

Los factores que afectan al funcionamiento de las infraestructuras*

Sanford V. Berg

Public Utility Research Center. Universidad de Florida

La crisis financiera internacional y la desaceleración global de la economía influirán sobre las perspectivas de la inversión en infraestructuras, especialmente en los países en desarrollo, donde el crecimiento de la renta se verá especialmente afectado. Es probable que los cambios en la política económica (basados en consideraciones políticas de corto plazo) tengan como resultado un entorno de mayor riesgo para la inversión. Asimismo, los ciudadanos se verán afectados por el aumento de precios en aquellos sectores de infraestructuras que se supone deben ser controlados por organismos públicos.

Por lo tanto, nos encontramos en un buen momento para estudiar los factores que influyen en el funcionamiento de las infraestructuras con el fin de ayudar a las empresas a poner a punto sus estrategias de inversión y a los líderes políticos a reconocer la importancia de generar un entorno predecible de políticas económicas, si no quieren perjudicar a los sectores clave: energía, agua, telecomunicaciones y transportes. Es por ello que la finalidad de este artículo es ayudar a los inversores a evaluar las tendencias de estos sectores en diferentes países.

Para evaluar las perspectivas comerciales a largo plazo es necesario que los analistas tengan en cuenta aquello que caracteriza el entorno de política económica, lo que también incluye a su entorno regulador. Dado lo complejo de evaluar los rendimientos pasados y los posibles progresos, debemos ser capaces de examinar los rasgos clave de un país. Algunos analistas hacen hincapié en el diseño de las instituciones reguladoras, otros se centran en el proceso regulador (incluyendo el compromiso con los plazos anunciados, la transparencia y la participación ciudadana) y otros destacan los incentivos que utilizan los organismos reguladores y los relacionan con el funcionamiento del sector. El Gráfico 1 identifica los factores que inciden en el

funcionamiento de las infraestructuras y en la percepción que de ello tienen los ciudadanos, en especial:

- a) La legitimidad de las instituciones reguladoras desde el punto de vista de los inversores, la banca multilateral y los donantes, y
- b) La credibilidad del organismo a los ojos de los ciudadanos (tanto de los que ya reciben el servicio como de aquéllos que todavía no)¹. El artículo explica en términos generales cómo los recursos organizativos, el mandato legal y los valores de las instituciones centrales afectan a las decisiones de carácter regulador que determinan la estructura, el comportamiento y el funcionamiento de los sectores regulados. El funcionamiento real, junto con las prioridades nacionales (el funcionamiento prometido), afectan a la legitimidad y credibilidad del sistema de regulación. Se ha de observar que, además de la gestión de la regulación hay otros muchos factores que afectan al funcionamiento del sector.

En el caso de América Latina, la mayoría de los sistemas reguladores llevan más de una década implantados, pero todavía son potencialmente frágiles. Cuando las nuevas instituciones fueron creadas tenían programas que diferían de los de los ministerios del gobierno y de los de los gestores de las empresas estatales. En consecuencia, éste ha sido el período de asignar responsabilidades y maniobrar para conseguir las competencias².

