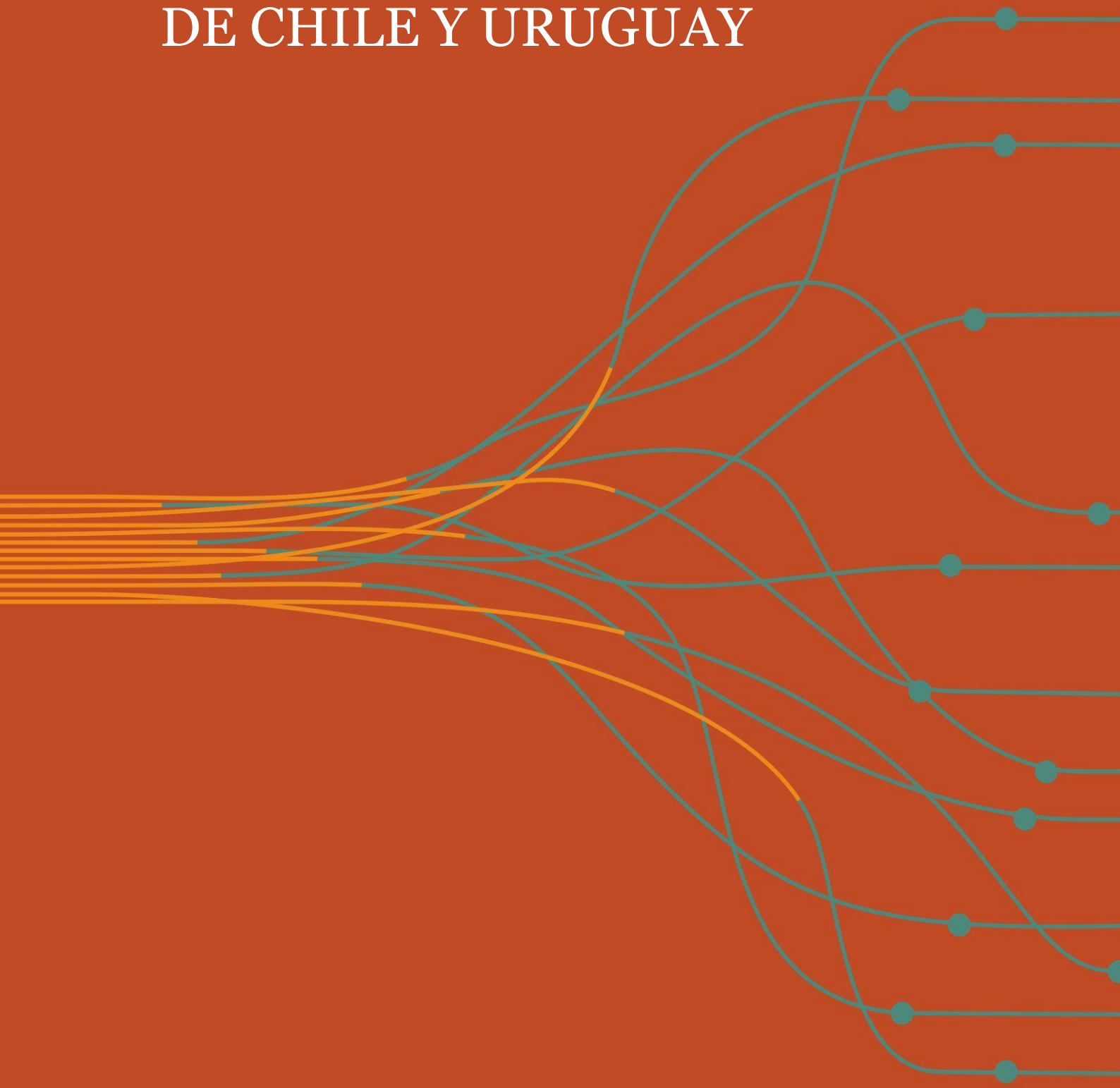
ALIANZAS PUBLICO-PRIVADAS

LAS LECCIONES DE CHILE Y URUGUAY



Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

INFORME ESPECIAL

INTRODUCCION

El gobierno paraguayo está en la etapa de impulsar las alianzas público-privadas (APPs) con la entrada en vigencia de la Ley de Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios del Estado (Ley 5.102/13). Con este nuevo instrumento el Poder Ejecutivo podrá incorporar el capital, la tecnología y la gestión privada en la provisión de bienes y servicios públicos.

