



DECIMOSEXTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Desarrollo del mercado de financiamiento de obra pública en Costa Rica: oportunidades y desafíos

*Investigador:
Francisco Sancho Villalobos*



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Decimocuarto Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

Presentación	4
La inversión del sector público	5
Necesidades de inversión en infraestructura	12
Deuda Pública.....	16
Sub-Ejecución Presupuestaria	19
Capacidad Técnica en Instituciones.....	20
La Concesión de Obra Pública y Necesidad de Esquemas Alternativos de Financiamiento.....	20
El Mercado de Capitales	22
El Fideicomiso de Desarrollo de Obra Pública	24
Necesidades de Instrumentos de Inversión de Largo Plazo	26
Oportunidades para el país a la luz de casos exitosos a nivel internacional.....	29
Desafíos y oportunidades para los próximos años.....	32
Referencias	35

Gráficos

Gráfico 1. Formación Bruta de Capital Fijo por Sector Institucional, 1999-2009	5
Gráfico 2. Calificación por Factor Componente del ICG 2009-2010.....	6
Gráfico 3. Participación de gastos de inversión en gasto total real del sector público.....	9
Gráfico 4. Gastos de Inversión Consejo Nacional de Vialidad, 2005-2009	10
Gráfico 5. Inversiones por Subsector de Infraestructura y Transportes, 2009.....	11
Gráfico 6. Composición de los Ingresos Sector Vial, 2010-2012.....	12
Gráfico 7. Total Gasto Público como Porcentaje del PIB	16
Gráfico 8. Composición de Deuda Pública según fuentes internas y externas, 2000- 2009	17
Gráfico 9. Composición de la Deuda Pública total Según Sector, 2000-2009.....	17
Gráfico 10. Composición de la Deuda Externa Pública por Sector, 2000-2009	18
Gráfico 11. Composición de Deuda entre Gobierno Central y Público No Financiero, 2000-2009	18
Gráfico 12. Servicio deuda respecto Gastos Total Gobierno Central, 1991-2008	19
Gráfico 13. Transacciones de la Bolsa Nacional de Valores por Mercado, 2001-2009 .	23
Gráfico 14. Transacciones de la Bolsa Nacional de Valores por Plazo, 2001-2009	23
Gráfico 15. Transacciones de la Bolsa Nacional de Valores por Sector, 2001-2009.....	24
Gráfico 16. Distribución de Fondos Administrados por Régimen de Pensiones, Diciembre 2009	26
Gráfico 17. Distribución de Fondos de Inversión Cerrados, 2009	26

Gráfico 18. Distribución de Fondos de Inversión Abiertos, 2009	27
Gráfico 19. Fondos en Créditos e Inversiones del Instituto Nacional de Seguros, 2008	28
Gráfico 20. Distribución de Crédito de Asociaciones Solidaristas, 2009	29
Gráfico 21. Distribución de Inversiones de Asociaciones Solidaristas, 2009.....	29
Gráfico 22. Chile: Número de proyectos e inversión acumulada en concesión de obra pública.....	30
Gráfico 23. Comparación de componentes de Índice de Competitividad Global.....	32

Cuadros

Cuadro 1. Gasto Total y de Inversión del Sector Público, 1999-2009.....	8
Cuadro 2. Inversión en Obras Públicas y Transporte Respecto al PIB Nominal, 2002-2009.....	10
Cuadro 3. Fuentes de Financiamiento de la Inversión en el Sector de Infraestructura y Transportes. 2009	11
Cuadro 4. Necesidades de Inversión Red Vial Nacional (Cifras en millones de dólares). 2010-2012	13
Cuadro 5. Cartera de proyectos Programados por el MOPT (Cifras en millones de dólares).....	14
Cuadro 6. Cartera de Proyectos Programa Regional Urbano (PRUGAM)	15
Cuadro 7. Cartera de Proyectos de Otras Instituciones del Sector Público.....	15
Cuadro 8. Chile: Distribución de la concesión de obra pública por áreas. 2009	31

Desarrollo del mercado de financiamiento de obra pública en Costa Rica: oportunidades y desafíos

Resumen

Por muchos años, la inversión pública ha sido una variable de ajuste para la contención del gasto público y metas de déficit fiscal. El resultado es una factura pendiente de importantes inversiones públicas. Las necesidades actuales y futuras en este rubro requieren de esquemas de financiamiento en alianzas público-privadas. La poca participación del estado en la formación bruta de capital fijo ha limitando la competitividad del país, ubicándolo en el puesto 55 de 133 países según el Índice de Competitividad Global. Sólo la infraestructura ocupa el puesto es el 85. Canalizar fondos de pensiones, seguros y otros inversores institucionales a proyectos de obra pública pendientes, requiere un fortalecimiento legal-institucional y ágil gestión regulatoria para facilitar el financiamiento público-privado. Además, fortalecer capacidades de formulación y gestión de de proyectos por parte de instituciones públicas, para aumentar su calidad con vistas en un mercado de capitales. Respecto a este último, se requiere un diagnóstico claro y acciones concretas para hacer despegar al fin un mercado de inversión de largo plazo.

Palabras Clave

Financiamiento obra pública – inversión pública – alianzas público-privadas – infraestructura – competitividad - gestión interesada - contratos llave en mano – leasing de obra pública- titulación de obra pública- financiamiento sindicado- contratos BOT – contratos BLT

Presentación

La obra pública juega un importante papel en la inversión del país, ya que cuando es una suficiente y correctamente asignada, constituye un factor dinamizador de la inversión del sector privado y, por lo tanto, amplifica el potencial de crecimiento futuro que el país puede esperar del proceso de formación de capital.

Hasta el presente, el financiamiento de la obra pública ha estado ligado a la disponibilidad presupuestaria del sector público, sin que el sector privado haya jugado un papel protagónico en dicho financiamiento. Los recursos que se dedican con los esquemas de financiamiento actual, no han sido suficientes para un programa orientado no sólo a las necesidades de futuro crecimiento del país, sino que además a cubrir una factura pendiente para el país, que durante varias décadas venía posponiendo importantes necesidades de inversión pública que las convierte hoy en una deuda difícil de seguir postergando.

Por muchos años, el rubro de inversión pública fue la variable de ajuste para lograr los compromisos de contención del gasto público que el país debió seguir, no sólo por los programas de ajuste estructural, sino por las mismas limitaciones para cubrir el déficit fiscal, y para expandir la deuda interna y externa del estado.

En este apartado se explorarán los modelos utilizados hoy para el financiamiento de obra pública, así como aquellos esquemas que deberán ser adoptados en el futuro

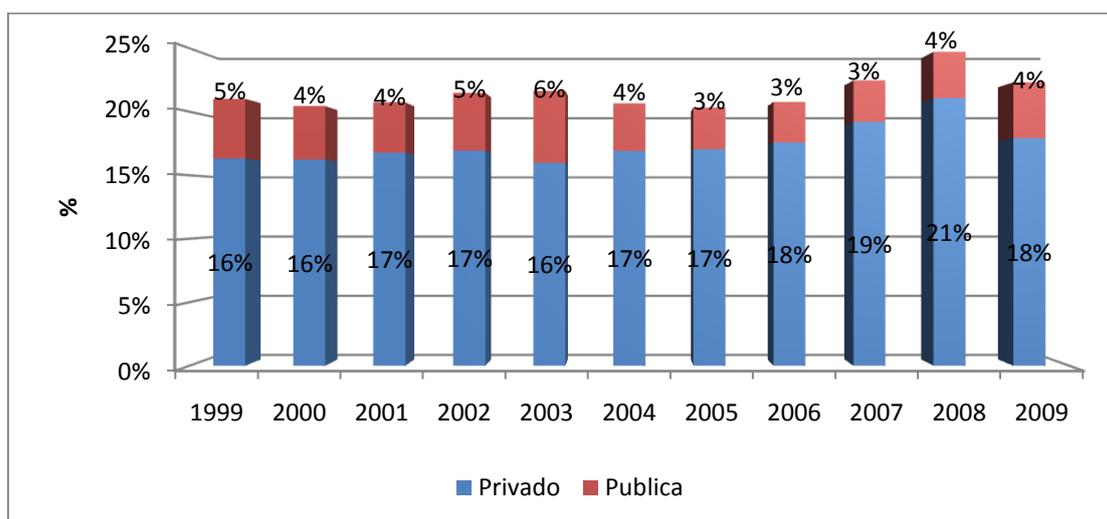
para atender las necesidades de infraestructura y otro tipo de capital físico de índole público.

La inversión del sector público

La formación bruta de capital fijo (FBKF) se puede observar en el gráfico 1. La FBKF representa los recursos destinados del país para creación de bienes y servicios que permiten la creación de otros bienes y servicios en el futuro. Durante el periodo 1999-2009 en promedio la FBK ha representado 21.5% del PIB real, con un máximo de 24.7% en el 2008 y un mínimo de 20.3% en el 2003.

La FBKF del sector público ha representado un promedio de 4.1% del PIB durante este periodo, con un máximo de 5.7% del PIB en el 2003 y un mínimo de 3.2% en el 2006. Se puede observar la poca participación que tiene el sector público en la FBKF, representando en promedio un 19% durante 1999-2009, lo cual al significar la no realización de importante obra pública, limita el aumento de la competitividad del país.

Gráfico 1. Formación Bruta de Capital Fijo por Sector Institucional, 1999-2009. 2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Central de Costa Rica

El Índice de Competitividad Global (ICG) presentado por el Foro Económico Mundial en su Informe de Competitividad 2009-2010¹, permite identificar la limitación que la insuficiente inversión en infraestructura ha provocado a la competitividad del país. El ICG captura el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el crecimiento económico sostenible y ayudan a explicar por qué algunos países son mucho más exitosos que otros en elevar sus niveles de ingreso y de oportunidades para sus respectivas poblaciones.

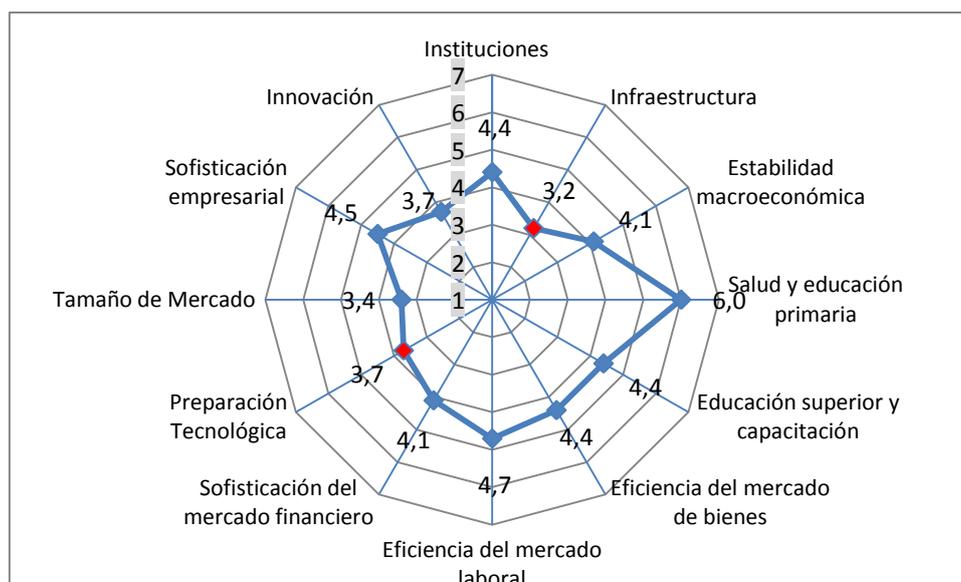
¹ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2009–2010, Geneva: Global Competitiveness Network, 2009, página 121

El Índice contempla doce pilares de la competitividad:

- Instituciones,
- Infraestructura,
- Estabilidad macroeconómica,
- Salud y educación primaria,
- Educación superior y capacitación,
- Eficiencia del mercado de bienes,
- Eficiencia del mercado laboral,
- Sofisticación del mercado financiero,
- Preparación Tecnológica,
- Tamaño de Mercado,
- Sofisticación empresarial, e
- Innovación.