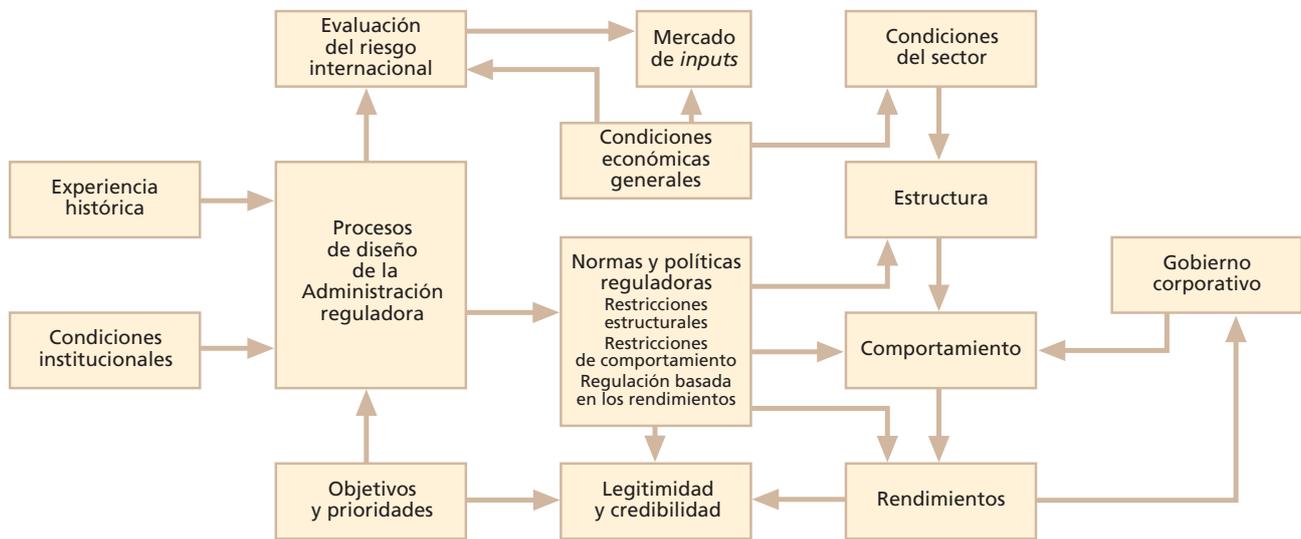
Este artículo expone una serie de preguntas que los inversores deben contestar para comprender las tendencias de la calidad de los servicios, el crecimiento de las redes de servicios y la contención de costes. De este modo, las

¹ Sanford Berg (2000): "Sustainable Regulatory Systems: Laws, Resources, and Values". *Utilities Policy*, vol. 9, nº. 4, págs. 159-170.

² Jordana y Levi-Faur (2005) investigan los factores que influyen en la creación de organismos reguladores en un país y entre países. "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (1), págs. 102-124.

* Título original: "Infrastructure in Latin America: Factors Affecting Performance". Traducción: Ana López.

Gráfico 1. Factores que afectan al funcionamiento del sector de infraestructuras y a la credibilidad de la regulación



Fuente: Sanford Berg (2000).

preguntas ayudan a identificar la relación entre las restricciones institucionales, las políticas de regulación y el rendimiento del sector. Facilitan a los analistas externos (y a los responsables de la regulación) la evaluación de los sistemas de regulación. Las preguntas identifican los factores que afectan al funcionamiento de las infraestructuras, por lo que proporcionan un marco de referencia para reconocer las características que definen las circunstancias actuales; de otro modo, los analistas no están en condiciones de identificar las tendencias históricas y determinar los factores básicos actuales (el funcionamiento actual) y establecer objetivos más realistas para el futuro. La siguiente serie de preguntas está concebida para guiar a los analistas a través de un proceso estructurado de evaluación. Los párrafos descriptivos dan el contexto para cada pregunta. Las preguntas están agrupadas bajo doce aspectos fundamentales (los factores destacados en el Gráfico 1). Se debe contestar a estas preguntas básicas para tomar decisiones de forma prudente respecto a las inversiones de largo plazo. En caso contrario, las previsiones acerca de los *cash-flows* (flujos de caja) estarán basadas en esperanzas e ilusiones más que en la realidad.

Condiciones básicas de un sector

Las condiciones básicas incluyen las tecnologías de producción, los precios de los *inputs* (capacidad de suministro –equipos–, productos químicos y trabajo), los patrones de demanda (y crecimiento) y la estructura de la propiedad. Cuando las economías de escala son grandes en relación con el tamaño de mercado podrían generarse monopolios naturales: tener un solo proveedor puede implicar el coste mínimo. Este tipo de situaciones llevan a una estructura de mercado con una única empresa que proporciona las infraestructuras, a menudo con una estructura de integración vertical. La existencia de recursos de propiedad común (como el agua o el espectro de radiofrecuencia) favorece la intervención del gobierno. Los tipos de propiedad pública y privada es otro factor que afecta a las actividades dependientes. Los cambios en las condiciones básicas afectan a las políticas públicas.

¿Cuáles son las condiciones básicas de la industria para cada sector en su país?

Sería muy útil averiguar qué condiciones conducen a la creación de la primera comisión reguladora. ¿Se tuvo en cuenta la participación privada (la cual representa un cam-

bio en los patrones de propiedad y operatividad), lo que conlleva la necesidad de que el organismo regulador mantuviera cierta distancia respecto del ministerio de turno? Si el sector se caracteriza por experimentar un rápido cambio tecnológico y un rápido crecimiento de la demanda (como en el caso de la telecomunicaciones), ¿fueron tales cambios un instrumento para impulsar una mayor profesionalidad dentro del organismo supervisor competente?

