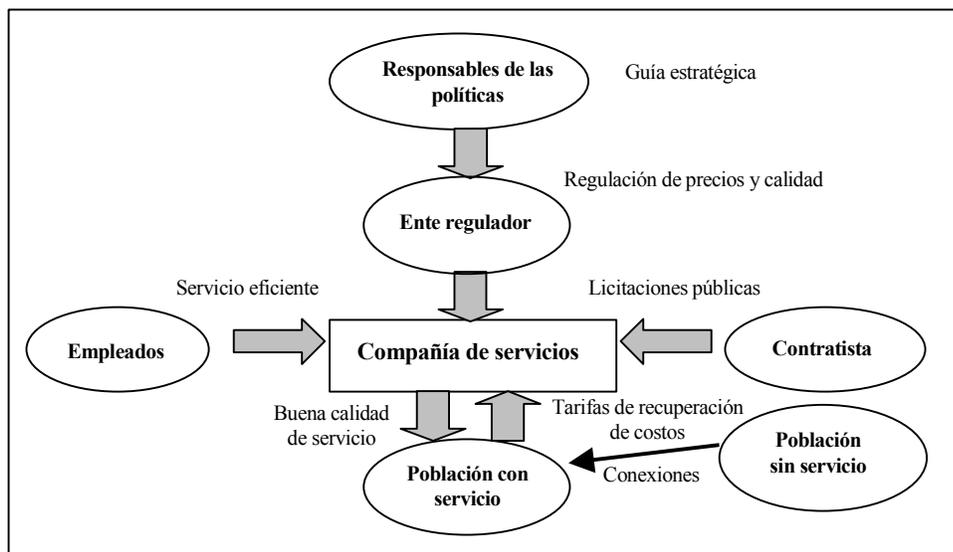
Gráfico 1.1: “Modelo del clientelismo”¹⁰



¹⁰ Abel Mejía Betancourt, Banco Mundial: “Meeting Future Water Needs: A reality check?; Ten years of reforms in Latin America”, Tercer Foro Mundial del Agua, Kioto, Japón, 2003.

1.9 Durante los años noventa, los programas de estabilización económica ceñidos a las pautas dictadas por el que se denominó “Consenso de Washington”, crearon en todos los países la conciencia creciente de la necesidad de controlar el gasto público y eliminar los subsidios operativos y otras formas de transferencias de fondos a los servicios. Al mismo tiempo, aumentaba la insatisfacción ante el escaso grado de eficiencia, calidad y cobertura de los distintos servicios de infraestructura y estos factores brindaron un firme incentivo para que se emprendiera un proceso de reforma profunda de la infraestructura. El principio cardinal de este proceso es la apertura a la participación del sector privado y la separación de las funciones de fijación de políticas, regulación y suministro de servicios. El “modelo de reforma”, que se ilustra a continuación, fue un objetivo que trató de alcanzar la mayoría de los países.

Gráfico 1.2: Modelo de Reforma ¹¹



¹¹ Abel Mejía Betancourt, Banco Mundial: “Meeting Future Water Needs: A reality check?; Ten years of reforms in Latin America”, Tercer Foro Mundial del Agua, Kioto, Japón, 2003.

- 1.10 **Como parte de este proceso de reforma de la infraestructura, varios países iniciaron el fraccionamiento de sus servicios estatales y la venta de intereses en las nuevas compañías o el otorgamiento de concesiones para el suministro de servicios, al sector privado.** Esos cambios progresaron rápidamente en los sectores de telecomunicaciones, energía y gas, pero han sido más pausados en lo que concierne al agua, saneamiento y carreteras. Al mismo tiempo, a fin de conservar los magros fondos públicos, se abrieron a la inversión privada proyectos de infraestructura nuevos en todos los sectores, la mayoría de ellos mediante los arreglos de construcción, operación y transferencia o de construcción, operación y propiedad. Además, se usó un sistema de pago por uso para el mejoramiento de carreteras financiado por el sector privado, que habilitó cierta recuperación de las inversiones mediante el cobro de peajes. Un arreglo similar se puso en práctica para la construcción de nuevas plantas de generación de energía, líneas de transmisión, gasoductos, plantas de tratamiento de aguas residuales y otras instalaciones.
- 1.11 **Para abrir cauce al nuevo modelo institucional, en casi todos los países fue necesaria la reforma de la legislación sectorial y la promulgación de nuevos reglamentos.** Las leyes necesarias tenían dos finalidades, a saber: la habilitación de la participación privada en sectores que habían sido monopolio de las empresas de servicios estatales o que habían sido consagrados por ley como dominio exclusivo del sector público, y el establecimiento de nuevos principios que guiaran el desenvolvimiento del sector privado y el marco reglamentario para las nuevas actividades privadas.

Cuadro 1.2
Reseña regional de la participación del sector privado¹²

	Telefonía fija	Distribución de energía	Agua y saneamiento
Argentina	Privatización: 1990	Privatización: 1992	Concesión: 1993
Bolivia	Privatización: 1995	Privatización: 1995	Concesión: 1997
Brasil	Privatización: 1998	Privatización: 1996	Concesión: 1995
Chile	Privatización: 1987	Privatización: 1986	Concesión: 1999
Colombia	No	Privatización: 1994	Adm./Conc.: 1995
Costa Rica	No	No	No
República Dominicana	Privada	Privatización: 1999	No
Ecuador	No	No	Privada
El Salvador	Privatización: 1998	Privatización: 1998	No
Guatemala	Privatización: 1998	Privatización: 1998	No
Honduras	Privatización: 2000	No	Concesión: 2000
Jamaica	Privatización: 1990	Privatización: 2001	No
México	Privatización: 1990	No	Administración: 1994
Nicaragua	Privatización: 2002	Privatización: 1998	No
Panamá	Privatización: 1997	Privatización: 1998	No
Paraguay	No	No	No
Perú	Privatización: 1994	Privatización: 1994	No
Trinidad y Tobago	Parcialmente privada	No	Administración: 1995
Uruguay	No	No	Concesión: 1997
Venezuela	Privatización: 1991	No	Privada

1.12 **El proceso de reforma del sector de infraestructura pudo llevarse a cabo, en parte, gracias al ritmo acelerado de innovaciones que se registró durante los años noventa como consecuencia de los avances tecnológicos y al “loteo” de los servicios.** Coadyuvaron a los cambios en el sector de la infraestructura, las innovaciones en los ámbitos de la economía y la tecnología, así como los firmes progresos teóricos y prácticos en materia de regulación. Nuevas ideas acerca del “loteo” de algunos segmentos de los servicios públicos, pusieron en tela de juicio el concepto de que éstos son monopolios naturales debido a las economías de escala. La aparición de plantas de energía pequeñas y eficientes, de ciclo combinado, los sistemas móviles de telecomunicaciones y los sistemas de tarificación electrónica del uso de las carreteras, entre otros, ayudaron a la transformación de los principios de

¹² Excluye los contratos de construcción, operación y transferencia y de construcción, propiedad y operación. En el sector de las telecomunicaciones, el cuadro muestra lo acaecido con los servicios de telefonía fija porque en todos los países hay concesiones para los nuevos servicios de telefonía móvil que se han expandido rápidamente en la región y alguna competencia en los servicios de larga distancia. En el sector de la electricidad, se presenta la situación de los servicios de distribución. Cabe señalar que en Guayaquil (Ecuador), La Paz (Bolivia) y Caracas (Venezuela) la distribución de energía estaba a cargo de compañías particulares desde mucho antes del comienzo del proceso de reforma de la infraestructura.

las reformas en operaciones viables. El “loteo vertical” apareció por primera vez en Chile, en 1982, con la división de la empresa nacional de energía en entidades separadas y dedicadas, respectivamente, a la generación, la transmisión y la distribución, y luego otros países de la región siguieron este ejemplo. A esto siguió el establecimiento de la competencia, dentro de los segmentos apropiados, especialmente en el ámbito de la generación y una variante, denominada “loteo horizontal” consistente en la división del servicio en zonas geográficas de servicio, lo cual permite la comparación entre los distintos proveedores. También se creó competencia cuando distintos grupos del sector privado pujaron por el derecho a una concesión para el suministro de los servicios en determinada zona geográfica y por cierto período. También se obtiene resultados que en material de eficiencia son semejantes a los que rinde la competencia, la reglamentación del “precio tope”, con el concepto de una “compañía modelo”, conforme al cual la entidad reguladora define una compañía eficiente abstracta, que se usa como referencia para fijar las tarifas y con otras variaciones de la “reglamentación por referencia”.

- 1.13 **Pese a los progresos, la meta de la competencia en los servicios de infraestructura sigue siendo elusiva. El predominio de los mecanismos de mercado se concentra principalmente en los servicios de telecomunicaciones móviles y de larga distancia y en el sector de generación de energía.** Es necesaria la regulación de casi todos los proveedores de servicios para evitar las prácticas monopolistas y los efectos medioambientales indeseables, y para asegurar la calidad de los servicios y la consecución de los objetivos sociales en cuanto a acceso y asequibilidad por parte de los sectores más pobres de la población. Cuando el Grupo del Banco respaldó las reformas del decenio pasado se supuso que los gobiernos de la región brindarían un apoyo político más decisivo, pero ese apoyo no se materializó con el grado previsto y la búsqueda de una independencia reguladora apropiada y la compensación de esta independencia con la responsabilidad necesaria de la entidad de regulación, aún forman parte de la agenda inconclusa del proceso de reformas.
- 1.14 **En términos generales, los sectores de telecomunicaciones y electricidad exhiben los progresos más considerables en cuanto a la reforma jurídica de acuerdo con el modelo propuesto, ya que más de la mitad de los países ya respaldó la reforma por medio de una ley sectorial específica y otra cuarta parte por medio de una ley multisectorial configurada en forma adecuada. En el sector de agua y saneamiento el progreso ha sido sensiblemente menor, y menos de la cuarta parte de los países ha dictado una ley que prevea la participación privada en el sector. Se ha optado, en cambio, por los contratos de concesión como instrumento de la participación privada en el sector del agua y saneamiento, aunque su existencia todavía es limitada.**

Cuadro 1.3
Instrumentos de regulación en países escogidos de América Latina y el Caribe¹³

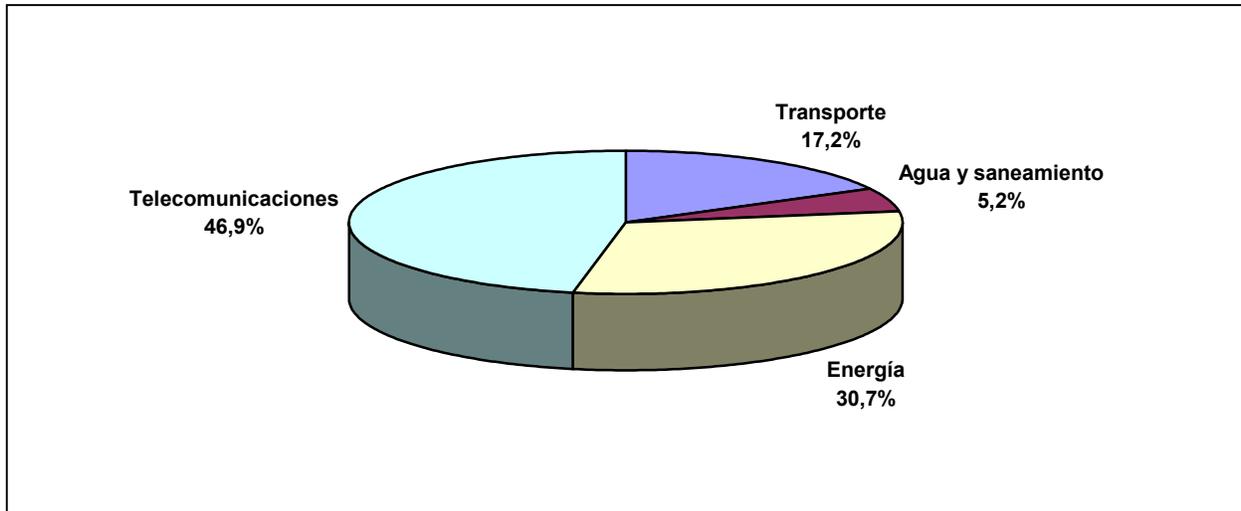
	Telecomunicaciones	Electricidad	Agua y saneamiento
Argentina	Decreto (1996)	Ley (1991)	Contrato
Bolivia	Ley (1994) Multisectorial	Ley (1994) Multisectorial	Ley (1999)
Brasil	Ley (1997)	Ley (1996)	No
Chile	Ley (1987)	Ley (1978)	Ley (1988)
Colombia	Ley (1994) Multisectorial	Ley (1994) Multisectorial	Contrato/Ley (1994)
Costa Rica	Ley (1996) Multisectorial	Ley (1996) Multisectorial	No
República Dominicana	Ley (1998)	Ley (2001)	No
Ecuador	Ley (1995)	Ley (1996)	Contrato
El Salvador	Decreto (1995)	Ley (1996)	No
Guatemala	Ley (1996)	Ley (1996)	No
Honduras	Ley (1995)	Ley (1998)	No
Jamaica	Contrato - Multisectorial	Contrato (01) Multisectorial	Contrato (00) Multisectorial
México	Contrato/Ley (1996)	No	Contrato
Nicaragua	Ley (1995)	Ley (1998)	No
Panamá	Ley (1996) Multisectorial	Ley (1996) Multisectorial	Ley (1996) Multisectorial
Paraguay	Ley (1995)	No	No
Perú	Contrato/Ley (1994)	Ley (1996)	Contrato/Ley
Trinidad y Tobago	Contrato - Multisectorial	Contrato - Multisectorial	No
Uruguay	Ley (2000)	Ley (1998)	Ley (2000)
Venezuela	Contrato - Decreto	Ley (1992)	Contrato/Ley (2001)

C. Inversiones del sector privado en la infraestructura

1.15 **Las inversiones privadas en proyectos de infraestructura aumentaron en la región de América Latina y el Caribe desde los US\$14.600 millones de 1990 hasta el ápice de US\$75.600 millones en 1998.** Debido principalmente a la crisis financiera que sacudió a los mercados mundiales, las inversiones cayeron radicalmente a US\$38.700 millones en 1999, US\$38.300 millones en 2000 y US\$23.300 millones en 2001. Durante el período comprendido entre 1990 y 2001, las adquisiciones de activos absorbieron alrededor del 61% de las corrientes de financiación que recibió la región, mientras que a los contratos de administración y operación con gastos de capital significativos (concesiones) correspondió el 14% y a los proyectos nuevos alrededor de 25%. En términos generales, la región de América Latina y el Caribe pudo captar la mayor proporción de los fondos particulares que recibieron los países en desarrollo para infraestructura, a saber el 48% de las corrientes de inversiones privadas con tal finalidad. La región del este de Asia y el Pacífico, que le siguió, sólo percibió el 28% de esas corrientes.

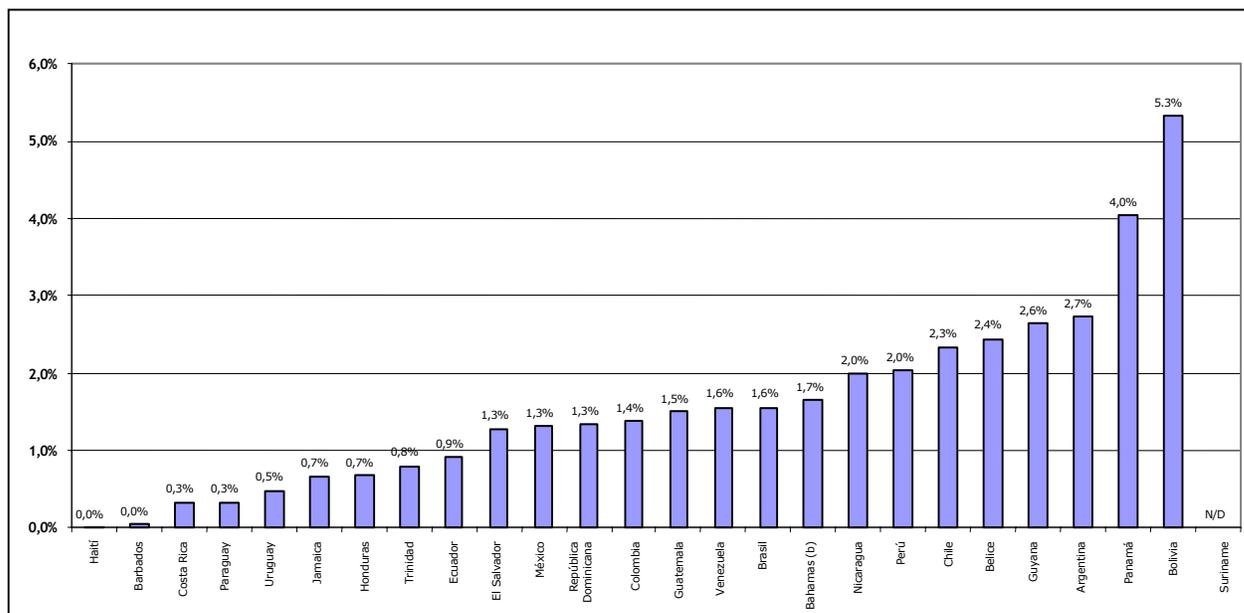
¹³ Elaborado por OVE recurriendo a distintas fuentes.

Gráfico 1.3: Inversión privada en América Latina y el Caribe por clase de proyecto de infraestructura (1990-2001)



- 1.16 **El interés del sector privado se concentró en unos pocos países y sectores.** Brasil, Argentina y México recibieron los caudales más abundantes de inversiones privadas en la infraestructura con totales de US\$130.300 millones, US\$76.700 millones y US\$56.900 millones, respectivamente, entre 1990 y 2001, cifras que representan 37%, 22% y 16%, respectivamente, de la corriente total de inversiones. En términos de la distribución de las inversiones per cápita, Argentina, Panamá y Chile ocupan los primeros lugares en la región. Esas inversiones representaron el 5,3% del PIB en Bolivia, 4% en Panamá y 2,7% en la Argentina (véase el Gráfico 1.4). Dentro del total de la región, el sector de telecomunicaciones captó 46,9% de las inversiones, el de la energía, principalmente electricidad 30,7%, transporte 17,2% y agua y saneamiento sólo 5,2%.

Gráfico 1.4: Inversión privada en infraestructura, por país (1990-2001) - Como % del PIB



Fuente: Elaborado por OVE con información de la base de datos del Banco Mundial sobre participación privada en proyectos de infraestructura.

Cuadro 1.4
Inversión en proyectos de infraestructura con participación privada
1990-2001 (millones de US\$)

País	Telecomunicaciones	Energía (a)	Agua y Saneamiento	Transporte (b)
Argentina	27.425	36.644	8.238	14.351
Barbados	9	-	-	-
Bahamas (c)	485	57	12	243
Belice	-	154	50	-
Bolivia	794	3.180	682	163
Brasil	64.446	43.164	2.905	19.747
Chile	1.433	8.886	3.954	5.179
Colombia	3.263	7.718	272	2.566
Costa Rica	-	319	-	161
Rep. Dominicana	303	1.909	-	834
Ecuador	822	310	550	699
El Salvador	753	985	-	-
Guatemala	1.578	1.373	-	34
Guyana	106	50	-	-
Haití	2	-	-	-
Honduras	42	182	220	131
Jamaica	392	490	-	30
México	38.247	4.732	644	13.338
Nicaragua	68	347	-	104
Panamá	1.578	1.065	25	1.216
Paraguay	279	-	-	58
Perú	8.702	4.025	56	247

Trinidad	215	207	120	-
Suriname	N/A	N/A	N/A	N/A
Uruguay	86	439	361	250
Venezuela	12.190	133	40	368
Total	163.221	106.371	18.128	59.718

Fuente: Elaborado con información de la base de datos del Banco Mundial sobre participación privada en proyectos de infraestructura.

a) Incluye gas y electricidad; b) Incluye carreteras, vías férreas, aeropuertos y puertos; c) Fuente: Deal Logic Project Ware Database

- 1.17 **Los países de cierto tamaño tienden a compartir pautas similares en lo que atañe a las inversiones privadas en infraestructura.** Por ejemplo, en los países más grandes las inversiones en telecomunicaciones representaron en mayor nivel per cápita (US\$390), seguidas por las inversiones en energía (US\$299), transporte (US\$163) y agua y saneamiento (US\$78). En los países medianos, el sector con mayor volumen de inversiones per cápita es el de la energía, con US\$183, seguido por telecomunicaciones (US\$133), transporte (US\$88) y mucho menos para agua y saneamiento (US\$29). Finalmente, en los países más pequeños también correspondió al sector de la energía el mayor caudal de inversiones per cápita, con US\$127, seguido por los de telecomunicaciones (US\$53), agua y saneamiento (US\$37) y carreteras, donde casi no hubo inversiones privadas, con apenas US\$6 per cápita.

D. Problemas en la ejecución del modelo de reforma

1. Reglamentación independiente

- 1.18 **En la práctica, la ejecución del modelo de reforma en la región tropezó con dificultades generalizadas para la obtención y el mantenimiento de la independencia de las entidades reguladoras.** En el caso de las concesiones basadas en un contrato, la entidad reguladora depende de la autoridad pública que adjudica la concesión y, por ende, su independencia es limitada. Empero, contra lo que podría suponerse, las limitaciones de independencia son muy similares en los casos de reformas basadas en una ley. Varios países han creado una comisión, agencia o superintendencia para que actúe como entidad reguladora pero, al mismo tiempo, han establecido una relación de control o subordinación con el ministerio correspondiente y, a veces, éste debe refrendar las decisiones básicas del ente regulador. En muchos casos, los presupuestos operativos de los entes reguladores también están sometidos a controles y aprobaciones detallados del gobierno y esto, en la práctica, limita su independencia.
- 1.19 **En varios casos, la transferencia al sector privado precedió a la aprobación de la legislación normativa y al nombramiento de reguladores independientes.** Este método, evidentemente, limitó la participación del sector privado a los inversionistas que estuvieran dispuestos a asumir el alto riesgo de emprender sus operaciones dentro de un marco jurídico incierto y que, a cambio, exigieron que se

les compensara con una considerable prima por riesgo. Este fue, por ejemplo, el caso de las telecomunicaciones en la Argentina.

- 1.20 **En algunos países se estableció formalmente un órgano regulador, pero esto no ha sido suficiente para atraer una participación significativa del sector privado.** En general, se ha dotado a esos órganos con capacidad o facultades limitadas para actuar sobre las empresas estatales predominantes, a lo que se agrega la limitación de un mercado más reducido. En los países más grandes como Argentina, Brasil, Colombia o Perú, la existencia de instrumentos e instituciones reguladoras de rango nacional no ha sido suficiente, porque también son necesarias instituciones reguladoras locales, especialmente en atención a la descentralización operada durante los años noventa. Esto resulta especialmente válido en el sector de agua y saneamiento, donde en grado creciente se asigna las concesiones en la esfera municipal. También ha sido este el caso del sector de la energía en las economías más pequeñas.
- 1.21 **Se ha comprobado que la aprobación de una ley o la promulgación de un decreto estableciendo el marco normativo, sólo constituye el primer paso, quizá el más fácil, de un largo camino hacia la consecución de un mayor bienestar.** Las leyes y los decretos no garantizan la existencia de instituciones reguladoras que funcionen adecuadamente. Se trata de una tarea que requiere tiempo y exige esfuerzos constantes a lo largo de los años. Los problemas son complejos y, además, exigen un grado de idoneidad individual e institucional que no suele encontrarse en el sector público.

2. Predominio estatal entre los proveedores de servicios de infraestructura

- 1.22 **Aún no se ha estudiado en forma adecuada la aplicabilidad de los conceptos de regulación dentro del marco del modelo de reforma, diseñado originalmente para la supervisión y control de servicios privados, al vasto número de empresas públicas que aún existen en el sector de infraestructura de muchos países de América Latina y el Caribe.** Por ejemplo, los topes tarifarios impulsarán la búsqueda de eficiencia en las empresas de propiedad privada pero pueden tener un efecto totalmente contrario en las públicas. La búsqueda de soluciones de regulación más apropiadas en sectores donde coexistan empresas públicas y privadas, algo frecuente en muchos países de América Latina y el Caribe, es un aspecto que deberá abordarse a medida que la reforma se extienda en los sectores existentes y alcance a otros nuevos, como el transporte colectivo, la eliminación de residuos sólidos o el riego.

1.23 **Pese a las cuantiosas corrientes de inversiones, sólo una pequeña proporción de los servicios de infraestructura se encuentra en manos privadas, inclusive en los países que han avanzado resueltamente en el proceso.**

Esto puede observarse aun a partir de los datos de financiación de las instituciones multilaterales, según los cuales, apenas menos de 10% de los recursos dedicados a la infraestructura se encauzan hacia proyectos del sector privado. En la Argentina, con uno de los programas de privatización más conspicuos, sólo 62% de los consumidores urbanos son clientes de concesiones privadas de agua y saneamiento, y la distribución de electricidad a cargo de particulares alcanza a menos de 70% de los usuarios residenciales. Con excepción de Chile, en los demás países la proporción de la población que recibe servicios energía y de agua y saneamiento de empresas privadas es mucho más pequeña que en Argentina o Chile. Cabe señalar, por ejemplo, que no hay empresas particulares que distribuyan electricidad al público en general en México, Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay, y que no existen servicios particulares de agua y saneamiento en 34 de las 41 ciudades de la región que tienen más de un millón de habitantes.

Cuadro 1.5
Población atendida por empresas de agua privadas

País	Población
Chile	86%
Argentina	62%
Bolivia	28%
Colombia	13%
Ecuador	25%
México	19%
Uruguay	17%
Honduras	16%
Brasil	1%
Perú	0%
Nicaragua	0%
Panamá	0%
Paraguay	0%
Costa Rica	0%
Venezuela	3%
El Salvador	0%
Guatemala	0%

Con excepción de Chile, en los demás países la proporción de la población que recibe servicios energía y de agua y saneamiento de empresas privadas es mucho más pequeña que en Argentina o Chile. Cabe señalar, por ejemplo, que no hay empresas particulares que distribuyan electricidad al público en general en México, Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay, y que no existen servicios particulares de agua y saneamiento en 34 de las 41 ciudades de la región que tienen más de un millón de habitantes.