Costa Rica se ubica en un puesto 55 de 133 países en el ranking. En el continente americano, el país ocupa un sexto puesto, superado sólo por Estados Unidos, Canadá, Chile, Puerto Rico y Barbados. Supera a países de un mayor desarrollo industrial como Brasil, México, Argentina. Sin embargo, en factores específicos que componen el ICG, como la Infraestructura, el país ocupa el puesto 82 y en Preparación Tecnológica, que hasta hoy ha dependido de inversión pública, ocupa el puesto 62. El gráfico 2 se muestra como los anteriores factores se ubican en la escala de calificación que tiene un máximo de 7. Infraestructura recibe una calificación de 3,2 y Preparación Tecnológica 3,7. Esas calificaciones están muy por debajo del 4,2 que recibe el país de calificación general, que se ve beneficiado por la importante inversión en capital humano que lo caracteriza y se refleja especialmente por una alta calificación en Salud y Educación Primaria con calificación de 6.

Gráfico 2. Calificación por Factor Componente del ICG 2009-2010. 2010



Fuente: Elaboración propia con cifras del Foro Económico Mundial

El ICG realiza una encuesta sobre una lista de 15 factores que se consideran más problemáticos para hacer negocios en el país. A los encuestados se les pidió seleccionar los cinco más problemáticos y que los clasificaran del 1 (más problemático) al 5. Los resultados muestran que después de la ineficiencia en trámites burocráticos, que recibe 24,6% de las opiniones en contra, la infraestructura le sigue con 16.9%.

En cuanto a los detalles que componen la Infraestructura, la calidad general de la infraestructura ubica el país en el puesto 85 entre 133 países, la calidad de las carreteras en el puesto 107, la calidad de trenes en el 106, calidad de puertos en el 128, aeropuertos en el 71 y kilómetros por asiento de avión disponible en el 74. Es importante destacar que aspectos como calidad del suministro eléctrico ubica al país en el puesto 40 y disponibilidad de líneas de teléfono en el 37. En ambos el ICE ha mantenido una dinámica inversión en el pasado y en el específico de líneas telefónicas, la calificación se debe por la inversión telefónica del pasado, pues el dinamismo más reciente en lo referente a la telefonía celular es medido por las suscripciones de teléfonos celulares, ocupando el puesto 107.

En Preparación Tecnológica los detalles indican que la disponibilidad de las últimas tecnologías ubica al país en el puesto 74, el uso de internet en el 48 y el uso de banda ancha 63. Obviamente, la reciente apertura del mercado de las telecomunicaciones ha relevado la inversión en esta industria en parte al sector privado, pero para este informe los resultados solo reflejan el papel central del ICE en este campo.

Lo que resulta paradójico es que en la formación bruta de capital fijo del sector público, un promedio equivalente a 74,0% del total ejecutado durante el periodo 1999- 2009 representa los sectores de Energía y Telecomunicaciones y de Transportes y Obras Públicas, que son los que realizan mayores erogaciones de gasto de capital², y siendo representadas por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI). Esto indica que pese a que estos ámbitos han adsorbido la mayor proporción de la inversión del sector público, no ha sido suficiente contribuir con el nivel de competitividad y poner al país al nivel de desarrollo en otros ámbitos como el educativo, salud, o lo referente al suministro eléctrico, que se encuentra muy alejado de la realidad que el ICE ha logrado en materia de telecomunicaciones.

Otro aspecto importante por observar es que sólo en promedio 26% de la inversión del sector público durante el periodo va a proyectos diferentes a Energía y Telecomunicaciones y de Transportes y Obras Públicas, lo que revela que en otros rubros de infraestructura, compra de equipo, y compra de terrenos y edificaciones, la inversión está más limitada.

² Datos Gasto de Capital Sectorial de la Contraloría General de la República (CGR). Memorias Anuales

**Cuadro 1. Gasto Total y de Inversión del Sector Público, 1999-2009
(Cifras en millones de colones de 1991). 2009**

Año	Gasto Sector Público	Gastos de Inversión	%
1999	673.591	61.809	9%
2000	719.058	57.510	8%
2001	749.202	66.817	9%
2002	805.068	69.715	9%
2003	843.160	69.975	8%
2004	881.710	66.542	8%
2005	934.904	67.528	7%
2006	786.150	65.239	8%
2007	1.023.214	73.885	7%
2008	1.235.449	106.693	9%
2009	1.249.242	131.298	11%

Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR

En el cuadro 1 se observan las erogaciones totales del Sector Público y los concernientes a Gastos de inversión, las cuales en la última década ha promediado un 8% de los gastos totales. El concepto de inversión pública se refiere a un “Conjunto de recursos de origen público, destinados a mantener o incrementar el capital físico y humano que cada institución pretende ejecutar, como parte de las políticas enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que proporcione la ampliación de la capacidad de producción de bienes y servicios, con fundamento en una metodología que faculte su identificación, ejecución y evaluación”³. El gasto de capital en el Sector Público es una aproximación al concepto de inversión pública, debido a que considera las inversiones en nuevas construcciones, compra de maquinaria y equipo, adquisición de edificios y terrenos⁴. En el gráfico 3 se observa la participación del la inversión en el gasto total real del sector público.

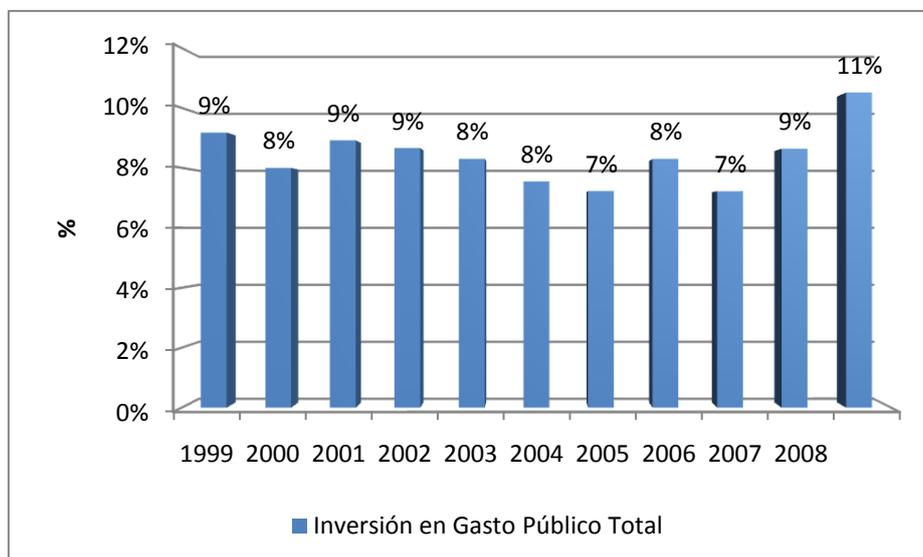
Se ve como desde 2001 al 2005 la participación de los gastos de capital venía cayendo respecto al gasto total del sector público, y no es sino en los últimos años que se da un repunte. En los años 2008 y 2009 se obtienen repuntes significativos.

La tendencia a la disminución del gasto de capital público se origina en los ajustes estructurales realizados a la economía y el proceso de redimensión del papel del Estado, así como en los problemas de manejo de déficit fiscal presentados en las últimas décadas.

³ Decreto Ejecutivo 32988-H-MP-PLAN Reglamento de la Ley 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del SNIP.

⁴ Estos registros proceden de las Memorias Anuales de la Contraloría General de la República.

Gráfico 3. Participación de gastos de inversión en gasto total real del sector público. 2008



Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR

De acuerdo al MIDEPLAN, “las restricciones presupuestarias para gastos de capital se han concentrado fundamentalmente en el Gobierno Central y en el Resto del Sector Público. Por el contrario, los Gobiernos Locales incrementaron los gastos de capital, lo cual ayudó en el proceso de fortalecimiento y atención de las necesidades de infraestructura local”⁵.

Sin embargo, en materia de inversión en infraestructura vial y de transportes, en el cuadro 2 se muestra como el estado ha hecho un importante esfuerzo por incrementar los recursos dedicados a esos rubros. De acuerdo a datos de la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT, para el año 2002 la inversión concernientes a los programas del MOPT representaba 0,79% de PIB, esta proporción venía siendo decreciente hasta el 2005 cuando bajó incluso al 0.39% del PIB. A partir del 2006 se percibe un esfuerzo de aumento en la inversión cuando repunta hasta alcanzar 1.95% del PIB en el 2009.

⁵ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Inversión Pública 2009-2010. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2009. Pág. 19

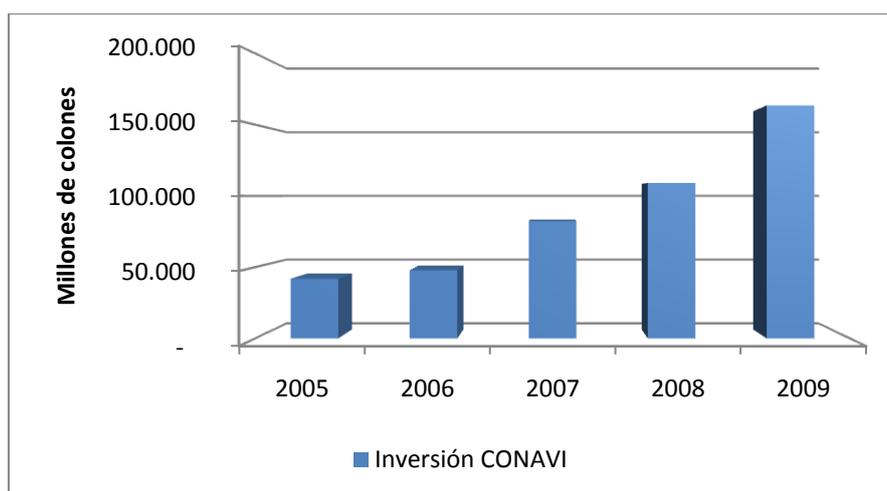
Cuadro 2. Inversión en Obras Públicas y Transporte Respecto al PIB Nominal, 2002-2009
(Cifras en millones de colones). 2009

Años	Inversión total	PIB Nominal	Inv/PIB
2002	47.673	6.060.944	0,79%
2003	51.008	6.983.599	0,73%
2004	39.350	8.143.550	0,48%
2005	37.001	9.538.977	0,39%
2006	83.619	11.517.822	0,73%
2007	120.761	13.570.071	0,89%
2008	236.976	15.613.569	1,52%
2009	327.341	16.799.320	1,95%

Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Central del MOPT

En el caso de CONAVI, en el que la inversión en el 2009 prácticamente cuadruplicó el monto del 2005 (gráfico 4).