La información es otro elemento de las condiciones básicas del sector: ¿hasta qué punto la percepción de asimetrías de información estimula la adopción de nuevos acuerdos institucionales, constituyendo para ello una agencia con la capacidad necesaria para la supervisión del sector?

¿Qué aspectos son más difíciles de abordar?

Esta pregunta está diseñada para identificar las fuentes clave de la incertidumbre relativa al desarrollo fundamental de cada sector. Cada país y cada sector tienen circunstancias particulares que hay que resolver. Entender las potenciales restricciones de carácter vinculante supone que las empresas estén en una posición más favorable para hacer proyecciones más realistas y para incorporar los riesgos en las previsiones de ingresos. Por ejemplo, el tiempo que se estima necesario para la recuperación de la crisis tendrá un fuerte impacto sobre la rentabilidad de nuevos proyectos de infraestructuras.

La estructura de mercado

La estructura de mercado para los productos y servicios derivados de las infraestructuras se pueden definir según las condiciones de entrada, el grado de integración vertical y otros factores. Las políticas públicas influyen en gran medida en el tamaño y el número de proveedores mediante medidas sobre fusiones y de creación de zonas franquiciadas. La explotación de las infraestructuras a nivel municipal es típica de algunos países de América Latina, mientras otros países tienen una única empresa nacional de servicio público (generalmente centrada en las áreas urbanas).

Identificar las características de la estructura de mercado de los sectores de infraestructuras estudiados.

Sin conocer las condiciones de mercado, los analistas no asimilarían el contexto para evaluar un sistema de regulación. Por ejemplo, en las telecomunicaciones, la política en relación con el espectro de radiofrecuencia afectará al valor de los operadores de telefonía móvil: ¿se espera que

entren nuevos operadores?, ¿qué probabilidad hay para la autorización a nuevos competidores?

¿Qué elementos se deben reformar?

Es importante identificar, cada vez con mayor antelación, las limitaciones potenciales de los acuerdos de mercado actuales. La evolución del sistema de regulación puede proporcionar las claves sobre posibles mejoras necesarias y sobre las políticas que debieran ser cambiadas para hacer a los mercados atractivos al capital extranjero (vía inversiones en acciones o en obligaciones emitidas por las empresas públicas). Los sectores de infraestructuras son políticamente importantes, pero a los políticos les parece más fácil hacer promesas que cumplirlas.

¿Qué ha impedido que sucedieran tales reformas?

Aun cuando el rendimiento del sector sea muy bajo, alguien se podría beneficiar de los acuerdos vigentes. Es importante saber quién se beneficia del *statu quo*. Los analistas que quieran contestar a esta pregunta deben indagar en las fuerzas que obligan al cambio. ¿Pueden identificarse los grupos beneficiados por mantener la situación vigente? ¿Pueden reconducirse sus necesidades más directamente?

Conducta empresarial

La política pública también genera incentivos que implican restricciones de conducta. Estos incentivos se relacionan con el precio, los requisitos respecto a la calidad de los servicios y leyes para la extensión del sistema. Los organismos reguladores utilizan el coste de servicio (o la regulación de la tasa de retorno), topes sobre el precio (y el ingreso) y otros mecanismos para contener los precios. En algunos casos, los ingresos no cubren ni siquiera los costes de explotación, lo que requiere el uso de subsidios públicos o tiene como consecuencia el coste de mantenimiento diferido.

¿Utilizan las empresas un método sólido para determinar los precios de sus productos?

Para cada sector de infraestructuras hay diferentes inductores de costes y una metodología propia para asignar precios. La pregunta intenta determinar hasta qué punto el regulador y los proveedores de servicios han llegado a un acuerdo sobre el modo de conseguir el sostenimiento financiero. Es probable que los diversos tipos de concesiones estén vinculados a presiones a favor de la recuperación de costes. ¿Hay lecciones o experiencias útiles para una industria que estén basadas en la experiencia de otra (o de la misma industria situada en un país vecino)?

¿Hasta qué punto es importante la ampliación de la red de infraestructuras?