Frente a este desafío, el CADEP organizó un seminario-taller el 19 de noviembre del 2013, con el propósito de aprender lecciones de dos países con instituciones sólidas, y con reglas claras y transparentes en el ejercicio del poder, como son Chile y Uruguay. Estos países han aplicado las APPs con prudencia y responsabilidad fiscal, sin pretender sustituir a las inversiones públicas, sino más bien complementarlas en áreas que el Estado consideraba al sector privado con ventajas comparativas para ofrecer mejores servicios.

Existe mucho entusiasmo y urgencia en Paraguay sobre la participación privada en la prestación de bienes y servicios públicos. Pareciera ser la nueva panacea para resolver los déficits crónicos de infraestructura de un país con una presión tributaria tan solo de 13% del PIB. Sin embargo, los países con mayor institucionalidad que Paraguay, remarcan que las APPs tienen éxito siempre y cuando sus inversiones y servicios prestados, pueden ser pagados por los usuarios, surjan de licitaciones competitivas y transparentes, y estén sujetas a estrictas fiscalizaciones.

Para un país, como Paraguay, con instituciones débiles, escasa capacidad técnica estatal y poca transparencia en licitaciones, el gobierno, debe seleccionar muy bien los proyectos, en cantidad limitada y avance gradual, para no comprometer los escasos recursos fiscales ni construir elefantes blancos.

El texto que se resume a continuación corresponde a los expositores del seminario-taller: Eduardo Bitran, Ex Ministro de Obras Públicas de Chile y Pablo Gutiérrez, Vicepresidente de la Corporación Nacional para el Desarrollo de Uruguay. El principal objetivo del evento fue promover el conocimiento de las experiencias de APPs en otros países y alentar el debate sobre el tema entre el sector público, empresarios, académicos y organizaciones de la sociedad civil.

EXPOSICION DE EDUARDO BITRAN

Los beneficios y costos de las APPs

En muchas ocasiones se menciona que la razón principal para impulsar las APPs son las restricciones de índole fiscal o presupuestaria del Gobierno para invertir en infraestructura y que este instrumento podría contribuir a resolver estas dificultades. Sin embargo, este no es un buen argumento para promover las APPs. El argumento ha sido utilizado tanto por parte de Portugal y España con el objetivo diferir el pago de una inversión significativa, y por lo tanto, dejando el mismo por fuera del balance fiscal aparentemente como si no fuera deuda. En realidad que al tratarse de un compromiso contraído, hay que pagarlo.

Las APPs en infraestructura solo son convenientes cuando son capaces de cobrar a sus usuarios por mejores servicios, con nuevas tecnologías que están asociadas a las inversiones extranjeras que se involucran en este tipo de actividades. Hay una entrega de mejor calidad de los servicios, la cual permite cobrar a los usuarios, obteniéndose así los nuevos recursos, que constituye el eventual beneficio fiscal que generan las APPs.

Para la obtención de algún beneficio en el ámbito de las APPs es clave regular adecuadamente los compromisos fiscales que se adquieren a través de éste tipo de mecanismo. Otros beneficios relevantes son las transferencias de riesgos comerciales al sector privado, dado que este tiene en esa materia un mayor *expertise*.

En la medida que el sector privado enfrenta los riesgos de mercado, por ejemplo los riesgos de demanda, esto puede ayudar a evitar que se construyan elefantes blancos. Es decir, así se evitan aquellos proyectos en que la autoridad política cree que tienen beneficios para la sociedad, pero en realidad no hay demanda con disposición a pagar el servicio. Este es otro importante beneficio que trae consigo el mecanismo de las APPs.

A través de los contratos de APPs se establecen estándares de servicios, generando compromisos explícitos de inversiones en mantenimiento por parte del sector privado. Esto normalmente falla en el sector público, y el hecho de no realizar mantenimiento a las obras de infraestructura, ocasiona enormes costos al Gobierno. En este aspecto hay otro beneficio importante de las APPs.

Al contratar, en las APPs, por estándar de servicio, esto permite enfocar a los actores económicos en los resultados más que en los insumos, y en la tecnología, facilitando la innovación en tecnologías y gestión.

