

La Brecha de Infraestructura, Crisis Fiscal e Integración Regional en América del Sur

Reunión del Cosiplan, Buenos Aires, 07/12/2017



JORGE ARBACHE





Secretario de Asuntos Internacionales
Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión

Antecedentes




Con la IIRSA, hubo avances conceptuales en la formación de una visión sobre la importancia de la integración física, así como la identificación de una cartera de proyectos prioritaria para los países. Sin embargo, pocos avances concretos en la reducción de la brecha de infraestructura en la región en función de:

- ✓ Fragilización del consenso en torno a la importancia de las inversiones en integración física como mecanismo de mayor competitividad y desarrollo de la región;
- ✓ Falta de mecanismos compensatorios que induzcan a los países a asignar recursos para proyectos de infraestructura física de integración;
- ✓ Restricción fiscal de las economías de la región, lo que inhibe las iniciativas de inversión en infraestructura, y
- ✓ Falta de un marco regulatorio común que permita una mayor participación privada en las iniciativas de inversión.
- ✓ Foco en exportación de *commodities* y reglas de origen que colocan a los países de la región como competidores entre sí, y
- ✓ Poco grado de industrialización, lo que no contribuye a estimular la formación de cadenas regionales de valor y comercio de tipo intra-industria en la región.



2. La Brecha de Infraestructura en el Subcontinente

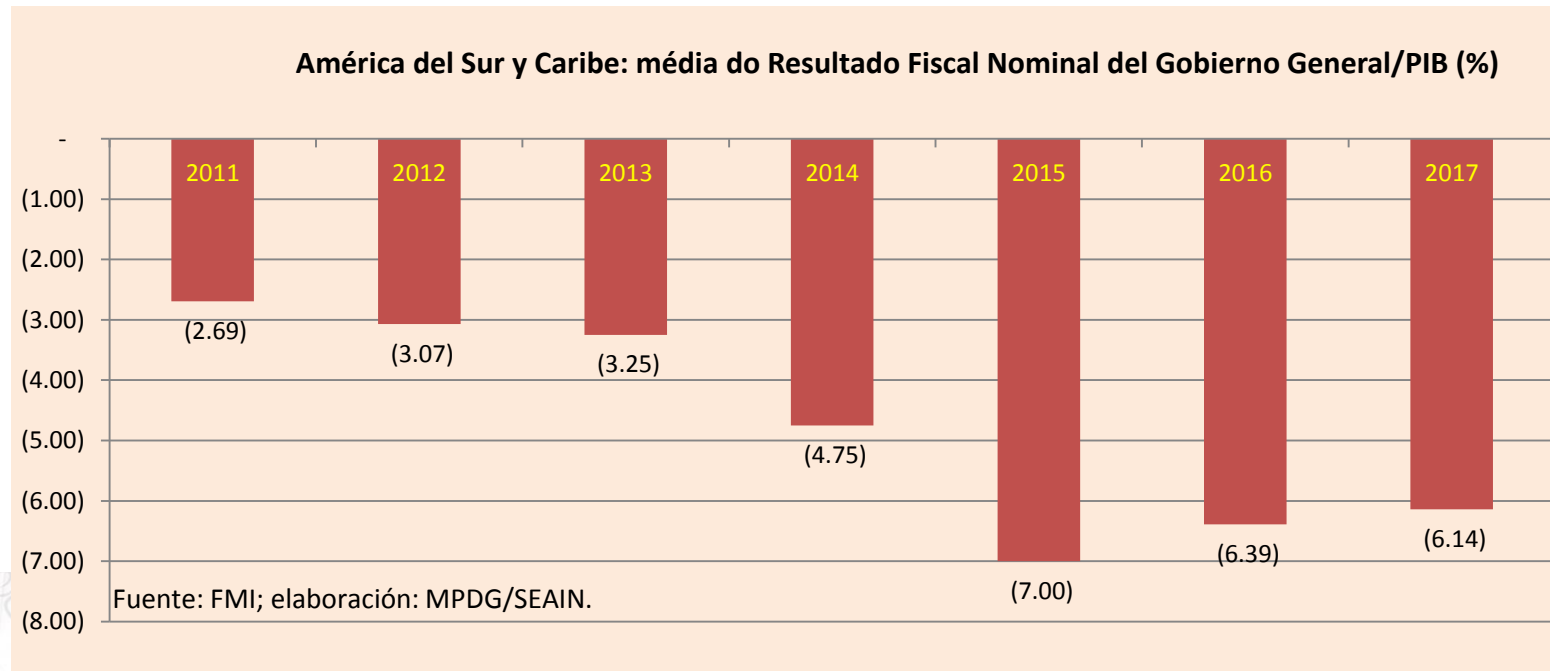
- La brecha de infraestructura y la ineficiencia en los servicios de logística  principales obstáculos para implementar políticas de desarrollo y aumentar la tasa de crecimiento económico.
- La infraestructura - sea provista por el sector público o por la iniciativa privada -  tiene el potencial de rentabilizar inversiones productivas, por la alta de la competitividad sistémica y mejores condiciones de transporte, comunicaciones y energía, además de efectos multiplicadores.
- Ante la fragmentación de la producción y de las cadenas globales de valor y del surgimiento de nuevos sectores industriales y tecnologías de producción que exigen infraestructuras sofisticadas,  el sector de infraestructura gana prominencia como factor competitivo entre países emergentes.
- No existe una respuesta única para la relación entre infraestructura y competitividad productiva  ya que el uso de infraestructura varía de acuerdo con la intensidad tecnológica y con la dependencia de los servicios de costos en cada país, incluyendo los de infraestructura.