El acceso de la población (esto es, la cobertura del servicio) tiende a ser una cuestión de gran perfil político. ¿Hasta qué punto es la ampliación de la red una prioridad nacional? Y si lo es, ¿suele tener como resultado una nueva legislación e instituciones que sean responsables de mejorar el funcionamiento? Si el servicio tiene un precio por debajo del coste, ¿de dónde provienen los fondos para la inversión? (las únicas fuentes de recursos posibles serían los impuestos, subsidios cruzados procedentes de otros grupos de clientes, los donantes y el capital privado). ¿Es consciente la población de la problemática de la obtención de fondos para la formación de capital?

¿Cuáles son las perspectivas de desarrollo relativas a la cobertura de las infraestructuras?

Los analistas necesitan evaluar la posibilidad de la ampliación de la red en un futuro próximo. La pregunta implica también otra perspectiva con respecto a aquéllos que se benefician del *statu quo*. Si se quiere tener un presupuesto equilibrado, un país pobre que haya dado prioridad a las infraestructuras deberá reducir los gastos en educación y salud. Si los inversores se están retirando de las infraestructuras, podría haber oportunidades para aquéllos capaces de vislumbrar proyectos potenciales de modo que se elimine a los que son sensibles a factores más allá del control de la gestión.

El rendimiento del sector

Las políticas públicas influyen en el rendimiento del sector. En el caso del agua, los ministerios y/o los organismos reguladores podrían imponer requisitos de calidad y objetivos de ampliación de la red. Cumplir los objetivos es a menudo incentivado a través de la regulación basada en el rendimiento o PBR (*performance-based ratemaking*). La PBR engloba una amplia categoría de mecanismos para el establecimiento de las tarifas que relaciona las recompensas con los resultados deseados, o metas, mediante el establecimiento de tasas (o componentes de las tasas) para un momento dado de acuerdo a índices externos más que al coste actual de servicio de la empresa pública de servicios. Este tipo de regulación da a las empresas mejores incentivos para la reducción de costes que la regulación del coste de servicio. Sin embargo, pueden establecerse incentivos apropiados para las empresas estatales. Al determinar los estándares de rendimiento en un plan PBR, el organismo regulador intenta

sintetizar el rendimiento histórico de la empresa de infraestructuras para crear un estándar apropiado para las comparaciones normativas; determina aquellas áreas donde se podría llevar a cabo el ahorro de costes y donde la calidad podría ser aceptable, y comienza a recabar información sobre la calidad del servicio y las medidas de desarrollo que se deberían usar en el patrón de rendimiento.

¿Qué aspectos del funcionamiento son más importantes para el país?

Esta pregunta reclama una opinión, un juicio, pero facilita al analista la formación de un punto de vista sobre las prioridades nacionales. Aunque no se debe tomar como respuesta una visión personal, la información sobre la asignación de grados de prioridad puede ayudar a los analistas externos a entender el nivel en el que puede aflorar un posible conflicto.

¿Cómo reflejan las instituciones actuales la participación ciudadana, la transparencia, los objetivos a alcanzar y los incentivos para el buen funcionamiento?

Varios informes tienen en cuenta estos factores al evaluar el 'buen gobierno', aunque pocos recogen el tema de los incentivos. Si se hubieran descuidado las responsabilidades relativas a la participación, la transparencia y el cumplimiento de objetivos, ¿quién manifestó una mayor negligencia, los ministerios o los organismos autónomos de regulación? La participación de los consumidores puede llevarse a cabo a través de las Oficinas de Consumidores y Usuarios, las ONG y otras organizaciones. ¿Hay indicios de que alguna propuesta al respecto haya sido efectiva para concienciar a los ciudadanos y proporcionar un 'retorno' a los proveedores de servicios y a los órganos reguladores?

¿Cuáles son las carencias en el funcionamiento actual del sector de infraestructuras?

Un país puede tener éxito en conseguir un alto rendimiento en algunas áreas (eficiencia y justicia, a través de políticas de acceso). Sin embargo, las lagunas restantes (como la gestión medioambiental o los fondos de pensiones) se deben identificar, puesto que representan tareas futuras (y responsabilidades potenciales).

Objetivos y prioridades

El horizonte económico y los objetivos sociales de la población incluyen la libertad, la igualdad, la justicia, un alto nivel de vida y el avance tecnológico. En el ámbito de las infraestructuras, los dirigentes políticos intentan averiguar (y medir) qué quieren de dicho sector los ciudadanos.