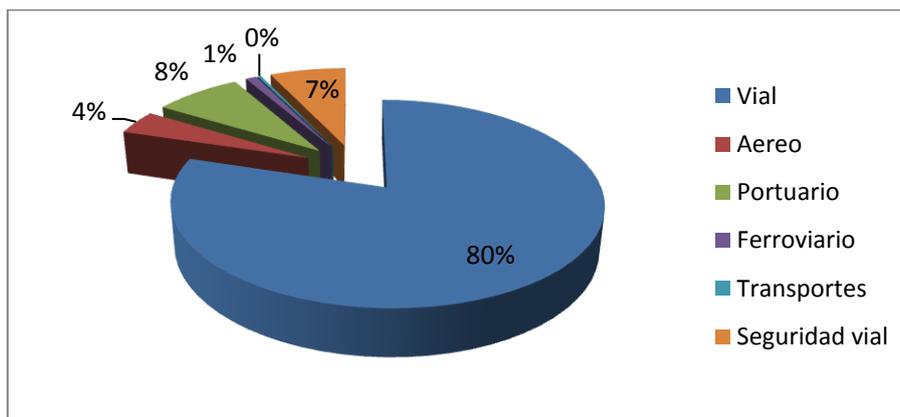
Gráfico 4. Gastos de Inversión Consejo Nacional de Vialidad, 2005-2009. 2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del MOPT

En cuanto a la composición de la inversión en el sector infraestructura y transportes en el siguiente gráfico se muestra la asignación en el 2009. Un 80% de los recursos son absorbidos por los proyectos viales, manifestando no sólo su mayor magnitud y valor, sino el estado de urgencia que muchos proyectos viales han alcanzado después de décadas de deficiente inversión. Los otros rubros de inversión no representan individualmente un 10% del presupuesto.

Gráfico 5. Inversiones por Subsector de Infraestructura y Transportes. 2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del MOPT

En el cuadro 3 se exponen las fuentes de ingresos para financiamiento de la inversión en el sector de infraestructura y transportes. El menú es amplio desde recursos del Presupuesto Nacional, otros ingresos fiscales, préstamos de banca de desarrollo hasta comercial y aportes privados en el caso de las concesiones, en donde se da únicamente la participación del sector público financiando obra pública.

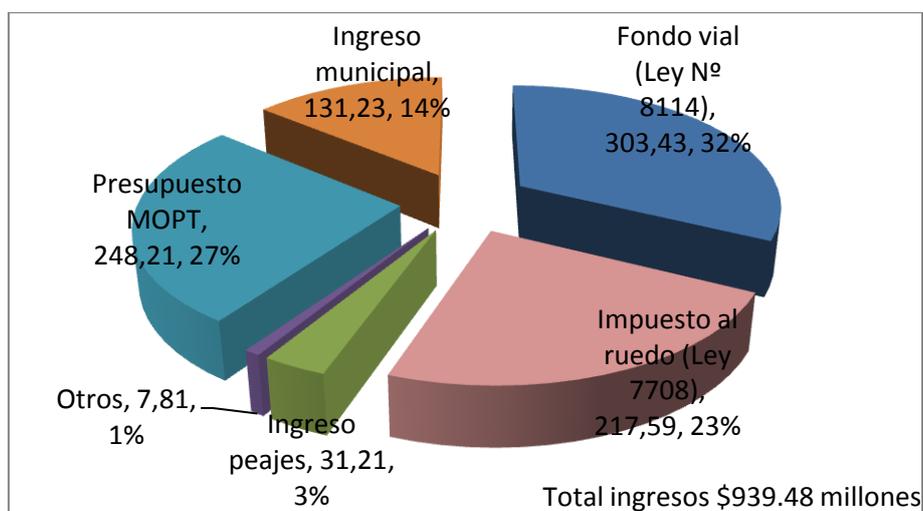
Cuadro 3. Fuentes de Financiamiento de la Inversión en el Sector de Infraestructura y Transportes. 2009

Sub sector	Fuente de ingresos
Red Nacional (CONAVI)	Presupuesto Nacional (Ley N° 8114)
	Ingreso por peajes
	Porcentaje de impuesto al ruedo
	Préstamos Externos (BID, BCIE, CAF y otros)
Red Vial Cantonal	Presupuesto Nacional (Ley N° 8114)
	Ingresos propios de municipalidades
	Préstamos Externos (BID, KFW Alemania)
Marítimo Portuario	Presupuesto Nacional del MOPT
	Cánones
	Tarifas portuarias
Aeroportuario	Tarifas Aeroportuarios
Ferroviario	Presupuesto Nacional (INCOFER)
	Ingreso por tarifas
Concesión de obra pública	Presupuesto Nacional (Concejo Nacional de Concesiones)
	Fondos Públicos
	Préstamos externos del BOD
	Banca Privada
	Concesionarios

Fuente: Elaboración propia con cifras del MOPT

En gráfico 6 se muestra la composición de los ingresos esperados para el subsector vial y que financiaría con recursos propios los programas de caminos nacionales y cantonales. Como se vio anteriormente, este subsector representa 80% de las inversiones del MOPT. De \$1.694,3 esperados en el trienio 2010-2012 hay una dependencia a partidas específicas que se crearon para la atención vial, como son el Fondo Vial y el Impuesto al Ruedo, los cuales en su conjunto implican un 55% de los fondos esperados. Obsérvese que los municipios sólo aportan un 14%. Mientras tanto, el ingreso por los peajes realmente no representa una partida fundamental para las obras viales, ya que solo aportan un 3%. Casi una tercera parte es cubierta con el presupuesto propio del MOPT y otros ingresos menores.

Gráfico 6. Composición de los Ingresos Sector Vial, 2010-2012



Fuente: Elaboración propia con cifras del MOPT

Necesidades de inversión en infraestructura

La Dirección de Planificación Regional de MOPT maneja la cartera de inversión en materia de red vial, los mega-proyectos para concesión y los proyectos viales de PRUGAM. Sin contemplar estos últimos, el resultado es que el MOPT tiene una necesidad de fondos por \$9.674 millones, mientras que ya \$2.973 millones identificados para estos proyectos. Esto implica se requieren obtener aún el 69% de los recursos. De los mismos se identifica que \$2.948 millones se financiarían por el mecanismo de concesión de obra pública.

Cuadro 4. Necesidades de Inversión Red Vial Nacional (Cifras en millones de dólares). 2010-2012

Proyectos CONAVI	4.148
Red Nacional y Cantonal	1.719
Proyecto Puebla-Panamá	859
Mega Proyectos para concesión de obra pública	2.948
Total Inversión Red Vial Nacional	9.674
Recursos Disponibles	2.973
Faltante Inversión Red Vial Nacional	6.701
Otros Programas de Inversión	
Programa regional Urbano (PRUGAM)	1.378
Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	1.912
Otros Sector Público	618
Total Inversión Pública	10.609

Fuente: Elaboración propia con cifras del MOPT, PRUGAM y MIDEPLAN

Considerando otros proyectos de inversión identificados en PRUGAM y los programados en el MIDEPLAN, el total de inversión pública descubierta es de \$10.609 y que debería ser cubierta por mecanismos de presupuesto nacional, financiamiento y mecanismos de atracción de fondos privados (ver cuadro 4).

En el cuadro 5 se muestran los principales proyectos incluidos en esta programación de inversiones del MOPT. Como se puede ver la cartera va de proyectos que cubren necesidades de muy corto plazo, como la rehabilitación y conservación de vías y puentes o demarcación vial, hasta proyectos que atienden las necesidades de mediano y largo plazos, como proyectos de transporte ferroviario y requerimientos portuarios y aeroportuarios.

Los proyectos para el desarrollo de del Gran Área Metropolitana se muestran en el cuadro 6, en donde se expone el programa de inversiones propuesto por el Programa Regional Urbano del Gran Área Metropolitana.

Por último el cuadro 7 muestra la programación de proyectos de inversión para el sector público que se dio en el Plan Nacional de Inversión Pública⁶ (donde se ha excluido el MOPT). En el sector ambiente, energía y telecomunicaciones el monto de

⁶ Dado que esta programación no se ha actualizado en MIDEPLAN, se usan estas cifras como referencia de la magnitud de inversión dentro del presupuesto de las entidades públicas.

\$1.911.6 cubre necesidades de expansión eléctrica y de telecomunicaciones, en donde las demandas para el desarrollo del país son muy amplias.

Cuadro 5. Cartera de proyectos Programados por el MOPT (Cifras en millones de dólares).

Proyectos CONAVI	
Rehabilitación	535,7
Conservación vías y puentes	392,7
Reconstrucción, habilitación y construcción de puentes	100,0
Puentes peatonales	14,9
Reconstrucción red	1.660,0
Conservación red lastre	110,0
Demarcación vial	68,3
Mega Proyectos para concesión de obra pública	
Terminal Contenedores Moín	800,0
Tren Eléctrico Metropolitano	350,0
Aeropuerto Liberia	35,0
Anillo Periférico (Arco Norte)	210,0
Circunvalación Norte	100,0
Sistema Ferroviario y Puntas Logísticas	790,0
Desarrollo Vial Valle Central a Puerto Limón	663,0

Fuente: Elaboración propia con cifras del MOPT

Con la apertura del mercado de comunicaciones y eventualmente del mercado eléctrico parte de las necesidades futuras de expansión en estas áreas podrían ser directamente financiadas por el sector privado. Estos \$1.911.6 millones estarán siendo financiados por los presupuestos del sector público, sin embargo el ICE ha sido muy exitoso con modelos de titulación y financiamiento de instituciones como el BCIE en modalidades como BLT (Built, Lease and Transfer), que significan mecanismos de atraer esquemas de financiamiento más flexibles y atractivos para el sector privado.

**Cuadro 6. Cartera de Proyectos Programa Regional Urbano (PRUGAM)
(Cifras en millones de dólares)**

San José- Cartago	118,7
Radial Heredia	123,2
Radial Sarchí	40,7
Radial Atenas - Palmares	51,7
Anillo Metropolitano Sur Cartago	32,5
Circunvalación Alajuela	77,7
Conexión Heredia - Mercedes - Alajuela	28,9
Otros similares	518,3
Sectorización Transporte público	24,5
Tratamiento desechos sólidos	50,4
Seguridad ciudadana (Cámaras)	0,1
Acueductos y Alcantarillados	311,4

Fuente: Elaboración propia con cifras de PRUGAM

**Cuadro 7. Cartera de Proyectos de Otras Instituciones del Sector Público
(Cifras en millones de dólares)**

Salud	353,9
Educación	130,2
Productivo	85,3
Cultura	15,2
Ciencia y Tecnología	10,2
Financiero	0,4
Seguridad	9,1
Turismo	4,1
Política Exterior	0,6
Trabajo y Seguridad Social	0,2
Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	1.911,6

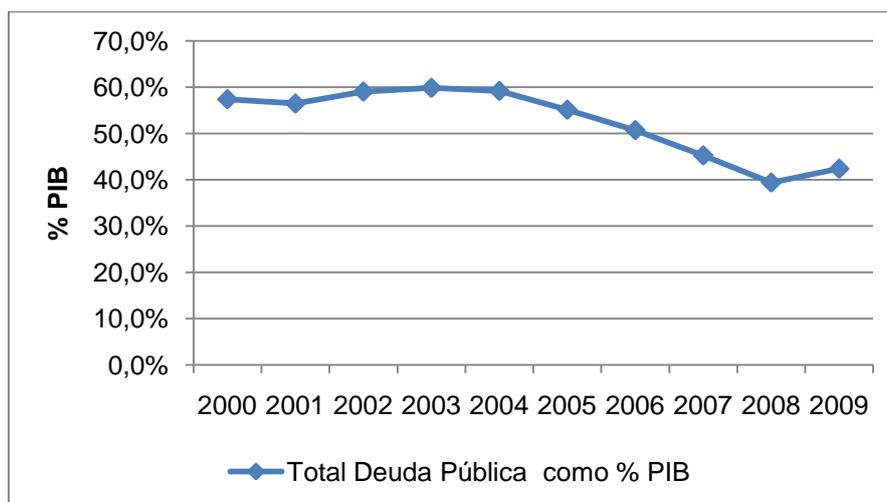
Fuente: Elaboración propia con cifras del MIDEPLAN

Deuda Pública

En el gráfico 7 se puede ver la evolución reciente de la deuda del sector público. La misma es la sumatoria de la deuda interna y externa del Gobierno Central, el Banco Central de Costa Rica y del Sector Público No Financiero. El comportamiento de esta variable durante el periodo 2000-2009, muestra una tendencia descendente desde el 2004, producto principalmente del proceso de reestructuración de la deuda⁷, así como una mayor capacidad del Estado para hacer frente al pago del principal y sus intereses. Asimismo, se da una reducción de la deuda externa y el mayor crecimiento del PIB, lo que permite flexibilidad al Estado para el uso de recursos externos e internos, generando la posibilidad de solicitar nuevos recursos, lo cual se percibe especialmente en el 2009, cuando se une el hecho de que la caída en el crecimiento que venía mostrando el PIB, aumenta la razón deuda/PIB.