3. Financiación limitada del mercado local de capitales

1.24 **La ausencia de financiación a largo plazo en el mercado interno es un factor clave limitativo del aumento de la participación de inversionistas privados, porque normalmente los ingresos se generan en moneda local.** Debido a esto, los inversionistas particulares de la región han recurrido ampliamente, como sustitutivo temporario, al endeudamiento externo y a la emisión de certificados de depósito, estadounidenses y mundiales, para obtener fondos en las bolsas de valores de los Estados Unidos y de otros países. Esto ha determinado que las corrientes de inversiones en la infraestructura de la región dependan en grado sumo de las oscilaciones de los mercados internacionales y ha incrementado las primas por riesgo. Al presente, las corrientes externas muestran una tendencia decreciente, lo cual restringe la continuidad del desarrollo de la infraestructura con financiación privada.

1.25 **Debido al deterioro de las condiciones en los mercados mundiales, las corrientes de fondos para la región de América Latina y el Caribe y para otros países en vías de desarrollo han disminuido durante los años recientes.** Esto repercutirá en los planes de expansión de los inversionistas privados existentes y,

necesariamente, atenuará el ritmo de aumento de la participación privada en el sector de la infraestructura. En tales circunstancias, posiblemente las instituciones financieras multilaterales estén llamadas a desempeñar un papel anticíclico y a incrementar sustancialmente su volumen de préstamos directos para infraestructura. Asimismo, se ha observado en la región un interés creciente en nuevos vehículos financieros flexibles, que resulten atractivos para una masa cada vez mayor de fondos de jubilaciones locales e inversionistas institucionales. Esto podría resultar decisivo para reducir el riesgo financiero de las instituciones multilaterales, en la medida que el sector privado recupere la confianza y vuelva al mercado. Estos instrumentos nuevos conllevarían el beneficio potencial de un aumento de la financiación en condiciones locales y reduciría la inestabilidad para las inversiones a largo plazo en la región.

4. Número limitado de operadores privados interesados

- 1.26 **Un hecho interesante que debe tomarse en cuenta, es que el número de inversionistas y el grado de competencia en las transacciones de participación del sector privado han sido mucho más limitados que lo previsto inicialmente.** Por ejemplo, menos de diez compañías internacionales resultaron posibles participantes en las licitaciones para la concesión de los servicios de agua y saneamiento en las ciudades importantes de toda la región. Este número, ya reducido, ha continuado disminuyendo, hecho que ha dado mayor poder de negociación a los proveedores privados que aún tienen interés en la participación, poniendo en duda los posibles beneficios de los mecanismos de privatización propuestos. De acuerdo con una encuesta reciente entre inversionistas particulares en el sector de la energía¹⁴, durante los dos años recientes siete firmas decidieron retirarse de los mercados en países en vías de desarrollo y dos entraron en liquidación judicial, al tiempo que se registraban siete fusiones. Los resultados de esa encuesta también señalaron que los factores más importantes de atracción de inversionistas privados serían: i) la suficiencia del régimen de protección jurídica; ii) el nivel de las tarifas y el grado de disciplina de pago de los consumidores; y iii) el sistema de regulación y la imparcialidad en la adjudicación de los ajustes tarifarios.

5. Renegociaciones frecuentes de contratos

- 1.27 **Las renegociaciones y particularizaciones de los contratos de concesión han cobrado tal frecuencia que en algunos sectores el tiempo medio que transcurre entre las modificaciones o renegociaciones de contratos es menos de dos años¹⁵.** A menudo, los funcionarios del sector público necesitan angustiosamente respaldo

¹⁴ Lamech, Ranjit y Saeed, Kazim, "Private Power Investors in developing Countries: Survey 2002 - Preliminary Findings", Banco Mundial, presentado al Foro de la Energía 2002, 5 de junio de 2002.

¹⁵ "Concessions and Regulatory Design – Fifteen Years of Experience", José Luis Guasch, Banco Mundial, 2001.

durante las negociaciones para situarse en pie de igualdad con sus contrapartes del sector privado, mucho más experimentadas. La falta de información y experiencia en muchos sectores exige un mayor caudal de idoneidad y conocimientos para actuar de manera adecuada en la fijación de referencias, configuración de modelos de contrato, fórmulas de renegociación y mecanismos de mediación y arbitraje. El interés limitado del sector privado acentúa la demanda de las autoridades públicas de respaldo al mejoramiento de su idoneidad, su capacidad institucional y la transparencia de la información.

6. Ajuste de tarifas, acceso y asequibilidad para los pobres

- 1.28 **Un elemento que con frecuencia se soslayó en la aplicación del modelo de reforma, fue la existencia de mecanismos satisfactorios para el ajuste de las tarifas y el establecimiento de métodos claros para salvaguardar el acceso y la asequibilidad de los servicios para las familias de bajos ingresos o los residentes en parajes remotos.** Esos mecanismos son necesarios para asegurar la viabilidad financiera de los servicios y para atraer a los inversionistas privados con una perspectiva más sustentable. En muchos casos se ha sobrestimado la asequibilidad de los servicios, sin considerarse el hecho de que muchos segmentos de bajos ingresos no pagaban por éstos antes de la privatización. Para los segmentos más vulnerables de la población esto no puede resolverse simplemente aumentando la eficiencia de la cobranza del operador privado, sino mediante la concepción previa de mecanismos claros y focalizados que aseguren un nivel básico de asequibilidad y acceso. Esto evitará que más adelante se suscite la necesidad de una renegociación de los contratos o el rechazo del público a la privatización debido a la negativa del suministro de servicios, que termina por crear más incertidumbre y resulta sumamente oneroso para el Estado. Si bien en la región de América Latina y el Caribe se ha progresado sustancialmente en cuanto al reconocimiento de la función decisiva de las tarifas y la evaluación general indica que la situación en este caso es mejor que en lo que atañe a las instituciones reguladoras, aún son necesarias mejoras sustanciales respecto del establecimiento de mecanismos apropiados de ajuste.

7. Concentración en la "mecánica de las reformas" a expensas de los "resultados"

- 1.29 **Sólo en fecha reciente el debate se ha concentrado en los efectos sustantivos en el largo plazo, como la influencia en el crecimiento económico, el empleo, la reducción de la pobreza y el medio ambiente.** Aún no se dispone de un análisis exhaustivo de los efectos de las inversiones privadas en la infraestructura de la región de América Latina y el Caribe, pero en este sentido es difícil separar su influencia de otras acciones complementarias y relacionadas del sector público (como las regulaciones, la gestión de la cosa pública, la modernización del estado, la redistribución del gasto público, etc.) y aún no se cuenta con conclusiones ampliamente aceptadas. La situación no es tan simple como se previó inicialmente

y, definitivamente, la participación privada no es la fórmula mágica que todos esperaban, pero la ausencia de estudios apropiados impide que se determine qué habría ocurrido si el sector privado no hubiera participado.

- 1.30 **En lo atinente al aumento de la capacidad de electricidad y telecomunicaciones básicas, los resultados preliminares indican que el incremento de la capacidad fue más rápido en los países donde hubo un mayor grado de privatización¹⁶, pero el margen de diferencia es modesto.** Esto se determinó mediante el análisis de los resultados obtenidos en cuanto a aumento de la cobertura, costo de los servicios y evolución de la calidad de la infraestructura de electricidad y telefonía básica en 20 países de América Latina y el Caribe. En el sector de la electricidad, por ejemplo, entre 1990 y 2000 la capacidad instalada aumentó a una tasa anual de 5,4% en los países con mayor participación del sector privado pero también creció con rapidez en países con menor participación de particulares, como Costa Rica o Uruguay, donde la tasa anual media de crecimiento en el mismo período alcanzó a 4,9%. De igual modo, en lo atinente a las telecomunicaciones, la capacidad instalada en los países con mayor participación privada donde hay competencia aumentó a una tasa anual de 16,7%, mientras que en el resto también hubo un rápido crecimiento de 13,2%. Pareciera que los países han realizado las inversiones necesarias casi al mismo ritmo, hayan sido públicos o privados los operadores. La abundancia de crédito de los proveedores en los sectores de electricidad y telecomunicaciones, que absorbieron casi dos tercios de las inversiones privadas en la infraestructura de la región, quizá haya constituido un factor de peso que ayudó a las empresas públicas y particulares a mantener el ritmo de las inversiones.
- 1.31 **El mismo análisis preliminar muestra que los costos unitarios para los consumidores aumentaron con mayor rapidez en los servicios a cargo de particulares que en las empresas estatales similares.** Esto ha sido especialmente notorio en el sector de las telecomunicaciones. Las tarifas de las empresas telefónicas particulares para la telefonía básica aumentaron ocho veces durante el período comprendido entre 1990 y 2000, mientras que las de las empresas estatales sólo se duplicaron en el mismo período. En el suministro de electricidad minorista, se observó un fenómeno similar, aunque no tan pronunciado, con un aumento superior al 100% en los precios unitarios de las tarifas de los distribuidores particulares y de aproximadamente 60% en el caso de los estatales, entre 1990 y 2000.

¹⁶ A los efectos de este análisis, se consideró que en Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Uruguay hay menos participación del sector privado en los sectores de electricidad y telecomunicaciones. También se consideró a Colombia, con una participación del sector privado que fue menor únicamente en el sector de las telecomunicaciones. Haití, Honduras, Jamaica, México y Venezuela constituyeron el grupo con menor participación privada sólo en el sector de electricidad. Se consideró que en los demás países hay mayor participación del sector privado.

- 1.32 **Sin embargo, los aumentos de precios se vieron acompañados por un mejoramiento de la calidad de los servicios y un incremento considerable de la productividad por trabajador en las empresas.** Por ejemplo, en las compañías de telecomunicaciones particulares de la región de América Latina y el Caribe, la productividad laboral se incrementó casi 250% durante el decenio pasado. Es un incremento que quizá significó una reducción del personal, pero seguramente se tradujo en mayores ganancias para los operadores privados que se las ingenieron para reducir los costos al tiempo que se abría cauce a un incremento significativo de los precios unitarios. Por otro lado, la productividad de las empresas públicas aumentó en menor grado, pero también lo hizo a un ritmo saludable. Por ejemplo, en las compañías estatales de telecomunicaciones, como las de Uruguay o Costa Rica, el aumento medio de la productividad por trabajador durante el pasado decenio ascendió a más de 150%. Eso quizá haya obedecido a las presiones para “agilizar o privatizar”, a los efectos beneficiosos de la tecnología o a una combinación de ambos factores. También puede ser reflejo de un sesgo de autoselección, ya que en los países donde no hubo reforma, como Costa Rica y Uruguay, las empresas estatales tienen un historial comparativamente mejor de atención al público y las reformas tropezaron con una firme oposición porque la mayoría del público estaba satisfecha con las empresas y abrigaba sospechas en cuanto a las presuntas ventajas de la privatización.
- 1.33 **Un estudio reciente, que coordinó el Departamento de Investigaciones del Banco, muestra que en varios países la privatización rindió considerables beneficios microeconómicos.** Después de la privatización, el producto de las antiguas empresas estatales de servicios aumentó 23% en el Perú, 25% en la Argentina y Chile, 38% en Colombia, 41% en el Brasil y 53% en México. La eficiencia operativa, medida en términos de producto por trabajador, aumentó 112% en el Perú, 92% en México, 88% en Chile, 46% en la Argentina, 45% en el Brasil y 20% en Colombia. El efecto de corto plazo en el empleo fue negativo debido a los despidos de los trabajadores excedentes, pero este efecto tiende a disiparse en el largo plazo cuando se toma en cuenta los efectos indirectos. Hubo también un aumento cuantioso de las ganancias y de la recaudación impositiva neta de los gobiernos.

8. La creciente disconformidad del público con las reformas

- 1.34 **En toda América Latina se percibe un grado creciente de desaprobación del público respecto del proceso de privatización, que en 2001 alcanzó un promedio de 64% para toda la región, con índices de hasta 78% in Argentina y Colombia.** El público reconoce, en gran medida, que han mejorado la calidad y la cantidad de los servicios, pero las denuncias se concentran principalmente en los incrementos de las tarifas y las dificultades de los usuarios de bajos ingresos para absorberlos, los despidos de trabajadores de las empresas que prestan los servicios, la noción de que éstas perciben ganancias excesivas y, especialmente, en la corrupción que ha acompañado al proceso. Este indicador de la opinión popular

pone de relieve la necesidad de una mejora urgente del marco normativo y de sus instituciones y del incremento de la transparencia y apertura de las transacciones. Indica, asimismo, la preocupación creciente de la ciudadanía de los países de América Latina y el Caribe, que exige el mejoramiento del desempeño de las empresas privadas, los gobiernos, las entidades reguladoras e, inclusive, el sistema judicial.

- 1.35 **La viabilidad del proceso de reforma de la infraestructura en el largo plazo, exige una noción más cabal de sus ventajas por parte del público en general, reconocimiento de que debe basarse en hechos objetivos relativos a los efectos en las tarifas y a la disponibilidad y la calidad de los servicios. Esa información básica, empero, no se encuentra disponible en la región de una manera sistemática.** Cualquier acción conducente a respaldar el desarrollo y la consolidación de esa información, rendirá un enorme caudal de transparencia, infundiendo mayor legitimidad a las reformas al brindar al público y a las organizaciones de consumidores acceso a esa información e incentivos, ofreciendo a las autoridades y a las entidades reguladoras una base más firme para ampliar la eficiencia y la determinación de referencias en los servicios regulados.
- 1.36 La situación ha evolucionado dinámicamente y comienza a percibirse la realidad cruda, se reduce el respaldo popular a las reformas y los gobiernos se ven obligados a emprender una reconsideración del marco normativo original y la ponderación de los ajustes apropiados. Pareciera, en síntesis, que los países de América Latina y el Caribe se precipitaron a aprobar un marco normativo y a invitar a la participación del sector privado sin tener una noción nítida de todas las implicaciones del proceso. Faltó una definición clara de los objetivos nacionales y tampoco se percibió el equilibrio que debe existir entre el mantenimiento del grado de comodidad necesario para atraer a los inversionistas privados a largo plazo y, al mismo tiempo, la satisfacción del público con los resultados de las reformas, en la medida que éstas sólo constituyen un medio para alcanzar la finalidad de brindar mejores servicios y un mayor grado de acceso y asequibilidad.

9. Iniciativas de integración regional

- 1.37 **El lanzamiento de iniciativas regionales y el progreso de los procesos de integración en la región impuso nuevas exigencias para la ejecución de la reforma de la infraestructura. Es necesaria la creación de una capacidad de planificación regional y la armonización de las directrices y estructuras normativas nacionales.** Hasta el presente, la reforma se ha llevado a cabo principalmente en el ámbito nacional o local, pero es posible lograr sinergias importantes mediante una ampliación que facilite la integración de las fronteras políticas. Esto ya ha comenzado con las conexiones transfronterizas del suministro de electricidad y gas pero, aun en estos casos, se percibe vacíos significativos en cuanto a los aspectos jurídicos, financieros y normativos de estos proyectos multinacionales. Por ejemplo, la Iniciativa Mesoamericana de Integración de la

Energía ya prevé el establecimiento de una entidad reguladora regional para los países participantes y de una administración operativa regional, pero estos aspectos no han sido analizados en otros ámbitos o proyectos.

- 1.38 Dos propuestas regionales de reciente data han concentrado el interés en el desarrollo de vínculos de infraestructura entre los países de la región. Se trata de la Integración de Infraestructura Regional de América del Sur (IIRAS) y el Plan Puebla - Panamá (PPP). La primera se planteó en la cumbre de los presidentes sudamericanos que tuvo lugar en Brasilia, en septiembre de 2000, donde se adoptó un “Plan de acción para la integración de la infraestructura sudamericana”. La iniciativa PPP se puso en marcha en una cumbre de presidentes centroamericanos que se realizó en El Salvador, en junio de 2001. Ambas iniciativas reciben respaldo técnico y financiero del BID y de otras instituciones financieras multilaterales, como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

II. ESTRATEGIA DEL FOMIN DE RESPALDO A LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA

- 2.1 En este capítulo se examina la evolución de la estrategia del FOMIN de respaldo a la participación privada en la infraestructura. Conforme al Convenio Constitutivo del FOMIN, la estrategia del organismo debe respaldar las prioridades de los países y debe guardar armonía con las estrategias, las políticas y los programas del Grupo del BID. Por ende, se procedió al análisis de todos los documentos pertinentes de las entidades que forman el Grupo del BID. Se puso especial énfasis en la determinación de la congruencia entre varios documentos estratégicos, como las políticas operacionales del BID, el Convenio Constitutivo del FOMIN y el acuerdo para el establecimiento del PRI, el Informe Perry, de 1996, el Informe el Grupo de Trabajo sobre el FOMIN, de 2000, documentos de país, y varios documentos estratégicos y presupuestarios. En el Anexo II se ofrece una versión más pormenorizada de este análisis.

A. La estrategia y las políticas del Grupo del BID

- 2.2 **El BID siempre ha considerado que el sector de la infraestructura es un elemento fundamental para el desarrollo económico y social de la región y, de hecho, el primer préstamo que aprobó el Banco, en 1961, fue para ese sector. Desde entonces y hasta diciembre de 2002, el Grupo del Banco ha suministrado préstamos para energía, transporte, comunicaciones y agua y saneamiento por valor de unos US\$39.796 millones, cifra que equivale a 33,7% del total de sus préstamos durante el período.** En el Informe sobre el Progreso Económico y Social de 2001, se indica que la infraestructura es un determinante esencial de la productividad y el crecimiento, porque coadyuva a la reducción de

los costos de transporte, amplía los mercados y facilita la transmisión de información y conocimientos.

- 2.3 **Durante los pasados doce años, la financiación del BID para el sector de la infraestructura ascendió a US\$18.652 millones. El FOMIN desempeñó un papel importante como fuente de cooperación técnica, financiando 51% de las operaciones independientes de cooperación técnica que el Grupo del Banco aprobó para infraestructura desde 1994.** Aunque esto supuso un firme compromiso del Grupo del Banco a favor del sector de la infraestructura, que se tradujo en la casi duplicación de su financiación histórica para el sector durante los pasados doce años, la participación del sector se redujo a 25%. Como era previsible, la mayor parte de la financiación correspondió a préstamos para el sector público, que representaron el 86% del total. Los préstamos para el sector privado sumaron menos que lo previsto inicialmente y ascendieron a alrededor de 30% del total aprobado anualmente por el Grupo del Banco para el sector de la infraestructura.

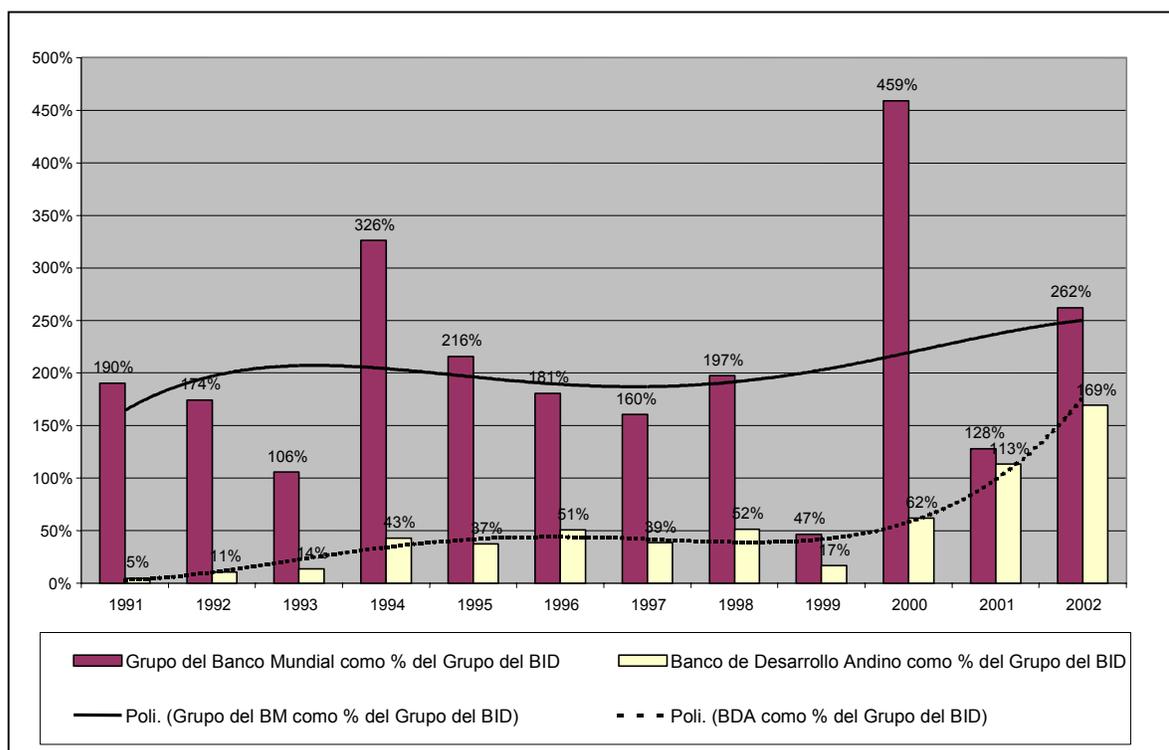
Cuadro 2.1
Préstamos y asistencia técnica del grupo del BID para infraestructura (US\$ millones)

Años	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Préstamos para el sector público	1.493	2.027	2.631	1.304	1.452	1.365	1.801	1.438	937	502	748	373	16.070
Cooperación técnica	22	8	4	9	5	11	10	12	8	10	6	7	113
Préstamos del PRI	-	-	-	-	123	167	181	193	590	507	274	311	2.346
Préstamos y aportes de capital de la CII	-	-	6	3	-	1	10	10	-	-	-	9	39
Operaciones del FOMIN	-	-	-	8	10	9	8	19	11	9	4	5	84
Infraestructura como porcentaje del BID	28%	34%	45%	25%	22%	23%	34%	16%	16%	19%	13%	15%	25%
Total	1.515	2.035	2.641	1.324	1.590	1.553	2.010	1.672	1.546	1.028	1.032	705	18.652

- 2.4 **Pese al rápido ritmo inicial, la financiación global del BID para la infraestructura alcanzó su apogeo en 1993 y, a partir de entonces, cobró una tendencia declinante.** La disminución de los préstamos para el sector público no pudo compensarse mediante la financiación para el sector privado, como se previó tras el establecimiento de la CII en 1989 y el PRI en 1995. Los fondos aprobados en 2002 son apenas alrededor de 27% de los aprobados en 1993. La región de América Latina y el Caribe necesita un mayor caudal de inversiones, públicas y privadas, en infraestructura y es preocupante que la financiación del BID haya disminuido. Conforme a los cálculos expuestos en el Capítulo I, un compromiso de US\$2.000 millones anuales apenas cubriría alrededor de 3% de las necesidades regionales de inversiones nuevas y mantenimiento de los activos existentes. Se trata de un nivel reducido y sin posibilidades de ayudar a la reanudación del ciclo de las inversiones en infraestructura.

2.5 **Otras organizaciones multilaterales, en cambio, mantuvieron durante los años noventa un alto nivel de préstamos directos para el sector de la infraestructura de América Latina y el Caribe.** El Grupo del Banco Mundial, por ejemplo, cuyas actividades abarcan otras regiones además de América Latina y el Caribe, ha mantenido un nivel de inversiones en la infraestructura de América Latina y el Caribe que duplica al del Grupo del BID, que opera exclusivamente en esta región. Asimismo, la Corporación Andina de Fomento, que es una organización subregional, ha incrementado en forma sostenida sus inversiones en infraestructura, que pasaron de sólo 5% de las aprobaciones del Grupo del BID en 1991, a un monto equivalente a 62% de las aprobaciones del Grupo del BID para infraestructura en 2000. En 2001 y 2002, la Corporación Andina de Fomento superó holgadamente al Grupo del BID en el ámbito de la infraestructura, con volúmenes de aprobaciones equivalentes a 113% y 169%, respectivamente, de los montos del BID. La mayor parte de esta financiación se encauzó hacia el sector público y, por ejemplo, el promedio de aprobaciones de la CFI equivalió a menos de 5% del total de aprobaciones del Banco Mundial.