En la medida que en las APPs, el sector privado contrata los seguros, como por ejemplo, contra catástrofes naturales, se genera una situación en que se descentraliza el esfuerzo de recuperar la infraestructura. Por ejemplo, cuando ocurrió en Chile el terremoto de 8.8 grados en la escala de Richter, en el 2010 se destruyó una gran cantidad de infraestructura y, en menos de 6 meses, se reparó toda la infraestructura sin costo fiscal, porque estaba contemplado en los contratos

la toma de seguros por parte del sector privado y por ello, las compañías de seguros asumieron la responsabilidad de pagar los costos de reparación.

No todos los proyectos de infraestructura son apropiados para hacer APPs, porque existen algunos costos que hay que tener en cuenta y que son intrínsecos a la modalidad de APPs. ¿Cuáles son estos costos? Tiene que ver con el hecho que a través de las APPs, se contrata un servicio con una obra de infraestructura a 20 o 30 años de plazo, y es muy difícil estructurar un contrato por ese término que contemplen todas las contingencias y eventualidades que puedan ocurrir. A esto los economistas llaman como "contrato incompleto". Cuando se tiene un "contrato incompleto" y el servicio es tal que cambia muy dramáticamente, es muy difícil que esto pueda generar el valor por dinero, es decir un mejoramiento a la eficiencia.

Sin embargo, perfectamente se puede hacer una autopista, en la cual se sabe que el servicio no sufrirá cambios dramáticos en los próximos años y, por lo tanto los costos de transacción son menores. Por ello, existen ciertos tipos de proyectos que son más adecuados para contratar a través de esta modalidad.

La experiencia en Chile de las APPs

A principios de la década del 90, en Chile existía un importante déficit en materia de infraestructura. Para hacer frente a estas necesidades, se decidió apostar por la Asociación Público-Privada, mediante un programa de concesión de obras públicas, puertos y servicios sanitarios. Esta modalidad tuvo un desarrollo en varias etapas, al inicio con infraestructura de transporte, avanzando luego hacia temas más complejos como ser las áreas de servicios sociales (sistema penitenciario, programa hospitalario, etc.). Se invirtieron un total de 19 mil millones de dólares (1993 – 2012).

Los contratos de concesión permiten que las obras públicas sean provistas por el sector privado por un periodo definido. La ley habilita al Ejecutivo a concesionar cada proyecto. Normalmente estos contratos involucran la inversión, el financiamiento, la mantención y la prestación de los servicios por períodos relativamente prolongados.

La adjudicación se realiza siempre por licitación pública. La modalidad impuesta consiste en que los concursantes presentan una oferta técnica y una oferta económica. La institución de concesiones evalúa las ofertas técnicas y aprueba solamente aquellas que cumplen con los requisitos técnicos establecidos. Posteriormente se procede a abrir las ofertas económicas y se adjudican sobre la base de la oferta económica más conveniente. No se ponderan factores cualitativos, subjetivos etc. Se asegura que todos los participantes cumplan con un estándar mínimo exigido.

La modificación de las obras se realiza por iniciativa del Estado o de común acuerdo. Existen límites al requerimiento de obras adicionales que puede imponer el Estado, hasta un 15% de la inversión inicial. También hay límites a las obras adicionales realizadas de común acuerdo, hasta un 30% de la inversión inicial.

Existe una protección de los acreedores, un aspecto fundamental, que consiste en incorporar al sector financiero en estos tipos de contratos, para el caso de quiebra y de incumplimiento grave. Para ello, se establece una "prenda especial" que permite que los flujos de ingresos, que son un intangible, queden garantizando a los acreedores.

El Estado puede asumir riesgos pero las normas son muy claras en el sentido que se establecen los tipos de riesgos que puede asumir. En general, el Estado asume los riesgos políticos, eventualmente asume los riesgos en caso de fuerza mayor, cuando son explícitamente establecidos en el contrato.

También el Estado está obligado a compensar al sector privado por los denominados "hechos de príncipe", que está contemplado por ley. Es decir actos de autoridad que son específicos y que afecten al proyecto, ocasionando un cambio en el equilibrio financiero. El Estado no es responsable de hacer compensaciones por cambios genéricos, por ejemplo las fluctuaciones en el tipo de cambio.