El proceso de atención de la deuda es condicionado por un conjunto de factores que intervienen y afectan las posibilidades de uso por parte del Estado. Estos factores son: el comportamiento del PIB, el aumento de los ingresos públicos, las condiciones financieras de los préstamos, la reestructuración y negociación de la deuda prevaeciente, la contención del gasto público y las condiciones monetarias internas y externas, entre otros aspectos.

Gráfico 7. Total Gasto Público como Porcentaje del PIB. 2009

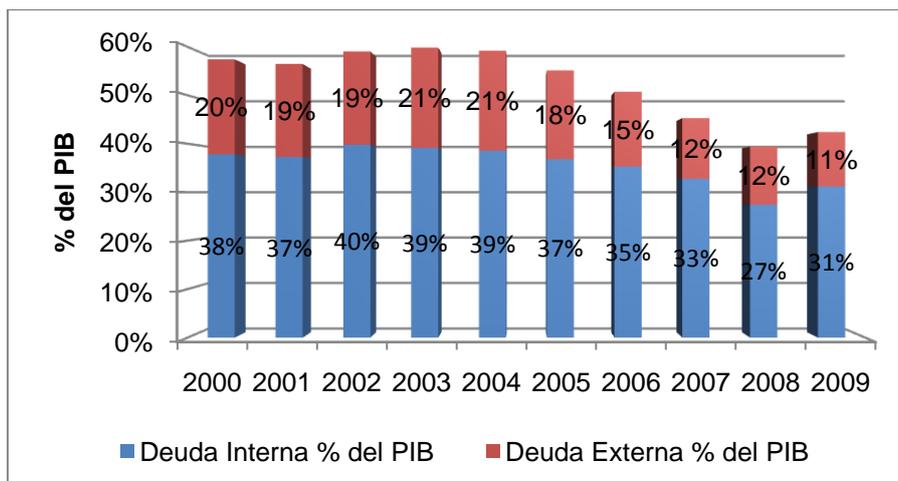


Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

El siguiente gráfico muestra que la tendencia de caída en la deuda se da desde el 2004 en el componente de deuda externa, la cual cae incluso en el 2009. La deuda interna por su parte venía cayendo desde el 2002, y repunta solo para el 2009.

⁷ MIDEPLAN. Plan de Inversión 2009-2010, pág. 20

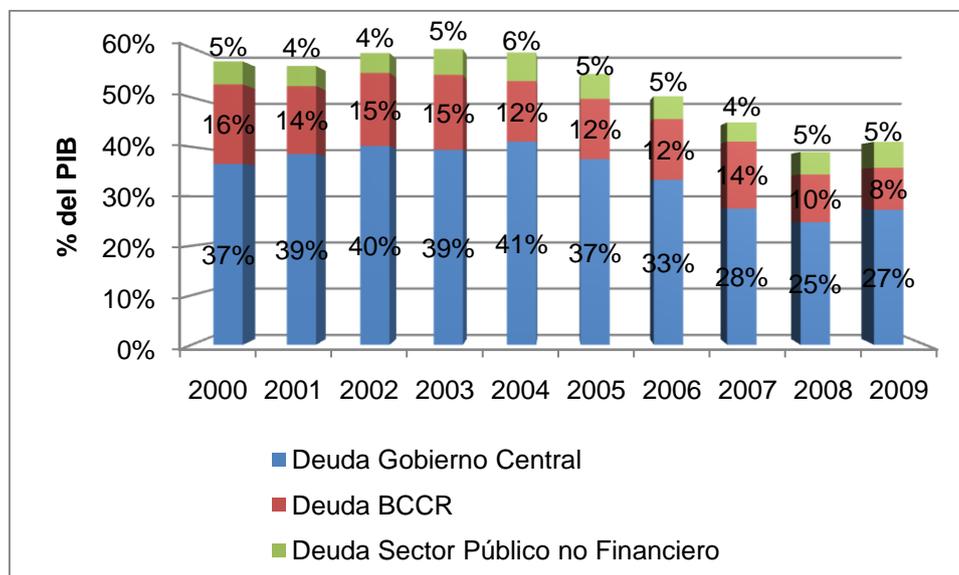
Gráfico 8. Composición de Deuda Pública según fuentes internas y externas, 2000-2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

Respecto a la composición de la deuda pública por sector institucional, en el gráfico 9 se percibe que la deuda total del Gobierno Central ha venido cayendo diez puntos porcentuales del PIB. La baja de la deuda total del BCCR cae más pronunciadamente, llegando a la mitad de lo que representó en el 2000 respecto al PIB. El Sector Público No Financiero ha mantenido su presencia alrededor del 5% del PIB, estando compuesta exclusivamente de deuda externa.

Gráfico 9. Composición de la Deuda Pública total Según Sector, 2000-2009

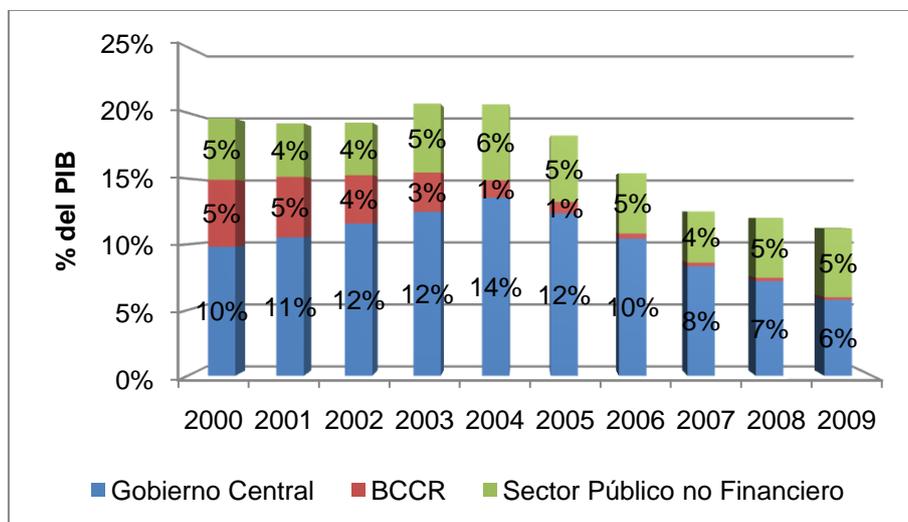


Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

Por su parte, ha habido una recomposición de la deuda externa entre el Gobierno Central, el BCCR y el Sector Público No Financiero (ver gráfico 10). Mientras que este último ha mantenido su relación con el PIB alrededor del 5%, la deuda del BCCR se ha reducido virtualmente a cero y el Gobierno Central muestra una baja

constante, siendo prácticamente la mitad de lo que fue en los primeros años de principio de la década.

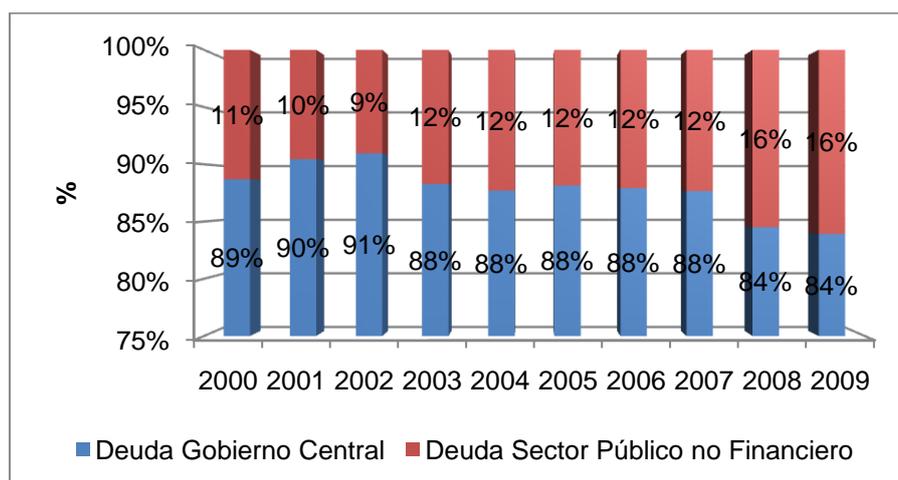
Gráfico 10. Composición de la Deuda Externa Pública por Sector, 2000-2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

En el siguiente gráfico se muestra la composición porcentual de la deuda pública entre el Gobierno Central y el Sector Público No Financiero. Se observa que la participación del segundo sector oscila entre 11% y 16%. Estos datos contrastan según MIDEPLAN con los datos referentes a la participación del Gobierno Central y del resto del Sector Público en el proceso de inversión pública, siendo de 6,9% y 88,1%, respectivamente⁸.

Gráfico 11. Composición de Deuda entre Gobierno Central y Público No Financiero, 2000-2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

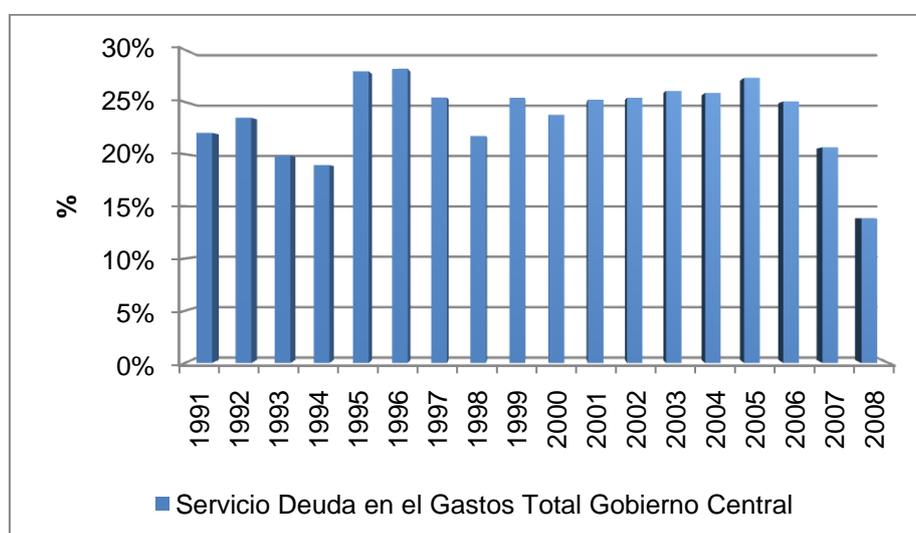
Al observar el comportamiento de la deuda pública a través de la última década, en donde se percibe una baja importante de la misma respecto al PIB, se percibe que el

⁸ MIDEPLAN. Plan de Inversión 2009-2010, pág. 20

endeudamiento público es una alternativa de financiamiento de inversión, mientras que se analice y mantenga la capacidad del Estado y de las instituciones públicas de responder a los servicios de esa deuda. De no ser así, se podría convertir en una fuerte carga sobre la sociedad y contrarrestar el efecto de crecimiento económico que se espera de la inversión, generando incluso efectos adversos sobre las finanzas públicas.