Gráfico 2.1: Préstamos de otras organizaciones multilaterales en relación con los del BID



2.6 A fin de orientar las actividades del Grupo del BID en el campo de la infraestructura, la Administración preparó un documento estratégico titulado “Fomento del desarrollo de la infraestructura en América Latina y el Caribe”, que el Directorio consideró formalmente el 30 de agosto de 1995 (GN-1884-1). Se

- recomienda en el documento que la infraestructura siga siendo uno de los componentes principales de las actividades del BID y se indica que —dentro de un marco de mejoramiento de la eficiencia de la oferta y respaldo a la viabilidad de los servicios en el largo plazo— los préstamos, las donaciones y la asistencia técnica deben concentrarse en uno o más de estos objetivos: i) expansión de la cobertura de la infraestructura; ii) mejoramiento de la calidad de los servicios y iii) consecución de los objetivos sociales y nacionales.
- 2.7 **Habida cuenta del cambio del entorno económico y político de la región, se recomienda en el documento estratégico que la asistencia técnica del Banco y los proyectos del FOMIN coadyuven al diseño y puesta en vigencia de nuevos regímenes de regulación y de estrategias sectoriales que aumenten la participación del sector privado, así como al mejoramiento de la administración de las inversiones públicas, tanto en el plano nacional como local.** Se destaca, asimismo, la importancia del respaldo al desarrollo de los mercados financieros locales, a fin de ampliar las modalidades de financiación disponibles para proyectos de infraestructura privados. En este sentido, se recomienda que el Grupo del BID examine una variedad de técnicas nuevas de financiación, como fondos locales para infraestructura, garantías de bonos, titularización y arriendo financiero, así como seguro y reaseguro contra riesgo financiero. Finalmente, en el documento se recomienda que el Banco asuma un papel de avanzada en la creación de un entorno propicio para soluciones de infraestructura basadas en el mercado y que constituya un punto focal de prácticas óptimas de mejoramiento de los servicios de infraestructura en la región. Esta última responsabilidad se encomendó, principalmente, a la División de Infraestructura y Mercados Financieros del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/IFM).
- 2.8 **El 15 de agosto de 1995, el Directorio aprobó la Política de Servicios Públicos (GN-1869-3), que se aplica a las operaciones públicas y privadas en los sectores de electricidad, gas natural, suministro de agua, eliminación de aguas residuales, telecomunicaciones y recolección de residuos.** Esta política (OP-708) fija los siguientes objetivos para las intervenciones del Banco: i) aseguramiento de la sustentabilidad de los servicios en el largo plazo; ii) obtención de eficiencia económica; iii) calidad de salvaguardia; iv) promoción de la asequibilidad y v) consecución de los objetivos nacionales más amplios, en especial la protección del medio ambiente.
- 2.9 **En el documento se establece que la contribución más importante para la consecución de los objetivos es la separación de las funciones de formulación de políticas, regulación y empresariado.** Las autoridades públicas tienen responsabilidad directa en la formulación de las políticas y un ente autónomo del sector público debe poner en práctica el régimen de regulación. El proveedor del servicio puede ser público o privado, pero ha de tener un papel exclusivamente empresarial —lo cual significa que las decisiones empresarias deben tomarse sobre

una base puramente comercial, dentro de los límites de un marco regulador apropiado.

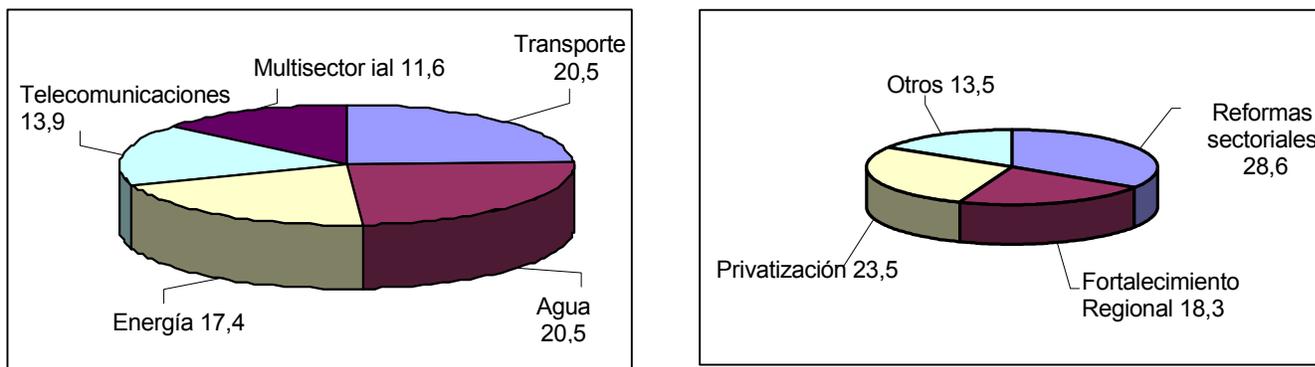
- 2.10 **La política de servicios públicos tiene el complemento de varias políticas sectoriales relativas a energía, energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte y saneamiento. Algunas de éstas se han tornado anacrónicas y no contemplan problemas actuales.** En 1999, el Directorio emprendió un proceso exhaustivo de revisión de las estrategias, políticas y lineamientos sectoriales, acordando un cronograma en octubre de 2001 (GN-2077-13 Rev.). Conforme a este calendario, para fines de 2003 el Grupo del Banco tendrá a su disposición una estrategia actualizada de desarrollo de la infraestructura que reemplazará políticas anacrónicas como las de telecomunicaciones, transporte y mantenimiento. Por otra parte, en fecha reciente se complementó la política de servicios públicos con pautas específicas relativas a saneamiento básico (CP-2592), incorporando aspectos particulares de este sector y abordando muchos problemas que enumeró OVE en la evaluación de la política sectorial (RE-270).
- 2.11 A fines de 1997, el Directorio aprobó las pautas operacionales para los préstamos al sector privado para infraestructura, sin garantías gubernamentales. En el documento se detalla los objetivos, instrumentos y criterios de elegibilidad de países y proyectos, se establece las prioridades sectoriales y se describe los procesos de aprobación que habrá de cumplirse. Este documento ha sido muy efectivo para la consolidación y agilización del trámite de las operaciones con el sector privado en el ámbito de la infraestructura.
- B. El criterio estratégico del FOMIN respecto de la reforma de la infraestructura**
- 2.12 Con respecto al proceso de reforma de la infraestructura, el Convenio Constitutivo del FOMIN establece que éste podrá financiar: i) estudios de diagnóstico para determinar las limitaciones existentes para las inversiones privadas; ii) preparación de planes nacionales de reforma de políticas y del marco jurídico; iii) servicios de asesoramiento para la ejecución de las reformas propuestas; iv) diseño y ejecución de programas de privatización; v) capacitación de los trabajadores desplazados como consecuencia de las reformas y de las privatizaciones; y vi) capacitación del personal de las entidades reguladoras y de cualquier otro que sea necesario para el funcionamiento adecuado de los mecanismos del mercado. En términos más simples, no hay limitaciones para la asistencia que pueda brindar el FOMIN a la reforma de la infraestructura, pero dicha asistencia debe ser coherente con las políticas, las estrategias y los programas del Grupo del BID.
- 2.13 **La estrategia del FOMIN para fomentar el crecimiento del sector privado ha sido objeto de numerosos refinamientos desde que se creó el Fondo. En el Informe Perry, de 1996 (MIF/GN-41 Rev.) se observó que el mandato del FOMIN era demasiado amplio y carecía de suficiente concentración, y propuso**

ámbitos concretos en los que el organismo debía concentrar sus actividades. Se estableció específicamente, como prioridad, el desarrollo de un marco jurídico, reglamentario, contractual y de supervisión que promueva la inversión privada en la infraestructura y en los servicios públicos (transporte, energía, telecomunicaciones, agua potable y saneamiento), junto con el desarrollo de los mercados locales de capital para financiar proyectos de infraestructura. También se recomendó el establecimiento de “líneas de actividad especiales” con montos de financiación predeterminados. Entre esas líneas, se sugirió el respaldo a la preparación de pliegos de licitación y contratos de concesiones privadas en la infraestructura.

- 2.14 **En el documento titulado “Estrategias, prioridades y principales lineamientos operacionales del FOMIN para 1997 y 1998” (MIF/GN-41-7) se adoptaron algunas recomendaciones del informe Perry, pero se cambió el énfasis y el impulso de otras.** En particular, se amplió las actividades de regulación y supervisión que respaldaría el FOMIN a todos los mercados financieros, manteniendo el énfasis en la participación privada en la infraestructura.
- 2.15 **El Grupo de Trabajo sobre la estrategia del FOMIN, que difundió su informe el 28 de julio de 2000 (MIF/GN-56) propuso el establecimiento de grupos d proyectos y destacó la importancia de algunos rasgos clave de las intervenciones del FOMIN. Aunque un análisis de la ejecución de la idea de los grupos de proyectos escapa al contorno de este estudio, es sorprendente que, habida cuenta de la importancia de las actividades de regulación en la infraestructura, no se les haya incorporado a un grupo.** La conclusión general fue que el FOMIN había desempeñado un papel importante en el desarrollo del sector privado de la región y que esta clase de asistencia era “ahora más necesaria que nunca” manteniendo las características centrales de innovación, sustentabilidad, efecto demostrativo, asociación y adicionalidad, pero concentrándose en torno a ciertas actividades básicas. La concentración se obtendría por medio de un grupo de proyectos relacionados entre sí que se formularía, se respaldaría y se estudiaría en conjunto, de acuerdo con una estrategia general aprobada por el Comité de Donantes. Cada grupo estaría respaldado por un especialista técnico que visitará regularmente los organismos ejecutores para facilitar la ejecución y fomentar el intercambio de experiencias.
- 2.16 **El FOMIN también ha establecido el concepto de las “líneas de actividad” en virtud del cual los donantes aprueban un programa global dentro de cuyo marco puede aprobarse una serie de proyectos pequeños similares por medio de procedimientos abreviados (“vía expedita”).** Hasta ahora, en el ámbito de la infraestructura, se han aprobado líneas de actividad para: i) fortalecimiento institucional microfinanciero; ii) preparación de concesiones; iii) seguridad en aeropuertos y iv) desarrollo de infraestructura en países de los grupos C y D.
- 2.17 **La primera línea de actividad para la preparación de pliegos de licitación para concesiones se aprobó en agosto de 1997, con un financiamiento máximo del**

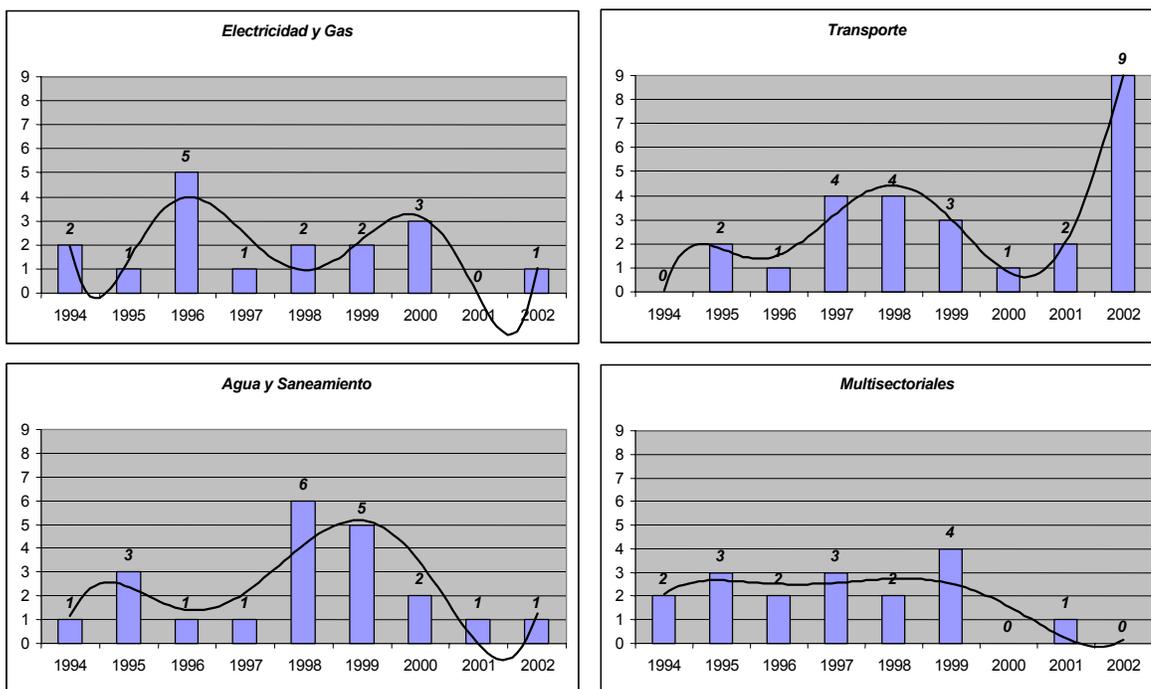
- FOMIN de US\$300.000 por operación.** Las concesiones se definen en términos amplios e incluyen acuerdos operativos, contratos de administración, contratos de arriendo y contratos de construcción, operación y transferencia. También se ofrece financiamiento para la contratación de consultores profesionales para la negociación o renegociación de los convenios. En octubre de 2001, se aprobó la línea de actividad para consolidación de reformas sectoriales y fortalecimiento del marco reglamentario en instituciones de países de los grupos C y D, con un límite de US\$500.000 por operación. Como se verá más adelante, poco uso se ha hecho de ambas líneas, con sólo cuatro operaciones dentro de la primera y tres en la segunda.
- 2.18 La línea de actividad para seguridad en aeropuertos se aprobó en noviembre de 2001, a fin de respaldar la aplicación de las nuevas normas dictadas por la Organización de Aviación Civil Internacional, modificación y adaptación del marco reglamentario de la aviación civil y refuerzo de los servicios administrativos y capacitación. Hasta fines de 2002 se había aprobado nueve operaciones en beneficio de Nicaragua, Guatemala, Jamaica, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, Honduras y El Salvador.
- 2.19 **Hasta fines de 2002, el FOMIN había aprobado 86 operaciones en 23 países para respaldar la participación privada en la infraestructura, por un total de US\$ 83,9 millones. Esta cuantía representa poco más de 10% del total de los recursos comprometidos por el FOMIN hasta esa fecha.** La distribución de las aprobaciones por sector fue esta: 26 operaciones en el sector de transporte por US\$20,5 millones, 21 en agua y saneamiento por US\$20,5 millones, 17 en energía por US\$17,4 millones, cinco en telecomunicaciones por US\$13,9 millones y 17 proyectos multisectoriales por US\$11,6 millones. Entre las operaciones multisectoriales se incluyó un proyecto relacionado directamente con la protección de los usuarios de servicios públicos, dejando los demás proyectos de protección del consumidor y promoción de la competencia fuera de este grupo, ya que serán objeto de una evaluación específica. Clasificadas de acuerdo con sus objetivos clave, 26 operaciones fueron reformas sectoriales básicas orientadas a la creación de un entorno propicio para la participación privada (US\$28,6 millones), 19 de fortalecimiento reglamentario (US\$18,3 millones), 26 para transacciones concretas de privatización o concesión (US\$23,5 millones) y 15 para otras, por ejemplo capacitación regional (US\$13,5 millones).

Gráfico 2.2: Proyectos PPI del FOMIN, por sector y objetivo funcional (US\$ millones)



2.20 **La secuencia de introducción de estos proyectos a lo largo del tiempo, muestra que los proyectos de electricidad y los multisectoriales estuvieron a la cabeza en 1994. Poco después, en 1995, comenzó el desarrollo repetitivo de los proyectos de agua y saneamiento y de transporte. Los proyectos de telecomunicaciones recién comenzaron en 1996, pero nunca se aprobó más de un proyecto por año. La aprobación de proyectos multisectoriales alcanzó un promedio de dos por año a partir de 1994 y virtualmente cesó después de 1999. En todos los sectores se registró una segunda ola de proyectos, aproximadamente desde 1997 a 1999.**

Gráfico 2.3: Aprobaciones del FOMIN por año - Sectores escogidos



- 2.21 **El 14% de las operaciones aprobadas por el FOMIN para respaldar la participación privada en la infraestructura (12 de 86) se canceló antes de que pudiera iniciarse la ejecución, lo cual constituye la tasa más alta de todos los grupos del FOMIN evaluados.** Otras 38 operaciones fueron totalmente desembolsadas y tres se hallan todavía en ejecución pero se ha desembolsado más de 75% de los recursos asignados por el FOMIN. Otras 12 operaciones se hallan en medio de su ejecución, con niveles de desembolso del 25% al 75% y, finalmente, 21 operaciones se encuentran en una etapa aún muy temprana, con niveles de desembolso por debajo de 25%.
- 2.22 **Entre los proyectos de transporte, hay 26 por un total de US\$20,5 millones que respaldaron el marco jurídico y reglamentario para la concesión de carreteras, así como algunas transacciones específicas.** El otro componente importante dentro del sector de transporte es el que guarda relación con los aeropuertos, con 12 proyectos por un total de US\$7,99 millones. Este subsector incluye el respaldo a la concesión de dos aeropuertos (Barbados y Jamaica), un proyecto regional para la aviación centroamericana y nueve proyectos de mejoramiento de la seguridad de acuerdo con la línea de actividad recién mencionada. Hay también tres proyectos de participación privada en puertos (Barbados, Belice y Nicaragua) y tres proyectos de reestructuración y preparación de concesiones de transporte colectivo urbano en Chile, Panamá y El Salvador.
- 2.23 **Los proyectos de agua y saneamiento han respaldado el otorgamiento de concesiones específicas, aunque también han incluido la reestructuración del sector y el respaldo a reformas reglamentarias e institucionales.** En este sector, el FOMIN comenzó a trabajar directamente con algunos gobiernos provinciales y locales (Santa Fe y Mendoza en la Argentina y las ciudades de Bucaramanga, en Colombia y Goias en el Brasil). El proceso de descentralización en el sector y la importancia creciente de los gobiernos locales en el suministro de servicios de infraestructura, ha abierto nuevos cauces para posibles actividades.
- 2.24 **En el sector de la energía, la gran mayoría de las operaciones del FOMIN ha respaldado la reestructuración del sector de electricidad y el refuerzo de sus entidades reguladoras.** Sólo hubo dos proyectos relacionados directamente con el sector del gas, a saber el marco reglamentario para el suministro de gas natural en México y la concesión de un gasoducto en el Uruguay, pero en definitiva sólo se ejecutó el segundo. También hubo un proyecto regional de armonización de los mercados petroleros de América Central y otro de energía renovable en el Perú, que debieron cancelarse antes que comenzara la ejecución.
- 2.25 **Tres proyectos de telecomunicaciones han respaldado la reestructuración del sector y la ampliación de la competencia (dos en Trinidad y Tobago y uno en Guyana) y otro se concentró en el diseño y aplicación del marco reglamentario (Uruguay).** La clasificación multisectorial comprende reformas y la creación de instituciones reguladoras aplicables en varios subsectores, así como el

establecimiento de una red universitaria de capacitación y respaldo a la protección del consumidor (Brasil).

- 2.26 **Entre 1994 y 1999 el nivel medio de aprobaciones del FOMIN para respaldo a la participación privada en la infraestructura fue US\$10,9 millones por año. Después de 1999, las aprobaciones disminuyeron sensiblemente y sumaron US\$3,9 millones en 2001 y US\$5,3 millones en 2002.** Las actividades del FOMIN respaldaron distintos objetivos, como la reforma sectorial, el fortalecimiento institucional y el respaldo a privatizaciones o concesiones concretas. El apoyo a reformas sectoriales absorbió 34% de la financiación del FOMIN, el respaldo a privatizaciones y concesiones concretas 28% y el fortalecimiento reglamentario 22%. Es interesante observar que, si bien hay 26 proyectos que respaldan directamente privatizaciones y concesiones, sólo cuatro se tramitaron dentro de la línea especial de actividad.
- 2.27 **El 75% de los proyectos de este grupo benefició a países de los grupos C y D y 60% del total de los recursos se encaminó a respaldar la participación del sector privado en la infraestructura.** Por otra parte, correspondió a las operaciones regionales menos de 10% de la financiación y sólo tres operaciones. Pareciera que las complejidades de la aprobación y ejecución de proyectos regionales han impedido un mayor uso de éstos, pese las economías de escala que podría haberse obtenido compartiendo algunos elementos desarrollados mediante proyectos regionales del FOMIN.
- 2.28 **El trámite de las intervenciones del FOMIN, comparado con el resto del Grupo del Banco, se ciñe a una pauta bien discernible. El FOMIN ocupó la delantera en los proyectos de electricidad y multisectoriales, impulsando el grueso de sus aprobaciones, con respecto al resto del Grupo del Banco, alrededor de dos años antes en el caso de electricidad y uno para los proyectos multisectoriales. En cambio, el FOMIN quedó a la zaga del resto del Grupo del Banco en sectores como transporte y agua y saneamiento, en los que el FOMIN aprobó el grueso de sus proyectos alrededor de 18 meses más tarde que el resto del Grupo del Banco en el caso del transporte y seis meses después en el de agua y saneamiento.** Una pauta similar se observa en la distribución por países, con el MIF a la cabeza por un promedio de 18 meses en alrededor del 50% de los países y alrededor de dos años detrás del resto del Grupo del Banco en la otra mitad. El FOMIN estuvo a la delantera en países como Bolivia, Costa Rica o Jamaica, y quedó a la zaga en países como México, Perú, Trinidad y Tobago, Venezuela y Uruguay.
- 2.29 **El FOMIN ha sido una de las principales fuentes de donaciones de asistencia técnica en el sector de la infraestructura, aunque iniciativas recientes de otros donantes están incrementando el financiamiento para el sector, lo que demuestra la existencia de una demanda firme y pone de relieve posibles campos de actividad para el FOMIN en el futuro.** Por ejemplo, en julio de 1999

se puso en marcha el servicio público-privado de asesoramiento sobre infraestructura (Public Private Infrastructure Advisory Facility, o PPIAF), un servicio de asistencia técnica sostenido por diversos donantes que establecieron los gobiernos del Japón y el Reino Unido y que trabaja en estrecho contacto con el Grupo del Banco Mundial. El PPIAF, que acepta propuestas en forma trimestral, atrajo más de 50 solicitudes de asistencia desde su establecimiento. Empero, las solicitudes de menos de US\$75.000 se consideran en forma constante. La financiación media de las actividades ya aprobadas asciende a unos US\$220.000, con los compromisos más cuantiosos en un nivel de alrededor de US\$450.000, aunque también se financia actividades de US\$30.000. Actualmente, la financiación de este servicio suma de US\$18 millones a US\$20 millones por año. Uno de los productos distintivos que financia el PPIAF es el Informe sobre el marco para infraestructura privada del país. Esos informes, que conllevan amplias consultas con una variedad de interesados, apuntan a constituir una fuente centralizada de información sobre los planes fundamentales del país en material de infraestructura, sus políticas, sus marcos reglamentarios y las barreras y oportunidades para la participación privada. También tienen por objeto la configuración de una agenda para el fomento de la participación privada en la infraestructura.

III. EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE RESPALDO A LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA

- 3.1 **En este capítulo se resume los resultados de una evaluación exhaustiva de 86 proyectos del FOMIN de respaldo a la participación privada en la infraestructura, realizada de acuerdo con la metodología elaborada por OVE en 2002 para la evaluación del FOMIN (Anexo II).** La lista comprende proyectos concluidos y en ejecución entre 1993 y fines de 2002 la evaluación incluyó visitas del equipo evaluador a 36 organismos ejecutores encargados de esos proyectos. También comprendió los detalles de un cuestionario enviado a todos los organismos ejecutores de proyectos del FOMIN y las respuestas completas de alrededor del 68%.
- 3.2 Respaldan, además, la evaluación, los estudios exhaustivos de caso relativos a 19 de los proyectos y las sinopsis estandarizadas de los 67 restantes. Los estudios de caso y las sinopsis fueron preparados mediante entrevistas con organismos ejecutores, beneficiarios de proyectos, especialistas del BID, aliados estratégicos y otros interesados.
- 3.3 También se procedió al análisis de documentos del Grupo del Banco, por ejemplo documentos de país, evaluaciones intermedias y finales, informes de terminación de proyecto e informes de seguimiento del desempeño de proyectos. Asimismo, se reunió información escrita complementaria de fuentes gubernamentales y privadas de los países donde se ejecutaron los proyectos. Los archivos de proyectos del FOMIN en las Representaciones constituyeron una fuente de información

especialmente útil e incluyen estudios de factibilidad o sectoriales, documentos de diseño de proyecto, términos de referencia para consultores, planes de acción, informes de seguimiento del desempeño de proyectos, documentos oficiales del Banco relativos a prórroga de plazos, transferencias de recursos entre categorías presupuestarias y correspondencia oficial del Banco.

A. Importancia

3.4 Conforme a los datos extraídos de las evaluaciones de proyectos individuales, la mayoría de los proyectos relacionados con la participación privada en la infraestructura contó con una buena base de conocimiento de la situación inicial, quizá gracias a la estrecha relación de trabajo que ha establecido el FOMIN con el Banco durante el diseño de los proyectos. Las evidencias indican que casi el 90% de los proyectos contó con la orientación de estudios de diagnóstico o sectoriales.

3.5 Una clara mayoría de los proyectos de respaldo a la participación privada en la infraestructura parece haberse ceñido a las estrategias de los países y del Banco y a las necesidades de la industria. Menos del 5% se consideró carente de importancia dentro de las circunstancias del país, del sector privado o de los sectores de la infraestructura que abordaron sus proyectos. Empero, con escasas excepciones, los documentos de los proyectos no brindan indicios acerca de la estrategia de los países fijadas en los respectivos documentos de país ni de las razones por las que el FOMIN estaría en mejores condiciones de cumplir con esos objetivos.

Recuadro 3.1: La reforma del sector del agua en la Argentina – Un esfuerzo concertado del Grupo del Banco

La Argentina fue pionera en la privatización de servicios de agua potable y saneamiento, que comenzó en 1991 con la concesión del servicio en la provincia de Corrientes, seguida en 1993 por la privatización de los servicios en la Capital y Gran Buenos Aires, el mayor conglomerado urbano del país, en lo a su vez sería la mayor privatización de servicios de agua y saneamiento a escala mundial. Le siguieron las privatizaciones en Santa Fe y Tucumán en 1995, Formosa en 1996, Santiago del Estero y Córdoba en 1997 y en 1999 la de la Provincia de Buenos Aires.

Desde su creación, el FOMIN se comprometió resueltamente con la reforma del sector de agua potable y saneamiento en la Argentina. Por su parte, el Banco había venido apoyando al sector desde el decenio de los años sesenta, de forma tal que varias de las operaciones del FOMIN se desarrollaron en estrecha colaboración con el Banco.

En 1993, el gobierno nacional había consolidado el marco legal y regulatorio para el sector de agua y alcantarillado en la zona metropolitana de Buenos Aires, había establecido un ente regulador y otorgado la concesión del servicio a un consorcio privado - Agua Argentinas, dirigido por Lyonnaise des Eaux-Dumez, que comenzó a operar en noviembre de 1993. Debido a la importancia de la participación de las provincias en la provisión de agua y servicios sanitarios en Argentina, el BID mediante los préstamos 621/0C-AR y 855/SF-AR que financiaron, conjuntamente con el Banco Mundial, un programa global de crédito para los servicios de agua y saneamiento provinciales y municipales.