2. La Brecha de Infraestructura en el Subcontinente



- Según el Banco Mundial, América Latina y el Caribe necesitan  invertir de 4 a 6% del PIB al año para alcanzar en 20 años el nivel de infraestructura alcanzado por Corea del Sur, algo muy superior al promedio del 2,2% del PIB que se ha invertido por siete grandes países de la región (incluido Brasil) entre 1996-2001.
- Esta brecha de inversión  implica un gran desafío que exigirá a los gobiernos sudamericanos mucho compromiso político, innovación institucional y capacidad de movilización de recursos para financiar la inversión.
- La infraestructura física no es una condición suficiente para hacer frente a los desafíos de mayor integración regional, pero  la integración física contribuye a reducir la fragmentación económica y potenciar la interconectividad territorial, que han llevado al relativo aislamiento geográfico de los países en el subcontinente y su limitado intercambio comercial, de inversión y de personas.

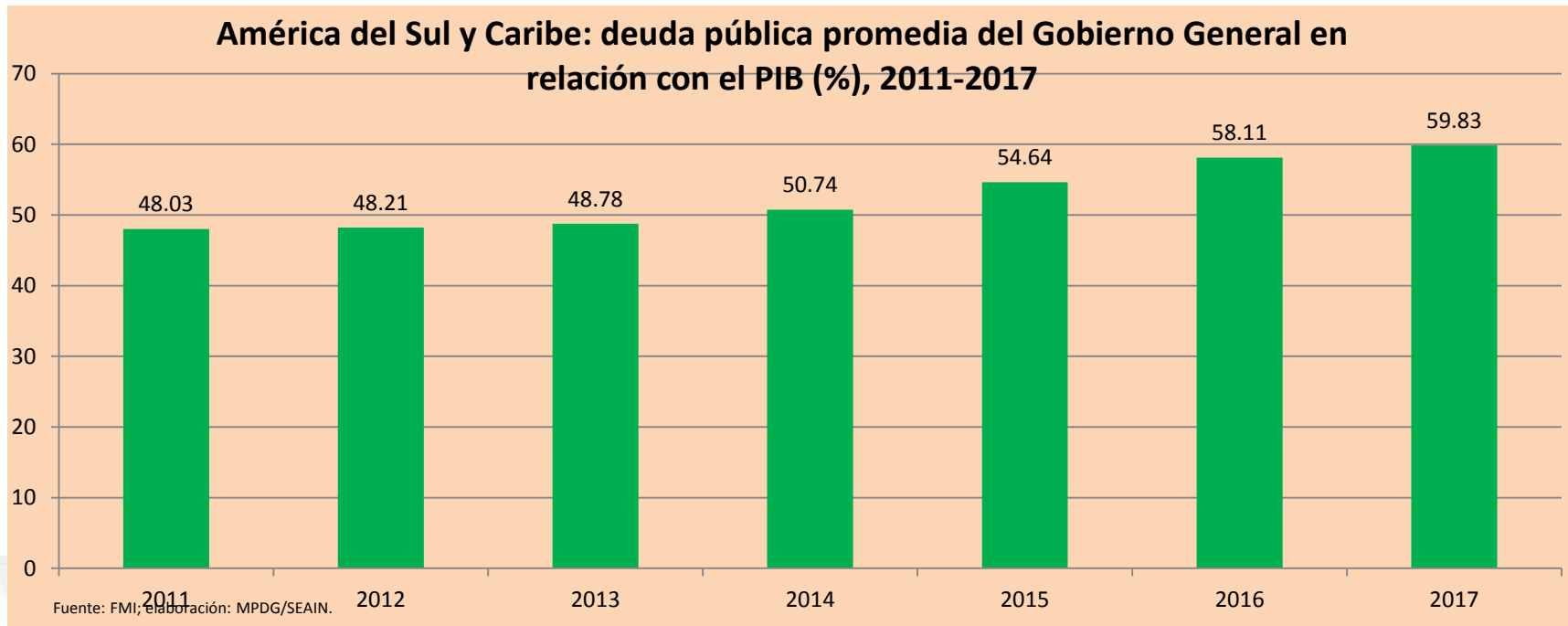
3. La restricción de la crisis fiscal en el subcontinente

- La situación de restricción fiscal generalizada: todos los países sudamericanos, sin excepción, con déficit nominales en 2017. Según el FMI,  la situación es más grave en Argentina, Brasil y Venezuela, con déficit nominales superiores al 6,6% del PIB.
- Incluso en países de tamaño mediano (Chile, Colombia, Perú y Uruguay)  el déficit nominal en torno al 3% del PIB. Sólo Paraguay con un déficit nominal en torno al 1,4% del PIB. En otros países, como Bolivia, Ecuador y Suriname, el déficit nominal alrededor del 5 al 6% del PIB.



3. La restricción de la crisis fiscal en el subcontinente