En el gráfico 12 se muestra cómo el servicio de la deuda externa por parte del Gobierno Central representó en los años 1995 y 1996 casi una tercera parte del gasto total. Para el 2008, esta carga es 14% del gasto total, pero unido a que en los últimos años el crecimiento del PIB y las bajas tasas de interés, se unieron a la baja de la deuda para aliviar el servicio a esta última. Una política expansiva del endeudamiento público podría repetir la historia que se vivía hace poco más de una década atrás.

Gráfico 12. Servicio deuda respecto Gastos Total Gobierno Central, 1991-2008



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda

Sub-Ejecución Presupuestaria

Por otro lado, no sólo los limitados recursos para inversión constituye un problema para el sector público, sino que otro factor es la sub-ejecución presupuestaria de las instituciones, en donde la sub-ejecución de lo presupuestado como gasto de capital amplía la problemática. Con esto se da que los fondos públicos son claramente insuficientes, pero no necesariamente limitados, pues en muchos caso se sub-utilizan.

Un ejemplo es el informe de la CGR en donde mostró las dificultades del MOPT para ejecutar su presupuesto⁹. En este informe se reflejaba que en 1998 solo se ejecutó un 85% de los gastos de capital, los cuales son gastos cruciales para la creación de capital productivo para el país y representan tan solo el 9% del presupuesto. Según lo señalado por la Administración MOPT, la sub-ejecución corresponde a compromisos que no lograron ejecutar por los procesos de contratación que requirieron de plazos más largos.

⁹ Informe "Evolución fiscal y presupuestaria del sector público" del primer semestre del 2008 presentado a la Asamblea Legislativa mencionado en la Memoria Anual 2008, Pág. 108

La mayor cantidad de recursos del presupuesto del MOPT es absorbida por el Programa de Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Nacional, el cual obtuvo en el 2008 una ejecución presupuestaria del 67,7% ligeramente mayor al 66,7% obtenido en el 2007, y bastante menor al 86,2% y al 80,0% de los años 2005 y 2006, respectivamente. Ello justificado también en los atrasos en los procesos de contratación de repuestos, reparación de maquinaria y de maquinaria pesada. Con estos ejemplos se observa que la capacidad de gestión de la administración debe mejorarse para concretar el potencial de los recursos que se logran asignar en los presupuestos de la república y que podrían financiar muchos proyectos esperando recursos.

Capacidad Técnica en Instituciones

El Sector Público se caracteriza por la falta de políticas de inversión pública que integren a las instituciones del Estado. Se carece de un proceso de vinculación de los proyectos que las instituciones promueven con las prioridades de inversión pública planteados en un plan nacional de desarrollo. La evaluación, seguimiento y control de proyectos presenta una serie de limitaciones por la falta de metodologías y asignación de procedimientos, ya que no se cuenta con guías metodológicas de formulación y evaluación de proyectos, lo que limita obtener uniformidad en la aplicación de criterios de selección de proyectos por las instituciones y en su evaluación. Esto provoca la formulación y evaluación de proyectos se realiza atendiendo criterios de las fuentes cooperantes.

No se realiza la capacitación del capital humano, lo que dificulta la formulación y evaluación, así como la capacidad de medir impactos de los proyectos. Los ciclos de formulación y evaluación de proyectos son muy prolongados lo que produce obsolescencia de algunas especificaciones técnicas, atrasos, sobrecostos y desgaste institucional.

Se debe avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de formulación, evaluación y supervisión de proyectos de inversión, pues cualquier modalidad de asociación público-privada tiene como base una correcta formulación de los proyectos, lo que implica buenas especificaciones técnicas, completa estructura legal-contractual y una precisa identificación de riesgos. Esto será la base para los procesos de estructuración financiera y los mecanismos de mitigación, lo cual definirá la atracción de inversionistas y financistas.

La Concesión de Obra Pública y Necesidad de Esquemas Alternativos de Financiamiento

La aprobación de la Ley de Concesión de Obra Pública (Ley N° 7762 del 14 de abril de 1998) constituye una nueva modalidad de ejecución de la inversión pública, al incorporar la participación privada en la construcción de obras públicas (carreteras, puertos, aeropuertos, entre otras), estableciendo condiciones para la aplicación de nuevas modalidades de financiamiento en la inversión pública como la gestión interesada, concesión, BOT (built, operate and transfer), fideicomiso, entre otros. Con esta ley empiezan los procesos de concesión en Costa Rica.

Esta legislación además dio un marco institucional creando el Consejo Nacional de Concesiones y como parte de la modernización de la estructura organizacional se retoma la Dirección de Planificación y Gestión Institucional, encargada de asuntos de la calidad de los servicios. En términos de tecnología de la información, en el Consejo Nacional de Concesiones, los usuarios internos y externos tienen a disposición una página web, que facilita a los interesados una mejor interacción con la información incorporada, y por medio la dirección electrónica, los interesados pueden hacer llegar sus comentarios, solicitar información adicional y dejar sugerencias, ampliando así la capacidad de comprensión del potencial que la concesión de la obra pública ofrece.

En Julio del 2004 se publicó el Decreto sobre el Reglamento de los Proyectos de Iniciativa Privada de Concesión de Obra Pública o de Concesión de Obra Pública con Servicio Público. Con este Reglamento se busca regular los trámites, procedimientos y actuaciones del Consejo de Concesiones y de los interesados en presentar proyectos de iniciativa privada en estas áreas, a la luz siempre de lo definido en el artículo 20 de la Ley N° 7762.

En el 2008 se realiza una modificación en la Ley N° 7762, estableciendo cambios importantes en la gestión institucional y en los esquemas financieros y de garantías exigidos a los concesionarios.

Si bien la Ley ha permitido el funcionamiento de algunas obras por concesión afronta los retos de un entorno legal complejo y falta de comprensión de la naturaleza y alcances de la concesión. Se tiende a comprender la concesión como un mecanismo para construir carreteras y no otros tipos de infraestructura. Además, hay una percepción negativa de la concesión como negocio de dudosa transparencia, y como una forma de privatización de los bienes y servicios públicos, lo que limita a las administraciones en cuanto a decidirse por este esquema y a los inversionistas que asumen el riesgo de verse cuestionados por querer invertir en el país.

Asimismo, la concesión pública está afectada por la ausencia de un plan nacional de inversiones, que permita al Consejo Nacional de Concesiones claridad sobre las necesidades de infraestructura del país, a fin de promover en coordinación con las instituciones, el uso de la participación público privada como un mecanismo viable para atender tales necesidades. Esto debería mejorarse con el banco de proyectos de inversión que ha venido desarrollando MIDEPLAN.

Las limitaciones presupuestarias por el déficit fiscal, requiere atraer en el sector público nuevas formas de financiamiento de la inversión pública, pero se adolece de condiciones por diversos aspectos, como las opciones que permite la Ley de Contratación Administrativa que no son aprovechadas adecuadamente para el uso de modalidades adicionales a la Concesión de Obra Pública como los son la gestión interesada, los fideicomisos, los arrendamientos (leasing), los contratos llave en mano, la titulación de obra pública, los contratos BOT (built, operate and transfer) y los contrato BLT (built, lease and transfer). Todos estos esquemas no se han aprovechado por las debilidades de gestión administrativa de las instituciones.

Además, hay carencia de iniciativas y poco interés institucional en promover la participación privada en la inversión, lo que puede estar explicado por la escasa

capacidad institucional para formular estudios de pre-inversión de proyectos, de supervisión y negociación para la implementación de proyectos de participación privada relacionados con inversión pública.

Las posibilidades de utilizar modalidades para la participación privada en los procesos de ejecución y operación no se han integrado en una visión global, por la misma debilidad y falta de información del sector público para la utilización apropiada de modalidades de ejecución y financiamiento de inversión.

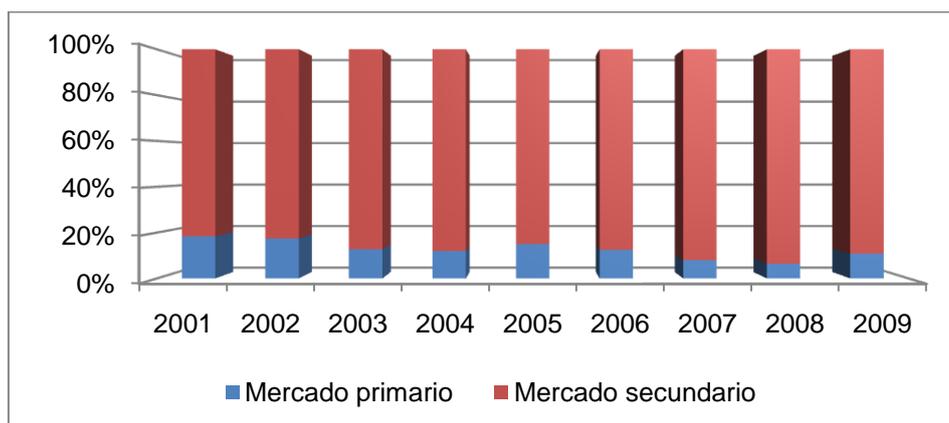
La dinámica de la inversión pública en Costa Rica, requiere de un esfuerzo para mejorar la gestión pública, que eleve la calidad de los proyectos de inversión y estableciendo mecanismos y procedimientos que agilicen las tareas de formulación, contratación y ejecución. El fortalecimiento de la institucionalidad implica ordenar y coordinar las capacidades institucionales, definiendo normas, procedimientos e instrumentos que permitan fortalecer la calidad de los proyectos y racionalizar el uso de los recursos públicos programados y elevar la ejecución de la inversión pública.

El Mercado de Capitales

Un factor clave en la canalización de fondos privados hacia el financiamiento de la infraestructura es el desarrollo del mercado de capitales. En Costa Rica este desarrollo sigue estando en la agenda, ya que las transacciones en los mercados de bolsa y en ventanilla se concentran en corto plazo, con una fuerte presencia del sector público y un mercado secundario que lejos de estimular el capital accionario, está dominado por recompras y le mercado de liquidez.

En el gráfico 13 se muestran las transacciones de la Bolsa Nacional de Valores por tipo de mercado. Se observa que el mercado primario no representa siquiera un 29% de las transacciones. La fuerte presencia del mercado secundario podría interpretarse a primera vista como un nivel de alta profundización de este tipo de operaciones, pero al verificarse que se transan especialmente reportos y operaciones de liquidez, se entiende que no se es un reflejo de desarrollo de un mercado accionario o de deuda de largo plazo.

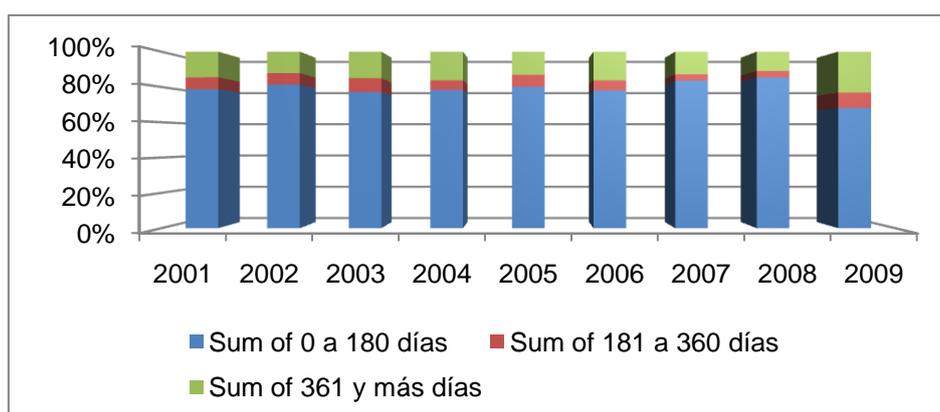
Gráfico 13. Transacciones de la Bolsa Nacional de Valores por Mercado. 2001-2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR

En cuanto al plazo las transacciones están más bien concentradas en operaciones de 180 días o menos, representando las operaciones mayores a 360 días una proporción menor al 20% (ver gráfico 14). La excepción que se da en el 2009 es atípica, dado el comportamiento atípico que tuvo en mercado de bolsa en este año.