Como respaldo a este esfuerzo, en 1994 el FOMIN aprobó el Programa de Reforma del Sector de Agua y Mendoza: Privatización y Establecimiento de un Ente Regulador (MIF ATN/MT-4742 y ATC/MT-4743-AR), para apoyar la capitalización del mayor operador en el ámbito provincial - Obras Sanitarias de Mendoza (OSM), el Fortalecimiento del Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS) y el fomento de los más de 150 pequeños operadores municipales y locales. Al inicio del proyecto, aproximadamente el 72% de la población contaba con servicio de agua (55% provisto por OSM) pero sólo el 37% tenía acceso a servicios de alcantarillado (33% provisto por OSM).

La venta de OSM SA fue muy exitosa: se vendieron ocho pliegos de licitación, cinco consorcios presentaron ofertas y cuatro de éstas resultaron calificadas. Entre los oferentes se encontraban empresas internacionales como Grupo Alfa (encabezado por Aguas de Barcelona y Suez Lyonnaise des Eaux), Grupo Enersis, Grupo Saur y Enron. Finalmente, el grupo encabezado por Saur International y conformado por Enron, Italgas e Inversora Mendoza SA (inversores locales) se adjudicó la operación técnica de la concesión, así como la oferta pública de acciones para capitalizar la empresa mixta OSM SA. Durante el período de concesión la cobertura de agua potable aumentó del 72% al 81%, mientras el servicio de alcantarillado se habría mantenido en un 37% de cobertura. Mediante el proyecto, el EPAS se fortaleció y fue capaz de administrar satisfactoriamente el proceso de licitación, pero no pudo evitarse un gradual deterioro de las capacidades desarrolladas. El EPAS comenzó siendo una entidad altamente profesional con 25 personas calificadas, abocadas al diseño y puesta en marcha del marco regulatorio del sector, pero una vez finalizado el proyecto los profesionales calificados se retiraron, atraídos por mejores salarios en el sector privado y fueron reemplazados por casi el doble de personal, con menor calificación y fuertes vínculos con el poder político.

En 1997, el Directorio del FOMIN aprobó la cooperación técnica Programa de Apoyo al Fortalecimiento del Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe (ENRESS) (MIF ATN/MT5613-AR). La particularidad de este programa es que se aprueba casi 24 meses después de que la concesión de los servicios en la mayor parte de la provincia ya había sido otorgada. En diciembre de 1995, un consorcio privado encabezado por Lyonnaise des Aux asumió el control operativo y 90% del paquete accionario de Aguas de Santa Fe, la empresa proveedora de agua y saneamiento en los 15 municipios más densamente poblados de la provincia, donde reside más del 70% de la población. El restante 10% del paquete accionario quedó en manos del personal. Por su parte, el Departamento del Sector Privado del Banco había concedido en 1996 su primera operación en el sector de agua potable y saneamiento por un monto de US\$30 millones de la Facilidad A y US\$55 millones de la Facilidad B (AR0211). A instancias del PRI y dado que se percibía una debilidad del ente regulador provincial, se solicitó apoyo al FOMIN para este programa de fortalecimiento.

El proyecto buscó el mejoramiento del perfil de riesgo de la Empresa Aguas Provinciales de Santa Fe, mediante el refinamiento del marco regulatorio, de tal forma que pudiera reducirse el costo de la financiación de su plan de inversiones, permitir la participación del Banco en este financiamiento y demostrar que el sector privado podía asumir el desarrollo de servicios de agua potable y saneamiento con financiamiento privado. Además, se buscó que el ente regulador reforzado pudiera hacerse cargo de mejorar la calidad de servicio en las zonas sin concesión, correspondientes a unas 250 localidades menores, donde residía un 30% de la población.

Contrariamente a lo esperado, la empresa concesionaria continuó ejecutando su plan de inversiones y promoviendo mejoras muy importantes de cobertura y calidad, aun sin que el ENRESS se fortaleciera. De hecho, la concesión se adjudicó en agosto de 1995 y cinco años después, en marzo de 2000, la ejecución del proyecto del FOMIN aún no se había iniciado debido a demoras en el trámite legislativo. Sin embargo, la empresa concesionaria logró avances significativos. Desde 1995, la cobertura aumentó considerablemente, con un incremento de la red de agua potable del 70% al 95%, y del 40% al 63% de la red cloacal. Desde 1995, aumentó un 80 % la producción de agua cruda en Santa Fe y un 45% en Rosario, terminando con históricos problemas de suministro. Al momento de la concesión, los parámetros de

conformidad sobre dosificación de cloro, estado bacteriológico y turbiedad eran de 63%, 94% y 95% respectivamente. Hoy se alcanzó un 100% de satisfacción conforme a las metas perseguidas en el pliego de concesión. Todo esto sucedió en un marco de regulación muy debilitado, con un ENRESS que sufrió cambios de autoridades acompañando al ciclo político y falta crónica de recursos.

Sin embargo, el ENRESS parecería estar llamado a tomar un papel muy importante en defensa de los consumidores en el futuro. A partir de la devaluación de diciembre de 2001, la empresa concesionaria aumentó las tarifas entre 40% y 50%, lo cual llevó a que un grupo de organizaciones civiles, asociaciones empresariales, barriales y grupos ambientalistas constituyera Asamblea Provincial por el Derecho al Agua que se autoconvocó para un plebiscito no vinculante en el que aparentemente habrían participado unas 250.000 personas en repudio de la concesión. En consecuencia, el ejecutivo provincial, constituyó en agosto 2002 una Comisión de Negociación, con participación del Ministerio de Obras Públicas (MOP), del Poder Legislativo y del ENRESS. Esa comisión dio por suspendido el cumplimiento de metas por parte del concesionario, creó un Fondo de Asistencia al Usuario para Casos Sociales que se haría cargo de los consumos de aquellos usuarios carecientes de recursos y por su parte la concesionaria se comprometió a suspender las acciones judiciales contra los deudores morosos y a mantener las tarifas. Este esquema de emergencia supuestamente duraría 120 días, pero se extiende hasta hoy, lo cual remarca la importancia del papel que podría asumir el ENRESS en la resolución de esta situación.

3.6 Hay un claro predominio de países de los grupos C y D entre los beneficiarios de este grupo, donde el FOMIN brinda una contribución esencial para obtener acceso a consultores técnicos clave. Casi tres cuartas partes de los proyectos, 61 dentro del total de 86, beneficiaron a países de los grupos C y D, con la absorción de casi dos tercios de la financiación total aprobada para este sector. En el recuadro siguiente se describe uno de esos proyectos.

3.7 La importancia de las actividades del FOMIN guarda estrecha relación con su flexibilidad y su capacidad de actuar rápidamente. El proceso de privatización debe aprovechar “las ventajas de las oportunidades” que aparecen en un país determinado en determinados momentos. Si la reacción se demora y se gasta demasiado tiempo en el trámite de la solicitud y el cumplimiento de las condiciones para el desembolso, la oportunidad se desvanece y la contribución del FOMIN pierde importancia. Un ejemplo concreto fue lo ocurrido con la concesión de la carretera Caracas–La Guaira, en Venezuela, donde la demora del trámite de aprobación determinó que el proyecto del FOMIN se aprobara después que la concesión había sido otorgada y, por consiguiente, fuera cancelado. Si el proyecto se hubiera aprobado antes, posiblemente se habría evitado muchas deficiencias en el proceso de la concesión, que no sólo afectaron esa transacción sino la credibilidad general del proceso de participación privada en el país. En cambio, una intervención del FOMIN en Jamaica mostró un excelente grado de flexibilidad con un rápido pase del mercado de electricidad al de telecomunicaciones.

B. Efectividad

3.8 En general, la efectividad de los proyectos de respaldo a la participación privada en la infraestructura fue bastante magra, pero esto obedeció en gran medida a que las metas eran demasiado ambiciosas y genéricas. La efectividad

- mide el grado de consecución real de las metas de un proyecto, pero no evalúa la pertinencia o la ambición de las metas, dimensión que guarda relación con la importancia. En general, las metas definidas no establecían objetivos claros en materia de población que sería atendida por el sector privado, expansión y calidad de los servicios, niveles de la inversión privada o gestión de las instituciones reguladoras. Aun en los casos de respaldo a privatizaciones y concesiones concretas, a menudo las metas no se definieron en términos de resultados finales, sino sólo de resultados intermedios, por ejemplo la preparación de pliegos de licitación.
- 3.9 **Mediante la evaluación se comprobó que se ejecutaron proyectos del FOMIN cuyo objetivo era una reforma sectorial en países y sectores donde dicha reforma se concretó en algo menos de 50% de los casos. La efectividad de los proyectos del FOMIN cuyo objetivo era la privatización o la concesión también fue 50%, lo cual significa que sólo se concretaron transacciones en 50% de los proyectos. Finalmente, pareciera que los proyectos del FOMIN encauzados al fortalecimiento de la regulación tropezaron con más inconvenientes, ya que sólo en el 20% de concretó una regulación y un marco institucional apropiados, lo cual demuestra cuánto debe hacerse aún en este aspecto crítico.**
- 3.10 **En términos de sectores, la efectividad más baja correspondió a los proyectos de agua y saneamiento, quizá como reflejo de las dificultades suscitadas en un ámbito muy complejo para la participación del sector privado y la resistencia a la aplicación de programas considerados como parte del modelo de reforma.** Los proyectos que aseguran respaldo político, una gestión apropiada de los riesgos y que permitieron la aplicación de un criterio flexible, rindieron resultados relativamente mejores. Los resultados de los proyectos de servicios múltiples, que abarcaron simultáneamente varios sectores también fueron magros y en muchos casos sólo fue posible el avance de la reforma de uno de los sectores incluidos. Esto determinó una falta de concentración que esparció los recursos alejándolos de las reformas previstas y demorando la ejecución de componentes de los proyectos. Paulatinamente y en fecha reciente, el FOMIN ha ido abandonando como válida la fórmula de los proyectos con objetivos definidos con demasiada amplitud en términos de sectores.
- 3.11 **Los proyectos de transporte y de energía y gas resultaron relativamente más efectivos.** En campos de acción relativamente menos establecidos, como la participación del consumidor o las negociaciones contractuales, entre otros, los resultados han sido sorprendentemente buenos. El éxito del FOMIN en estos nuevos ámbitos pone de relieve el potencial para que el Fondo continúe progresando en materia de participación privada en la infraestructura. Empero, el proceso merced al cual se concibieron esos programas no se halla establecido y pareciera que el FOMIN aún carece de un trámite estandarizado para presentar esos nuevos productos en el mercado.

- 3.12 **Un elemento clave de la efectividad es la clara definición de los problemas que habrá de resolverse y de los resultados previstos. Se comprobó que los organismos ejecutores que asumieron la iniciativa en la definición de estos aspectos y de los resultados (mayor identificación) obtuvieron mejores resultados.** Cuando no hubo una buena definición de los problemas o cuando éstos fueron enunciados principalmente por el Banco o por especialistas externos que no trabajaron directamente dentro de la institución beneficiaria, los resultados fueron casi siempre menos que satisfactorios. Un ejemplo cabal de proyecto bien definido es el de fortalecimiento del ente regulador del servicio de agua en Chile. La entidad llevaba operando cierto tiempo pero deseaba mejorar su gestión a fin de asumir sus nuevas responsabilidades derivadas del proceso de privatización y entabló contacto con el FOMIN con un plan de acción muy concreto, que se pulió en el diálogo con especialistas del Banco, llevando a la elaboración de un programa muy efectivo.
- 3.13 **El análisis pormenorizado de los proyectos indica que los proyectos del FOMIN efectivos en el sector de la infraestructura tienen una serie de rasgos comunes. Tienden a contar con una determinación exhaustiva de los riesgos y, generalmente, se entiende que éstos serán altos, pero el Comité de Donantes ha considerado que, de todas maneras, tienen méritos suficientes para llevarlos a cabo, en virtud de la combinación de los beneficios previstos y su necesidad urgente.** Además, los proyectos sumamente eficaces generalmente incluyen medidas para mitigar los riesgos. De hecho, los proyectos más satisfactorios, como el programa de transporte colectivo en Panamá, han sido configurados totalmente en torno a la mitigación de los riesgos y, por ende, todas sus acciones se encaminan a la atenuación de la resistencia de los operadores de los autobuses, el público y los posibles inversionistas. Finalmente, en los proyectos que alcanzaron un alto grado de eficacia, fueron frecuentes los cambios significativos durante la ejecución. Empero, esos cambios contribuyeron a aumentar la efectividad de los programas, como ocurrió en el caso del programa para el sector de agua y saneamiento de Mendoza, donde la meta inicial de la separación del operador técnico de los inversionistas financieros se abandonó a mitad de camino, pero la eficacia aumentó.
- 3.14 **Del análisis detallado de los proyectos se desprende que pareciera reiterarse una serie de problemas que afectan su efectividad.** La falta de respaldo político figura a la cabeza de esa lista y ha sido un factor negativo que abatió la efectividad de los proyectos en casi un tercio de los casos. Luego figuran los problemas sectoriales específicos y la oposición de los consumidores, que influyeron en casi la quinta parte de los casos. En otro 20% de los casos, los problemas específicos del organismo ejecutor fueron los que afectaron en mayor grado el desempeño de los proyectos.
- 3.15 **Entre los proyectos del FOMIN de respaldo a la participación privada en la infraestructura se observa un grado insólito de cancelaciones. Las resueltas al comienzo siembran dudas sobre el proceso de definición de los proyectos, aunque quizá hayan constituido un recurso eficaz para el rescate de fondos del**

- FOMIN en ámbitos donde su uso no hubiera sido óptimo.** Entre los 86 proyectos aprobados desde el establecimiento del FOMIN hasta fines de 2002, doce fueron cancelados aun antes de que pudieran iniciarse, determinando una tasa de cancelaciones de casi 14%, que es una de las más altas entre todos los campos de actividad del FOMIN y equivale a un proyecto cancelado antes de iniciarse por cada siete proyectos aprobados. Los motivos de las cancelaciones son diversos, pero puede percibirse algunos puntos en común. La causa principal de las cancelaciones ha sido el cambio de respaldo político, determinante de la rectificación de decisiones relativas a la participación del sector privado. En cambio, también pueden provocar cancelaciones las decisiones de aceleración del proceso de participación del sector privado, mediante la contratación de una sola fuente o la omisión de licitaciones públicas. La resistencia al acatamiento de las condiciones del proyecto y las demoras administrativas también han sido motivo de cancelaciones, cuando los recursos del FOMIN fueron sustituidos por otras fuentes de financiación que imponían menos restricciones.
- 3.16 **Se comprobó que en más del 80% de los casos, los proyectos de este grupo resultaron adaptables a cambios de las necesidades de los beneficiarios, a acontecimientos externos y a modificaciones necesarias en el diseño original.** El hecho de que los organismos ejecutores modificaran sus prioridades no fue infrecuente y tampoco que se suscitara una crisis financiera que obligara a la adaptación del proyecto a nuevas circunstancias. Las pruebas indican que cuando los organismos ejecutores modificaron sus prioridades durante la ejecución del proyecto, cambiaron las actividades y continuaron los desembolsos.
- 3.17 **El grado relativamente alto de adaptabilidad de los proyectos ante los cambios de circunstancias obedeció, en parte, a un gran compromiso con los resultados por parte del Grupo del Banco, que brindó un gran caudal de flexibilidad.** Conforme a lo que puede percibirse en documentos de las Representaciones, evaluaciones intermedias e informes de seguimiento del desempeño de proyectos, más de tres cuartas partes de los proyectos gozaron de un alto grado de flexibilidad del Grupo del Banco cuando las circunstancias cambiaron durante la ejecución.
- 3.18 **Esta política relativamente liberal respecto de los cambios ha reforzado considerablemente la efectividad de los proyectos, pero ha creado cierta incapacidad para el establecimiento y seguimiento de metas específicas.** Generalmente se abrió paso a los cambios sin necesidad de reflejarlos en el sistema de seguimiento del Grupo del Banco, en la medida que las metas antiguas y las nuevas se ciñeran a la descripción genérica de las fijadas originalmente en los documentos de los proyectos. Esto ha impedido el seguimiento de los resultados y el establecimiento de los verdaderos problemas que afectan la efectividad, porque no hay un destaque y comunicación adecuados de las dificultades, para que se conviertan en una enseñanza que pueda tenerse en cuenta en futuros proyectos.

- 3.19 **Alrededor de 20% de los proyectos de este grupo se aprobaron conforme a una de las tres líneas de actividad establecidas por el FOMIN en el ámbito de la infraestructura. Con excepción de la relativa a la seguridad en la aviación, las otras han sido escasamente usadas debido a que los requisitos para la aprobación han sido más estrictos que los previstos.** Ciertamente es que la mayoría de los proyectos correspondientes a la línea de actividad de seguridad en la aviación son demasiado recientes para extraer conclusiones definitivas, pero los primeros indicios muestran que la efectividad de los proyectos de una línea de actividad dependería sensiblemente de la adaptación del diseño a las circunstancias y de la clase de seguimiento técnico especializado que se haya recibido. En la aviación, por ejemplo, se observó la ausencia de respaldo técnico para el control del proyecto en algunos organismos ejecutores que previamente se habían sentido alentados por el dinámico papel técnico que el FOMIN había tenido al comienzo de la operación. Los proyectos correspondientes a las líneas de actividad de privatización y concesión fueron mucho más sucintos y debido al mandato de la línea, se impusieron algunos límites respecto del tamaño y clase de los países, por ejemplo menos de US\$300.000 o países de los grupos C y D, lo que dificultó que se aplicaran más allá de los problemas de carácter municipal.

Recuadro 3.2
Eliminación de residuos sólidos – Privatización y medio ambiente

La zona metropolitana de San Salvador aporta cerca del 44% del PIB nacional, posee una densidad poblacional de 3550 hab/km² y una población de casi dos millones de personas. En este espacio, que representa sólo el 4% del total del territorio nacional, se determina buena parte de la vida política, económica y social del país y los procesos de degradación y contaminación se han profundizado por el crecimiento poblacional, así como la débil capacidad institucional pública central y local. Es, precisamente, en los parajes marginados de la zona metropolitana donde más se registran estos niveles de contaminación, estimándose que el 37% de los habitantes son pobres y viven en zonas de alta vulnerabilidad frente a terremotos, inundaciones y huracanes.

La generación de residuos sólidos en los centros del Gran San Salvador ha venido experimentando aumentos sustanciales y, en conjunto, la zona metropolitana acumula cerca de 1.200 toneladas diarias de basura, las cuales son recolectadas por las municipalidades. La débil capacidad de recolección y eliminación de estos desechos, hace que sean depositados en las diversas quebradas o microcuencas de los municipios, acrecentando el ciclo de contaminación, insalubridad e impacto ambiental. En numerosos municipios, hasta un 25% de los hogares carece de servicio de recolección y se deshace de los desechos quemándolos, arrojándolos por las barrancas, o enterrándolos.

La Alcaldía Municipal de San Salvador (AMSS) ya venía ejecutando un Programa de Desarrollo Municipal (ES0118) con el Banco. Asimismo, en 1997/1998 la AMSS debió buscar una solución de urgencia ante la inminente clausura del único vertedero de la región metropolitana. Tras rápidas consultas internacionales, decidió adjudicar un contrato de concesión de tipo construcción, operación y transferencia, por 20 años, para la construcción y operación de un nuevo vertedero sanitario, a un consorcio dirigido por una empresa internacional asociada con 10 de los 14 municipios de la zona metropolitana. El sistema integral de manejo de residuos sólidos concesionado, incluía un relleno sanitario, una estación de reciclaje de materiales, una estación de tráfico, una ruta de acceso, así como la obligación de realizar programas sociales y educacionales en las zonas de influencia.

En 1999, la empresa de economía mixta a la que se había adjudicado la concesión (MIDES S.E.M. de C.V), ya había avanzado la construcción de buena parte de las instalaciones, pero los intereses políticos divergentes entre los municipios y las presiones sociales de los trabajadores informales que vivían del reciclaje de los desperdicios en los antiguos vertederos, habían paralizado la ejecución de los trabajos, mediante protestas públicas, que requirieron la intervención policial. El nuevo vertedero sanitario de Nejapa se puso en funcionamiento el 12 de abril de 1999, días después de aprobada la cooperación técnica del FOMIN, pero personas que reciclaban desperdicios en los alrededores del vertedero de la ciudad vecina de Mariona causaron disturbios que obligaron al cierre del sitio recientemente inaugurado.

Ante la suma de dificultades, el FOMIN decidió aprobar un Programa de Apoyo a la Negociación del Relleno Sanitario C.O.T. (MIF ATN/MT 6423-ES). El proyecto se aprobó por la vía del procedimiento corto, como parte de la línea de actividad para concesiones del FOMIN. Se buscó una ejecución muy rápida, en menos de 12 meses, en la que pudiera reforzarse en forma inmediata la capacidad de la análisis de la concesión del C.O.T., a 20 años, ya concedida y ayudar en la definición de una estrategia de mitigación de efectos desfavorables para facilitar la puesta en marcha exitosa del proyecto. Para ello se contrataría a consultores internacionales especializados, ya que se consideraba que solamente consultores de estas características podrían tener un impacto positivo en esta etapa avanzada de la negociación. Estos consultores analizarían los documentos contractuales, marco institucional local, revisarían las proyecciones financieras y procederían a modelarlas y simularlas para facilitar la negociación. Finalmente, ayudarían en la definición de una estrategia de mitigación de efectos desfavorables.

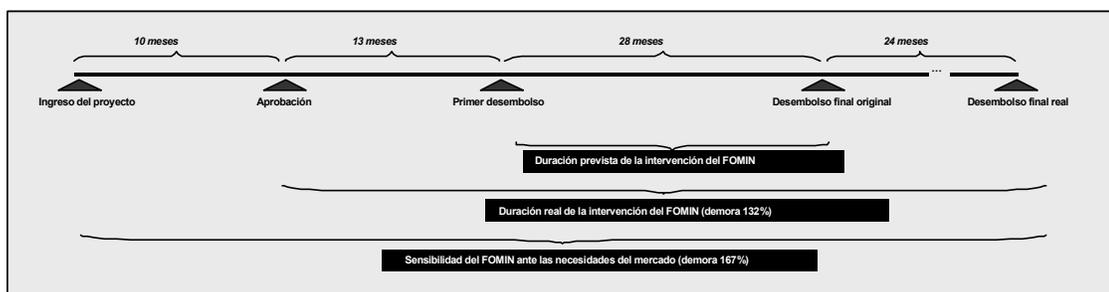
El proyecto resultó sumamente efectivo y, como resultado de las negociaciones, se perfeccionaron los acuerdos entre el concesionario y los municipios respectivos. Asimismo, se renegociaron los precios, lo que representó un ahorro de unos US\$876.000 anuales para los municipios. Además, se generó una tasa de supervisión del orden de los US\$100.000 anuales, para ser aplicada al fortalecimiento de las capacidades de los municipios en el área de residuos sólidos. Finalmente, se procuró incorporar a los trabajadores desplazados de tareas microempresaria les relativas al reciclaje de basura, a la nueva planta de reciclado o a tareas de recolección dentro del nuevo sistema.

C. Eficiencia

- 3.20 **La eficiencia atañe estrictamente a la relación entre insumo y producto, a saber el caudal de insumos, financieros o de otra índole, necesario para obtener determinado producto.** La dimensión no comprende los elementos que están más allá del producto, como los resultados o la medición de los efectos, que deben considerarse dentro del marco de la efectividad y la importancia, en la medida que se hayan fijado explícitamente como metas de un proyecto determinado.
- 3.21 **En general, la mitad de los proyectos de participación privada en la infraestructura alcanzó un nivel alto o superior al mediano en cuanto a la eficiencia. En gran medida, la pérdida de eficiencia de los proyectos obedeció a la planificación deficiente de las actividades durante la etapa de diseño.** En menos de la mitad de los proyectos se había detallado adecuadamente, al momento de la aprobación de las actividades, los recursos que se necesitaría para la conclusión del proyecto o el cronograma de las distintas actividades que se llevaría a cabo.

- 3.22 **De los 38 proyectos concluidos de respaldo a la participación privada en la infraestructura, sólo uno se terminó en tiempo y la demora media en la ejecución fue de 24 meses. Uno de los determinantes más importantes de la eficiencia de un proyecto es la administración del plazo de ejecución.** Los costos administrativos y fijos de un proyecto se acumulan con el paso del tiempo y algunos de los productos pueden tornarse obsoletos y carentes de importancia. Se percibe inmediatamente que la ejecución de la mayoría de los proyectos se prolonga mucho más allá de lo previsto inicialmente. El proyecto medio se diseña para ser ejecutado en 28 meses pero, en realidad, transcurren 65 meses, vale decir algo más de cinco años, entre la aprobación y el desembolso final. Dentro de esta demora, pasa un promedio de 13 meses dedicado al cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso.
- 3.23 **Con objeto de evaluar la sensibilidad del FOMIN ante las solicitudes de los organismos ejecutores, se ha elaborado una métrica que comienza a contra desde el momento en que cada solicitud de cooperación técnica se asienta oficialmente en el sistema del Banco.** Esa métrica tiene por objeto indicar el lapso entre la recepción de la solicitud de un organismo ejecutor para llevar a cabo un proyecto y la aprobación de éste por el Comité de Donantes. La duración promedio de este lapso es 10 meses, determinando que un período de ejecución previsto, como promedio, de 28 meses, se convierta en realidad en un proceso de 75 meses, desde la solicitud inicial hasta el último desembolso, cuando se agregan demoras de 10 meses, 13 meses y 24 meses, antes y durante la ejecución, que obedecen, a los retrasos de la aprobación, el primer desembolso y el desembolso final.

