

EL MODELO PÚBLICO-PRIVADO DEL DFID

Gavin McGillivray *

El presente artículo resume la experiencia del Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID) en fomentar la inversión privada en infraestructura en los países en desarrollo, con énfasis especial en los países más pobres. No pretende representar el marco completo, sino explicar el contexto, describir algunos de los principios, dar algunos ejemplos, y presentar algunos resultados preliminares.

El DFID cree que el sector privado representa uno de los motores más impor-

tales para generar empleo, ingreso y mayor productividad para las familias pobres.

Apoyamos el desarrollo «pro-pobre» del sector privado en los países en desarrollo desde varios ángulos y casi siempre en alianzas, instituciones o programas cofinanciados por otros países y agencias. El cuadro 1 resume las categorías principales de las alianzas, instituciones y los programas que apoyamos.

CUADRO 1. *Categorías de alianzas, instituciones y programas apoyados por el DFID para fomentar el desarrollo «pro-pobre» del sector privado*

Tipo de alianza, institución o programa	Ejemplos
Entorno empresarial Programas para mejorar las leyes, regulaciones, políticas e instituciones que afectan el sector financiero, la inversión, el comercio y las empresas	<ul style="list-style-type: none">• Sector financiero — FinMark• Sector empresarial — ICF• Industrias extractivas — EITI• Infraestructura — PPIAF
Investigación y desarrollo Alianzas e instituciones que buscan aprovechar y apalancar la capacidad del sector privado en cuanto a la generación y aplicación de tecnologías apropiadas	<ul style="list-style-type: none">• Salud — MMV• Agricultura — AATF• Vacunas pecuarias — GALV• Vacunas humanas — AMC
Salud Alianzas e instituciones que buscan trabajar con el sector privado y la sociedad civil en la planificación, financiamiento e implementación de programas de salud	<ul style="list-style-type: none">• Sida, Malaria y TB — GFATM• Vacunas humanas — GAVI• Precios de medicinas — UNITAID

* Global Funds & Development Finance Institutions Department (GFDD); UK Department for International Development (DFID).

<p>Servicios de infraestructura Programas que buscan dirigir la subvención pública hacia el suministro de servicios básicos para los grupos de bajo ingreso y pagar a las empresas que prestan servicios en función de los resultados logrados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agua, luz, comunicaciones — GPOBA
<p>Financiamiento público Un fondo que adquiere deuda a largo plazo en los mercados financieros internacionales mediante una emisión de bonos que genera fondos inmediatos para invertir en programas públicos de inmunización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vacunas humanas — IFFIm
<p>Financiamiento privado Alianzas e instituciones que buscan desarrollar y extender servicios financieros a grupos de bajo ingreso, así como a las empresas y proyectos de infraestructura que carecen de acceso al capital privado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Individuos — MicroSave Africa • Microempresas — AfriCap • Empresas — CDC • Infraestructura — EAIF
<p>Desarrollo de propuestas de proyectos Alianzas e instituciones que buscan elaborar o contribuir al desarrollo de propuestas de proyectos bien preparados y estructurados para que puedan atraer a inversores privados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura — InfraCo • Infraestructura — DevCo
<p>Catalizadores de alianzas Alianzas, instituciones o programas que buscan llenar el papel que juegan los bancos de inversión en países industrializados, es decir, juntar empresas con socios y con fuentes de financiamiento para que puedan estructurar proyectos viables entre ellos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculos empresariales — BLCF • Agua y saneamiento — WSUP

Nota: Véase el folleto DFID and the Private Sector para más detalles.

El DFID apoya estas alianzas, instituciones y programas a través de una variada

serie de mecanismos que se resumen en el cuadro 2.

CUADRO 2. *Mecanismos utilizados por el DFID para apoyar las alianzas público-privadas y otros programas de la misma índole*

Tipo de mecanismo	Ejemplos
Convenios y programas cofinanciados con organismos multilaterales	<ul style="list-style-type: none"> • DevCo, con la Corporación Financiera Internacional (IFC) del Banco Mundial • SUF, con Habitat, agencia especializada de Naciones Unidas
Donaciones a gobiernos y organismos públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamos varios programas con gobiernos para reformar el marco jurídico e institucional a fin de mejorar el entorno empresarial
Capital no reembolsable a empresas privadas, mediante fondos competitivos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Financial Deepening Challenge Fund</i> (FDCF) • <i>Business Linkages Challenge Fund</i> (BLCF) • <i>African Enterprise Challenge Fund</i> (AECF)
Fundaciones financiadas por agencias de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Private Infrastructure Development Group</i> (PIDG) <i>Trust</i>
Fundaciones y otras entidades sin fines de lucro cofinanciadas por agencias de desarrollo y el sector privado	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria</i> (GFATM) • <i>Global Alliance for Vaccines and Immunisation</i> (GAVI)
Fondos de inversión privada capitalizados por agencias de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • CDC Group plc • GuarantCo
Empresas privadas comerciales cofinanciadas por agencias de desarrollo y el sector privado	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Emerging Africa Infrastructure Fund</i> (EAIF)
Contratación con pago en función del resultado	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Global Partnership for Output Based Aid</i> (GPOBA)