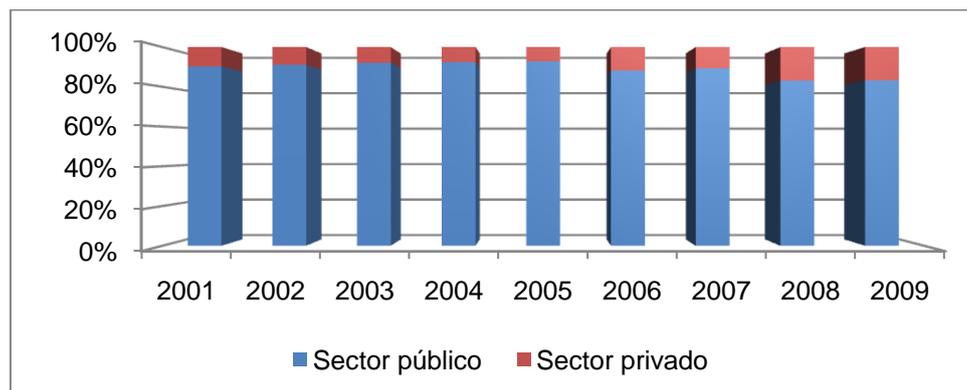
Gráfico 14. Transacciones de la Bolsa Nacional de Valores por Plazo, 2001-2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR

Una importante explicación la ofrece el gráfico 15, que muestra que la bolsa es un mercado especialmente para el sector público con alrededor del 90% de participación. En este sentido las necesidades de cubrir el déficit fiscal y las operaciones de mercado abierto de la política monetaria tienen un efecto director del mercado de transacciones del país.

Gráfico 15. Transacciones de la Bolsa Nacional de Valores por Sector. 2001-2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR

Con estas observaciones en cuanto a las transacciones que se dan en nuestro mercado de capitales, es claro que para canalizar fondos privados para instrumentos de largo plazo que financien la obra pública, el mercado debe sufrir una importante transformación.

Sin embargo, el mercado de valores no ha significado limitaciones para desarrollar nuevos esquemas de financiamiento de obra pública. Es más el mercado de valores ya ha sido utilizado como fuente alternativa de financiamiento para ejecutar proyectos de obra pública importantes para el país, bajo el esquema contractual de fideicomisos de titularización combinados con arrendamientos.

El Fideicomiso de Desarrollo de Obra Pública

La reciente Modificación al Reglamento sobre Oferta Pública de Valores, introducida por la Superintendencia de Valores (SUGEVAL), ataca parte de las deficiencias que esas primeras experiencias de financiamiento de obra pública han dejado ver. El esquema que se venía usando era la titularización, que implica la transformación de activos ilíquidos de una entidad, en valores negociables en el mercado de valores, transformándolos así en activos líquidos. Esos activos ilíquidos tienen la característica de generar flujos de ingresos en el futuro, en condiciones periódicas y predecibles.

La titulación implica que el propietario de esos activos ilíquidos los ceda a un patrimonio separado como un fideicomiso que actúe como vehículo de propósito especial, el cual es respaldar valores emitidos con ese patrimonio.

La SUGEVAL ha introducido una regulación que busca mayor transparencia sobre los riesgos para el inversionista. Lo que ha buscado es separa los riesgos propios de la variabilidad de los ingresos se espera que genere el activo en referencia de aquellos otros riesgo referentes a la adquisición o construcción de dicho activo.

Con esto se ha creado el fideicomiso de desarrollo de obra pública. Este fideicomiso es un contrato entre la Administración Pública y un fiduciario para la cesión al fideicomiso de activos¹⁰ que permitan la ejecución de un proyecto construcción y

¹⁰ Estos activos pueden ser derechos de uso, estudios, diseños preliminares, propiedad intelectual, entre otros.

desarrollo de una obra pública, que será posteriormente arrendada -con o sin opción de compra- por la Administración Pública.

El fideicomiso contrata a una entidad estructuradora que hace la ingeniería necesaria para la estructuración financiera del proyecto. Esta estructura financiera puede implicar titulación, pero también otros esquemas como préstamos sindicados, préstamos de desarrollo, leasing, BOT, BLT, concesión de obra pública, etc. Lo que es importante destacar es que la regulación establece que previo a la autorización de oferta pública, el fideicomiso debe ser el titular de los activos cedidos en el contrato de fideicomiso para el desarrollo del proyecto.

Asimismo, la regulación trata de separar los riesgos de construcción y desarrollo de la obra pública cuya gestión debe ser considerada en el contrato de fideicomiso. Todos los contratos relacionados con la construcción y desarrollo del proyecto deben establecer las garantías y cláusulas penales necesarias para que, en caso de incumplimiento o ejecución incorrecta de las obras, los profesionales o empresas contratadas tengan la obligación legal de indemnizar al fideicomiso por los daños y perjuicios ocasionados, para lo cual se deben solicitar las correspondientes garantías de cumplimiento o esquemas similares. Igualmente, debe contemplar el debido manejo de eventos de fuerza mayor, caso fortuito u otros, para lo cual, debe velar por la suscripción de las pólizas de seguros correspondientes.

Cuando para el financiamiento de la obra pública se recurra al mercado de capitales, se deberá tener autorización para oferta pública restringida y los valores emitidos tendrán contenido crediticio, con derecho a percibir la cancelación del capital y de los rendimientos financieros en los términos y condiciones señalados en el valor.

Muy importante es el hecho de que las emisiones deben estructurarse a partir de flujos generados por el cobro de contratos de arrendamiento suscritos entre la Administración Pública y el fideicomiso, para lo cual este último será titular de dichos flujos, que deberán ser periódicos y predecibles a partir de una fecha preestablecida, independientemente del estado de avance del proyecto.

Los contratos de arrendamiento deben suscribirse de previo a la autorización final de la primera emisión de oferta pública, y no pueden ser cancelables. En caso de que dichos contratos sean cancelables, se deben establecer mecanismos como garantías externas, seguros u otros, que respalden en su totalidad el valor.

Respecto al mecanismo para la determinación del precio del arrendamiento, se contemplará posibilidad de ajustes necesarios para solventar cambios en la estructura de costos del proyecto u otros imprevistos. Estos ajustes pueden incrementar o disminuir el precio del arrendamiento, en el tanto no vaya en detrimento de los flujos considerados para otorgar la autorización de oferta pública. Esto implicará contemplar que la provisión de servicios públicos implica que las tarifas son definidas por entidades como la ARESEP, lo cual deberá ser contemplado en la estructuración.

Este repunte que se ha dado en marco regulatorio para el financiamiento de obra pública podría significar un importante impulso en la canalización de importantes

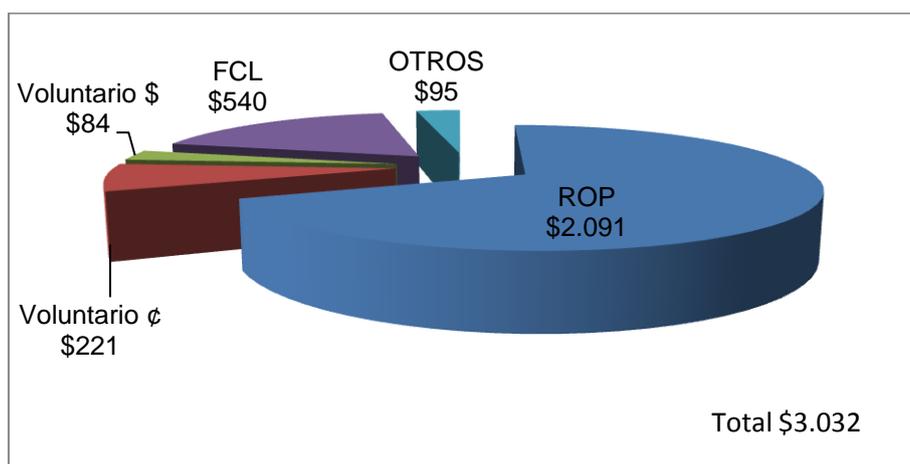
fondos que podrían estar interesados en valores de largo plazo respaldados por la inversión pública.

Necesidades de Instrumentos de Inversión de Largo Plazo

El mercado de inversionistas institucionales es uno de los principales demandante de opciones de inversión de largo plazo, con lo que títulos respaldados por proyectos de obra pública podría atraer estos recursos de ahorro. Este mercado está conformado especialmente por los fondos de pensiones, los fondos de inversión, las aseguradoras, las asociaciones solidaristas y los bancos comerciales y otras entidades financieras.

En el gráfico 16 se observa que al finalizar el 2009, el régimen de pensiones de capitalización individual administra \$3.032 millones en sus diferentes fondos. Entre el 2008 y el 2009 el monto total administrado creció un 25%, lo que señala el fuerte crecimiento inercial de este tipo de ahorro previsional.

Gráfico 16. Distribución de Fondos Administrados por Régimen de Pensiones. (Cifras Millones de Dólares) 2009

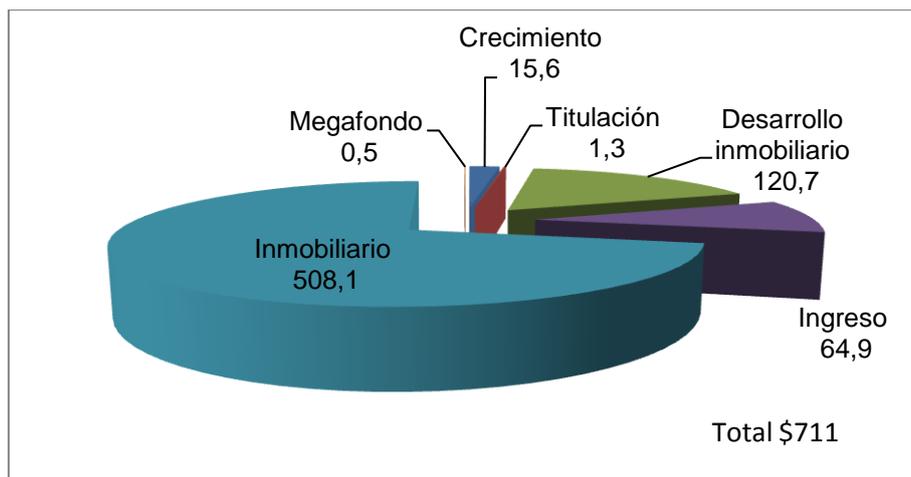


Fuente: Elaboración propia con cifras de SUPEN

Los fondos de inversión han tenido un importante repunte en los últimos años. Desde el 2002 estos fondos crecieron de 7 a 20 en el 2009, administrando \$1.453 millones, lo que desde el 2002 significa un crecimiento de 973% en siete años y con un número de inversores que creció de 1,330 a 6,500.