- En los últimos años, la región ha aumentado su nivel medio de endeudamiento público que  superó la marca del 58% del PIB en 2016. Este escenario empezó a empeorar a partir de 2013 y las presiones sobre la sostenibilidad de la deuda pública aumentaron.
- La depreciación de las monedas nacionales llevó  a un aumento en el costo de la financiación externa para la deuda pública, lo que, agregado a las bajas tasas de crecimiento, contribuyó a aumentar la presión sobre el pago de intereses y sus repercusiones negativas sobre el resultado fiscal.






La restricción de la crisis fiscal en el subcontinente

- Para la CEPAL, en la mayoría de los países de la región, ➡ los importes de la deuda del gobierno aumentaron en relación a los niveles anteriores a la crisis de 2008.
- En promedio, la deuda del sector público no financiero aumentó entre 2011 y 2016, acumulando ➡ un aumento de casi 10 puntos porcentuales del PIB regional.
- La capacidad de invertir del sector público en el subcontinente sigue siendo muy limitada, ➡ un factor que exige de los gobiernos de la región una postura de articulación entre sí para atraer capitales privados para invertir pesadamente en la infraestructura, en especial en proyectos de integración logística regional.





4. Soluciones Nuevas para Viejos Problemas

- Entre las alternativas para superar los problemas recurrentes en la construcción de la infraestructura de interconexión regional  :
- adopción de asociaciones público-privadas con modelaje de *project finance*;
- creación de mecanismos binacionales o plurinacionales para tocar proyectos;
- adopción de modelos innovadores de financiación;
- actuación conjunta de bancos multilaterales;
- creación de un fondo regional para financiar la elaboración de estudios y proyectos.