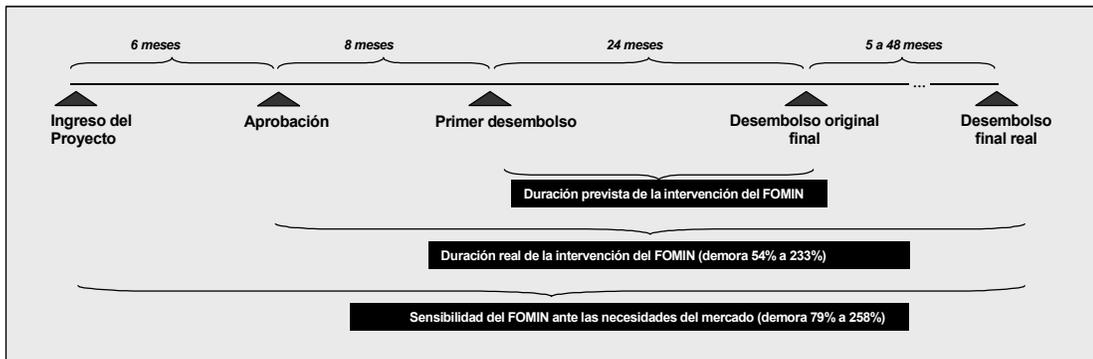
Cuadro 3.1: Duración de un proyecto típico



- 3.24 **Se supuso que los procesos de aprobación y ejecución de los proyectos correspondientes a las distintas líneas de actividad serían mucho más breves y, de hecho, el tiempo transcurrido entre la inscripción y la aprobación se redujo un 60%, pero no ocurrió lo mismo con la ejecución.** Se prevé que la ejecución de un proyecto típico correspondiente a una línea de actividad en este ámbito, dure 24 meses. Además, la mayoría de los proyectos se extiende más allá de lo previsto debido a las demoras durante la ejecución, cuya duración varía ampliamente, entre cinco y 48 meses. Un ejemplo positivo de la importancia de la tempestividad fue un

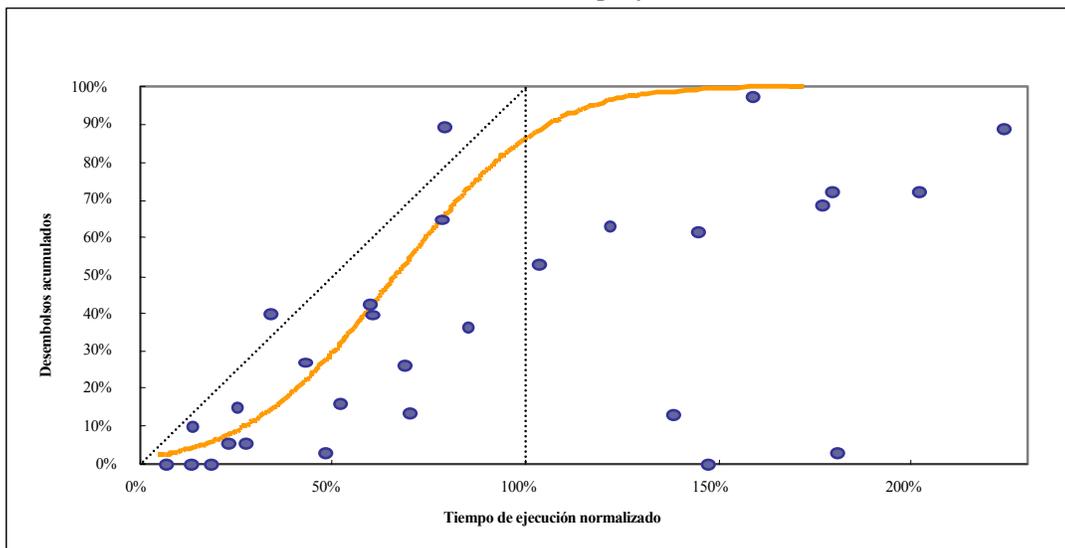
proyecto de línea de actividad en El Salvador, para respaldar la concesión de un vertedero sanitario. La situación era difícil porque la concesión ya se había otorgado y se necesitaba asistencia inmediata para renegociar el comienzo de las operaciones, que tropezaba con oposición pública. Si el proyecto no se hubiera adaptado talentosamente y no se hubiera aprobado rápidamente ateniéndose a la situación planteada, lejos hubiera estado de rendir los resultados satisfactorios que tuvo.

Cuadro 3.2: Secuencia de un proyecto de línea de actividad



3.25 **En términos generales, la gestión de desembolso de los proyectos de respaldo a la participación privada en la infraestructura ha sido mucho peor que la de los proyectos del FOMIN en otros sectores.** Alrededor de 75% de los proyectos de este grupo quedó a la zaga de la curva media de los desembolsos de proyectos del FOMIN.

Gráfico 3.1: Curva normalizada de desembolso de los proyectos de infraestructura del FOMIN



- 3.26 **El análisis de los proyectos pone de relieve una serie de aspectos que caracteriza los proyectos sumamente eficientes. La calificación de los integrantes del equipo ejecutor es el factor más distintivo en las intervenciones del FOMIN.** En los proyectos cuyo equipo ejecutor es reducido, bien calificado y dedicado, como en el caso del programa de transferencia de activos turísticos en el Ecuador (véase el recuadro siguiente), en el que un equipo de tres mujeres impulsó el programa a pesar de los retrasos relacionados con la licitación, cumpliendo por su cuenta muchos de los cometidos que inicialmente iba a encomendarse a consultores. Esto determinó considerables reducciones de los costos y la concentración del asesoramiento de los consultores en actividades con alto valor agregado. En segundo lugar, en los proyectos sumamente eficientes se tiende a contratar asesoramiento especializado sólo en lo atinente a un aspecto sucinto y de importancia esencial, como ocurrió, por ejemplo, en el programa de respaldo a las negociaciones sobre telecomunicaciones en Trinidad y Tobago o a los proyectos de seguridad en la aviación. Finalmente, en los proyectos muy eficientes se busca la estandarización a fin de reducir los costos, como ocurrió en el caso de programas de concesiones en el Uruguay, donde los instrumentos se aplicaron a los servicios de transporte, energía y agua y saneamiento.

Recuadro 3.3: La transferencia de activos turísticos estatales ociosos – Un esfuerzo eficiente

Para el Ecuador, el turismo es una de las fuentes más importantes de generación de divisas, empleo y crecimiento económico. En 1999 el turismo ya representaba 1,6% del PIB. La tasa de crecimiento anual del sector fue de casi el 10% durante la década, un valor muy superior al resto de la economía. El gobierno se propuso apoyar el desarrollo del sector turístico en colaboración con el sector privado, generando procesos abiertos, participativos y colaborativos, que promovieran el desarrollo de una industria turística sostenible y dinámica. Con estos objetivos, el Ministerio de Turismo (MINTUR) obtuvo, mediante el Decreto Ejecutivo 259 de 2000, plenos poderes como única entidad responsable de la orientación y facilitación del fomento de las actividades turísticas.

Durante los años ochenta, la Corporación Ecuatoriana de Turismo (CETUR) había emprendido la construcción de instalaciones turísticas administradas por el Estado y, tras la fusión de CETUR con el Ministerio de Turismo en 1998, estos activos pasaron a depender del MINTUR. Más recientemente, el MINTUR diseñó un Plan de Competitividad Turística con la asistencia de la Organización Mundial de Turismo. Durante la preparación del plan, se comprobó que sería necesaria una nueva ley de turismo, modificatoria de la Ley de Turismo de 1997 y que los activos que MINTUR había heredado a raíz de su fusión con CETUR debían ser transferidos para permitir que el sector privado asumiera un papel protagónico en el desarrollo de infraestructura turística.

El propósito de la nueva ley, promulgada en diciembre de 2002, fue reafirmar el rol de MINTUR como regulador del sector y generar un marco legal tendiente a reforzar la promoción del sector. El FOMIN se propuso colaborar en la transferencia de estos bienes para acelerar este proceso de focalización del MINTUR con tal finalidad aprobó, en 2001, un Programa de Apoyo a la Desinversión de Bienes del Ministerio de Turismo (MIF ATN/MT 7511-EC). La lista de potenciales activos que se privatizaría incluía hoteles, paradores, refugios, restaurantes, un autódromo, un museo y participaciones en seis empresas, entre otros, en total, unos 34 activos, con valor preliminar de US\$6 millones.

El programa del FOMIN buscó no solo facilitar la venta transparente y efectiva de los activos, sino que el producto de estos bienes pudiera preservarse bajo una estructura fiduciaria que permitiera potenciar las actividades de promoción turística. Asimismo, se procuró que la metodología de desinversión y utilización del producto de las ventas pudiera ser replicada en otras reparticiones del estado. El potencial de aplicación de la

metodología en otros ámbitos del Estado sería importante, ya que se estimaba que solo bajo el ámbito del poder ejecutivo nacional había más de US\$600 millones en activos inmovilizados, sin incluir los activos de otros poderes del estado, ni los de los gobiernos provinciales y municipales.

Para la administración de lo recaudado mediante las ventas, se diseñó un novedoso mecanismo de fideicomiso con reglas explícitas de administración que serían ejecutadas por un fiduciario independiente, de forma tal que se limitara el riesgo de manejo político de los fondos. El fondo que se puso en marcha merced al programa del FOMIN se denomina Fondo de Promoción Turística y según la Ley de Turismo que le dio origen, se encuentra al servicio de "la promoción del turismo interno y receptivo del Ecuador, constituido por contrato irrevocable de fideicomiso mercantil, siendo el Estado el constituyente y beneficiario del mismo". Se estableció, asimismo, que "el patrimonio autónomo contará con los siguientes ingresos: uno por mil sobre el valor de los activos fijos de las empresas turísticas; el producto de la venta de bienes inmuebles de propiedad del Ministerio de Turismo; los valores por concesión de registro de turismo; ingresos de autogestión del MINTUR; partidas del Presupuesto General del Estado, US\$5 por cada pasaje aéreo que se venda en el Ecuador para viajar fuera del país y fondos provenientes de gobiernos, de organismos internacionales o cualquier otra donación"

El esquema desarrollado con este programa permitió por primera vez que el estado ecuatoriano utilizara la figura del fideicomiso mercantil para orientar inversiones públicas y privadas al crecimiento de un sector de la economía. Además, el proyecto prueba la factibilidad de esta metodología de disposición de activos como alternativa a los remates tradicionales, en los cuales no solo se perdía el control de plan de desarrollo de los activos una vez realizado el remate, sino que también se perdía la oportunidad de maximizar los valores de realización. Finalmente, en lugar de destinar los recursos obtenidos al gasto corriente, se los preserva bajo un fondo que reinvierte sus utilidades y provee mayor autosustentabilidad.

- 3.27 **En general, los proyectos de respaldo a la participación privada en la infraestructura han resultado deficientes. La ejecución de más del 75% de ellos tropezó con demoras considerables y la tasa de desembolso estuvo por debajo de la prevista, incluso cuando se la normalizó para tomar en cuenta la pauta de desembolso típica de todos los proyectos del FOMIN (curva "S").** Los datos de los análisis de caso y los estudios de los organismos ejecutores indican que las demoras más importantes se debieron a la dedicación de esos organismos a la búsqueda de respaldo político para las reformas, un promedio de alrededor de 27 meses por proyecto. Otras demoras correspondieron a la aprobación de los proyectos y la autorización de los fondos de contrapartida necesarios (12 meses), la adquisición de equipos y programas de informática (nueve meses), la contratación de consultores (siete meses) y el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad para el primer desembolso (cuatro meses).
- 3.28 **Cuando se considera la clase de proyecto y el sector, las mismas fuentes indican que los proyectos del sector de agua y saneamiento y los programas de refuerzo del marco regulador plantearon la mayoría de los problemas en materia de ejecución y que casi el 90% se retrasó con respecto a la pauta normal de los desembolsos.** En cuanto a las dificultades, siguieron a estos proyectos los de transporte y de reforma sectorial. Empero, la variación más alta de las demoras, entendida como los proyectos problemáticos más atrasados, correspondió a los de privatización y a los multisectoriales.

**Recuadro 3.4: La reforma del sector de la energía del Uruguay
Una buena selección de organismos ejecutores**

El Uruguay debía enfrentar el problema de que todos sus recursos hidroeléctricos ya estaban siendo explotados y no había otras fuentes de energía. Se requerían importantes inversiones para la modernización del sector de electricidad y, eventualmente, para la instalación de nueva capacidad de generación e interconexiones internacionales, en el marco de un mercado regional de electricidad en formación. El desarrollo de la industria del gas natural, inexistente a principios de los años noventa, también requeriría importantes recursos en caso de que se importara el gas desde la Argentina. Estas perspectivas ponían de relieve la necesidad de crear condiciones propicias para atraer inversiones privadas al sector, que complementaran los recursos del sector público y, al mismo tiempo, de otorgar prioridad al uso más eficiente de los recursos ya existentes. Esta dificultad se agudizaba debido a las estructuras oligopólicas y monopólicas, tanto en mercado de electricidad como el de hidrocarburos, con las presencias dominantes de UTE y ANCAP respectivamente.

El FOMIN apoyó la reforma del sector energético uruguayo con una continuidad y constancia remarcable. Cuatro cooperaciones técnicas se dirigieron al sector, actuando en forma complementaria y sucesiva, en una combinación que resultó efectiva para impulsar la reforma del sector, que aún se encuentra en curso. En 1995, se preparó la primera operación de Reforma del Sector Energético (MIF ATN/MT 5276-UR). En 1996, se apoyó el proceso de concesión del Gasoducto Buenos Aires – Montevideo (MIF ATN/MT 5232-UR). Poco después, mediante otra operación del FOMIN, el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Concesiones de Obras y Servicios Públicos (MIF ATN/MT 5533-UR) aprobado en 1997, se continuó prestando apoyo a la concesión del mencionado gasoducto. Se entendió, que las implicaciones iban más allá de la concesión de la obra en sí, pues tenía el potencial de producir la gran apertura del mercado energético uruguayo. Finalmente, en 2002 el FOMIN aprobó el Programa de Apoyo a la Regulación del Sector Energético (MIF ATN/MT 7909-UR) para contribuir a solidificar la regulación energética.

El apoyo del FOMIN a la reforma del sector energético de Uruguay mostró también cambios positivos. Las razones de un buen resultado en Uruguay se basarían, no solo en el acompañamiento sostenido a lo largo del tiempo mediante una cadena de operaciones sucesivas, sino también en la selección de los ejecutores. Para los primeros proyectos se seleccionó como ejecutor a la Dirección Nacional de Energía (DNE), una entidad con responsabilidad global sobre el sector energético, y la posibilidad de realización de una planificación a largo plazo y optimización del sector. Para las operaciones más recientes, se seleccionó a la Unidad de Regulación de Energía y Electricidad (UREE), el ente regulador del sector recientemente formado en el 2000, contribuyendo a consolidar las reformas sectoriales e institucionales anteriormente iniciadas.

- 3.29 **Casi la mitad de los organismos ejecutores carecía de experiencia previa de trabajo con el FOMIN o con el Banco y, por consiguiente, la comunicación de los procedimientos y requisitos administrativos del Banco era fundamental para la eficiencia de los proyectos.** Sin embargo, las encuestas y análisis de caso indicaron que antes de la elegibilidad para el desembolso sólo un tercio de los organismos ejecutores había recibido información sobre los procedimientos administrativos del FOMIN y del Banco, concretamente los relativos a adquisiciones, contrataciones y desembolsos. Es posible que los problemas administrativos denunciados por los organismos ejecutores guarden relación con su falta de conocimiento de los procedimientos del FOMIN y del Banco.
- 3.30 **Otro problema de eficiencia se refiere a la contratación de los servicios de consultoría y la omisión del uso de material preparado en proyectos anteriores. Para todos los proyectos de este grupo se necesitaron servicios de**

- consultoría y, en muchos casos, eran sustancialmente los mismos para diferentes proyectos.** Durante la evaluación, se comprobó mediante los análisis de caso que las mismas firmas consultoras fueron contratadas para llevar cabo sustancialmente el mismo trabajo en distintos países, aunque porciones sustanciales del trabajo podían haberse transferido sin grandes cambios. Esta reiteración fue muy pronunciada en los sectores de electricidad y seguridad en la aviación y se percibió también, aunque en menor grado, en todos los proyectos relacionados con cuestiones de regulación, cualquiera fuera el sector.
- 3.31 **Faltó comunicación entre los proyectos y compartimiento de las experiencias, cuando esto pudo ser provechoso puesto que casi todos los países hacían frente a problemas similares para la transformación de su infraestructura y el establecimiento de entidades reguladoras adecuadas.** El FOMIN y el Banco no facilitaron el acceso a otro trabajo similar realizado bajo su patrocinio, ni a una nómina de consultores calificados o cualquier otra clase de referencia acerca del costo previsto de distintas tareas. Mediante las encuestas de organismos ejecutores, se constató que, si bien una mayoría de los proyectos del FOMIN se originó en coordinación con otros programas del Grupo del Banco, sólo en la mitad de ellos se mantuvo esa coordinación durante la ejecución.
- 3.32 **La falta de precisión en la definición de los términos de referencia también atentó contra la eficiencia.** La amplia definición de los términos de referencia determinó que se modificara las prioridades de los proyectos durante la ejecución, a fin de asimilar las necesidades de los organismos ejecutores y tuvo un foco muy amplio y, por ende, su grado de eficiencia resultó bajo. En cambio, los proyectos más eficientes fueron aquellos con una estricta definición de los objetivos. Por ejemplo, el FOMIN llevó a cabo en Trinidad y Tobago un proyecto eficiente en el que el alcance del trabajo de los consultores fue limitado y bien concentrado. Además, el FOMIN y el Banco explicaron cabalmente los procedimientos administrativos de contratación y desembolso y el organismo ejecutor se ciñó estrictamente a éstos. Esto, por ejemplo, condujo a la renegociación satisfactoria del contrato existente con un proveedor de telecomunicaciones en uno de los países, que significó virtualmente la apertura del sector a otros participantes privados. Todo esto se consiguió con menos de US\$300.000 de recursos del FOMIN.
- 3.33 **Algunos proyectos incluyeron componentes de “recuperación contingente”. La recuperación podría haber aumentado la productividad de los recursos del FOMIN, pero sólo se recuperó el 25% de los recursos.** Sólo ocho de los 86 proyectos analizados fueron diseñados con un elemento de recuperación contingente. La recuperación se condicionó a la conclusión satisfactoria del proceso de participación privada y se previó que los fondos del FOMIN serían devueltos por el adjudicatario de la licitación. El FOMIN, por ejemplo, podría haber recuperado parte de su contribución en el caso del programa de privatización de la República Dominicana, gracias al buen resultado financiero de la venta de las compañías de electricidad. Sin embargo, transcurrieron varios meses y el FOMIN y el organismo

ejecutor ignoraban la forma de aplicar los procedimientos de recuperación. Al cabo de consultas jurídicas se determinó que los fondos recuperados ya no pertenecían al FOMIN y serían usados por el Gobierno de la República Dominicana para “actividades compatibles con el perfeccionamiento de la reforma del sector de electricidad”. Esto muestra la ausencia de un criterio sistemático de maximización de los recursos recuperados y, potencialmente, la pérdida de una oportunidad para que el sector privado reafirme el valor de sus productos generados gracias a proyectos del FOMIN y su disposición a reembolsarlos.

D. Innovación

- 3.34 La capacidad de innovación de un proyecto se define en función del suministro de un nuevo producto o servicio o del mejoramiento del proceso o el método de suministro de un producto o servicio ya existente. El grado de innovación de los proyectos también se midió en función de la atención y las preguntas que el proyecto despertó entre entidades ajenas, el grado de imitación del proyecto por otros o su incorporación al cauce central de ideas para proyectos.
- 3.35 **A partir de los análisis de casos realizados por OVE, puede concluirse que los proyectos del FOMIN relacionados con la participación del sector privado en la infraestructura incluyeron numerosos elementos innovadores.** La innovación se registró, principalmente, en la etapa de diseño ya que casi todos los proyectos incluyeron por lo menos un elemento novedoso, pero se desdibujó durante la ejecución y el cierre de los proyectos, a medida que los organismos ejecutores debieron esforzarse para alcanzar, por lo menos, las metas básicas. Sin embargo, como promedio siete de cada 10 proyectos de este grupo contenía por lo menos un elemento innovador que fue posteriormente imitado o usado por otros, dentro o fuera del Grupo del Banco y esto pone de manifiesto el efecto demostrativo bastante satisfactorio logrado por los proyectos de este grupo.
- 3.36 **Las innovaciones desarrolladas en los proyectos de este grupo han sido injustamente ignoradas, dadas ciertas especificidades e innovaciones técnicas introducidas en conceptos más antiguos.** Han sido, empero, sumamente valiosas y encierran potencial para el futuro, no sólo en el FOMIN sino también para la continuidad de la cooperación con el resto del Grupo del Banco. El FOMIN, por ejemplo, ha desarrollado proyectos como la modernización del transporte urbano en Panamá y el respaldo a los pequeños operadores de autobuses o el respaldo a la renegociación de la concesión de un vertedero sanitario en El Salvador, donde hubo tres elementos innovadores esenciales. En primer lugar, ambos proyectos conllevaron coinversiones de los sectores público y privado. En el caso de Panamá, por ejemplo, el sector público reconstruiría la infraestructura y el sector privado sufragaría el costo de los nuevos vehículos y sistemas de cobro de los boletos. Esto abre una clara posibilidad de que el Banco coopere con el FOMIN en el cofinanciamiento de la porción correspondiente al sector privado. La misma combinación podría configurarse con PRI si la porción del sector público fuera

asumida por otra empresa privada. En segundo lugar, ambos proyectos guardaron estrecha relación con el medio ambiente y fueron sumamente beneficiosos para éste. Por ejemplo, el vertedero sanitario de San Salvador ayudó a la solución de un grave problema de contaminación del agua. Finalmente, ambos proyectos se concentraron en la ejecución como parte integral de valor aportado por el FOMIN a los organismos ejecutores en tal medida que se tomaron disposiciones especiales para asegurar la participación práctica de consultores experimentados. Muchos de estos elementos también estuvieron presentes en otros proyectos, como el programa de respaldo a la transferencia de activos del turismo, en el cual el FOMIN coadyuvó al establecimiento del fondo fiduciario mediante el cual se usaron contribuciones públicas y particulares en beneficio de la industria turística del Ecuador.

Recuadro 3.5: Transporte urbano – Cooperación innovadora entre los sectores público y privado

La ciudad de Panamá experimentaba un fenómeno de crecimiento descontrolado, que no era ajeno a decenas de otros centros urbanos en la región de América Latina y el Caribe. El sistema de transporte urbano se había tornado financieramente insostenible, con una feroz competencia, que lo hacía deficitario para sus operadores quienes eran incapaces de mantener y renovar sus unidades. Esto se combinaba con altos niveles de contaminación e inseguridad vial, experimentándose hasta 60 accidentes de tránsito diarios. La tendencia al uso del autobús era claramente declinante. En 1985, aproximadamente el 75% de todos los viajes diarios se hacía por autobús y para la primavera de 2000, ese porcentaje había disminuido al 48%. En su reemplazo, el alto crecimiento del parque automotor, de alrededor del 10% anual, producía crecientes demoras para el desplazamiento urbano.

Las tarifas del transporte público de pasajeros, no se habían actualizado en más de 20 años y la competencia había deteriorado la rentabilidad en forma marcada. La iniciativa privada no parecía poder resolver este dilema por sí sola. Por ejemplo, cuando algunos operadores privados introdujeron autobuses con aire acondicionado, iniciaron sus operaciones con una tarifa de US\$1, pero la competencia hizo que en menos de 18 meses llegaran a cobrar hasta US\$0,20, un valor muy por debajo de los costos operativos e incompatible con la reposición y mantenimiento de las unidades. La falta de regulación unificada y la intensa competencia desleal entre operadores no generaban un ámbito adecuado para la mejora de servicios ni de la eficiencia. Adicionalmente, el sector había caído presa de organizadores de extracción sindical, quienes literalmente vendían los permisos de rutas, con precios a los US\$50.000 para las rutas más atractivas.

Hasta la creación de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre de Panamá (ATTT) en 1999, la responsabilidad del transporte urbano estaba dividida entre tres ministerios, con una confusa superposición de funciones. A partir su creación, la ATTT tuvo a su cargo toda la responsabilidad jurídica y reglamentaria para llevar a cabo una reestructuración completa del subsector, sin que fuera necesario hacer otros cambios jurídicos para esa reforma. Además se le proveyó de autofinanciamiento permanente mediante el cobro de licencias anuales y de infracciones menores de tránsito, disponiendo además de pleno apoyo político.

Por su parte, las entidades sindicales del transporte, CONATO y CANATRA, firmaron en mayo de 2001 un convenio de unificación de tarifas con la ATTT. Sin embargo, esto desembocó en violentas protestas populares y a raíz de éstas la aplicación del nuevo esquema tarifario se suspendió por siete meses. Unos cinco días antes de vencerse ese plazo un juzgado suspendió la aplicación de la suba tarifaria, lo que provocó una huelga, esta vez del sector del transporte. Tres días después, por decreto presidencial, se ordenó la aplicación de la nueva tarifa, pero solo para aquellos vehículos que cumplieran las condiciones estipuladas en el convenio de mayo de 2001, concediéndose un plazo extraordinario hasta marzo 2002 para la regularización de vehículos.

El FOMIN está actualmente asistiendo a la ATTT en la reestructuración del sector de autobuses urbanos de Panamá mediante un método muy innovador que conlleva inversiones conjuntas de los sectores público y privado y plena participación de las entidades sindicales representativas del sector. Para ello se busca

consolidar el marco normativo y promover la participación del sector privado a fin de mejorar el servicio en forma significativa. Esto incluye la disminución en la edad promedio de las flotillas y el aumento de la productividad de modo que la rentabilidad de las operaciones atraiga inversión privada por un valor estimado de US\$100 millones en renovación de flotas. Por su parte, el estado acompañaría con US\$40 millones de obras viales y señalización y US\$30 millones en facilidades crediticias, provistas por el Banco de Panamá.