En cuanto a los fondos cerrados los de desarrollo inmobiliario y los inmobiliarios representan cerca del 90% de los recursos de los fondos cerrados (ver gráfico 17), y son fondos que naturalmente podrían estar interesados en infraestructura de obra pública.

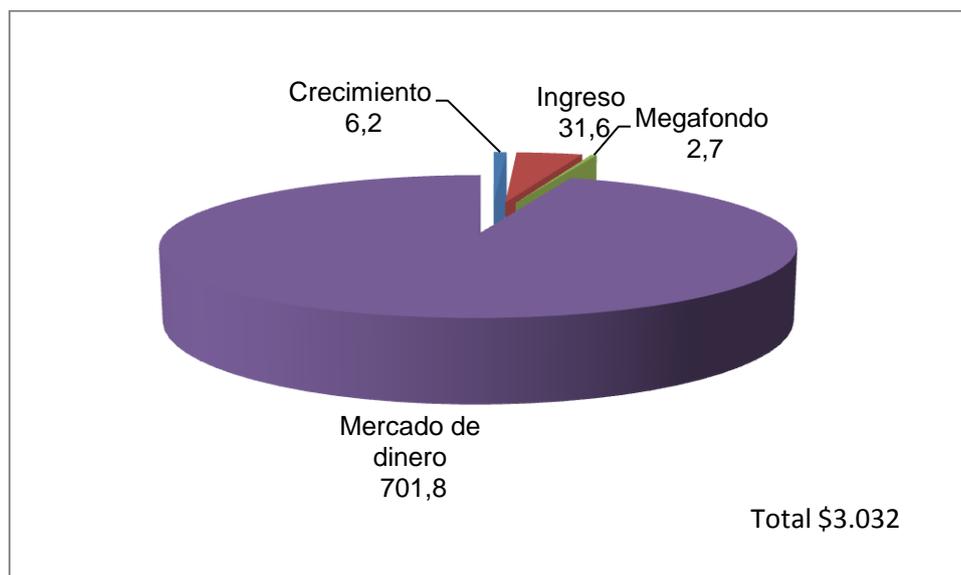
Gráfico 17. Distribución de Fondos de Inversión Cerrados. (Cifras Millones de Dólares) 2009



Fuente: Elaboración propia con cifras de la Cámara de Fondos de Inversión

En cuanto a los fondos abiertos (gráfico 18), la mayor parte se muestra un interés en posiciones de corto plazo, ya que los fondos del mercado de dinero son el 95% de los fondos administrados. Pero esa orientación al corto plazo puede obedecer también a la ausencia de opciones rentables de largo plazo como para atraer más a estos inversionistas.

Gráfico 18. Distribución de Fondos de Inversión Abiertos. (Cifras Millones de Dólares) 2009

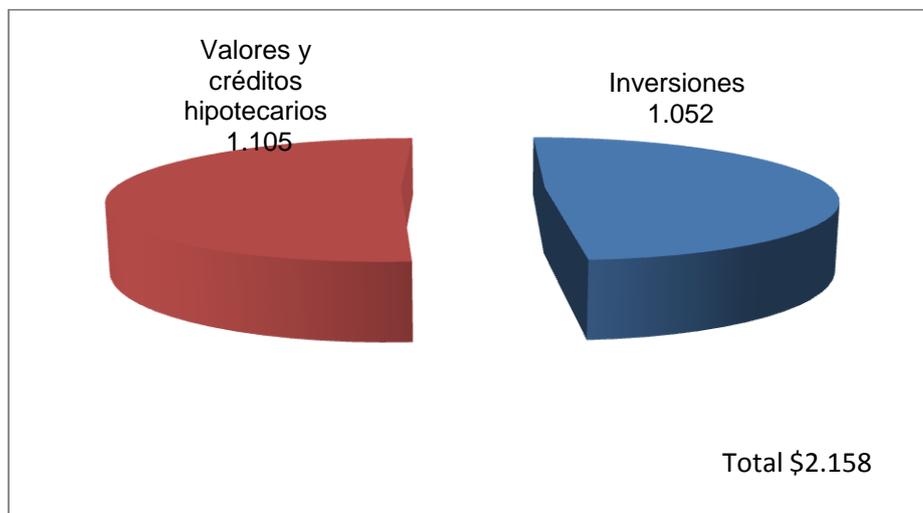


Fuente: Elaboración propia con cifras de la Cámara de Fondos de Inversión

Otro cliente potencial de instrumentos financieros de largo plazo respaldados con obra pública es el mercado de seguros. Para el 2008 el Instituto Nacional de Seguros (INS) tenía entre inversiones, títulos valores y créditos hipotecarios un total de \$2.158 millones (gráfico 19).

Ante el proceso de apertura de este mercado estos montos pueden crecer de manera importante. Además, la competencia puede hacer más atractivos los títulos de largo plazo que puedan generar mejores rendimientos.

Gráfico 19. Fondos en Créditos e Inversiones del Instituto Nacional de Seguros (Cifras Millones de Dólares).2008



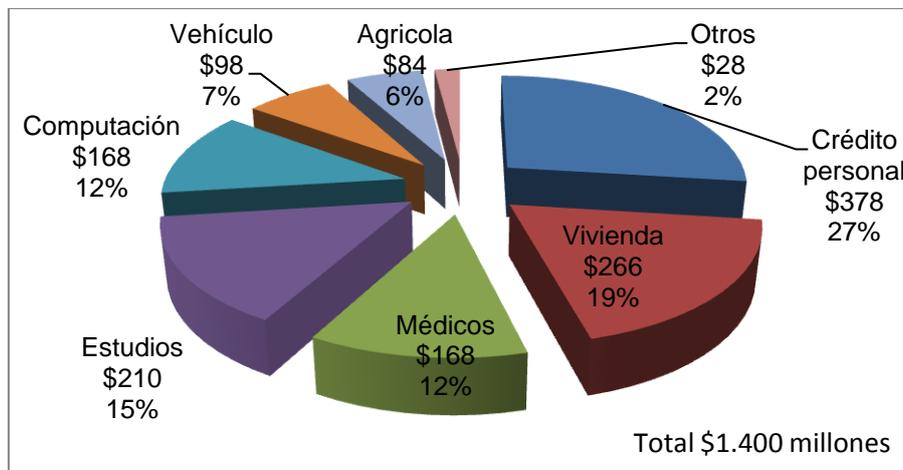
Fuente: Elaboración propia con cifras del INS

Un importante inversor institucional es el solidarismo que cuenta con unos 425 mil asociados y que administra fondos por \$2.800 millones. Estos fondos se mantienen como activos sea en calidad de préstamos para los asociados o en inversiones, con una relación cercana al 50% para cada tipo de activo.

En el gráfico 20 se presenta el desglose de los rubros referentes a los créditos otorgados por el solidarismo, los cuales obviamente está en línea con las necesidades de los asociados.

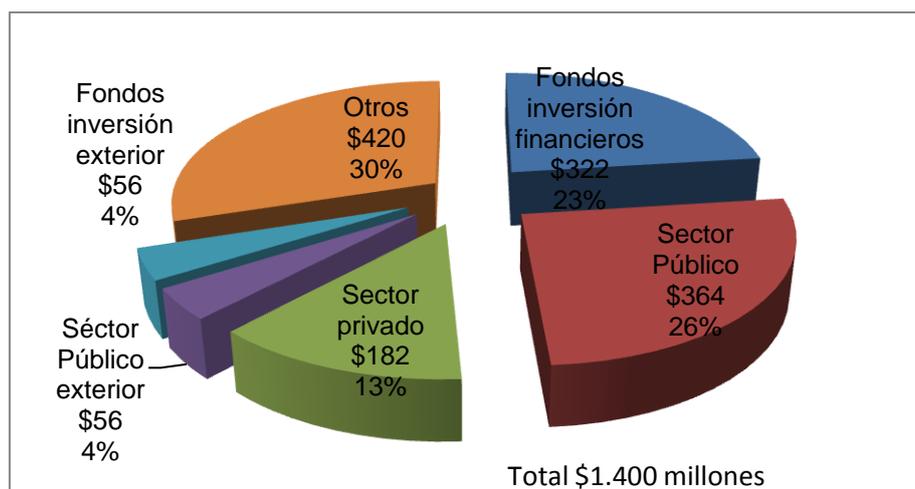
En cuanto a la inversión se observa que el movimiento solidarista maneja una alta diversificación (ver gráfico 21), concentrando en el sector público sólo el 26% de la cartera de inversión. En el sector privado 13% y fondos de inversión financiera 23%. En el exterior tienen colocados 8% de la cartera y otros rubros completan el portafolio con 30% de participación. La cartera de inversión representa cerca de \$1.400 millones.

Gráfico 20. Distribución de Crédito de Asociaciones Solidaristas (Cifras Millones de Dólares). 2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del Movimiento Solidarista

Gráfico 21. Distribución de Inversiones de Asociaciones Solidaristas (Cifras Millones de Dólares). 2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del Movimiento Solidarista

Oportunidades para el país a la luz de casos exitosos a nivel internacional

La experiencia que atravesara Chile en materia de financiamiento de obra pública, arroja interesantes lecciones que pueden ser observadas en Costa Rica. A inicio de la década de los noventa la situación del país suramericano era muy similar en cuanto a desfinanciamiento acumulado en obra pública, por ejemplo desde 1970 hasta 1990 población del país creció 40% y producción un 60%, pero la inversión del Ministerio de Obras Públicas disminuyó un 34%¹¹. El déficit estimado en obra pública a comienzo de los 90 de \$12.500 millones y el impacto económico vinculado

¹¹ Jorge Zeltzer, Financiamiento de Obra Pública: La Experiencia en Chile, Ponencia en el Foro Organizado por Ecoanálisis denominado Titularización de Obra Pública e Instrumentos Alternativos en Costa Rica, 21 de abril, 2010

a la pérdida de competitividad del país se estimaba en \$2.500 millones anuales. En contraste, el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas de ese entonces era de sólo \$800 millones.

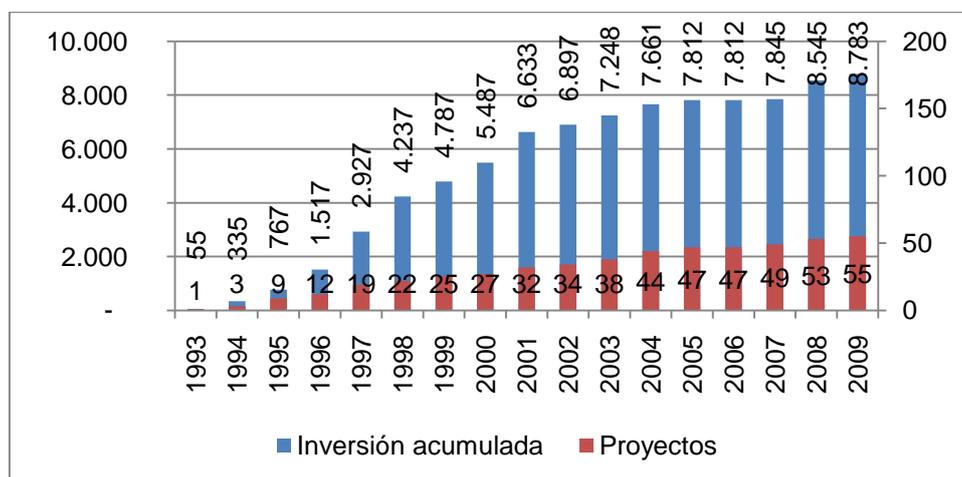
Después de casi una década de haberse creado los fondos de pensiones, su mercado de valores requería ofrecer instrumentos de largo plazo para canalizar esos recursos.