4.1. Las Asociaciones Públicas Privadas

- Además de buscar recuperar la capacidad fiscal a medio plazo, los países del Cosiplan necesitan  :
 - ✓ aumentar la eficiencia de sus mecanismos de planificación, elaboración y ejecución de proyectos de infraestructura;
 - ✓ reforzar sus medios de cooperación mutua;
 - ✓ Buscar convergencia de políticas con sus vecinos y
 - ✓ crear condiciones para ampliar la participación del sector privado en las iniciativas de integración regional.
- La participación del sector privado no debe limitarse a compartir riesgos de financiamiento y operación de los proyectos,  sino, también, al trabajo conjunto en las fases de planificación y monitoreo, de modo no sólo a dar más racionalidad en la gestión de los proyectos y el acceso a nuevas tecnologías, como, aún, mayor flexibilidad y rapidez en la ejecución de las obras.
- Como el sector privado nacional en los diversos países se encuentra en dificultades por cuenta de años de bajo crecimiento,  la participación de la inversión extranjera directa es esencial, tanto en la financiación como en la ejecución de proyectos. Esto requiere el empleo de esquemas de alianzas público-privadas (PPPs) para la apertura de los mercados locales a la participación de empresas de otros países con notoria capacidad de implementación y gestión de grandes obras públicas.


4.2. La Creación de Mecanismos Binacionales para Tocar Proyectos




- El proceso de integración necesita  eliminar las principales limitaciones al uso de la infraestructura física en la región, así como proporcionar subsidios para la creación de mecanismos binacionales para facilitar emprendimientos comunes de infraestructura (a ejemplo de Itaipú Binacional, creada en 1974).
- Entre los principales obstáculos a la entrada de inversionistas extranjeros en el sector de infraestructura en América del Sur se destacan:  la falta de identificación de riesgos, de sistemas de solución de controversias, de mercados secundarios e de regulaciones nacionales muy distintas. Ni siquiera el Mercosur dispone de un instrumento que permita la coordinación y arbitraje de intereses públicos y privados para viabilizar proyectos de infraestructura entre sus países miembros.
- La creación de un fondo o mecanismo de elaboración y evaluación de proyectos podría  ayudar a los gobiernos en el análisis de la pre-viabilidad de los proyectos y en el diseño de mecanismos de financiamiento, para consolidar una cartera de proyectos de infraestructura de interconexión regional con clara asignación de riesgos, plazos y requisitos de capital en cada una de sus etapas.
- En otras palabras, es necesaria  la formación de una cartera de proyectos de infraestructura de buena calidad, con status de activos globales y *ratings* propios, capaces de competir con otras aplicaciones en el mercado internacional de capitales.

4.3. Arreglos Institucionales y Financieros Innovadores

- Es necesario  desarrollar modelos viables de identificación de riesgos entre los sectores público y privado con miras a ampliar la participación de capitales privados en los proyectos de infraestructura sudamericanos.
- La creación de mecanismos de gestión del riesgo cambiario en proyectos de infraestructura  sería importante para la atracción de capital extranjero. Esto podría lograrse mediante soluciones ad-hoc para proyectos en cada sector de la infraestructura.
- La adopción de modelos de tipo *Project Finance* podría  ser un importante camino para estimular el ingreso de capital privado y liberar recursos públicos para otros fines.
- Arreglos binacionales y / o plurinacionales en la región podrían  asegurar la protección de los derechos de los inversionistas entre los países, creando condiciones prácticas para atraer recursos de fondos de pensiones extranjeros y fondos soberanos, que son los agentes económicos con vocación para financiar proyectos viables de larga maduración, como son los de infraestructura.
- Tal como la experiencia brasileña demuestra,  una forma innovadora para captar recursos privados para financiar la infraestructura es la emisión de "debentures especiales" con foco en proyectos binacionales de modernización, ampliación, implantación o recuperación de los sectores de logística, transportes y energía eléctrica.
- Otra alternativa sería  la utilización de préstamos ofrecidos por un grupo de acreedores, incluso multilaterales (*syndicated loans*), que actúan juntos para proporcionar fondos para grandes proyectos binacionales.

