

# *MEMORIA TÉCNICA DEL PROCESO PPP EN URUGUAY*

**Informe final**

***Consultor:***

***Ramón Espelt Otero***

***31 DE MARZO DE 2015***

**Preparado para:**



## Índice general:

1. ANTECEDENTES .....	3
2. RESUMEN EJECUTIVO .....	4
3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL PROCESO DE CREACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA.....	19
4. DESARROLLO DE CAPACIDADES Y HERRAMIENTAS .....	28
5. PROYECTO “UNIDAD DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD Nº1” .....	31
6. PROYECTO “CORREDOR VIAL 21-24” .....	36
7. OTROS PROYECTOS DESARROLLADOS CON PARTICIPACIÓN PRIVADA BAJO MODALIDADES JURÍDICAS DIFERENTES.....	39
8. LAS INICIATIVAS PRIVADAS .....	45
9. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS PPP O SIMILARES .....	52
10. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS.....	58
11. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL SISTEMA PPP EN URUGUAY.....	61
ANEXO I: RESUMEN DE LAS CONDICIONES EN LAS QUE SE HA CERRADO FINANCIACIÓN DE PROYECTOS PPP O SIMILARES RECIENTEMENTE .....	63

## 1. ANTECEDENTES

La participación privada en el desarrollo de infraestructuras en Uruguay es una realidad desde la década de los 90 cuando el Parlamento aprobó múltiples leyes dirigidas a introducir competencia en los mercados de servicios públicos y a privatizar (parcialmente) las empresas públicas.

Debido al rechazo social, derivado en gran medida de una mala calidad del desempeño, la mayoría de esas privatizaciones fueron derogadas a través de procesos de democracia directa. Asimismo muchas de las concesiones fueron rescatadas dando paso a esquemas de APP institucional, bien como entes autónomos, bien como sociedades anónimas.

En este esquema, a pesar de que sin duda se consiguieron logros remarcables, la poca división de roles en las facetas planificadora, ejecutora y reguladora fue un aspecto constante en su funcionamiento lo que seguramente ha ido en detrimento de su desempeño.

Partiendo de este contexto y siguiendo la tendencia mundial de desarrollo de esquemas eficientes y equilibrados de participación público privada en la provisión de infraestructuras, el gobierno de José Mujica decidió desarrollar un entorno jurídico e institucional adecuado de manera que pudiese ayudar a cubrir el déficit de infraestructura existente, acometiendo proyectos con esquemas de Participación Público Privada (PPP<sup>1</sup>) que tomaran como referencia los estándares internacionales y las experiencias en la región.

Un rol muy importante en este despegue de las PPPs en el país lo tuvo sin duda el FOMIN ya que mediante su programa de apoyo se habilitaron fondos para el desarrollo de estos esquemas, proveyendo recursos adicionales para la implementación del marco regulatorio, diseño institucional y para el desarrollo de las capacidades y herramientas necesarias para la implantación de las PPPs en el Uruguay.

Este trabajo pretende realizar un resumen descriptivo y crítico de la experiencia acumulada durante la pasada legislatura con el objetivo de que pueda servir de ayuda para seguir impulsando estos esquemas de desarrollo de las infraestructuras, que se benefician de la capacidad del sector privado para aportar eficiencia y recursos en un entorno de limitaciones presupuestarias y control del gasto público.

Para la realización del trabajo se ha revisado documentación disponible, tanto del marco legal y normativo, como la relativa a los proyectos que han sido o están siendo desarrollados y se han tenido en cuenta los numerosos informes y estudios efectuados hasta la fecha.

Aparte de esta revisión el elemento clave que ha servido al consultor para efectuar el trabajo y extraer conclusiones han sido las entrevistas realizadas con actores relevantes en el desarrollo de las PPPs en Uruguay.

---

<sup>1</sup> NOTA: a lo largo del presente trabajo, se utiliza el término Asociación Público Privada (APP), en términos genéricos para hacer referencia a los esquemas que involucran el Diseño, Financiación, Construcción, Operación y Mantenimiento de infraestructuras y/o servicios públicos (incluso si no incluyen cada uno de los componentes enumerados), mientras que el de Participación Público Privada se reserva para referir aquellos contratos tipificados en la Ley N° 18.786 de "CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS CONEXOS".