Dadas las evidentes complejidades de implementación de este tipo de reformas y su alta sensibilidad política, la ATTT buscó la cooperación de entidades que ya hubieran ejecutado reformas similares en otros países. El programa del FOMIN fue decisivo para que este asesoramiento se pusiera a disposición de la ATTT y es muy improbable que se hubiera podido contar con este tipo de apoyo sin la participación del FOMIN. El acuerdo con la consultora seleccionada por medio del programa incluye un sistema de consultas técnicas y pasantías de capacitación con Transmilenio, la nueva empresa privada de transporte público de Bogotá. Transmilenio es un ejemplo de reforma rápida y efectiva de transporte urbano, tomada como referencia en todo el mundo y por medio del proyecto del FOMIN se trata de adaptarla a la ciudad de Panamá. El sistema de Transmilenio se puso en marcha en menos de tres años, entre enero 1998 y diciembre 2000, y consiste en carriles centrales exclusivos en arterias troncales, redes alimentadoras y un sistema de estaciones inteligentes. Las líneas troncales son servidas por buses diesel articulados para 160 pasajeros y las líneas alimentadoras por buses de 80 pasajeros de capacidad. El sistema tiene una capacidad de hasta 45.000 pasajeros por hora en cada dirección, incluyendo un servicio expreso, con una velocidad de desplazamiento promedio de 26,2 km/h, muy superior a las velocidades entre 10 y 18 km/h que experimentaban anteriormente las diferentes troncales. Transmilenio se sustenta sin subsidios, con un boleto promedio de US\$0,36 y realiza unos 630.000 viajes diarios por día laborable. Las muertes por accidentes de autobuses disminuyeron radicalmente y las emisiones particuladas bajaron más del 30%. La productividad es muy alta, con 1.945 pasajeros por vehículo por día y 325 km recorridos por autobús por día.

A su vez, mediante el programa del FOMIN en Panamá se trató de repetir los mecanismos novedosos de atracción de inversión privada utilizados por Transmilenio. En Bogotá, las inversiones se realizaron mediante un fideicomiso público privado al que se unieron los antiguos operadores de buses en carácter de accionistas. Se motivó la asociación entre pequeños operadores e inversionistas, mediante requerimientos de capital mínimo. Por su parte el gobierno municipal y el nacional invirtieron US\$5 millones por kilómetro para cubrir el costo del acondicionamiento de vías troncales, estaciones, patios y garajes. Sumando el plan de inversiones hasta 2016, se invertirían unos US\$1.970 millones, de los cuales US\$1.296 millones serían aportados por la nación y US\$674 millones por el distrito. La inversión de los concesionarios privados sería de US\$974 millones, de los cuales US\$900 millones corresponden a la compra de 4.475 buses articulados y US\$74 millones al costo de los equipos de cobranza. Según el DNP de Colombia, la inversión se repagaría en la mitad del horizonte de planificación de 15 años. A la fecha, Transmilenio ya tiene en operación 165 buses articulados y 240 buses no articulados y goza de una excelente imagen pública.

3.37 Otras innovaciones son igualmente promisorias. Por ejemplo, el FOMIN fue pionero en el uso del marco jurídico que ya existe en muchos países para favorecer la participación privada en la infraestructura. Esto fue notorio en proyectos como el de respaldo a la competencia en las telecomunicaciones de Trinidad y Tobago o de respaldo a las organizaciones de protección del consumidor en el Brasil. El proyecto de Trinidad y Tobago se configuró de manera que el proceso de renegociación de un contrato con el monopolio privado proveedor de los servicios de telecomunicaciones en el país terminara abriendo el mercado a la competencia, cuando el monopolio renunció a la exclusividad a cambio de otras garantías que necesitaba. Esto se llevó a cabo sin que fuera necesaria la modificación de ley alguna o que se sometiera a un debate parlamentario abierto la delicada cuestión de la apertura del mercado. De la misma manera, la asociación de consumidores del

Brasil que recibió el respaldo del FOMIN, usó activamente el sistema tribunalicio existente para la defensa de los consumidores.

- 3.38 **El FOMIN ha innovado en cuanto al uso de los canales de comunicación y promoción existentes para impulsar el proceso de participación privada en la infraestructura.** Por ejemplo, para el respaldo a las organizaciones de protección al consumidor en el Brasil, se recurrió a campañas de radio y televisión para llegar a un público de más de 1,5 millón de consumidores. Asimismo, para el programa de respaldo a las concesiones en el Uruguay se usó Uruguay XXI, una red ya existente de promoción de inversiones internacionales.
- 3.39 **Otras innovaciones promovidas por el FOMIN guardan relación con la estandarización. Por ejemplo, dentro del marco de los programas de respaldo a concesiones viales en Chile, de fortalecimiento del ente regulador de los servicios de agua y saneamiento en el Uruguay o de reforma del sector del agua en Mendoza, Argentina, se desarrollaron metodologías estandarizadas que el FOMIN puede transferir a otras partes.** En el caso del programa de concesiones viales en Chile, se comprobó que uno de los aspectos más engorrosos se relacionaba con las expropiaciones para obtener el derecho de paso para carreteras. Se decidió entonces la automatización del proceso y se creó un sistema basado en computadora que ayudó a la administración del proceso con significativas ganancias de eficiencia y efectividad. En el sector de agua y saneamiento, el ente regulador de estos servicios en Chile estableció un mecanismo estandarizado de cobranza conforme al cual se requiere que los operadores suministren información muy precisa que luego se factora en un sistema automático de tarifas. En el Uruguay, el OFMIN ayudó al organismo ejecutor a estandarizar todos los elementos y procesos de una concesión pública, facilitando enormemente el cierre de varias transacciones y creando y la creación de un inventario de proyectos que puede otorgarse en concesión. Esta experiencia es sumamente aplicable a otros países. Finalmente, en Mendoza, los reguladores de los servicios de agua y saneamiento debían controlar al proveedor más importante que atendía a las zonas metropolitanas más vastas y, también, mejorar y garantizar los servicios prestados por casi 200 operadores más pequeños. Con ayuda del FOMIN, el ente regulador creó un sistema moderno de regulación, capacitación y asistencia para los operadores más pequeños.
- 3.40 **El FOMIN también actuó de manera decisiva en cuanto a todos los aspectos de la incorporación de los consumidores a los procesos de privatización.** Esto se llevó a cabo mediante el respaldo directo de las organizaciones de protección del consumidor y, también, la introducción de módulos novedosos de respaldo al consumidor en las entidades reguladoras a cuya creación ayudó el FOMIN. Por ejemplo, el servicio de atención al consumidor del sistema de agua y saneamiento de Chile es una muestra estupenda de esta clase de innovación promovida por el FOMIN, cuya importancia va mucho más allá de la atención y solución de reclamos. Se reconoce ampliamente que las nociones negativas de los

consumidores constituyen la mayor amenaza contra el proceso de privatización. En el futuro, el trabajo con las entidades reguladoras en todos los aspectos relacionados con la participación de los consumidores puede ampliar la base de respaldo político para las reformas y puede brindar medios viables y bien financiados de protección constante para el consumidor en el ámbito de esas entidades. De la misma forma, el FOMIN ayudó a la creación de programas de propiedad de los empleados en algunos procesos de participación privada, como el del sector del agua en Mendoza. La atención adecuada a los intereses de los trabajadores es otro factor estabilizador que el FOMIN ha aportado por medio de proyectos de esta índole.

3.41 **Los procesos de integración regional constituyen un motivo de interés reciente para el FOMIN y encierran una promesa de cooperación futura con el Grupo del Banco a medida que avanzan iniciativas como el Plan Puebla-Panamá. Hasta el presente, el FOMIN ha aportado innovaciones interesantes por intermedio de sus programas regionales de capacitación para entidades reguladoras.** Esto facilita la configuración de reglamentos compatibles y ayuda a la creación de centros de estudio en los que se detalla distintos proyectos de integración o se disipan conflictos.

3.42 **Aunque las reformas de la infraestructura han figurado en la primera línea de los cambios económicos operados en la región durante varios años, hay todavía un enorme caudal de oportunidades para la innovación en casi todos los países y, especialmente, en los sectores menos maduros.** Por ejemplo, el proyecto del FOMIN de respaldo a la concesión de un sistema de infraestructura fue sumamente innovador, pese que en Chile el proceso de reforma se encontraba relativamente avanzado. Pese a la privatización satisfactoria de los sectores de energía y telecomunicaciones, así como de varias empresas estatales, el nuevo sistema de concesiones de carreteras, establecido en 1995, constituyó una innovación profunda que fue objeto de acalorados debates con la participación de políticos, académicos, la sociedad civil y el sector privado. Una vez aprobada por el Congreso la legislación pertinente, era necesario el establecimiento de una institución eficiente que condujera el proceso y en ese momento el respaldo del FOMIN se tornó esencial. Esta nueva entidad completó satisfactoriamente la privatización de las carreteras con la inversión privada de un total estimado de US\$3.500 millones. Al presente, el gobierno está extendiendo el sistema de concesiones privadas a la construcción de hospitales públicos y otras actividades.

E. Sustentabilidad

3.43 **Se entiende por sustentabilidad la capacidad de los países para sustentar las reformas y de los organismos ejecutores para prestar los servicios producidos o respaldados por medio de los proyectos cuando finaliza la financiación del FOMIN.** En este sentido hay dos cuestiones fundamentales, a saber: i) ¿El proceso de privatización o concesión iniciado es sustentable?; y ii) ¿Se mantendrá el marco normativo y las instituciones reguladoras son sustentables? Es posible que las

respuestas a estos interrogantes varíen de acuerdo con los países y los sectores, pero puede formularse algunas consideraciones generales.

- 3.44 **Se percibe una tendencia creciente contra la participación privada en la infraestructura que puede crear dificultades para la sustentabilidad de los cambios iniciados en los años noventa.** Las encuestas de Latinbarómetro indican que el público en general ha comenzado a oponerse al proceso de privatización y que el porcentaje de los respondientes considera que ese proceso no ha sido beneficioso para el país pasó de 57% en 2000 a 64% en 2001. Solamente en Brasil, Chile, Panamá y Paraguay el porcentaje ha disminuido, pero sigue siendo de 50% en un país exitoso como Chile. Varias iniciativas recientes, como las relativas a los servicios de agua en Cochabamba, Bolivia, electricidad en Arequipa, Perú, teléfonos en el Paraguay, electricidad en la República Dominicana y en el Ecuador, han sido canceladas o suspendidas. Por otro lado, un caudal creciente de estudios y testimonios académicos sugiere que el proceso de privatización ha surtido un efecto positivo en el bienestar de los consumidores, el crecimiento económico y la eficiencia en el uso de recursos escasos.
- 3.45 **La asequibilidad de los servicios se ha convertido en una cuestión más apremiante y los servicios, las entidades reguladoras y los gobiernos se ven ante la exigencia de aplicar soluciones urgentes.** Se previó que durante los años noventa habría un firme crecimiento del ingreso per cápita, pero ese aumento ha sido desparejo y un número creciente de desempleados se ve en dificultades para pagar por los servicios privatizados. Por ejemplo, en la Argentina, en 1998, aun antes de la devaluación del peso, las facturas por servicios representaban 10% o más del ingreso total para un tercio de la población, un grupo en el cual la tasa de desempleo alcanzaba a casi 30%. En distintos grados, esta situación se repite en el resto de la región y, por ejemplo, en la República Dominicana, las subas de las tarifas de la electricidad provocaron manifestaciones públicas violentas y la intervención directa del poder ejecutivo en el problema.
- 3.46 **Se ha constatado que la creación de un consenso con participación de las distintas ramas del sector público y los participantes existentes y potenciales del sector privado, constituye un instrumento eficaz para hacer frente a situaciones de esa índole en forma sustentable.** La mayoría de los inversionistas privados considera, según una encuesta reciente, que las intervenciones fragmentarias y de último minuto del poder ejecutivo constituyen un factor desestabilizador¹⁷. En cambio, las actividades organizadas de conformación de un consenso, pueden incrementar la eficiencia general del sistema y propiciar una corriente más sostenida de inversiones privadas en el mediano y largo plazo. En el caso del sector de la electricidad en Colombia, suele afirmarse que las numerosas reuniones de planificación y creación de consenso realizadas en la ciudad de Santa

¹⁷ Lamech, Ranjit and Saeed, Kazim, "Private Power Investors in developing Countries: Survey 2002-Preliminary Findings", Banco Mundial, presentado en el Foro de la Energía 2002, 5 de junio de 2002.

Marta ayudaron a que un sistema de electricidad en bancarrota encontrara salidas viables y llegara a convenios en términos de planificación de capacidad y cooperación entre los sectores público y privado. Las reuniones de Santa Marta se organizaron con menos de US\$50.000 de ayuda de organizaciones multilaterales y constituyeron un foro en el que fue posible la negociación y el compromiso entre las distintas partes.

Recuadro 3.6: Las reuniones de Santa Marta
Formación de consenso para la reforma del sector de la electricidad en Colombia

En 1984, el sector de la electricidad de Colombia estaba virtualmente en quiebra, según la afirmación del ministro de Energía y Minas en esa época. Los bancos multilaterales habían respaldado al sector por espacio de treinta años sin mayores variaciones de sus métodos y la construcción excesiva de plantas de generación hidroeléctrica había acumulado una deuda que, debido a la rápida devaluación del peso, había pasado súbitamente de US\$1.800 millones a US\$3.500 millones. Los especialistas convinieron entonces que había llegado el momento de a) detener las construcciones nuevas en el sector, por ejemplo un proyecto hidroeléctrico de US\$3.000 millones denominado URRRA, b) hacer mejor uso de la capacidad instalada, y c) aumentar las tarifas. El problema era que no existía una autoridad central que supervisara el sistema y había docenas de participantes con intereses divergentes, a escala nacional y municipal.

El ministro, que recién había ocupado el cargo y estaba a la búsqueda de prioridades para un programa de trabajo, acogió complacido la propuesta de varias misiones de los bancos multilaterales para que el tema se debatiera con todos los interesados, con objeto de llegar a una solución de consenso y se programó una conferencia de tres días para abril de 1985. La Representación del Banco en Bogotá colaboró con el gobierno en la preparación de una lista de participantes y en el manejo de los aspectos logísticos. Entretanto, el Banco dio a conocer sus comentarios acerca del proyecto de URRRA, cuyo mayor beneficiario sería una enorme empresa de servicios llamada CORELCA. El Banco opinaba que el proyecto no se justificaba y que el sector de la electricidad debía diversificarse, reduciendo su extrema dependencia de la generación hidroeléctrica y este pronunciamiento provocó una tempestad.

Se invitó a ministros, secretarios permanentes, jefes de los servicios públicos y sus contratistas, varios alcaldes (porque algunos servicios eran municipales), parlamentarios, consultores especializados y representantes del partido de oposición. Los grupos de intereses especiales, que aspiraban a seguir construyendo plantas hidroeléctricas, también manifestaron su deseo de participar en las reuniones y se les invitó. Aunque los colombianos se manifestaron al principio reacios a hacerlo, aceptaron la sugerencia de que se incluyera a seis representantes de los departamentos de proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, porque estas instituciones también eran parte interesada. Todos los invitados aceptaron el convite, de modo que poseían, en conjunto, facultades para cambiar el sector de la electricidad, constituyendo un grupo bipartidario que podía cumplir cualquier compromiso que asumiera aunque sólo faltara un año para las elecciones. Las invitaciones fueron firmadas por los Ministros de Hacienda, Minas y Energía y Planificación del Desarrollo y se contrató a dos facilitadores para que condujeran el debate y la concertación de acuerdos.

Empero, cuando los participantes llegaron a Santa Marta, la pequeña ciudad norteña donde habría de realizarse la conferencia, comprobaron que una nueva integrante del equipo local de la conferencia, escogida por el ministro de Planificación, vetaba de plano el criterio de participación ya acordado. Deseaba que se llevara a cabo una reunión convencional de "cabezas parlantes" e insistía en que "los ministros quieren pronunciar discursos, no entrar en tratativas."

Tras muchas horas de discusiones agotadoras en torno a la agenda, se llegó a un acuerdo. Los cuatro ministros pronunciarían discursos de apertura y luego los facilitadores pondrían en marcha el proceso. De esta forma, la conferencia ingresó a la fase de diagnóstico, concebida con objeto de comprender los aspectos económicos, políticos y culturales de la situación de la electricidad colombiana y de alentar al grupo para que propusiera la mayor cantidad posible de ideas. Se dividió a los participantes en grupos heterogéneos de diez personas, constituidos para que incluyeran a representantes de todos los ámbitos del sector de la electricidad y con un

facilitador cada uno. Se les pidió que propusieran ideas y que se escucharan sin emitir comentarios ni juicios, dando paso a las preguntas que buscaran clarificaciones y no a las que entrañaran críticas. Sobrevino luego la etapa de análisis de los interesados, durante la cual se debatieron los temas y las prioridades de un cambio, así como la comprensión de las posibles reacciones del entorno político. Los mismos grupos volvieron a reunirse, ahora para escucharse mutuamente primero y luego para debatir cada idea hasta agotar el tema. Finalmente, se abrió una etapa de trazado de un plan de acción para que de la conferencia surgieran compromisos y resultados claros. Entre las recomendaciones concretas figuraron: la formación de una entidad “rectora” o gobernante encargada de la administración del sector de la electricidad, una nueva orientación política que incluyera la congelación de nuevas construcciones por espacio de cinco años, la diversificación de la hidroelectricidad hacia otras fuentes mediante la conversión de plantas existentes (la generación hidroeléctrica había absorbido 90% de las inversiones en el sector durante los treinta años anteriores), la diversificación geográfica (la mayor parte de la generación provenía de una cuenca hidrográfica) y un cambio en la estructura y los niveles de las tarifas, incluyendo préstamos externos para ganar tiempo. Durante la última sesión de la conferencia, el grupo se concentró en los pasos siguientes y formó un grupo de trabajo de nivel jerárquico medio.

Años más tarde se consideraría que la conferencia había cambiado radicalmente el clima de trabajo. Los participantes clave habían pasado de la inacción a un compromiso con propuestas de cambio detalladas, perceptibles en las numerosas actividades que se pusieron en marcha. Por ejemplo, el grupo de trabajo completó el informe y el Ministerio de Minas y Energía organizó una serie de seminarios con objeto de analizarlo y formalizar los compromisos para la ejecución del plan de trabajo. El informe se usó durante el proceso de negociación política que el gobierno debió llevar a cabo con el parlamento y, entretanto, el Ministro de Minas y Energía había iniciado la aplicación de algunas recomendaciones antes, inclusive, de que se concluyera el informe. Congeló inmediatamente las construcciones y estableció un órgano coordinador interino, denominado Junta Técnica de Energía, que fue el precursor de la Junta Nacional de Energía, cuya creación requería la aprobación del Congreso, obtenida ulteriormente. La Junta Nacional de Energía, reemplazante de la Junta Técnica, trabajó en cooperación con todas las entidades del sector, a fin de dar cumplimiento a sus vastas responsabilidades en material de planificación y formulación de políticas y programas de inversiones para el sector.

Luego, contando con un amplio apoyo, el ministro integró los sectores de electricidad y energía y los colocó bajo su control (hasta entonces, el sector de electricidad había soslayado al ministerio por medio de sus contratos propios y notificando directamente a los ministerios de Hacienda y de Planificación). El ministro comunicó personalmente las conclusiones de la conferencia al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo y obtuvo el respaldo de ambos organismos para la financiación de un estudio del sector de la energía que ayudara a la formulación de una estrategia de energía pormenorizada, basada en el informe de la conferencia de Santa Marta junto con dos seminarios de seguimiento, para ayudar al diseño de mecanismos de coordinación y planes de ejecución.

Las nuevas políticas sentaron las bases para que el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Exportación e Importación del Japón concedieran sendos préstamos de US\$300 millones que sirvieron como alivio temporario de la crisis financiera. Cuando los préstamos llegaron a consideración de los directorios de los bancos, en el otoño de 1987 (hemisferio boreal), Colombia ya había satisfecho la mayoría de las condiciones —propuestas por el propio país en primer término. Varios de los participantes clave en el seminario llegarían a ser ministros.

Sin embargo, el proceso iniciado en Santa Marta no se detuvo y en 1990 tuvo lugar en la misma ciudad, una nueva sesión estratégica, que condujo al diseño de un plan de tres años para la reestructuración del sector de la energía. Lamentablemente, Colombia tropezó con graves carencias de electricidad a comienzos de los años noventa y las grandes ciudades sufrieron apagones frecuentes. Una sequía de alcances únicos en el siglo, causada probablemente por el fenómeno meteorológico de "El Niño" agravada por la dependencia excesiva del país de la generación hidroeléctrica y el fracaso en el mantenimiento de una disponibilidad real de capacidad alternativa en el país, resaltan el hecho de que las situaciones de esta índole se reiteran con el paso del tiempo y los mecanismos de solución apropiados pueden ser los más convenientes para los países y para el sector privado y un posible campo de actividad interesante para el FOMIN.

- 3.47 **El FOMIN ha demostrado que está en condiciones de brindar asistencia técnica concentrada en el ataque a las raíces del descontento de la opinión pública. Aunque sus intervenciones son relativamente pequeñas e individuales, su trabajo en campos como la protección del consumidor, la mejor reglamentación, marcos institucionales apropiados, esquemas tarifarios adecuados que brindan acceso y asequibilidad, transparencia y generación de información, ha abordado algunos de los problemas más difíciles en materia de reforma de la infraestructura.** Aunque reina incertidumbre acerca de la sustentabilidad general del proceso de privatización, todavía hay tiempo. Sobre la base de la experiencia previa, el FOMIN puede organizar el suministro de un respaldo más sistemático a esos esfuerzos. El FOMIN imprimió más énfasis a la transparencia en las transacciones, a fin de que el diseño fuera más equitativo y se tomara en cuenta y se enunciara los beneficios para la población en el largo plazo. Al mismo tiempo, algunos proyectos como los de respaldo a las entidades reguladoras o de protección del consumidor, hicieron hincapié en la explicación de los beneficios de la privatización al público y en la incorporación de la sociedad civil.
- 3.48 **El principal motivo de preocupación en la evaluación de la sustentabilidad es que las evidencias de los análisis de caso sugieren que debe emprenderse esfuerzos adicionales en material de desarrollo de la capacidad de regulación en casi todos los países.** La mayoría de las entidades reguladoras experimenta dificultades con los procesos de fijación de las tarifas de manera que se promueva la productividad fomentando, al mismo tiempo, las inversiones necesarias en capacidad. Asimismo, la protección del consumidor es débil y, a menudo, se reduce a sistemas engorrosos de trámite de reclamos, que no surten efecto real alguno en las opiniones del consumidor. La opinión pública y los inversionistas no manifiestan mucha confianza en las instituciones actuales y debe procederse a un fortalecimiento sustancial de éstas. La sustentabilidad de todo el proceso de privatización también depende considerablemente de la pertinencia del proceso de regulación. El FOMIN ha impulsado un mejoramiento de la reglamentación financiando algunas iniciativas nacionales y regionales de capacitación para las entidades reguladoras. El Grupo del Banco puede coadyuvar a este esfuerzo realizando un análisis riguroso de las debilidades de cada país en material de regulación y proponiendo programas para subsanarlas en el largo plazo.

Recuadro 3.7: Capacitación a favor de la sustentabilidad en el largo plazo

La mayoría de los países de la región ha avanzado en la privatización de muchos servicios y otros países siguen en la etapa de decidir si privatizan y cuándo lo hacen, definir el alcance de las iniciativas de privatización. Todos enfrentan la tarea de preparar nuevos cuadros para regular la acción presente o potencial de los operadores privados, administrar la cooperación público - privada y las concesiones. En los últimos años, el BID, mediante iniciativas impulsadas por sus departamentos regionales de operaciones regionales, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS) -en colaboración con otras instituciones- ha preparado material técnico y ha organizado actividades para ayudar a orientar la labor y el diálogo de política del Banco en materia de regulación, privatización y

financiamiento de proyectos de infraestructura. La División Infraestructura y Mercados Financieros de SDS se ha mantenido activa en el apoyo a la investigación y la difusión de información sobre estos temas. Una de las iniciativas del Banco en este campo se elaboró con el apoyo de la Kennedy School of Government de Harvard University. Como parte de estas iniciativas, en 1997 el BID encomendó a la KSG el diseño conjunto de un seminario de dos semanas para atender las necesidades de sus países miembros en este campo. El seminario, denominado Infraestructura en una Economía de Mercado, combina los estudios de casos, lecturas y conferencias, conformando una experiencia docente intensiva de alta calidad para los encargados de la formulación de políticas y los profesionales.

En 1999, el FOMIN aprobó un programa regional para la creación de una Red Universitaria de Educación y Capacitación en Privatización y Regulación Infraestructurales (MIF ATN/MH-6631), ejecutado por la División de Cooperación Técnica Regional del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco, con el apoyo de un asesor externo. El objetivo general del programa era crear una capacidad regional para la formación en privatización, regulación y financiamiento infraestructurales y fomentar la acción combinada de las universidades de la región para profundizar los conocimientos en materia de regulación y financiamiento de servicios de infraestructura. Los objetivos específicos del programa fueron los siguientes: i) aumento de la disponibilidad y pertinencia de la capacitación en regulación y financiamiento de servicios de infraestructura en América Latina; ii) mejoramiento del suministro de material didáctico, estudios de caso e instructores en la región, en las esferas objeto del programa, y iii) creación y sustento de una red de instituciones de la región capaz de brindar capacitación de calidad en estas esferas.

A la fecha el Banco firmó acuerdos con cinco universidades seleccionadas por su capacidad y compromiso. Asimismo, el 9 de septiembre de 2000 firmó un acuerdo de prestación de servicios hasta el 31 de enero de 2004 con KSG, para que ésta asista a las universidades seleccionadas en el fortalecimiento de capacidades relacionadas a la capacitación en temas de infraestructura, financiación y regulación. Como resultado, se organizaron tres reuniones para los miembros de la red, a saber en Boston en mayo 2001, en Cartagena en enero 2002 y en San Salvador, Brasil en noviembre de 2002, planificándose una cuarta reunión en Lima en agosto 2003. Asimismo se desarrollaron y revisaron seis estudios de caso, y más de diez se encuentran en preparación. Adicionalmente, la mayoría de las universidades participantes se encuentran diseñando o han comenzado en partir desde el primer semestre de 2002, nuevos cursos de maestría, especialización y/o ejecutivos en el tema. Finalmente, se diseñó un sitio en la Internet para uso interno de la red y se planea convertirlo en un sitio abierto en el futuro.