4.4. El Papel de los Organismos de Desarrollo en la Integración Regional Sudamericana

En esta nueva estrategia, los bancos regionales (BID, CAF y Fonplata), además del Banco Mundial y del Banco de los BRICS (NDB),  pueden desempeñar un papel importante:

- En la movilización de recursos para  el fondo de elaboración de proyectos y para el financiamiento de proyectos binacionales o transnacionales de logística. Para ello, se hace necesario un acuerdo político de los accionistas (*shareholders*) mayoritarios para priorizar proyectos de integración de infraestructura física en la región.
- A pesar de las limitaciones financieras, la disponibilidad de recursos de los tres bancos regionales (BID, CAF y Fonplata) sigue siendo sustancial,  podría ser mejor dirigida a proyectos de integración logística en el subcontinente.
- En 2016, el BID, CAF y Fonplata aprobaron conjuntamente operaciones de crédito a los países sudamericanos por un monto de USD 24 mil millones, con desembolso de 18.500 millones de dólares. Si se asignan 20% de las aprobaciones anuales - cerca de USD 4,8 mil millones - para proyectos de integración, en tres años  se financiarán 31 proyectos de la cartera prioritaria (API) de la IIRSA, presupuestados en USD 13.600 millones.

5. El Papel de los Organismos de Desarrollo en la Integración Regional Sudamericana

Financiamiento de los Bancos de Desarrollo Regionales en América del Sur, 2014-2016 (USD millones)

Años	BID		CAF		Fonplata		Total acumulado	
	Proyectos Aprobados	Proyectos Desembolsados	Proyectos Aprobados	Proyectos Desembolsados	Proyectos Aprobados	Proyectos Desembolsados	Proyectos Aprobados	Proyectos Desembolsados
2014	13,629.0	9,962.0	11,622.0	6,107.0	227.0	89.9	25,478.0	16,158.9
2015	11,074.0	10,211.0	11,537.0	5,945.0	284.0	119.3	22,895.0	16,275.3
2016	11,325.0	9,952.0	12,412.0	8,426.0	315.7	127.1	24,052.7	18,505.1

Fuente: BID. CAF y Fonplata (Balances Anuales); elaboración: MPDG/SEAIN.

6. Observaciones Finales y Recomendaciones de Política

- Es necesario retomar el consenso sobre la importancia de la integración física para potenciar el crecimiento conjunto de la región, recuperando el foco inicial de IIRSA: inversiones en infraestructura física para la integración, para ganar competitividad y explotar cadenas regionales de valor, algo que beneficiará a todos.
- Es fundamental crear condiciones para la participación del sector privado, nacional y extranjero, en la construcción, financiación y gestión de proyectos de infraestructura de integración física regional.
- Es necesario centrarse en los proyectos de infraestructura con mayores impactos, externalidades y desbordamientos (*spillovers*) en la integración regional de América del Sur. Para ello se debe crear un fondo o mecanismo para financiar la elaboración de proyectos que permita clasificar (ranking) las diversas inversiones en infraestructura.
- Algunos vectores, como los sectores de energía y del transporte aéreo (líneas aéreas) también son factores importantes para promover la integración regional.
- Dada la escala de recursos requerida por la gran brecha de inversiones en infraestructura en la región, mecanismos innovadores de financiamiento deben ser desarrollados en conjunto con la asistencia técnica de los organismos regionales de desarrollo.
- Es necesario establecer mecanismos de facilitación de comercio y cambios en las reglas de origen de las mercancías para incentivar el incremento del comercio dentro de la región.
- El discurso y la acción política deben enfatizar el hecho de que se trata de un juego de suma positiva que posibilitará ganancias en términos de crecimiento y desarrollo para toda la región.

Muchas Gracias!