Por su parte, el sector privado asume los riesgos comerciales, los riesgos de construcción, los riesgos de demanda. Cuando se habla de compartir riesgos, no se trata de transferir riesgos que deben estar en el ámbito privado al ámbito público, o viceversa. Porque de esta manera se perderían los beneficios que traen las APPs, que consisten en generar incentivos adecuados para desarrollar la infraestructura de forma eficiente.

La tendencia reciente es contratar por "estándares de servicios" y entregar la ingeniería solo con carácter referencial. Es preferible que el estudio de impacto ambiental lo realice el Estado.

La solución de controversias se realiza mediante un arbitraje en derecho. Además, existe un "panel de expertos" que cumple un rol de opinión técnica previo a la fase jurisdiccional del conflicto. Este "panel de expertos" de carácter permanente que hace un juicio técnico respecto a disputas que se generan entre el sector público y el privado, tiene la virtud de reducir el incentivo a litigar.

Factores de éxito de las APPs en Chile

- La consolidación de las APPs en Chile se debió a un elevado consenso político, sumado a la confianza de los diferentes actores privados en el modelo y las experiencias exitosas en la mayoría de los proyectos.
- Hay confianza en la independencia del Poder Judicial y, por lo tanto, en caso de disputa, habrá ecuanimidad en resolver los problemas en éste ámbito.
- Hay un marco regulatorio que protege adecuadamente a los acreedores y al capital de riesgo de expropiación por parte del Estado.
- Hay un mecanismo de licitación basado en precio transparente, elemento que ha generado credibilidad.
- Hay un campo nivelado para la competencia, con mucha participación de inversión extranjera, lo que ha traído tecnología.

- Hay creación de capacidades de planificación y preparación de proyectos, aunque todavía incipiente.
- Claramente se ha permitido mejorar la gestión de la infraestructura y lograr un mejor mantenimiento de las obras respecto al ejecutado a través del mecanismo de inversión pública tradicional.
- El Sistema de Concesiones incorpora una serie de seguros que resguardan no sólo la responsabilidad civil sino también las catástrofes a las cuales se pueda ver expuesta parte de la infraestructura concesionada.
- Existe un sólido sistema de resolución de controversias.
- Es importante el papel del Ministerio de Hacienda de imposición de disciplina y control de costos fiscales, incluso e sobre la conveniencia de los proyectos.
- Se cuenta con un mercado profundo, en lo referente al Financiamiento de Proyectos de Concesiones en Chile, con financiamiento bancario en las primeras etapas y posteriormente el mercado de bonos a largo plazo.

Perspectiva futura

- **Puertos:** consolidación del modelo de puerto basado en el concepto de *Land-Lord*, en donde el Gobierno es dueño, hay una autoridad portuaria que es dueño del sitio y concesiona a distintos actores terminales de contenedores en un esquema de competencia.
- **Autopistas:** buena experiencia en autopistas urbanas- interurbanas, terminales multimodales.
- **Embalses:** fracasos del sistema de embalse, los agricultores no pagan y al final la cuenta le llega al fisco y por lo tanto no se gana transfiriendo esa responsabilidad al sector privado.
- **Hospitales, Cárceles y Edificación Pública:** se realiza actualmente una reevaluación de estos sectores. El gran tema es como generar valor por dinero, porque en definitiva el fisco paga al sector privado, y todavía no está probado que exista aumento de eficiencia de estos servicios. Se ha tenido algunas experiencias complejas en el ámbito penitenciario y por lo tanto se debe tener suma cautela en aquellos casos de servicios sociales, donde todos los recursos provienen del Estado, especialmente en economías que tienen poca capacidad fiscal. Es probable que en muchos casos se genere la ilusión que el servicio no lo paga nadie, y al subir los estándares de calidad de estos servicios, a futuro, los gobiernos siguientes tienen que realizar desembolsos grandes.
- **Ferroviario:** se ha tenido problemas en el modelo ferroviario, adoptado en el año 92. Se cometió una equivocación al separar el riel del material rodante y esa interacción es muy compleja. Se debe incorporar al sector privado integradamente en el desarrollo de infraestructuras del riel y del material rodante.