Otra iniciativa complementaria, fue aprobada por el FOMIN en 2000. El Programa de Regulación Energética (MIF ATN/MH-7046-AR) se propuso desarrollar un Programa de Especialización en Regulación, difundirlo y fortalecer a la unidad ejecutora para asegurar su sostenibilidad después de la culminación de la asistencia técnica. El programa se desarrollará en tres módulos: básico, intermedio y avanzado y un seminario de clausura de nivel internacional. El programa estará supervisado por una universidad internacional que actuará como asesor externo, todo ello en procura de la excelencia académica y la calidad en los métodos de capacitación de los recursos humanos que participen del programa. A diferencia del programa ejecutado con KSG, este programa contaba con un fuerte aporte de contrapartida de entes reguladores energéticos de la Argentina, que habían destinado recursos para la capacitación especializada de su personal mediante el programa.

La demanda de capacitación técnica en el área de regulación energética, ha crecido exponencialmente en la última década, no solo en la Argentina, sino a escala regional. Por ejemplo, al momento del inicio del proyecto, existían en la Argentina numerosos demandantes potenciales de capacitación. En el sector de energía eléctrica un ente regulador nacional, 13 entes reguladores provinciales, cuatro en formación, 44 empresas generadoras, 50 empresas distribuidoras, 47 transportistas, dos comercializadoras y 408 grandes usuarios. En el sector gas un ente regulador de carácter nacional, 22 productores, dos transportadores y nueve distribuidores. No obstante esto, los entes reguladores no habían respaldado en forma explícita ninguna iniciativa de formación profesional a largo plazo, a pesar de que disponían de recursos suficientes y los aplicaban rutinariamente al pago de capacitación en diferentes instituciones nacionales e internacionales.

El ejecutor, el Centro Argentino de Regulación Energética (CEARE), con el apoyo del FOMIN, captó estos recursos para generar un programa de calidad a la medida de las necesidades del mercado argentino y regional y con una posibilidad cierta de autosostenibilidad en el futuro. Asimismo, durante la ejecución se descubrió el potencial para generar un programa de capacitación a distancia. El CEARE ha recolectado los correos electrónicos de casi 1.000 entes reguladores en el ámbito regional y planea dirigirse a ellos con contenidos profesionales y motivarlos a participar en las actividades. Asimismo, se instauró un novedoso programa de becas, ofreciéndolas entre otros a asociaciones de consultores, para que estos a su vez difundieran los contenidos a otros colegas y clientes.

- 3.49 **En lo que atañe a los proyectos de este grupo, ningún organismo ejecutor había preparado, al momento de la aprobación, un plan a largo plazo para llevar la capacidad de regulación a un nivel deseable ni había presentado un análisis del marco institucional que sirviera como orientación e instrumento de supervisión del proceso de privatización.** En casi 75% de los proyectos se omitió una evaluación de la capacidad institucional de los organismos ejecutores. Asimismo, en más de 80% de los proyectos se omitió un análisis de la experiencia previa y pertinente de los organismos ejecutores con proyectos similares o cualquier clase de análisis de su capacidad financiera y operacional.
- 3.50 **El proceso de selección de los organismos ejecutores no ha sido conducente a la sustentabilidad en el largo plazo.** Los análisis de caso indican que el proceso de selección fue sumamente pasivo. En 60% de los casos, los organismos ejecutores fueron escogidos porque eran la única entidad facultada por ley para llevar a cabo la clase de actividades definida por el proyecto. Aunque pareciera que esta era la única opción posible, se tomó sin consideración de la experiencia previa o, aun, del hecho de que muchos entes sólo existían en el papel. Sólo en 20% de los casos se escogió el organismo ejecutor sobre la base de su capacidad técnica y de ejecución conocida.
- 3.51 **El equipo evaluador consideró independientemente los recursos comprometidos por los organismos ejecutores y se constató, en general, un alto grado de incorporación de los proyectos al cauce central del trabajo de la organización. Empero, casi la mitad de los proyectos se vio afectada por la baja calidad del compromiso de la contraparte,** tanto en lo atinente al nivel de los recursos humanos como a otros comprometidos para el proyecto. La sustentabilidad de los propios organismos ejecutores resultó débil y esto puede constituir una amenaza grave a lo dicho antes si no se obtiene un mayor refuerzo de las instituciones. Los recursos del FOMIN eran sumamente necesarios para promover el cambio, pero una vez que se agotaron, más de 75% de los organismos ejecutores tropezó con dificultades para cubrir sus costos. La mayoría de éstos estaba constituida por entes estatales con alguna suerte de obligaciones de regulación o supervisión. Esto pone relieve cuán importante es el compromiso presupuestario de los países y una buena alineación con sus metas generales.

3.52 **La base institucional constituye un activo muy importante para el FOMIN y el Grupo del Banco, que puede facilitar la búsqueda de medios para multiplicar el valor de la red de organismos ejecutores dinámicos que ha formado mediante su respaldo a la participación privada en la infraestructura.** El FOMIN se ha comprometido a favor del “fortalecimiento institucional” de los organismos ejecutores de sus proyectos, pero la definición del “fortalecimiento institucional” ha resultado demasiado genérica y esto ha debilitado la eficacia de la actividad del FOMIN, porque no puede establecerse un control sobre los resultados, aparte del seguimiento de las actividades cumplidas, por ejemplo las horas de capacitación ofrecidas. Además, sólo en algunos casos se siguió un proceso competitivo para la selección de los integrantes mejor calificados para un equipo o de una organización institucional conforme a criterios acordados de antemano y basados en normas de idoneidad que el FOMIN puede ayudar a que se institucionalicen a escala regional. Esta concentración en la selección, la estabilidad y el cultivo a largo plazo de los recursos humanos e institucionales, ha resultado sumamente beneficiosa en los pocos casos en que estuvo presente.

F. Adicionalidad

3.53 La adicionalidad mide el grado en que los recursos financieros y técnicos del FOMIN fueron decisivos para la consecución de los resultados previstos del proyecto. También se distingue otro sentido de adicionalidad en la evaluación de la medida en que el proyecto encerró lecciones importantes para proyectos similares u ofreció nociones acerca de la forma en que los organismos ejecutores y el FOMIN pueden administrar proyectos o procesos similares.

3.54 **Sin tomar en cuenta las contribuciones de otros organismos multilaterales y las del sector privado, el aporte del FOMIN representó menos de 0,5% de la financiación total del Grupo del Banco para infraestructura. Por consiguiente, la adicionalidad de los recursos del FOMIN constituye un gran problema, que obliga a que el FOMIN determine ámbitos muy concretos en los que pueda desempeñar un papel crítico y brindar una contribución clave.** El FOMIN es un actor relativamente pequeño en el campo de la infraestructura y ha destinado a las actividades de este ámbito menos de US\$85 millones, mientras que el resto del Grupo del Banco, en el mismo período, les asignó más de US\$18.000 millones.

3.55 **Las evidencias indican que la mitad de los proyectos del FOMIN de respaldo a la participación privada en la infraestructura, alcanzó un grado alto o de mediano a alto en materia de adicionalidad. En la mitad de los casos, podría haberse alcanzado los resultados previstos sin la contribución del FOMIN.** Empero, esto se habría logrado al costo de demoras significativas necesarias para obtener financiación de otras fuentes. En algunos casos, los recursos del FOMIN permitieron la realización de estudios sumamente importantes que no habría sido posible llevar a cabo dentro de los presupuestos limitados disponibles, mientras que en otros permitieron la contratación de los mejores consultores especializados para

- que asesoraran en cuestiones jurídicas o en la negociación de contratos. En muchos casos, el hecho de que una porción clave de la reforma para la participación privada en la infraestructura fuera financiada mediante un proyecto del FOMIN, brindó la visibilidad necesaria para una mayor atención y concentración de recursos, que no se hubiera logrado sin la asistencia del FOMIN. En algunos casos, los proyectos del FOMIN constituyeron un paso inicial necesario o complementario de futuros préstamos para inversión del Banco o de PRI.
- 3.56 **Los proyectos con alto grado de adicionalidad suelen potenciar a algunos grupos empresariales dentro del sector público.** De los análisis de casos realizados por OVE, se desprenden algunas pautas comunes a los proyectos con alto grado de adicionalidad. Esto no sólo demuestra que la financiación del FOMIN puede ser altamente adicional y que el FOMIN está llamado a desempeñar un papel en este sector, sino que las pautas pueden reiterarse en la actividad futura del FOMIN. Fue el caso de la gestión de los activos turísticos en el Ecuador o del respaldo a la Administración Nacional de Energía en el Uruguay.
- 3.57 **Los proyectos del FOMIN con alto grado de adicionalidad también se ocuparon del desarrollo de instrumentos avanzados para la negociación o la administración de los procesos de participación privada y regulación.** Hay una necesidad creciente de respaldo para el tratamiento de los problemas relacionados con las negociaciones y dicho apoyo es muy frecuente, como consecuencia de la privatización. Fue el caso de las negociaciones respaldadas por el FOMIN en el sector de las telecomunicaciones de Trinidad y Tobago o las relacionadas con el vertedero sanitario en El Salvador. También se manifestó en proyectos como el respaldo a las concesiones en Uruguay, Chile y Ecuador, o el refuerzo de la regulación del sector del agua en Chile, en el cual se crearon instrumentos estandarizados. Si no hubiera sido por el FOMIN, es poco probable que hubiera podido hacerse tanto hincapié en una cuestión tan importante como la estandarización, cuyas implicaciones van más allá de la productividad y alcanzan a la médula de la estabilidad y la posibilidad de reiteración de los procesos de participación privada.
- 3.58 **El FOMIN también ha generado proyectos sumamente adicionales que giran en torno a la protección de los eslabones más débiles del proceso de privatización.** Por ejemplo, el FOMIN ha organizado proyectos orientados a la protección de los consumidores, los trabajadores o pequeñas y medianas empresas, como el programa de protección de los consumidores en el Brasil, el programa de propiedad de los empleados en Mendoza o las operaciones de pequeñas y medianas en la operación de autobuses en Panamá. También ha sido el caso aun con trabajadores informales, cuando el FOMIN prestó atención a las inquietudes de los recicladores informales de residuos en El Salvador, dentro del marco de la renegociación del vertedero sanitario en San Salvador. Aunque esos segmentos más débiles fueron objeto de la preocupación del Grupo del Banco, el FOMIN desempeñó un papel significativo en la oferta de opciones eficaces para ellos.

Recuadro 3.8: Protección del consumidor – La próxima frontera

La ola de privatizaciones experimentada en la segunda parte de la década de los años noventa, hizo imperativa la solidificación de los marcos normativos. En su nuevo papel fiscalizador, los gobiernos deben equilibrar los intereses de los inversionistas, los operadores y los consumidores. Típicamente, los consumidores han estado poco representados, lo cual ha generado una noción de multiplicación de abusos y falta de transparencia que conspira contra la sustentabilidad del modelo de privatización en el largo plazo.

El IDEC, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, es una ONG de consumidores, fundada en 1987, sin vínculos con empresas, gobiernos o partidos políticos, cuya misión es defender exclusivamente al consumidor, inclusive representándolo ante la justicia en causas colectivas. Para eso el IDEC tiene un programa de evaluación de productos y servicios, cuyos resultados publica en la revista Consumidor S.A., remitida a los asociados, que pagan unos US\$30 anuales de suscripción. El IDEC también edita libros para orientar a los consumidores sobre sus derechos y promover la discusión de temas en los ámbitos legislativo y judicial.

En 1999, el FOMIN aprobó un proyecto de Apoyo a la Protección del Consumidor de Servicios Públicos, que sería ejecutado por el IDEC. Este proyecto no sólo sería la primera experiencia en la que el IDEC tomaría fondos de una institución y no de consumidores, sino que también constituiría un avance pionero en materia de fortalecimiento de las organizaciones de consumidores. El proyecto se propuso incrementar la participación del consumidor en el proceso de privatización de los servicios públicos, particularmente los de agua potable, saneamiento, energía eléctrica y telecomunicaciones. Asimismo, se buscaba mejorar la fiscalización y control del suministro de dichos servicios. Inicialmente se realizarían actividades sólo en tres estados, São Paulo, Rio de Janeiro y Paraná, que representan 37% de la población del país. São Paulo y Rio de Janeiro fueron escogidos porque los procesos de privatización estaban avanzados, pero se enfrentaban a fuertes controversias. En Paraná, en cambio, el proceso era incipiente y se buscaba poder acompañarlo desde sus inicios.

En el sector del agua, el estado de São Paulo, que fue el primero en otorgar la concesión de servicios en Limeira (primera concesión privada de saneamiento en el Brasil, realizada en 1995), comenzaba a observarse que varios municipios intentaban anular las concesiones y volver a prestar directamente el servicio. Según el IDEC, algunas experiencias habían tenido resultados desastrosos, con notables aumentos de tarifas y baja calidad de servicio, aparte de denuncias de corrupción en los procesos de privatización que se tramitaban ante el Ministerio Público.

En el sector de la electricidad, desde 1995, cuando comenzó el proceso de privatización, los consumidores venían sufriendo aumentos de tarifas, que ya en 1996, ascendieron a 40% y siempre sobrepasaron al índice de precios al consumidor. Por ejemplo, un consumo de 200 Kwh. representaba 19% del salario mínimo en 1996, pero para pagar esa misma cuenta en mayo de 2002, ya era necesario 29% del salario mínimo. En agosto de 2002, la porción del salario mínimo necesaria para pagar esa misma cuenta creció al 34%, lo cual acrecentaba la urgencia de una respuesta hacia los consumidores.

En telefonía, Telebrás, una empresa pública federal, controlaba a todas las concesionarias de telefonía del país, incluyendo Telepar en Paraná, Telerj en Rio de Janeiro y Telesp en São Paulo. En julio de 1998, el gobierno promovió la división de Telebras en 12 sociedades de cartera por acciones regionales, cuyo control accionario se vendió a particulares dentro del marco de la mayor oferta pública de acciones de las bolsas de valores brasileñas. Desde ese momento, la oferta de servicios creció en forma exponencial, pero la capacidad de supervisión del ente regulador, ANATEL, se vio desbordada en numerosas ocasiones, llegando el IDEC a realizar reclamos judiciales contra ANATEL y las empresas. Por ejemplo, en 1999, mediante una acción judicial que ganó en primera instancia, el IDEC logró la suspensión por seis meses de un aumento de tarifas, exigiéndosele a las empresas que se abstuviesen de practicar reajustes, hasta que llegaran a cumplir las metas de calidad mínima, establecidas por la ANATEL. Se estima que durante esos seis meses, se estima que los aumentos que se dejaron sin efecto fueron equivalentes a una recaudación adicional de unos US\$80 millones.

En el marco del programa del FOMIN, especialistas internacionales colaboraron con expertos locales en la realización de un diagnóstico de las implicancias para el consumidor del marco normativo de los servicios públicos de agua, electricidad y telecomunicaciones. Asimismo, diseñaron planes de acción y modelos para ayudar en la fiscalización de los servicios públicos. El programa de capacitación incluyó la expansión de ésta a otras 15 organizaciones de apoyo al consumidor en otros 11 estados, así como la realización de aron a 76.900 estudiantes en 70 escuelas de São Paulo; 37.500 estudiantes en 50 escuelas de Rio de Janeiro; y 23.000 estudiantes en 20 escuelas de Curitiba. Finalmente, las campañas de televisión alcanzaron 3,5 millones de habitantes, las de radio a más de 600.000 personas y se organizó un seminario de clausura para la difusión de las lecciones aprendidas a la sociedad y grupos interesados.

Gracias a la exposición pública brindada por medio del proyecto, el IDEC ha logrado aumentar su base de asociados a más de 40.000, pública el Consumidor S.A., revista pionera en Brasil en pruebas comparativas y orientación al consumidor. Asimismo, desde 1987 ha promovido más de 1.000 acciones judiciales colectivas en defensa de los consumidores, brinda un servicio de orientación al consumidor, organiza publicaciones y cursos especializados y mantiene un sitio en la Internet (<http://www.idec.org.br/>) A la fecha, el IDEC, cuenta con un presupuesto anual de más de US\$1.600.000, lo que permite la continuidad de sus actividades.

3.59 El FOMIN también ha desempeñado un papel adicional muy importante en proyectos cuyo objetivo concreto era el desarrollo de redes y la distribución de las lecciones aprendidas. Aunque este es un campo de actividad futura, el FOMIN inició en fecha reciente la aprobación de proyectos de respaldo a redes de universidades para la capacitación de personal de entidades reguladoras. Asimismo, aprobó un proyecto de transferencia de enseñanzas extraídas de Bogotá a Ciudad de Panamá, en relación con el transporte colectivo urbano. Aunque esos proyecto aún no maduraron, los resultados preliminares muestran un alto grado de adicionalidad del FOMIN.

G. Margen de evaluación

3.60 Esta dimensión examina en qué medida se diseñaron los proyectos de participación privada en la infraestructura para que rindieran resultados mensurables y con qué frecuencia se llevó a cabo un ejercicio de evaluación. El equipo evaluador analizó si los indicadores habían sido definidos adecuadamente, si se había presupuestado un caudal adecuado de recursos para la evaluación del proyecto y si las evaluaciones habían impartido enseñanzas valiosas que luego habían sido difundidas.

3.61 En términos generales, el margen para la evaluación de los proyectos de participación privada en la infraestructura ha sido muy estrecho. El margen de evaluación de un proyecto comprende tres elementos, a saber: los *datos básicos* que generalmente se asientan en los estudios de factibilidad o sectoriales durante la etapa de diseño del proyecto; las *metas del proyecto* que se fijan en términos mensurables; y *referencias* escogidas de manera apropiada, que también se fijan en términos mensurables. Sólo alrededor de 25% de los proyectos tienen un caudal de datos básicos totalmente organizado, con el cual pueda compararse los resultados del proyecto y sólo en 30% de ellos se ha establecido un conjunto completo de metas que sirva para medir los resultados. En menos de 10% de los proyectos se

usó alguna clase de referencias que ayudara a la definición de las metas y orientara la ejecución. En términos globales, menos de 25% de los proyectos contó con un margen mínimo de evaluación, entendiéndose por tal la existencia de datos básicos, indicadores de metas y referencias adecuados.

- 3.62 Se comprobó la existencia de disparidades considerables entre las clasificaciones autoadjudicadas y asentadas en el sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos¹⁸ y las asignadas a cada proyecto en el curso de esta evaluación independiente¹⁹.** De la comparación entre las clasificaciones de 39 proyectos²⁰ asignadas por OVE en el curso de esta evaluación y las adjudicadas por el sistema de los informes de seguimiento del desempeño de proyectos, se desprende que en más de 60% de los casos las del sistema de dichos informes son excesivamente optimistas, hecho que siembra dudas acerca de la fiabilidad de los datos autoadjudicados. La diferencia entre ambos sistemas de clasificación es más amplia en cuanto a la consecución de los objetivos de desarrollo (DO). Alrededor de 62% de los proyectos recibieron una clasificación más optimista por medio de los informes de seguimiento del desempeño de proyectos que con el sistema de clasificación de OVE. Esto puede obedecer a la metodología usada por OVE en la que también se considera como factores otras fuentes de información sectorial, como la cobertura, tarifas, calidad del servicio o dinámicas del mercado.
- 3.63 También hay una diferencia pronunciada en lo atinente al progreso de la ejecución, por cuanto 41% de los proyectos recibió una clasificación del sistema de los informes de seguimiento del desempeño de proyectos mejor que la obtenida por medio de la evaluación independiente de OVE.** Esto puede ser

¹⁸ El sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos del FOMIN se puso en práctica en 2000 y significó un importante paso adelante en términos de disponibilidad de información y establecimiento de una cultura de seguimiento y evaluación en el seno del Grupo del BID. Para entonces ya había concluido la ejecución de unos 21 proyectos de respaldo a la participación privada en la infraestructura que, por consiguientes, nunca se asentaron en el sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos. En 2000, 2001 y 2002, el sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos consideró, respectivamente, 32, 30 y 28 proyectos de esta índole.

¹⁹ Las dificultades notorias que experimenta el mecanismo de autoclasificación que se usa para la configuración de las clasificaciones de los informes de seguimiento del desempeño de proyectos del FOMIN cobra más relieve cuando se compara los informes de seguimiento del desempeño de proyectos con las clasificaciones asignadas a cada proyecto en el curso de esta evaluación. Cabe señalar que OVE usó conceptos semejantes, aunque no exactamente los mismos, para la clasificación de los proyectos. La efectividad es similar a la consecución de los objetivos de desarrollo (DO) usada en los informes de seguimiento del desempeño de proyectos. La eficiencia es similar al progreso de la ejecución que se usa en los informes de seguimiento del desempeño de proyectos, así como el determinante más firme de la eficiencia es la adhesión al cronograma.

²⁰ Esta cantidad de proyectos es la mayor respecto de la cual puede establecerse dicha comparación. Esto toma en cuenta el hecho de que no existían datos de informes de seguimiento del desempeño de proyectos de los proyectos cancelados y que no podía asignarse imparcialmente una clasificación de OVE a los proyectos que se encontraban en sus tramos iniciales.

- una consecuencia de la inclusión en el análisis de OVE de los riesgos potenciales y de la ausencia de acciones contingentes apropiadas para seguir adelante con la ejecución. En este sentido, las clasificaciones de OVE quizá constituyan una suerte de indicador temprano de problemas futuros, a medida que avance la ejecución y que comiencen a suscitarse dificultades inminentes que los ejecutores no hayan planteado en forma adecuada en los informes de seguimiento del desempeño de proyectos.
- 3.64 **Las demoras considerables en la ejecución fueron generalizadas, pero rara vez provocaron una investigación o una evaluación de sus causas.** Aunque la ejecución de casi 80% de los proyectos de este grupo sufrió demoras, no se dispuso de un sistema que impusiera evaluaciones obligatorias de los proyectos cuyas demoras excedieran plazos convenidos de antemano. Las demoras se comunicaron usando los procedimientos de seguimiento normales, vale decir los informes de seguimiento del desempeño de proyectos, pero a menudo se aceptaron explicaciones sumamente generales para los retrasos. Además, las escasas evaluaciones de los proyectos sensiblemente demorados carecieron del alcance suficiente para determinar una reasignación rápida o la cancelación de los recursos del FOMIN pendientes.
- 3.65 **Pareciera que el componente de evaluación de los proyectos del FOMIN se trató más como un requisito administrativo que como un instrumento de gestión útil y como una herramienta de aprendizaje para ampliar el conocimiento institucional e incorporar las lecciones aprendidas al diseño de proyectos futuros.** Con frecuencia, se mantuvo las evaluaciones en los archivos de las Representaciones sin mayor difusión. Esta evaluación de OVE contribuyó a la compilación de muchas de ellas que no se encontraban disponibles antes, aunque algunas habían sido oficialmente destruidas en las Representaciones.
- 3.66 **Con respecto a ningún proyecto de esta índole se ha realizado una evaluación del impacto, lo cual deja al FOMIN con una comprensión incompleta de los resultados acumulados de sus intervenciones o de sus repercusiones a mediano y largo plazo en un campo sumamente sensible.** Pese a la disponibilidad relativa de información en material de desarrollo de la infraestructura, originalmente se asignó un caudal limitado de recursos a evaluaciones y en menos de 5% se preparó algo más que un sucinto informe de terminación de proyecto. Esto resulta especialmente antieconómico, no sólo debido a la posible dependencia de la información para el público, sino también porque el típico organismo ejecutor de proyectos del FOMIN de esta clase, se encuentra en una posición única para llevar a cabo esta clase de evaluación como parte de sus operaciones normales, como entidad reguladora o de planificación.

H. Síntesis de la gestión de los proyectos

- 3.67 Los proyectos de este grupo han sido sumamente importantes para el desenvolvimiento del sector privado. En algunos casos, como en los países de los grupos C y D, los efectos directos e inmediatos de los proyectos del FOMIN fueron muy significativos en términos de PIB y número de beneficiarios. Algunos proyectos se desarrollaron en ámbitos cuya importancia equivale al 10% del PIB o más y beneficiaron a millones de personas. Las características de efectividad y evaluación de los proyectos también han sido débiles. La escasa efectividad fue especialmente notoria en cuanto a la consecución de un marco reglamentario adecuado para asegurar el desarrollo de servicios de infraestructura eficaces y eficientes. Esto quizá haya obedecido a la complejidad de las tareas planteadas, pero debe examinarse a fin de introducir mejoras y clarificar cuándo la asistencia del FOMIN puede ser efectiva habida cuenta de la influencia de los procesos de decisiones políticas que afectan la reforma. Hasta ahora e independientemente de las causas, el hecho es que muchos proyectos del FOMIN de este grupo no cumplieron una buena parte de lo que se previó y que los mecanismos de evaluación no están en condiciones de determinar los resultados, lo cual impide un debate abierto en torno a las posibles mejoras.
- 3.68 La cuestión de la sustentabilidad de las reformas que abrieron paso a la participación del sector privado es, por cierto, el marco dentro del cual los resultados en aspectos claves como la regulación, tendrán un peso decisivo. En este sentido, es importante señalar que algunos proyectos del FOMIN innovaron por medio de métodos nuevos, en especial en lo tocante al refuerzo de los eslabones más débiles del proceso, como la protección del consumidor, los operadores más pequeños y el mejoramiento de la transparencia. La adicionalidad del FOMIN es una exigencia clave en este ámbito de uso intensivo de capital, en el que el FOMIN es apenas un actor menor, pero algunos componentes de las operaciones y proyectos permitieron la definición de ámbitos promisorios. En cualquier actividad futura del FOMIN en este campo, deberá aplicarse un criterio más selectivo en cuanto a las funciones clave, fundándose en su red previa de instituciones, usando sinergias regionales, respaldando procesos de integración, generando más información para la elaboración de referencias y la configuración de legitimidad y suministrando bases sólidas para la protección del consumidor y el aumento de la competencia en aquellas actividades en que sea viable.