A finales de los años noventa, cuando el DFID empezó a evaluar si había oportunidades viables para catalizar una mayor participación privada en el financia-

miento y manejo de infraestructura, y decidió persistir debido a que los países en desarrollo carecen de infraestructura, tanto en términos de cantidad como

de calidad. La falta de acceso al agua, saneamiento, energía y comunicaciones son características que definen la pobreza; las infraestructuras son imprescindibles para el desarrollo empresarial y el crecimiento económico; y a pesar de todos estos aspectos, pocos países cuentan con suficientes recursos públicos para satisfacer las necesidades de su población.

Aunque se reconoce que el Estado es y seguirá siendo el suministrador principal de infraestructuras públicas, con base al susodicho análisis decidimos explorar cómo aprovechar la inversión privada para complementar la inversión pública a fin de contribuir al crecimiento económico y a la reducción de pobreza.

Reino Unido juntó esfuerzos con otras agencias mediante el establecimiento del Grupo para el Desarrollo de Infraestructura Privada (*Private Infrastructure Development Group* — PIDG). Ahora comprende a Austria, Holanda, Reino Unido, Suecia, Suiza y el Banco Mundial. Irlanda tiene intención de asociarse en un futuro próximo. El PIDG emprendió una serie de diagnósticos para identificar los obstáculos a la inversión privada en infraestructura en los países en desarrollo, con un énfasis especial en los países más pobres.

En resumen, los estudios y nuestra propia experiencia reflejaron que hay un conjunto de factores principales que impiden la inversión privada en el sector de infraestructuras de los países en de-

sarrollo, especialmente en los países más pobres. Los principales impedimentos son los siguientes:

1. Leyes, instituciones y políticas inadecuadas.
2. Falta de acceso al financiamiento a largo plazo y en moneda local.
3. Carencia de propuestas de proyectos bien preparados y viables.
4. Poca capacidad de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil para negociar alianzas, y para monitorear proyectos en ejecución.
5. Falta de medidas especiales, incluidas las subvenciones, para asegurar que los servicios de infraestructura alcanzan a los grupos de bajo ingreso.

Con base en los resultados de estos análisis, así como en las experiencias que íbamos ganando con los programas ya en fase de ejecución, establecimos una serie de organizaciones y programas internacionales con la intención de superar los obstáculos identificados y fomentar la inversión. Los principales son los siguientes:

Leyes, instituciones y políticas inadecuadas

En 1999, fruto de la colaboración entre Japón, Reino Unido y el Banco Mundial, se estableció el PPIAF — Agencia de Asesoría de Infraestructura Pública-Privada (*Public Private Infrastructure Advi-*

sory Facility). Ahora hay doce países y agencias miembros del PPIAF.

El PPIAF canaliza asistencia técnica a gobiernos para reformar leyes, fortalecer instituciones regulatorias y desarrollar políticas que tienen que ver con la participación privada en la infraestructura. También identifica, difunde y promueve las mejores prácticas en este campo.

Falta de acceso al financiamiento a largo plazo y en moneda local

Uno de los hallazgos de los diagnósticos iniciales fue que muchos proyectos de infraestructura no arrancaban debido a que ningún banco estaba dispuesto a prestar a largo plazo (a menudo para más de 10 años), que requieren dichos proyectos.

En el año 2002, se lanzó el Fondo de Infraestructura para el África Emergente (*Emerging Africa Infrastructure Fund* — EAIF). El EAIF otorga préstamos a largo plazo para proyectos de infraestructura privada en el África Subsahariana. El EAIF es una compañía privada con un capital de 365 millones de dólares; financiada con 100 millones de capital invertido por el PIDG, 85 millones por instituciones oficiales de capital de desarrollo (FMO, DBSA y DEG) de préstamos subordinados y 180 millones de préstamos proporcionados por la banca privada (Barclays, Standard Bank de Sudáfrica y KfW). Sus gerentes también

son privados, seleccionados a través de una licitación pública. Cuenta con un reglamento que estipula los países en los que puede trabajar y establece las normas éticas, sociales y ambientales que debe observar. Dentro de este marco, la gerencia del fondo trabaja de manera empresarial.

Desde su inicio, el EAIF ha financiado proyectos de producción eléctrica (AES Sonel en Camerún); telecomunicaciones (Celtel en la región subsahariana y MTN en Nigeria); minería (Moma en Mozambique); y cemento (Obajana en Nigeria).

