

En el día de ayer en el Auditorio de la Torre Ejecutiva, se desarrolló una reunión de trabajo en la que el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, convocó a la Academia Nacional de Economía para reflexionar acerca de cómo mejorar la herramienta de Participación Público Privada.

Los asistentes en nombre del Consejo Directivo de la Academia y del Consejo Asesor de Pharos fueron su Presidente, María Dolores Benavente y sus Directivos: John Christian Schandy y Marcelo Lombardi.

Asistieron Ministros, Viceministros y asesores de diversas carteras: Agricultura y Pesca, Trabajo y Seguridad Social, Turismo, Vivienda y Medio Ambiente, Interior, Educación y Cultura, Economía y Finanzas, Industria, Energía y Minería, Transporte y Obras Públicas, así como jefes de otras reparticiones como OPP, CND, Secretaría y Prosecretaría de Presidencia, entre otros.

Del mismo modo, participaron empresas constructoras y estudios jurídicos.

La Academia seleccionó a tres prestigiosos técnicos que abordaron el tema desde distintas perspectivas:

- Andrés Pereyra, Especialista líder en Transporte en BID, Profesor de grado y de Maestría en la Universidad de la República (Microeconomía y Economía del Transporte). Veinte años de experiencia.
- Martín Larzabal, Gerente de Inversiones de República AFAP SA, Profesor en la Maestría de Finanzas de la Universidad de Montevideo (Finanzas en Instituciones Financieras). Diecinueve años de experiencia.
- José Luis Echevarría Petit, Comité de vigilancia del fondo CAF de Infraestructura, Profesor de la Maestría de Derecho Administrativo Económico de la Universidad de Montevideo (Contratación Administrativa). Más de veinticinco años de experiencia.

Las exposiciones de Pereyra, Larzabal y Echevarría Petit, abarcaron aspectos institucionales, financieros y contractuales, con un enfoque eminentemente propositivo.

Luego de las disertaciones, se contó con los comentarios de los Ministros de Economía, Danilo Astori, de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi, y de Industria, Energía y Minería, Carolina Cosse.

En el cierre de la reunión de trabajo, el Presidente de la República agradeció a la Academia Nacional de Economía y a Pharos y felicitó a los disertantes por sus disertaciones. Anunció la instalación de un gabinete interministerial presidido por él mismo, en el que se recibirá asesoramiento de distintas instituciones, para tratar en profundidad el tema de la participación público-privada (PPP).



Vázquez, Rossi, Astori, Cosse, Benavente



Andrés Pereyra

Algunas reflexiones sobre la herramienta PPP en la provisión de servicios de infraestructura en Uruguay

Se analizó la herramienta de la PPP en el marco del proceso de diseño e implementación de las políticas públicas de infraestructura. Los principales puntos desarrollados fueron:

- La PPP genera valor para la sociedad si el privado brinda el servicio de la infraestructura a menor precio o con mayor calidad al aportar tecnología, mejor ingeniería o mejores procesos respecto de otras posibilidades de ejecución del sector público.
- Los procesos PPP tienen tiempos relativamente prolongados habida cuenta de la necesidad de estructurar contratos consistentes con el financiamiento por proyecto

- La forma de registro de las PPP en las cuentas públicas genera el incentivo a realizar inversiones por PPP. Por otra parte, muchas veces es la única forma de realizar inversiones de forma consistente con restricciones macroeconómicas
- Los riesgos macroeconómicos en períodos futuros, vinculados a la realización de obligaciones contingentes en extensos programas PPP, se mitigan con límites a la dimensión de los programas; el riesgo de llevar adelante programas que no creen valor se mitiga con diseño institucional con controles y contrapesos.
- Programa PPP de Uruguay se desarrolló según estado del arte y en tiempos comparables a buenas experiencias regionales recientes.
- Se observa curva de aprendizaje razonable en implementación que hace prever una aceleración en la adjudicación y cierre de los proyectos en etapa de diseño.
- En el mediano plazo, la falta de un pipeline de proyectos es un factor que puede dificultar continuidad del proceso; es buena práctica encuadrar los nuevos proyectos en un proceso de planificación sectorial



Martín Larzabal

Aprendizajes de las primeras PPP

DetECCIÓN PROBLEMA	SOLUCIÓN YA EN FUNCIONAMIENTO
No partir de foja cero en la negociación de cláusulas contratos PPP	Extensión de las cláusulas de los contratos PPP ya negociadas a los nuevos contratos que se firmen: - Exigibilidad por incumplimiento del contratista - Suspensión de plazos por huelgas
Exposición al riesgo tasa de interés del sponsor por períodos extensos	A partir del Corredor Vial No.1 se empezó a incorporar en los Pliegos la transferencia del riesgo tasa de interés al sponsor a partir de la Adjudicación Provisional
100% de los Pagos por Disponibilidad se efectúan en UI	A partir del Corredor Vial No.3 se incorporó en los pliegos la posibilidad de que el sponsor solicite que parte de los pagos por disponibilidad se le efectúen en moneda extranjera
Administraciones contratantes sin inciso en Presupuesto	Utilizar PPP solamente con concedentes que tengan inciso en el Presupuesto Nacional para evitar problemas en la “bancarización” de los contratos (Ejemplo: AFE no tiene inciso)
Rigidez del fondeo con oferta pública	La segunda PPP financiada se efectuó a través de un Fideicomiso que puede fondear de manera privada contando con mayores grados de libertad