¿Los valores sociales reflejan el consenso ciudadano o está la sociedad profundamente dividida? (Si un futuro gobierno diese un giro al proceso de reformas de las infraestructuras, ¿conllevaría un grave riesgo político?)

Esta pregunta identifica el alcance del conflicto social presente en un país. Sin cierto consenso social es difícil llevar a cabo inversiones con efectos a largo plazo. Las diferencias regionales, el antagonismo entre lo rural y lo urbano, las desigualdades en el ingreso y otros factores generan tensiones que retrasan la puesta en marcha de las políticas. En ciertas ocasiones, la ejecución de las políticas se complica debido a disputas entre jurisdicciones (nacional, regional, municipal) con respecto a las prioridades o la autoridad política.

¿Quiénes son los ganadores de la reforma de las infraestructuras en el sector y en el país?

De no ser por el empujón de los dirigentes políticos, empresarios, la prensa o las ONG, el *statu quo* sería difícil de romper. La conciencia ciudadana al respecto está dirigida en parte por el ambiente político. Si una empresa está considerando invertir en América Latina, la dirección deberá determinar primero si el campo de juego está nivelado o lleno de baches que benefician a determinados operadores en particular.

Condiciones institucionales

Las condiciones institucionales son el punto de partida del desarrollo de las políticas. Tales condiciones (influidas por la prensa y los líderes políticos) crean el contexto en el que los órganos reguladores se crean y ‘se reforman’³. Las condiciones institucionales se caracterizan por (i) el alcance del consenso entre los poderes ejecutivo y legislativo del Estado, (ii) la capacidad del poder judicial (y la consistencia de las decisiones legales), (iii) la capacidad del organismo administrativo, (iv) las normas informales y (v) la normativa formal. Las normas informales son las costumbres que rigen el comportamiento diario. Asimismo, la normativa formal conforma el marco legal en el que operan las organizaciones.

¿Cuál es la capacidad institucional del país?

¿Toman las decisiones los expertos o son consecuencia de factores políticos? Parece claro que las aptitudes técnicas

son necesarias (pero no suficientes) para elaborar un sistema de regulación sostenible. ¿Disponen los organismos de algún método para seleccionar y retener a los profesionales de las infraestructuras? ¿Están preparando las universidades a ingenieros, abogados y otros profesionales para trabajar en las industrias y en los organismos competentes?⁴

¿Hasta qué punto la falta de independencia judicial o la presencia de corrupción aumentan los costes de emprender un negocio y/o generan un ambiente que recompensa el comportamiento oportunista?

Esta pregunta trata el delicado tema del papel de los sistemas institucionales de apoyo (el judicial) y los valores culturales dominantes. Desde 1995, Transparencia Internacional ha publicado anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC); los primeros informes sondeaban la opinión pública, pero ahora son los expertos los que son encuestados. Este tipo de informes proporciona información adicional que ayuda a los directores a medir los posibles costes asociados con los distintos patrones de inversión.

Experiencia histórica e internacional

La historia ofrece evidencias sobre las instituciones y políticas que han resultado fallidas o exitosas. Las experiencias de otros países (o regiones dentro de un país) son ‘experimentos naturales’ respecto a la repercusión de políticas alternativas, ofreciendo lecciones a los políticos. De este modo, el funcionamiento de las infraestructuras a través del tiempo y las jurisdicciones proporciona un criterio para determinar si el funcionamiento es anormal.

¿Tienen en cuenta quienes deben decidir las lecciones con el fin de mejorar su ejercicio?

La respuesta a esta pregunta ayuda a los donantes que piensan en apoyar el desarrollo de las capacidades en infraestructuras. La respuesta proporciona una indicación sobre si las decisiones tienden a ser predecibles o dependen únicamente de quién fue el último en hablar con el director ejecutivo del organismo público. El aspecto esencial es si los organismos de las infraestructuras son vulnerables ante la apropiación de su capacidad de regulación por poderosos intereses particulares (incluyendo las sociedades involucradas y los ministerios competentes). ¿Muestran los organismos deseo de cooperar o es posible que

³ B. Levy y P. Spiller (1994): “The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulations”. *The Journal of Law, Economics and Organizations*, 10 (2).

⁴ Véase www.regulationbodyofknowledge.org respecto a los recursos sobre la reforma de la regulación.

los inversores lleguen a encontrarse atrapados en un fuego cruzado de burocracias inamovibles?