Como respuesta se diseñó mecanismo de asociación público-privada, incentivando financiación de infraestructura inversionistas privados. Este mecanismo estaba en el marco de la implementación sistemática del sistema de concesiones del ministerio de obras públicas desde el año 1991 (Ley de Concesiones). Este régimen legal fue modificado en el 1996 para permitir la compensación de contratistas mediante una combinación de tasas de servicio, garantías, contribuciones de activos y recursos gubernamentales.

Los tres principales objetivos del gobierno para este programa de concesiones fueron: 1. Atraer a inversionistas privados: para ayudar a financiar el desarrollo de las obras de infraestructura; 2. Liberación de recursos públicos: para dirigirlos al desarrollo de proyectos y programas de rentabilidad social, y 3. Externalizar la construcción y la explotación: de las obras de infraestructura, mejorando el nivel de diseño y servicio (generando usuarios más dispuestos a pagar por su uso)

Los resultados de esta estrategia se observan en una inversión hasta el 2009 por más de \$11.500 distribuida en 55 proyectos. El gráfico 22 muestra la evolución seguida por los proyectos y la inversión generada por la concesión de obra pública.

Gráfico 22. Chile: Número de proyectos e inversión acumulada en concesión de obra pública. 2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del IM Trust

En el cuadro 8 se muestra la distribución de esta inversión por área, donde se ve una mayor proporción en proyectos de infraestructura carretera, pero se han cubierto áreas tales como infraestructura penitenciaria, hospitales, mitigación de riesgo y educación.

Cuadro 8. Chile: Distribución de la concesión de obra pública por áreas. 2009

Autopistas interurbanas	55%
Autopistas urbanas	28%
Aeropuertos	6%
Infraestructura hospitalaria	3%
Infraestructura penitenciaria	2%
Obras de riesgo	2%
Transporte público	1%
Edificación pública	2%
Trasantiago	1%

Fuente: IM Trust

Verificando el desarrollo del país en materia de concesión de obra pública, de acuerdo al Economist Intelligence Unit¹² las asociaciones público-privadas en Chile han sido muy exitosas, analizando diferentes componentes de este tipo de asociaciones el país se encuentra en el primer o segundo lugar en el desarrollo de este esquema de inversión público-privada. En el marco regulatorio y régimen institucional se encuentra en segundo lugar, sólo superado por Perú cuyas reformas en el tema se han basado en la experiencia chilena. En madurez operacional, clima de inversión y facilidades financieras ocupa el primer puesto.

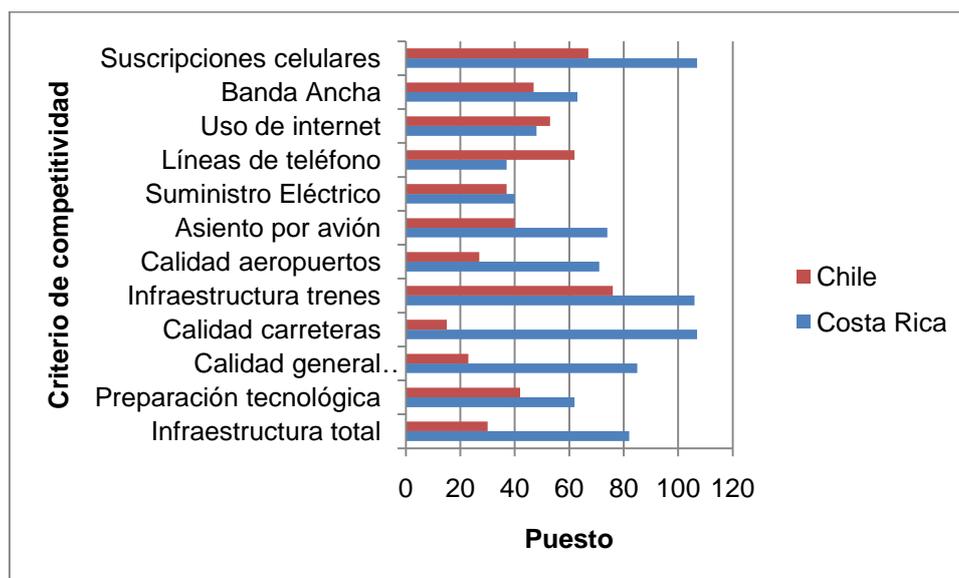
En el mismo estudio, Costa Rica muestra avances importantes en materia de marco regulatorio y madurez operacional, donde ocupa el tercer puesto, pero en clima de inversión está en un octavo puesto y en régimen institucional y facilidades financieras el puesto es el noveno.

El Índice de Competitividad Global¹³ ofrece un marco de comparación del éxito relativo de la experiencia chilena respecto a Costa Rica. En el gráfico 23 se observa que el desarrollo de Chile en la mayoría de los componentes de los criterios de infraestructura y preparación tecnológica es marcado respecto a lo logrado por Costa Rica. Sólo en el uso de internet y las líneas telefónicas Costa Rica muestra una mejor situación, pero en el resto Chile muestra un estado superior. Esto ha potenciado que Chile ocupe el puesto 30 en el Índice de Competitividad Global, mientras que Costa Rica ocupa el puesto 55.

¹² Economist Intelligence Unit Limited. ¿Asociaciones para el progreso? Evaluando el ambiente para asociaciones público-privadas en Latinoamérica y el Caribe. Junio 2009

¹³ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2009–2010, Geneva: Global Competitiveness Network, 2009, página 115

Gráfico 23. Comparación de componentes de Índice de Competitividad Global. 2009



Fuente: Elaboración propia con cifras del Foro Económico Mundial

Las claves para el éxito en el caso de Chile se pueden encontrar en:

- Voluntad política
- Gran estabilidad del sistema económico
- Profundidad de mercados financieros
- Buen ambiente para inversión extranjera
- Sistema judicial independiente y transparente
- Se favorece al esquema de concesiones
- Diseño institucional específico
- Marco regulatorio adecuado (Ley Concesiones –bases de licitación- Estándares técnicos- Niveles de servicio- Transparencia-Fiscalización- Claridad en contratos- Superintendencia de Obras Públicas)
- Estructuración financiera como factor determinante para atracción de inversión privada
- Desarrollo de créditos puentes, financiamiento de largo plazo y bonos de infraestructura
- Buena asignación de riesgos de construcción, operativos y financieros entre el sector público, el privado y el riesgo compartido.

Desafíos y oportunidades para los próximos años.

El mercado de financiamiento de obra pública actual muestra grandes oportunidades dado la convergencia de factores básicos para se constituya en el esquema de canalización de fondos de largo plazo que el país necesita.

Existen aspectos legales e institucionales clave como aquellos alrededor de la concesión de obra pública, en donde el MOPT y el Consejo de Concesiones han adquirido experiencia para dirigir los procesos de concesión. Otras experiencias exitosas ha estado por el lado de la titulación en proyectos del ICE. El

fortalecimiento de esquema de fideicomiso para la obra pública, como la que recientemente impulsó la SUGEVAL constituye un paso positivo al respecto.

Otro factor es el desarrollo de fondos de pensiones, inversión y un nuevo mercado de seguros, que junto con la banca comercial están requiriendo de instrumentos financieros de largo plazo, con suficiencia de fondos acumulándose a través de los años.

El otro ingrediente es la limitación del sector público para afrontar la construcción de obra pública, ya que el esquema basado en el financiamiento vía presupuesto de gobierno, ya puede responder a los requerimientos de obra acumulados a largo de varios años de inversión insuficiente y los requerimientos futuros. Las necesidades de obra pública fuerza al sector pública a buscar asocio con el sector privado para satisfacer estos requerimientos del país.

Sin embargo, el financiamiento de la obra pública requiere de nuevos esquemas que amplíen la participación pública- privada, más allá de la concesión de obra pública y las iniciativas privadas de concesión de obra pública. Se requiere fortalecer esquemas como la gestión interesada, los contratos llave en mano, el arrendamientos con opción o no de compra (leasing), la titulación de obra pública, el financiamiento sindicado, los contratos BOT (built, operate and transfer) o los BLT (built, lease and transfer).

En este sentido se requiere de gran fortaleza legal-institucional. El marco regulatorio en el país debe ser mejorado para facilitar la adopción de todos estos nuevos esquemas de financiamiento público-privado. En este sentido, sigue siendo fundamental el fortalecimiento de la capacidad de gestión regulatoria, para que los aspectos novedosos que emerjan con estos esquemas, sean ventilados dentro de las posibilidades que el actual marco regulación brinda y no se establezcan procedimientos o reformas regulatorias que posiblemente no sean necesarias, si hay mayor voluntad en la gestión regulatoria para encontrar los mecanismos de acción.

Paralelamente se debe avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de formulación, evaluación y supervisión de proyectos de inversión por parte de las instituciones públicas, con el propósito de mejorar la calidad de los proyectos y resolver los problemas de programación y ejecución de la inversión. Cualquier modalidad de asociación público-privada tiene como base una correcta formulación de los proyectos, lo que implica la calidad técnica que asegure la definición de buenas especificaciones técnicas, una completa estructura legal-contractual y una precisa identificación de riesgos. Todo esto en un ciclo corto de formulación que no haga obsoletos los proyectos cuando se acerca a su ejecución. Con estos componentes se forma la arquitectura que permite los procesos de estructuración financiera, con los mecanismos apropiados de mitigación de riesgo que fortalezca la protección y atracción de inversionistas y financistas en diferentes modalidades de generación de fondos.

Un actor clave como el mercado de capitales no logrado un pleno desarrollo. Las transacciones en nuestro mercado de capitales se centran en el corto plazo y una predominancia del sector público. El mercado secundario, si bien es el más activo, responde a operaciones de recompra y liquidez, sin que refleje la realidad del mercado accionario, que es prácticamente nulo. El mercado de capitales es el

llamado a lograr el ligamen entre voluminosos recursos existentes en fondos de pensiones, de inversión, de seguros, de asociaciones solidaritas y de bancos comerciales. Sin embargo, este ligamen implica desarrollo de instrumentos financieros de largo plazo atractivos para los inversores institucionales y sofisticados en general, que tengan como subyacente proyectos de obra pública bien formulados en términos de especificaciones técnicas, estructura legal-contractual, gestión de riesgo. El fortalecimiento en la formulación de proyectos públicos pasa por una mayor integración de la banca de inversión desde las instituciones públicas y viceversa, una visión del técnico en la instituciones para comprender los requerimientos del mercado de capital desde el momento mismo de formular el proyecto.

Referencias

World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2009–2010. Geneva: Global Competitiveness Network, 2009

Contraloría General de la República (CGR). Memorias Anuales 1999-2009

Decreto Ejecutivo 32988-H-MP-PLAN Reglamento de la Ley 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos

Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del SNIP

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan de Inversión 2009-2010. San José: MIDEPLAN, 2009

Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (GAM). Evaluación de la Factibilidad Financiera del Modelo de Desarrollo Urbano propuesto para la GAM. Heredia: Universidad Nacional, 2007

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006-2010. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José. C.R : MIDEPLAN, 2007.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Propuesta Integral para el Mejoramiento de la Vialidad y del Sistema de Transporte.

<http://www.mopt.go.cr/planificacion/planesyestudiosespeciales/vialidad.asp>

Economist Intelligence Unit Limited. ¿Asociaciones para el progreso? Evaluando el ambiente para asociaciones público-privadas en Latinoamérica y el Caribe. Junio 2009

Instituto Nacional de Seguros. Memoria Institucional 2008. San José: INS, 2009

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2009. C.R: MIDEPLAN, Febrero 2010

El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. Propuesta de Modificación al Reglamento sobre Oferta Pública de Valores. Sesión 848-2010, celebrada el 23 de abril del 2010