- Buenas perspectivas en terminales multimodales, la mejor experiencia en aeropuertos y puertos
- Falta mejorar la institucionalidad de fiscalización de los servicios, todavía es débil.

EXPOSICION DE PABLO GUTIERREZ

La experiencia en Uruguay de las APPs

Las razones que motivaron la creación de la Ley de Participación Público – Privada - PPP, (2011) fueron las siguientes: la necesidad de infraestructura; las restricciones presupuestales y fiscales; la necesidad de nuevos, modernos y más efectivos mecanismos de contratación y gestión; y la posibilidad de transferir riesgos a agentes especializados estableciendo sus derechos y obligaciones.

Para su diseño se han tomado las experiencias de otros países como Reino Unido, Australia, Canadá, España, Chile y de otros países latinoamericanos. Además de considerar las mencionadas legislaciones, se realizaron contratación de expertos internacionales y nacionales, se realizaron paneles de discusión con actores involucrados como ser financistas, constructoras y gremios, y se procedió a la difusión y promoción de la discusión pública.

La ley de PPP es una herramienta alternativa de contratación que tiene el sector público, por el cual la infraestructura se paga cuando se utiliza y cuando existe disposición a pagar por parte de los usuarios. Esta modalidad permite básicamente dos aspectos: que el riesgo de un sobre plazo y un sobreprecio en la etapa de construcción de la infraestructura lo asuma el sector privado y que el sector público pague cuando se usa y cuando esté disponible en las condiciones que se fijen en el contrato (estándares de calidad).

A través de esta herramienta, el Estado compra servicios y no una obra. Por esta razón adquieren importancia los riesgos. Si el Estado retiene muchos riesgos, será contabilizado como deuda y si no, como gasto. La normativa agiliza el proceso mediante la clara definición de los pasos a seguir. El incremento en el detalle de la regulación en cuanto a estudios y procedimientos, otorga transparencia al sistema.

Los ámbitos de aplicación de las PPPs son las obras viales, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias, obras de infraestructura energética, obras de disposición y tratamiento de residuos, obras de infraestructura social incluyendo cárceles, centros de salud, centros de educación, viviendas de interés social, complejos deportivos y obras de mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano. También podrá celebrarse este tipo de contratos para la colonización de tierras, que por su ubicación, superficie y características agrológicas resulten económicamente apropiadas para la formación de colonias.

Actualmente existe un proyecto de cárcel, que está en etapa de evaluación de las ofertas. Se han presentado consorcios nacionales e internacionales. La sanidad, la

seguridad y el patronato quedan en manos del sector público. Se terceriza la infraestructura y la alimentación, y en este marco hay una serie de estándares de calidad que deben ser cumplidos, entre ellos se deben considerar los derechos humanos y los niveles de hacinamiento.

Además se cuentan con proyectos de corredores viales productivos. Son tramos cortos asociados a actividades productivas. Existe también un gran proyecto para la construcción de un puerto oceánico de aguas profundas. Los otros proyectos son importantes pero marginales en términos de la evaluación financiera.

Los principios que rigen la ley son la transparencia y la publicidad, la protección del interés público, la eficiencia económica (mayor valor por dinero), la adecuada distribución de riesgos (contabilidad) y la temporalidad (máximo 35 años), la responsabilidad fiscal (límite fiscal del 7% del PIB), la protección del desarrollo sustentable, y el respeto por los derechos laborales.

En relación a la elaboración de los proyectos, el Sector o la Administración Pública contratante tiene un rol muy importante. Intervienen un conjunto de asesores dentro de los cuales se destaca el rol de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Se realizan primeramente una serie de estudios de prefactibilidad y factibilidad económica y social de los proyectos.

Luego, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) procede a realizar los resguardos presupuestales y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto dependiente de la Presidencia de la República, vela para que la modalidad de inversión esté acorde al sistema de inversión pública. Posteriormente el sector o la Administración Pública inician el proceso de contratación.

La Unidad de PPP en el MEF básicamente realiza un registro de proyectos y una aprobación, evaluación de los informes, adjudicación provisional del contrato y cálculo de pasivos firmes y contingentes. Por su parte, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, gestiona el Sistema Nacional de Inversión Pública, analiza los estudios de factibilidad de los proyectos, las bases de contratación de PPP y los cambios en los contratos. En el proceso de contratación existe una modalidad de diálogo competitivo y la obligatoriedad de crear mecanismos de competencia y finalmente la adjudicación.