¿Qué leyes o procedimientos reguladores de otros países se desearía que se adoptaran (o adaptarían)?

Ninguno es ideal. Los pronósticos respecto a los flujos de caja tendrán patrones (y perfiles de riesgo) que influyen en el coste de capital. Los inversores externos tienen alguna influencia en la determinación de las reglas bajo las cuales van a operar, puesto que la ampliación de las infraestructuras y las mejoras de calidad pueden tener un importante impacto sobre la población. Los líderes políticos deben ser conscientes de cómo los procedimientos actuales (y los reglamentos esperados) afectan a la percepción del riesgo.

La percepción de riesgo internacional

Las percepciones internacionales suelen estar más allá del control de los reguladores del sector, pero afectan a la postura de los inversores y, por lo tanto, al coste del capital (reflejándose en los tipos de interés exigidos en obligaciones y en los reembolsos esperados procedentes de las inversiones en acciones). La predictibilidad de las políticas gubernamentales y las normas reguladoras son aspectos de la política pública que pueden afectar a las percepciones internacionales del riesgo. Por lo general, una alta percepción de riesgo está más allá del control de los reguladores nacionales, puesto que se deriva de acontecimientos de carácter global.

¿Hasta qué punto se están cambiando continuamente las reglas del juego, desanimando a los inversores a comprometer sumas sustanciales en proyectos cuyos flujos de caja dependen de un entorno regulado estable?

Las percepciones de riesgo y las técnicas para atenuar el mismo son importantes en aquellos países que buscan inversión privada en infraestructuras. Es probable que los países más pobres no tengan un nivel de ingresos que apoye una extensión significativa de la red de infraestructuras. Se debe comunicar a los ciudadanos objetivos de inversión realistas.

¿Genera riesgo nacional un aumento del riesgo corporativo o del riesgo de entidades regionales y locales?

La participación privada a través de la emisión de obligaciones de tipo comercial por parte de los ayuntamientos es otra vía para la ampliación de la cobertura de la red para ciertos servicios. Es un área relativamente nueva, pero es posible que se vuelva más importante, más concretamente para el sector del agua.

El gobierno de la regulación

Volviendo al tema de cómo las condiciones básicas afectan a la estructura, comportamiento y rendimiento en un sector de infraestructuras, se debe reconocer el importante papel que juegan los rasgos que caracterizan al organismo responsable de aplicar la política pública. El gobierno de la normativa contempla el mandato legal dado al organismo del sector competente, los recursos disponibles para la ejecución de las políticas, el diseño organizativo del mencionado organismo y las acciones adoptadas por éste. Todo ello afecta a las actividades reguladoras.

¿Resulta claro qué organismo es responsable de la implantación de cada una de las políticas?

Si varios organismos han superpuesto sus responsabilidades, podrían imponer reglas contradictorias a los operadores. Por ejemplo, en un país africano, una comisión es responsable de emplazar la generación de electricidad mientras que otro regula el precio. Claramente, ambas agencias influyen sobre el precio final al que hace frente el consumidor.

¿Existen rivalidades intragubernamentales?

Esta pregunta busca matizar este aspecto. Los conflictos intragubernamentales afectan a la capacidad de predecir. Por ejemplo, influyen en el sector del agua el sistema de gestión del sector, la agencia de protección medioambiental, las autoridades sanitarias y el organismo regulador del sector. En algunos casos, las rivalidades entre los organismos podrían ser sometidas a un interés común mediante el establecimiento de un liderazgo.

Incentivos de la regulación

Dentro de los incentivos políticos se encuentran los impuestos y subsidios; los incentivos animan y desaniman a llevar a cabo diferentes actividades. Este aspecto fundamental de la política reguladora incluye el diseño de incentivos que promuevan la reducción de costes, la calidad en los servicios y la ampliación de la red.

¿Qué incentivos tienen mayor impacto sobre el *cash-flow* que se puede obtener de los activos productivos de la explotación? Por ejemplo: agua gratuita y facturas no cobradas.

Las asociaciones público-privadas o las privatizaciones requieren inversiones en capital para afrontar los desafíos en curso. Los gestores actuales deberían (o no) ofrecer un fácil acceso a los datos.

¿Tiene el regulador acceso adecuado a la información para evaluar el rendimiento corporativo? ¿Hasta qué punto están disponibles los datos sobre los objetivos a alcanzar para ayudar a los analistas a evaluar el rendimiento relativo de los proveedores de servicios de infraestructuras?