DETECCIÓN PROBLEMA	IMPLICANCIAS
Adjudicaciones simultáneas de concesiones a un mismo sponsor	Dificulta el tema de los avales financieros ya que un mismo sponsor ahora tiene que cubrir más de una obra al mismo tiempo lo que le consume mucho capital y lo topea con los bancos
Tope de línea de sponsors con bancos	Algunas empresas locales enfrentan dificultades a la hora de contratar con bancos las garantías de un Project Finance en etapa pre-operativa
Cláusula de suspensión de plazos en paros del PIT-CNT	La experiencia que hemos tenido en UPR es que los paros nunca han durado más de 17 días corridos con lo cual la cláusula no se activa (se requiere duración paro mayor a 30 días). Sin embargo en UPR se ha perdido más de 50 jornadas laborales por paros sindicales

Se han hechos tres avances muy importantes en el proceso de PPP desde el punto de vista financiero:

- 1) La mitigación del riesgo tasa base al sponsor hasta la adjudicación provisional (en los pliegos del Corredor Vial No.1 en adelante).
- 2) Habilitar solicitar al sponsor parte de los pagos por disponibilidad que se efectúen en moneda extranjera, lo que facilita la participación de financistas del exterior (a partir del Pliego del Corredor Vial No. 3 se empezó a incorporar esta cláusula).
- 3) La creación de un Fideicomiso para financiar Infraestructura.

Las AFAP han decidido comenzar a tercerizar la gestión de las inversiones en infraestructura en administradores profesionales: CAF es la primera experiencia que están probando. Si bien ese

Fideicomiso es por un monto de hasta USD 350 millones, si se llegara a completar el monto o si llegara a aparecer un proyecto que por su envergadura justifique su incremento, los inversores podrían capitalizar nuevos desembolsos.

En los dos contratos de PPP que se han firmado hasta el momento, el financiamiento no ha sido una traba: en un caso se ha financiado mediante la emisión de un Bono Proyecto recorriendo todo el trámite de oferta pública, y en el otro se ha financiado de manera privada mediante el Fideicomiso de Infraestructura CAF I.

De todos modos sería deseable que inversores del exterior co-financiaran con los agentes locales, validando los proyectos, diversificando la base inversora y reduciendo la dependencia de los institucionales locales. No perder de vista que el Fideicomiso de Infraestructura y las AFAP tienen límites internos por *sponsor* que van reduciendo la capacidad de financiamiento.

En un proyecto de la envergadura como el ramal de UPM sería deseable que los fondos previsionales pudieran ser inversores ancla, pero fueran acompañados también de otros financistas, como sucede en las emisiones internacionales soberanas.

Desafíos:

- Atraer inversores del exterior para que co-inviertan con los locales: contratos PPP con cobertura cambiaria implícita va a colaborar en ese sentido
- Armado Fondo de *Equity* que complementa operativa Fondo de Deuda: no siempre es fácil que el sponsor aporte el 100% del equity en proyectos de gran envergadura
- Tope de línea de *sponsors* con bancos locales complica la contratación de garantías de un *Project Finance* en la etapa pre-operativa. Será necesario buscar nuevas figuras para mitigar el riesgo construcción (por ejemplo *take-out facility*)



José Luis Echevarría Petit
Gobernanza de los procesos:

- Líder con autoridad para alinear las voluntades de las autoridades involucradas.
- Funcionamiento a través de un Comité Ejecutivo:
 - Con un núcleo duro que se mantiene en el tiempo
 - Líder
 - Ministro de Economía
 - OPP
 - Ministro relacionado con la Obra
 - Con integrantes variables según el Ministerio que intervenga en la obra.
- Cadencia de proyectos con:
 - Objeto
 - Monto
 - Plazo de lanzamiento
 - Ejecución en los tiempos planteados y con las condiciones anticipadas.
- Duración del proceso
 - Actuando a través de un Comité y equipos subordinados al mismo se pueden ejecutar muchas tareas en forma simultánea en vez de sucesiva.
 - Participación temprana de contratistas y financistas para que los pliegos de condiciones y los contratos no presenten obstáculos a la financiación o factores que la encarezcan en demasía.
 - Precalificación y creación de lista corta que fomente la inversión de los participantes.
 - Bajo nivel de definición técnica de los pliegos para favorecer la innovación.
- Interacción con el sector privado para la mejora continua de condiciones y pliegos de condición.