El EAIF otorga préstamos en dólares, pero para muchos proyectos de infraestructura es más apropiado obtener financiamiento en moneda local. En 2005, se puso en marcha GuarantCo, otra institución financiera privada con gerencia privada y capital proporcionado por el PIDG. GuarantCo garantiza los préstamos en moneda local para proyectos de infraestructura. A pesar de un período inicial complicado, GuarantCo ha proporcionado garantías a dos compañías de telecomunicaciones en Kenya y Chad.

Carencia de propuestas de proyectos bien preparados y viables

A menudo, hasta las instituciones financieras dedicadas a los países en desarrollo y con capital disponible para in-

vertir, como el EAIF, encuentran dificultades en encontrar proyectos lo suficientemente bien diseñados y elaborados que puedan justificar una inversión comercial.

Por tanto, hemos apoyado varias iniciativas que desarrollan de una u otra manera la elaboración de proyectos con una calidad suficientemente alta como para atraer a los inversores privados. Muchos fueron los intentos de esta índole puestos en marcha en el pasado por las agencias de desarrollo, y muy pocos tuvieron éxito. Creemos que se debe en gran parte a que los empleados que trabajan en las agencias oficiales carecen tanto de la experiencia como de los incentivos necesarios para saber cómo cerrar tratos con inversionistas privados. Por lo tanto, hemos establecido organizaciones gestionadas por empresarios cuya remuneración depende en gran parte de su éxito en cerrar tratos con inversores privados.

Poca capacidad de las entidades públicas para negociar con el sector privado

Otro limitante a la inversión privada exitosa es la falta de entendimiento, experiencia y capacidad con relación al sector privado que demuestran muchos gobiernos y organismos públicos en los países en desarrollo. Se manifiesta por ejemplo en el hecho de que se ha tenido que renegociar gran parte de los contratos concesionarios firmados en América

Latina en los años noventa con empresas privadas de agua, saneamiento, luz y telecomunicaciones.

El PIDG estableció un fondo de asistencia técnica (*Technical Assistance Facility* — TAF) para apoyar a entidades públicas y privadas que buscan desarrollar un proyecto de infraestructura con uno de los organismos o programas del PIDG. El TAF financia capacitación de personal, asesorías, estudios técnicos y fortalecimiento institucional.

Falta de medidas para asegurar que la infraestructura beneficie a los grupos de bajo ingreso

Tradicionalmente, el apoyo para la infraestructura se ha limitado a destinar fondos públicos al financiamiento de bienes u otros insumos utilizados por los proveedores de servicios del sector público. Frecuentemente, dichos subsidios no servían para aumentar la eficiencia de los servicios públicos y aun más a menudo, los beneficios nunca llegaban a los sectores más marginados. Fueron acaparados por las clases medias y altas que ya estaban conectadas a las redes formales de servicios públicos como la luz y el agua.

En 2003, el Banco Mundial con apoyo de Reino Unido estableció GPOBA: Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados (*Global Partnership for Output Based Aid*). En contra de la práctica tradicional, la Ayuda en Fun-

ción de los Resultados (AFR) supone delegar la prestación de los servicios a un tercero: una empresa privada, una empresa de servicios públicos o una ONG en el marco de contratos que vinculan el desembolso de los fondos públicos a los servicios (o resultados) efectivamente prestados. Es una estrategia para financiar la prestación de servicios básicos tales como abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y transporte en los casos en que se justifica el uso de subsidios explícitos basados en el desempeño para complementar o reemplazar el cobro de costes de conexión o tarifas a los usuarios de los grupos de bajo ingreso.

GPOBA apoya el diseño y financiamiento de proyectos de infraestructura en los que se otorga una subvención al suministrador en función de los resultados logrados, especialmente en términos de los servicios prestados a estos grupos de menor ingreso.

Alianzas dirigidas a sectores específicos

Las iniciativas internacionales y regionales descritas anteriormente se dirigen a limitantes genéricas a la inversión privada. Además, Reino Unido está apoyando un rango de organizaciones o programas que conjuguen varias de estas estrategias:

- CLIFF, Servicio de Financiación de Infraestructura dirigido por la Comuni-

dad (*Community-Led Infrastructure Finance Facility*). La finalidad del CLIFF es la de prestar apoyo estratégico a los proyectos de vivienda e infraestructura que tienen posibilidades de ampliación, iniciados por las comunidades. El CLIFF facilita préstamos de apoyo, garantías y asistencia técnica para emprender actividades de rehabilitación urbana de envergadura media. Con él se trata de recabar fondos del sector comercial y del sector privado local para ejecutar otros planes. El CLIFF se inició en la India, y en 2006 se introdujo también en Kenia. En India, el CLIFF ha ayudado a más de 5.000 familias a conseguir viviendas, así como a más de 250.000 familias en mejorar el acceso a medios de saneamiento.