El alcance de las asimetrías de la información influye sobre la viabilidad de los tipos de incentivo. El marco legal influye sobre la capacidad de los reguladores para obtener datos. Las empresas estatales lo pueden tener especialmente difícil, puesto que informan a los ministerios y éstos pueden tener distintas prioridades a las de los organismos reguladores. Los indicadores sobre el rendimiento operativo y la financiación básica son esenciales para evaluaciones externas del sector que quieran comprender los elementos que definen las tendencias y objetivos viables.

¿Dispone el organismo regulador de recompensas y sanciones adecuadas para proporcionar incentivos a las empresas (vía regulación de la tasa de retorno, precio máximo *–price caps–* e incentivos híbridos)?

En ocasiones, las restricciones legales limitan la capacidad del organismo regulador para diseñar sistemas de incentivos efectivos. Las empresas privadas están, por lo general, en una mejor situación para traducir los incentivos externos (ingresos) en recompensas relativas al rendimiento en el ámbito interno.

Gobierno corporativo

Si se desea conseguir un mejor rendimiento, las actividades de carácter interno de una empresa no deberían ser microgestionadas por los organismos reguladores. El gobierno corporativo incluye la asignación de los derechos de decisión dentro de una empresa (jerarquía *versus* toma de decisión conjunta), así como sistemas de incentivos que recompensen un buen resultado en la gestión.

¿Han sido los gestores alentados a diseñar planes de pago que compensen a los empleados por altos niveles de esfuerzo y rendimiento?

Esta cuestión de carácter fáctico proporciona información útil a los analistas externos. Esta pregunta subraya la importancia de diseñar incentivos internos que recompensen la mejora de los rendimientos. Parte de los problemas recientes dentro de las instituciones financieras provienen de planes de incentivos pobres que recompensan a los gestores por hacer tratos más que por evaluar cuidadosamente los riesgos asociados con los instrumentos financieros.

Las empresas de infraestructuras son también susceptibles de guiarse por un gobierno corporativo deficiente y por incentivos inapropiados.

¿Controlan los mecanismos de evaluación de los rendimientos los sistemas de recompensas internas?

Esta pregunta busca obtener información sobre incentivos internos, tanto para empresas privadas como públicas. Los organismos públicos deben evitar la microgestión, pero controlar los incentivos internos está dentro de su ámbito de regulación. ¿Tiende el organismo regulador del sector del país en cuestión a promover mecanismos de incentivos programados?

¿Son los informes transparentes, ampliamente difundidos y auditados?

La transparencia es un aspecto fundamental para varias metodologías que hacen hincapié en el 'proceso', tales como los Indicadores de Buen Gobierno del *World Resources Institute*. He aquí un aspecto en el que los países se pueden comparar fácilmente mediante informes anuales, páginas *web* y la calidad de las decisiones.

¿Hasta qué punto el poder económico de los funcionarios, el papel de los sindicatos, la corrupción o el clientelismo político limitan la eficiencia?

Este aspecto es extremadamente delicado, puesto que representa un desafío para las empresas públicas (nacionales o locales) proveedoras de servicios. Algunos analistas manifiestan que los organismos multisectoriales están más aislados de las presiones políticas que los organismos unisectoriales.

Legitimidad y credibilidad

La aceptación por parte de la población de las políticas públicas, los resultados en el sector regulado y el proceso político que conduce a tales políticas depende de cómo se ajustan los rendimientos del sector de infraestructuras a los objetivos comunes nacionales. La falta de consenso político hace que la legitimidad del sistema sea cuestionada continuamente, ya que entonces las políticas se vuelven impredecibles. La inversión privada es una actividad voluntaria: los inversores rehuirán aquellos proyectos, empresas o países cuyos rendimientos sean bajos en relación con el riesgo asumido. Los rendimientos de las empresas de servicios públicos también afectan a la inversión pública (a través de desembolsos presupuestarios conforme a la ley o de los flujos de caja de las empresas municipales) y a los fondos de los donantes.

¿Proviene la falta de consenso del desacuerdo respecto a los ‘hechos’ (tales como si el rendimiento de las empresas de servicios públicos es el adecuado)?