La CND puede implementar proyectos eventualmente como concesionario o fiduciario, pero fundamentalmente asesora en el desarrollo de proyectos y elabora lineamientos técnicos y guías de buenas prácticas para esta materia y el desarrollo de capacidades. Básicamente asesora al sector público (Poder Ejecutivo) para identificar y priorizar proyectos de PPP y facilita a las Administraciones Públicas contratantes la coordinación interinstitucional de sus actividades relacionadas con los proyectos.

Desafíos de PPPs según la experiencia uruguaya

Definir claramente el alcance del proyecto: en el Uruguay no se definió claramente cuál sería el la cartera de proyectos que se utilizarían con esta nueva herramienta, así como la dimensión y el alcance de cada uno de los proyectos. Las indefiniciones generan incertidumbre en los oferentes y reducen el interés de las buenas empresas. Es indispensable la realización de estudios previos y la interacción continua con los actores locales.

Mostrar coherencia y apoyo político al proyecto: es necesario que la Administración Pública tenga pleno convencimiento de cuáles son los proyectos en cartera y cada uno de los proyectos que serán habilitados en el marco de las PPPs.

Enmarcar el proyecto en un plan de inversiones PPP:da la posibilidad a las empresas extranjeras de participar en varios procesos licitatorios para reducir costos fijos. Así mismo, se debe considerar el tamaño del proyecto, si se desea atraer oferentes externos.

Bancos, Fondos de pensión, organismos internacionales: es necesario trabajar con el sector financiero desde el inicio, para que se involucre y entienda la herramienta. Se debe generar las condiciones normativas para que los fondos de pensión puedan financiar los proyectos.

Crear una unidad de control del contrato y que cada uno de los proyectos tenga una unidad de control: el responsable del control debe ser una unidad con conocimiento del contrato. La unidad debe ser capacitada antes de actuar. Deberá participar junto al sector privado en el análisis de los resultados y construir una relación razonable.

Otros desafíos consisten en definir las garantías; definir el proceso de selección y tratar de reducir los riesgos financieros del proyecto.

Lecciones aprendidas de la experiencia uruguaya

Se pueden obtener varios aprendizajes de la experiencia uruguaya:

- Son proyectos que llevan tiempo y recursos para estructurar.
- Son proyectos con muchos actores involucrados y por tanto la necesidad de coordinación interinstitucional es mayor y fundamental.
- Es clave estructurar proyectos que sean atractivos para “buenos socios”, que busque el equilibrio entre empresas locales e internacionales.
- Se necesita involucrar a los actores financieros (bancos, fondos de pensión, etc.) desde el comienzo para asegurar el financiamiento del proyecto
- Se deben definir indicadores de servicio exigentes pero cumplibles

- Existe muchas opciones de colaboración con organismos internacionales que se deben coordinar

- No se debe olvidar “del día después”. Hay que capacitarse para el control

CONCLUSIONES

En las APPs no se trata de traspasar al sector privado los riesgos que corresponden al sector público o viceversa. Se deben distribuir los riesgos sobre la base de las actividades que cada uno mejor sabe hacerlo, y así no generar a futuro compromisos fiscales originados por una incorrecta distribución de los riesgos.

Para el éxito de las APPs se requiere que se establezcan estándares mínimos de calidad de la infraestructura y de la prestación de los servicios relacionados, así como es fundamental que el usuario esté dispuesto a pagar por ese servicio.

Las APPs son contratos de largo plazo por lo que se hace difícil contemplar todas las contingencias y eventualidades que pudieran surgir para mantener el equilibrio económico entre las partes. Por esta razón, no todas las infraestructuras pueden ser objetos de APPs, las más viables son los puertos, aeropuertos y carreteras.

Atendiendo la complejidad de las APPs, se requiere contar con instituciones fuertes y con un alto conocimiento y experiencia en la materia objeto de la obra pública.

Piribebuy 1058 entre Colón y Hernandarias
Tel.: (595-21) 494 140 / 496 813 / 452 520
cadep@cadep.org.py / prensa@cadep.org.py
www.cadep.org.py