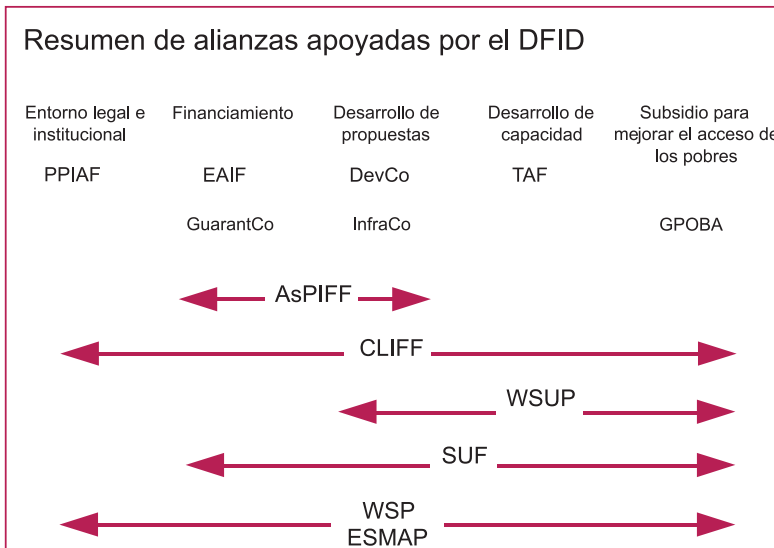
- WSUP, Agua y Saneamiento para la Población Urbana Marginada (*Water & Sanitation for the Urban Poor — WSUP*). WSUP es una alianza entre empresas multinacionales (Unilever, RWE Thames Water y Halcrow), ONG (CARE International, WaterAid, Water for People y WWF) y la Universidad de Cranfield, cuyo objetivo es diseñar proyectos de agua potable y saneamiento con comunidades urbanas. Trabaja con gobiernos locales en la identificación de las necesidades para mejorar el acceso a agua potable y saneamiento. Por un lado, esta alianza coordina, desarrolla y gestiona proyectos de manera no lucrativa, y por el otro, a través de un consorcio, implementa proyectos con una generación limitada de beneficios a través de

alianzas multisectoriales, promoviendo la capacitación, la transferencia tecnológica y la generación de recursos entre los grupos sociales, el sector privado y los gobiernos locales.

- **SUF**, Programa de Mejoramiento de Tugurios (*Slum Upgrading Facility*). Un programa con Habitat (de la ONU) que promueve la colaboración entre autoridades municipales, ONG y empresas locales para el diseño y financiamiento de proyectos de regeneración urbana.
- **WSP**, Programa de Agua y Saneamiento (*Water & Sanitation Program*) del Banco Mundial. Brinda asesoría sobre inversiones y políticas aprovechando sus redes de trabajo en más de treinta países. Reino Unido apoya un programa ejecutado por el WSP que busca fortalecer las pequeñas y

medianas empresas que suministran servicios de agua y saneamiento.

- **ESMAP**, Programa de Apoyo a la Gestión del Sector Energético (*Energy Sector Management Assistance Program*). Es un programa técnico global del Banco Mundial que ayuda a crear consenso y proporciona asesoría sobre políticas de desarrollo de energía sustentable. Contribuye también a la transferencia de tecnología y conocimiento en la gestión del sector energético y la prestación de servicios energéticos modernos a los pobres. Reino Unido apoya un programa ejecutado por el ESMAP que busca fortalecer las pequeñas y medianas empresas que suministran servicios de luz.
- **AsPIFF**. Es un fondo nuevo que desarrollará e invertirá capital de semilla



a proyectos de infraestructura de escala mediana en países asiáticos.

En resumen, el PIDG:

- Ha apoyado a 53 proyectos de infraestructura en 25 países en desarrollo.
- Ha invertido alrededor de 227 millones de dólares (125 millones del DFID).
- Ha ayudado a catalizar 2,6 billones de dólares de inversión privada en la infraestructura de países en desarrollo.

Parece que el conjunto de acciones está generando resultados interesantes. Son programas bastante innovadores y por lo tanto de alto riesgo, lo que incrementa la posibilidad de demoras y fracasos.

Sin duda, la calidad de la gerencia ha demostrado ser el factor más importante en determinar el éxito de cada iniciativa. El «marco de gerencia» que se ha desarrollado para el EAIF, GarantCo e InfraCo (y también la CDC) se ha comprobado eficaz. Dicho marco estipula el rango de acciones permitidas (es decir, los países y sectores en que el programa puede trabajar); las políticas obligatorias (por ejemplo, las normas éticas, sociales y ambientales que debe seguir); y los objetivos y resultados deseados. Luego se instala una gerencia empresarial cuya remuneración depende en gran parte de su éxito en rendir los resultados indicados.