La resolución de conflictos dependería de la obtención y difusión de la información, en caso de ser ésta la fuente del desacuerdo. Los grupos tienen derecho a tener sus propias opiniones pero no a imponer sus ‘hechos’: la representación política depende de la comprensión ciudadana de la ‘realidad’ y de los resultados posibles bajo diferentes escenarios políticos. Los operadores sólo pueden controlar lo que miden. Los organismos sólo pueden regular lo que ha sido medido.

¿Lleva la falta de consenso entre los accionistas a un conflicto (proveer de acceso al agua a usuarios de bajo ingreso versus mantener precios bajos para aquellos que tengan servicio)?

La falta de consenso podría reflejar las diferencias de ‘intereses’ o diferencias en los ‘valores personales’. Cualquiera que sea la causa, los desacuerdos tienden a conllevar retrasos y/o luchas políticas internas.

¿Tienen los reguladores del país bajo consideración estrategias para tratar cuestiones técnicas (que saquen a la luz los hechos)?

Las cuestiones técnicas se pueden resolver a través de procedimientos que incluyan la organización de ‘seminarios’. Sin embargo, muchos dependen de los horizontes temporales de los responsables de la toma de decisiones.

¿Tienen los reguladores estrategias para tratar cuestiones adaptativas (aquellas que obliguen a los líderes a identificar retos, descubrir las amenazas, exponer conflictos reales y cuestionar las normas existentes)?

En el centro de esta pregunta está el liderazgo. Puede ser que los procedimientos de selección/nombramiento y las prioridades del gobierno sean los principales determinantes en cuanto a qué tipo de personas trabajan como directores ejecutivos y miembros del comité de dirección. De hecho, los aspectos de la estructura organizativa merecen un mayor análisis. ¿Resulta evidente la existencia de una estructura excesivamente jerárquica en el organismo u organismos que están siendo objeto de estudio?

Conclusiones

Esta serie de cuestiones no se expone como una ‘lista de la compra’ de la cual un analista pueda seleccionar y elegir. Cada punto arroja luz sobre los muchos factores que

afectan a la capacidad del operador de infraestructuras para conseguir el sostenimiento financiero. Se espera que proporcionen cierta orientación a los responsables de la toma de decisiones sobre la inversión internacional.

El Gráfico 1 se completa cuando se compara el rendimiento actual del sector de las infraestructuras con el rendimiento esperado manifestado por los líderes políticos. Ante la ausencia de metas cuantificables y objetivos priorizados podría ser difícil crear sistemas reguladores que puedan ser evaluados. Si las metas asociadas a los objetivos políticos son poco realistas, el proceso regulador será percibido como fallido. De este modo, identificar y comunicar los objetivos clave es una tarea importante de los políticos. Con la visión que se comuniquen se debería estimular la ampliación de la capacidad en infraestructuras, pero sin que dicha visión sea irreal. Si las visiones no nacen de la realidad, la retórica rige sobre la realidad del día a día, llevando al desacuerdo y a rechazar la legitimidad de las comisiones reguladoras. Panizza y Yáñez (2006) documentan el descontento de los ciudadanos respecto a las reformas en América Latina, donde los informes señalan que la población tiende a asociar las crisis económicas con las recientes iniciativas políticas⁵. En su papel de educadores, los reguladores deben interactuar con los distintos interesados, estableciendo objetivos realistas, explicando cómo han sido diseñadas las políticas para estimular el buen funcionamiento del sector de infraestructuras y controlar hasta qué punto se han conseguido los objetivos.

Cuando se alcanzan los objetivos sociales principales, los políticos, directores de empresas y consumidores estarán posiblemente contentos con el resultado. El registro de los logros da un amplio apoyo a la industria, al gobierno y al sistema de regulación que creó los incentivos para aumentar la eficiencia. Con una mejora del rendimiento, los accionistas ganan confianza en el sistema de regulación. Confiarán en el organismo que estimule mayores niveles de extensión del servicio público y que mejore las perspectivas para otros sectores que dependan de la energía, las telecomunicaciones, el agua y los transportes. Un sistema de regulación sólido puede inspirar confianza entre los inversores internacionales: las consiguientes iniciativas dan esperanza a los ciudadanos y hacen avanzar a los países.

⁵ Ugo Panizza y Mónica Yáñez (2006): “Why Are Latin Americans So Unhappy about Reforms?”. Banco Interamericano de Desarrollo, *Working Paper*, nº. 567.