IV. RESUMEN DE CONSTATAIONES Y CONCLUSIONES

- 4.1 En este capítulo se presenta una compilación de las constataciones y conclusiones derivadas de las actividades del FOMIN de respaldo a la participación privada en la infraestructura, que se dividen en dos categorías, a saber específicas y generales. Las constataciones específicas son las que guardan relación con las ramas temáticas de la participación privada en la infraestructura y las generales atañen a cuestiones

administrativas o de procedimiento que afectan a la actividad de los proyectos del FOMIN en general.

A. Respaldo a la participación privada en la infraestructura

- 4.2 Los servicios basados en la infraestructura son esenciales para las actividades de todos los hogares y empresas y constituyen un factor cardinal de crecimiento económico, alivio de la pobreza y sustentabilidad del medio ambiente.
- 4.3 **Conforme a ciertos cálculos²¹, en la infraestructura de la región de América Latina y el Caribe es necesaria una inversión anual equivalente al 4% a 6% del PIB. El capital disponible para inversiones no ha sido suficiente y a cubierto un promedio de apenas 2% a 3% del PIB regional.** La mayor proporción debería consagrarse al sector de la electricidad, que necesitaría alrededor de 40% de la inversión anual, seguido por las carreteras, con 30%, y los sectores de agua y saneamiento y de telecomunicaciones, con 15% cada uno.
- 4.4 **Los inversionistas privados se han concentrado en unos pocos países y sectores.** Por ejemplo, favorecieron al sector de las telecomunicaciones, que recibió alrededor de 43% del total de las inversiones en el sector de la infraestructura de la región de América Latina y el Caribe. Los inversionistas privados también han hecho inversiones abundantes en el sector de la energía, principalmente en la electricidad, que absorbió 32% de las inversiones privadas anuales. En cambio, los sectores de agua y saneamiento y de carreteras resultaron mucho menos atractivos para el sector privado y recibieron sólo 5% y 20%, respectivamente, de las inversiones.
- 4.5 **En los años noventa, como parte del “Consenso de Washington”, en la mayor parte de la acción de las instituciones multilaterales se concentró mucho más en los medios, es decir el “aumento de la participación del sector privado” que en los fines, es decir el suministro de servicios mejores, más accesibles y más asequibles, lo cual a su vez tendrá un efecto positivo en la productividad del sector privado.** Sin embargo, desde hace poco tiempo el debate se ha volcado a los efectos más sustantivos en el largo plazo, como la influencia en el crecimiento económico, el empleo, la reducción de la pobreza y el medio ambiente. Aún no se dispone de conclusiones ampliamente aceptadas relativas a estos efectos, pero las apreciaciones iniciales revelan problemas inquietantes de sentimientos públicos justificados contra algunos aspectos de la privatización, mencionados en el Capítulo 1. Pareciera que el fortalecimiento del marco reglamentario constituye la tarea principal que ha de llevarse a cabo para conseguir los beneficios deseados, minimizando al mismo tiempo los aspectos negativos de la privatización.

²¹ Marianne Fay, op. cit.

- 4.6 **Empero, la creación de instituciones reguladoras adecuadas y el compromiso con los resultados, constituyen un proceso prolongado, que exige una consagración a largo plazo de los países y del Grupo del BID.** Se trata de un proceso de consolidación institucional que exige una definición clara de los objetivos una buena enumeración de aspectos positivos y deficiencias y planes de acción bien definidos. Sin un adecuado fortalecimiento institucional, el poder de negociación de los operadores ha sido muy superior al de las entidades reguladoras y esto se ha visto acentuado por la concentración imprevista de los posibles oferentes privados interesados en la participación. Por ejemplo, el número de posibles participantes en las licitaciones para la concesión de los servicios de agua y saneamiento en las ciudades grandes de la región fue inferior a diez y una situación similar se suscitó en otros sectores y también con las empresas del sector público que aún prestan la mayor parte de los servicios en la región.
- 4.7 **El FOMIN y el resto del Grupo del Banco deben tener conciencia de los beneficios potenciales de la coordinación estratégica, orientándose a esfuerzos más sinérgicos con las otras dependencias del Grupo del BID.** Puede trabajarse con objeto de ampliar la coordinación del FOMIN con el resto del Grupo del Banco, en especial con PRI y con la CII. Una forma de lograrlo puede ser el suministro continuo de respaldo técnico especializado para este grupo de proyectos, en las etapas de diseño y de ejecución, aprovechando ambas para interiorizarse acerca de obstáculos y problemas concretos que deba superarse a fin de mejorar la participación del sector privado. Además, habida cuenta del carácter innovador que tienen para el Grupo del Banco algunas actividades encabezadas por el FOMIN, pueden plantearse y ordenarse (por ejemplo transporte colectivo urbano, aviación y protección del consumidor). Este servicio de valor agregado puede también respaldar a los departamentos regionales e interactuar con éstos en la preparación de estrategias de país y regionales concretas, definiendo oportunidades clave para el FOMIN mediante una coordinación más estrecha con PRI y con la CII, y visitas regulares a organismos ejecutores a fin de examinar proyectos individuales y ayudar a la configuración de soluciones para los nuevos problemas que puedan plantearse durante la ejecución.
- 4.8 **Como líder del fomento de la participación del sector privado, el FOMIN puede respaldar la generación de información apropiada acerca de la disponibilidad, precio y calidad de servicios de infraestructura, de modo que se establezca una mayor transparencia para beneficio de los usuarios y de los inversionistas, existentes y potenciales. Al presente, no se dispone a escala regional de un caudal coherente y completo de información de trabajo de esa índole y esta carencia dificulta la visibilidad de posibles oportunidades para el sector privado, así como las actividades de regulación y trazado de políticas.** Los indicadores de gestión de los servicios de infraestructura en lo que atañe a calidad, precio, capacidad y cobertura pueden ser decisivos para la determinación de referencias por parte de las entidades reguladoras de servicios de la región y para la promoción de la transparencia y la eficiencia del suministro de esos servicios.

Las organizaciones de consumidores y las autoridades también devengarían grandes beneficios de esta clase de actividad. Además, el FOMIN también puede considerar el suministro de respaldo, no sólo a las entidades reguladoras, sino también a las ramas planificadoras de los gobiernos, por ejemplo los ministerios de Planificación. Esas dependencias serían las más indicadas para disponer correcciones de fondo y la optimización global de los sectores que, a su vez, abrirían nuevos cauces para la participación del sector privado²². Como antes se dijo, en todos los países se observa una inquietud pública creciente con respecto a la participación privada en la infraestructura y esto obedece, en parte, a la falta de información y transparencia²³.

- 4.9 **El FOMIN debe mantener su expansión de actividades en los países de los grupos C y D, especialmente en lo que concierne al establecimiento de entidades reguladoras adecuadas y a la atracción de inversionistas particulares, debido en general a su tamaño más pequeño y a sus necesidades especiales.** En varios sentidos, las reformas del sector de la infraestructura han copiado lo que han llevado a cabo otros países más desarrollados o mercados más grandes, sin adaptarlo adecuadamente a la dimensión de los mercados, a la debilidad general de los gobiernos y a la falta de recursos humanos preparados. Las actividades del FOMIN pueden influir sensiblemente en esos países si se sigue el criterio estratégico recomendado.
- 4.10 **Además, el FOMIN debe seguir esforzándose para llevar a cabo proyectos novedosos en países de todo tamaño pero con un criterio más selectivo en los campos donde adicionalidad del FOMIN es considerable, habida cuenta de su tamaño relativamente más pequeño, las características novedosas o la relativa escasez del financiamiento y el respaldo de su red de instituciones de experiencias anteriores. El FOMIN ya ha logrado progresos en los campos que se encuentran a la vanguardia de la participación privada en la infraestructura.** Por ejemplo, el FOMIN puede considerar una mayor participación en: i) fortalecimiento de la regulación en el plano local el de los operadores más pequeños, o ambos; ii) aplicación de los instrumentos de concesión en otras ramas de la infraestructura, por ejemplo la atención de salud, etc; iii) promoción de otras fórmulas de participación del sector privado, como los contratos de administración o las concesiones de carácter local; iv) coordinación de actividades de regulación entre los países que formen parte de esquemas de integración; o v) algunas ramas

²² ADERASA, una asociación regional de entidades reguladoras de los servicios de agua respaldada inicialmente por un proyecto del FOMIN en Colombia, ha compilado una lista de alrededor de sesenta indicadores clave para ese sector, que podría clarificar la situación sectorial. Esa base de datos uniforme y sistemática aún no se encuentra disponible en cualquier otra fuente y exige un monto limitado de recursos que la asociación trata de obtener actualmente. La misma situación se observa en la mayoría de los otros sectores.

²³ Como se dijo, otros factores importantes son la falta de transparencia en las transacciones y la existencia de diseños no equitativos, en los cuales no se ha definido adecuadamente los intereses de los consumidores y los objetivos nacionales.

temáticas como la protección del consumidor, la capacitación de entidades reguladoras, el transporte urbano y la eliminación de residuos sólidos, entre otras.

- 4.11 **Hay un déficit general en cuanto a la protección de los eslabones más débiles de la apertura de los servicios de infraestructura a la participación del sector privado.** Ha habido, por ejemplo, pocos aunque importantes proyectos del FOMIN orientados a la protección de los consumidores, los trabajadores o las pequeñas y medianas empresas, como los casos del programa de protección del consumidor en el Brasil, el programa de propiedad de los empleados en Mendoza o la operación de pequeñas y medianas empresas de autobuses en Panamá. Lo mismo ocurrió. Inclusive con trabajadores informales, cuando el FOMIN se planteó la atención a las inquietudes de las personas dedicadas al reciclaje informal de residuos en El Salvador, dentro del marco de la renegociación de la concesión de un vertedero sanitario en San Salvador. Aunque esos segmentos más débiles fueran motivo del Grupo del Banco, el FOMIN cumplió una función significativa de planteamiento de opciones eficaces para ellos y en el mejoramiento de su grado de participación.
- 4.12 **Hay una serie de opciones e instrumentos que puede usarse para incorporar al sector privado a la construcción y suministro de servicios relacionados con la infraestructura. Por ejemplo, los proyectos del FOMIN han tropezado con numerosas dificultades en su búsqueda de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en toda la región.** Sin embargo, muchos servicios de agua están ensayando arreglos viables que conllevan un grado menor de participación, como las concesiones para la administración de los aspectos comerciales a cambio de una parte de las mejoras en las cuentas al cobro. El FOMIN debe estudiar la configuración de nuevas formas de participación privada que admita esta clase de flexibilidad en la etapa del diseño, sin desmedro de la disciplina que oriente la ejecución con una meta específica definida.
- 4.13 **La armonización y el respaldo a aspectos clave que promuevan la convergencia de los rasgos reglamentarios y las entidades reguladoras, rendiría beneficios promisorios, en especial para los países más pequeños.** El Grupo del BID participa activamente en procesos de integración de la infraestructura regional, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el Plan Puebla Panamá (PPP). La necesaria coordinación de los entes reguladores no ha sido adecuadamente estudiada o promovida, con excepción del sector de la energía en América Central. El PPP y la IIRSA han elaborado un excelente diagnóstico y planes de acción que pueden facilitar la definición de campos específicos de alta adicionalidad para la futura intervención del FOMIN. El FOMIN financia actualmente un proyecto de armonización de las compras de petróleo de América Central y puede asumir un papel rector en materia de integración de la infraestructura regional. Por último, el FOMIN ha resultado decisivo para la elaboración de nuevos métodos de participación del sector privado en el transporte urbano de Chile, Panamá y El

Salvador. Es posible la extensión de estas experiencias a otros países de la región, porque éstos hacen frente a problemas similares.

- 4.14 **Un ámbito donde también existe un gran potencial para el uso del FOMIN es el desarrollo de nuevos instrumentos financieros que abran cauce a la movilización de financiamiento a largo plazo en los mercados locales, especialmente en la moneda de cada país.** Esto podría estudiarse con las restantes dependencias del Grupo del Banco que trabajan con el sector privado, buscando sinergias y compartiendo experiencias en distintos campos. Esta actividad debe llevarse a cabo en estrecha asociación con inversionistas privados, fiscalizadores de los mercados de capital y fondos locales de jubilaciones, entre otros, usando como ejemplo útil las intervenciones satisfactorias que se haya llevado a cabo en capital de riesgo y en microfinanciamiento.

B. Definición, diseño, ejecución y evaluación de proyectos

- 4.15 **La efectividad de las intervenciones del FOMIN aumentará considerablemente si cada proyecto forma parte de una estrategia sectorial de largo plazo para crear instituciones reguladoras adecuadas o se les examina desde la perspectiva de su influencia general en la promoción de la participación del sector privado.** Aunque la mayoría de los proyectos evaluados son, en sí mismos, muy importantes, no pareciera que hayan sido resultado de una estrategia minuciosa y a largo plazo a fin de crear condiciones adecuadas para la participación del sector privado en la infraestructura. La mayor parte de los proyectos son respuestas a necesidades y problemas específicos, definidos por el personal del Banco, en la Sede o en las Representaciones.
- 4.16 **Si bien no hay datos que permitan determinar el tiempo transcurrido entre la presentación de una solicitud y el primer desembolso o la conclusión del proyecto, indudablemente es un proceso largo²⁴. Las líneas de actividad han sido eficaces para reducir un 60% la demora en el comienzo de la ejecución (primer desembolso).** La participación privada en la infraestructura constituye una reforma fundamental que debe llevarse a cabo cuando existe la “oportunidad política”. Esa oportunidad puede desaparecer si no se actúa de inmediato o si se demora excesivamente la percepción de resultados concretos de las reformas. Hubo asimismo prolongadas demoras en la ejecución de este grupo de proyectos, que, como promedio, duró 24 meses más que lo previsto originalmente. Se supuso que la existencia de líneas de actividad del FOMIN aprobadas de antemano, reduciría el tiempo necesario para la preparación de nuevos proyectos y simplificaría la ejecución, pero no hay evidencias de que así haya ocurrido en realidad.

²⁴ La fecha de presentación de una solicitud al Banco no se registra. El lapso medio que transcurre entre el registro de la solicitud de esta clase de proyectos y el primer desembolso es 23 meses y hasta la conclusión del proyecto 75 meses.

- 4.17 **Pareciera que los proyectos de líneas de actividad satisfactorios, comparten una serie de características que puede ilustrar acerca de posibles aspectos de mejoramiento.** En primer lugar, la finalidad de la línea se halla definida muy nítidamente, como en el caso de la aviación, de manera que la aprobación se agiliza gracias a la existencia de un buen caudal de investigación y trabajo preparatorio. En segundo lugar, aún no se ha determinado un buen grado de identificación e incentivos adecuados para que el resto del Grupo del Banco tenga interés en proyectos de líneas de actividad del FOMIN en el sector de la infraestructura. Incentivos de esa clase existen en los proyectos de líneas de actividad del FOMIN, como los de microfinanciamiento. En tercer lugar, la tempestividad es esencial para aprovechar la “oportunidad política” que permita una mayor participación privada en la infraestructura. En esta evaluación no se constató que las líneas de actividad hayan alcanzado el grado de flexibilidad de mecanismos como el que se usó en el pasado en el Fondo para Operaciones Especiales del Banco, merced al cual la Administración podía aprobar rápidamente misiones de corta duración consistentes en la asistencia de consultores especializados por menos de US\$30.000 y el Banco podía ejecutar rápidamente los contratos en nombre de los organismos ejecutores. Conforme a la evaluación, hay una demanda de mecanismos similares de desembolso rápido y el FOMIN podría adaptar niveles de aprobación, temas y participantes conforme a sus intereses.
- 4.18 **La política del FOMIN de evitar la financiación de segundas etapas, ha llevado al diseño de proyectos más complejos que se prolongan más de lo necesario.** El FOMIN debe reconocer que la configuración de marcos reglamentarios e instituciones adecuadas es un proceso de larga duración que se respalda mejor por medio de un método gradual que puede requerir un nivel de asistencia sostenido, sea del FOMIN o de otros interesados.
- 4.19 **La evaluación reveló que en la mayoría de los proyectos no había una definición precisa de metas y objetivo. En muchos casos sólo hay una definición de resultados, mientras que en otros los objetivos son demasiado amplios y generales. Se trata de un aspecto del diseño de los proyectos al que debe prestarse más atención.** Debe definirse claramente los objetivos del proyecto y en los documentos de éste debe enunciarse las acciones complementarias necesarias para alcanzarlos. En muy pocos casos se mencionaron los riesgos y cuando se hizo fue con tendencia a minimizarlos, cuando es bien sabido que los proyectos se desarrollan en un campo de actividad riesgoso.
- 4.20 **La efectividad del proyecto exige una clara definición de los problemas que habrá de solucionarse y de los resultados previstos, sin perder de vista que la participación privada es sólo un medio para mejorar la calidad, el acceso y la asequibilidad de los servicios, y esto debe medirse.** Se ha constatado que los organismos ejecutores que asumen la iniciativa de definir los problemas y los resultados obtienen resultados considerablemente mejores. Cuando no ha habido una buena definición de los problemas o cuando éstos han sido detectados

- principalmente por el Banco o por especialistas externos que no trabajan directamente en la institución beneficiaria, los resultados casi siempre han sido menos que satisfactorios.
- 4.21 **Los proyectos efectivos del FOMIN en el sector de la infraestructura tienen varias características comunes y, por ejemplo, tienden a contar con una rigurosa definición de los riesgos, que son comprendidos y aceptados por el Comité de Donantes.** Además, los proyectos sumamente eficaces generalmente se configuran totalmente en torno a la mitigación de los riesgos y, por ende, todas sus acciones se encaminan directamente a aminorar la resistencia a la reforma por parte de los principales interesados. **Finalmente los proyectos sumamente efectivos necesitan en todas las etapas un respaldo político adecuado o la capacidad para adaptarse a los cambios de ese respaldo. El apoyo de los consumidores y de los trabajadores también desempeña un papel importante que debe considerarse como un factor en todos los proyectos del FOMIN en este campo.**
- 4.22 **La calidad de los equipos ejecutores es un factor determinante. En los proyectos encomendados a equipos reducidos, altamente calificados y dedicados, no es raro que sus integrantes se encarguen de muchas tareas que en la planificación se había asignado a consultores. Esto merece una profunda atención a partir de la elegibilidad y debe confirmarse durante la preparación de los proyectos.** La buena ejecución generó reducciones significativas de los costos y la concentración del asesoramiento de los consultores en actividades con alto valor agregado. En segundo lugar, en los proyectos sumamente eficientes se tiende a recurrir al asesoramiento especializado en relación con un aspecto muy específico y crítico y, finalmente, se procura la estandarización a fin de reducir los costos. Así ocurrió, por ejemplo, en los programas de concesiones de Chile y Uruguay, en que los instrumentos se aplicaron a los servicios de transporte, energía y agua y saneamiento.
- 4.23 **La calidad de los organismos ejecutores depende del proceso de selección. Los organismos que han sido rigurosamente analizados antes de encomendársele la ejecución, tienden a rendir mejores resultados.** Sin embargo, se percibe una falta generalizada de personal especializado en cuestiones normativas. Debe incorporarse a todos los proyectos relacionados con cuestiones de regulación, programas de capacitación, a menos que el FOMIN decida encararlo como una actividad separada y disponible para un grupo íntegro de países. Esta solución tendría la ventaja de que eliminaría la duplicación y posibilitaría el uso de sinergias existentes, pero su aplicación resultará más complicada. Varios organismos ejecutores se encuentran sobrecargados con otras actividades y los proyectos del FOMIN sufrieron las consecuencias de este hecho. En casos así, es mejor incluir un análisis completo de la capacidad del organismo ejecutor para dar cumplimiento a todas sus obligaciones, pero es raro que esto se haga. El hecho de que los organismos ejecutores suelen ser las únicas entidades facultadas por ley para llevar a cabo proyectos de esta clase no exime a los equipos encargados de la preparación de

- proyectos de arbitrar todos los medios directos e indirectos posibles para maximizar las posibilidades de que los integrantes del equipo del proyecto se escojan sobre la base de sus méritos y que se les asegure estabilidad en el trabajo y una capacitación adecuada.
- 4.24 **Debe diseñarse las operaciones relacionadas con reformas sectoriales y cuestiones reglamentarias, con flexibilidad suficiente para asimilar los cambios inevitables que sobrevendrán durante la ejecución.** Se trata de temas respecto de los cuales no puede vislumbrarse desde el comienzo todas las dificultades y problemas y es posible que se susciten circunstancias imprevistas. Las demoras en la ejecución de un proyecto también pueden provocar cambios en los componentes de éste, ya que ciertos aspectos del proceso de reforma no deben posponerse y las prioridades, inevitablemente, variarán con el paso del tiempo. Si bien en la práctica algunos proyectos mostraron flexibilidad, se trata de un aspecto que debe considerarse en el diseño de todas las operaciones nuevas.
- 4.25 **Hubo, en general, escaso seguimiento técnico de la ejecución de este grupo de proyectos, porque los especialistas de las Representaciones se ocupan, principalmente, de las cuestiones administrativas y de procedimiento.** Es necesario respaldo técnico y puede obtenerse sinergias si ese respaldo ayuda a compartirlas lecciones y experiencias de proyectos similares de la región. Abundaron las demoras significativas sin que esto determinara alguna suerte de evaluación obligatoria realizada por una parte independiente capaz de redefinir los objetivos del proyecto.
- 4.26 **Además no debe considerarse independientes y autosuficientes los proyectos del FOMIN, porque su complementariedad con otras acciones del Grupo del BID ha constituido un factor importante de su buen resultado.** Aunque hay proyectos similares en distintos países de la región, se comprobó que la comunicación entre sus ejecutores es muy escasa comunicación y que casi no se comparte experiencias. El FOMIN debe mostrarse más activo en este sentido y promover reuniones de organismos ejecutores y reguladores de los distintos países. El FOMIN se encuentra en una posición ideal para cumplir un papel importante en la creación de un “banco de conocimientos” sobre reformas del sector de la infraestructura y fortalecimiento institucional y para la difusión de prácticas óptimas y enseñanzas extraídas. En algunos sectores, como los de electricidad, agua o comunicaciones, se ha organizado asociaciones regionales de entidades reguladoras, que el FOMIN podría contratar como organismos ejecutores con esa finalidad.
- 4.27 **Más del 50% de la financiación del FOMIN en este campo se destinó al pago de servicios de consultoría, pero con la información disponible es difícil realizar una evaluación general de la calidad de los servicios de esta clase que recibieron los distintos organismos ejecutores.** Debe solicitarse a los organismos ejecutores que informen y califiquen los servicios de consultoría que reciban, y esto

- puede ser un punto de partida importante para evitar la reiteración de errores. Las firmas que prestan los servicios especializados necesarios no son muchas y algunas de ellas han intervenido en varios proyectos, por lo cual sería provechoso para todo el proceso de reformas en la región que se informara a los recién llegados acerca de las experiencias con esas empresas. Como alternativa, esto podría hacerse de una manera más informal mediante la promoción de reuniones regulares de los organismos ejecutores en las cuales pueda intercambiarse esta información.
- 4.28 **El FOMIN, que ya ha aprobado 86 proyectos relacionados con la infraestructura en todos los países miembros de América Latina y el Caribe, puede emprender el refinamiento y la difusión de las lecciones aprendidas, con objeto de mejorar el diseño y la ejecución de futuras iniciativas.** Conforme a la evaluación, no existen mecanismos para el compartimiento de las lecciones aprendidas. Los conocimientos de los proyectos residen en los especialistas que los preparan y ejecutan y hasta ahora no se ha hecho uso sistemático de la red de profesionales especializados y los contactos dentro de la mayoría de las entidades reguladoras de la región. Como parte de la evaluación, se preparó una lista pormenorizada de especialistas a los que el FOMIN puede recurrir en futuras iniciativas, como grupos de colaboración, compilaciones de información o programas de capacitación.
- 4.29 **El Banco y el FOMIN deben ampliar el margen de evaluación de los proyectos, facilitando la aplicación del nuevo sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos y la ejecución de las evaluaciones intermedias y finales de los proyectos.** Las metas de los proyectos deben ser explícitas, bien definidas y sujetas a medición. El FOMIN debe asegurar que el presupuesto de cada proyecto incluya fondos para seguimiento y evaluación y debe evaluarse cada proyecto. Los resultados de la evaluación deben incorporarse al sistema de seguimiento, para que se encuentren disponibles en la Intranet y se distribuyan a los interesados. La evaluación y la difusión de resultados y experiencias son importantes dado el carácter novedoso de la mayoría de las operaciones, particularmente en sectores específicos y entre redes incipientes (por ejemplo, las asociaciones de entidades reguladores formadas recientemente). Debe usarse inclusive operaciones concretas con la finalidad específica de compartir lecciones, capacitación, determinación de referencias y difusión de información, recurriendo a casos ejemplares y a la red de organismos ejecutores anteriores, como plataforma institucional.
- 4.30 **El uso de las líneas de actividad ha sido escaso, salvo en lo que atañe a la de seguridad en la aviación.** Conforme a esta evaluación, no pareciera que esto obedezca a falta de interés o de importancia de las propias líneas, sino a las dificultades operacionales para obtener la aprobación de los proyectos. Aunque aprobó estas líneas, el FOMIN se ha mostrado reacio a calificar proyectos, sosteniendo que los departamentos operacionales usarían los recursos con un escaso nivel de adicionalidad. Empero, los proyectos de línea de actividad aprobados

generalmente han resultado muy eficaces, limitando los riesgos y los recursos comprometidos por el FOMIN para alcanzar una meta determinada. Además, los proyectos de línea de actividad tienden a ser más sucintos y mejor definidos, incluyendo los aspectos relativos a los indicadores para la medición de sus resultados. En tal sentido, las líneas de actividad son parte integral de una cartera equilibrada del FOMIN.