## 2. RESUMEN EJECUTIVO

El marco legal existente al comienzo del pasado gobierno permitía el desarrollo de proyectos de infraestructuras con participación privada, bien a través de esquemas de concesión de obra pública tradicional o bien a través de la creación de empresas propiedad del Estado a las que se le otorgaba el contrato para la provisión y explotación de la infraestructura, para ser posteriormente subastadas y de esta forma transferidas al sector privado que sería el responsable de su implementación.

Ambos esquemas fueron utilizados con relativo éxito pero sobre todo en proyectos autosostenibles y, aunque el marco existente (con algún desarrollo reglamentario adicional), podía permitir la implantación de esquemas de participación público privada evolucionados, las autoridades decidieron desarrollar un marco jurídico y normativo específico. Esto planteaba la necesidad de que su contenido y objeto fuese discutido en sede parlamentaria, asumiendo las posibles paralizaciones y demoras que la promulgación de leyes entraña, pero se ha revelado como una muy buena decisión ya que permitió realizar una socialización de la herramienta logrando como primer efecto remarcar las diferencias de la misma con los esquemas de privatización tan poco populares en el Uruguay.

La existencia de una ley de PPP clarificó el marco de la participación privada en el desarrollo de las infraestructuras y reguló su aplicación, lo que unido al hecho remarcable de que fuera aprobada por unanimidad, transmitió sin duda confianza al sector privado.

### **Descripción y análisis del proceso de creación y aprobación de la ley de participación público-privada.**

Como ya se ha comentado, los análisis realizados sobre el marco legal existente indicaban algunos aspectos que debían ser clarificados y adecuados para propiciar el desarrollo de los modelos PPP pero la existencia de una nueva ley permitía, más allá de crear un marco más atractivo para el sector privado, incidir en varios aspectos:

- Implantación de institucionalidades específicas para la implementación del esquema y para el desarrollo de normativa para la selección, análisis y estructuración y aprobación de proyectos
- Cambio conceptual de la transacción de manera que el Estado paga por el uso de la infraestructura y de los servicios incluidos en el contrato en base a la disponibilidad y calidad de los mismos
- Clarificación en el impacto fiscal incidiendo en la asignación de riesgos que permite la contabilización de la inversión fuera del balance del estado
- Simplicidad en la aprobación ya que se evita la necesidad de aprobación parlamentaria de una ley para cada proyecto
- Facilidad del estado para evitar paralizaciones de los procesos licitatorios derivadas de reclamaciones de terceros

Basándose en los análisis y diagnósticos realizados las nuevas autoridades uruguayas decidieron acometer la redacción del nuevo marco con el apoyo de expertos y bufetes especializados. Los

sucesivos borradores fueron socializados entre los actores públicos y privados implicados en el desarrollo de infraestructuras, abriéndose un espacio de discusión que permitió consensuar los principales aspectos de la norma.

El marco regulatorio de los esquemas PPP se diseñó con base, esencialmente, en los ejemplos español y británico. Teniendo esto en cuenta el régimen jurídico aplicable a los contratos de PPP en Uruguay tiene varias fuentes, la propia Ley, el Reglamento y el Contrato.

La ley fue aprobada por unanimidad del Parlamento lo que sin duda remarcó el mensaje de que el impulso al desarrollo de infraestructuras a través de esquemas de participación privada era política de Estado.

El objetivo declarado de la Ley fue dotar a Uruguay de un marco adecuado para la inversión privada en el desarrollo de infraestructuras y servicios relacionados, como instrumento para mejorar la dotación de infraestructuras del país y fomentar, con ello, el crecimiento económico, apostando por incentivar la calidad de las infraestructuras provisionadas y sin poner en riesgo la estabilidad fiscal y presupuestaria.

La Ley Nº 18.786 de “CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS CONEXOS” fue publicada en el Boletín Oficial el 19 agosto de 2012, entrando en vigor 30 días más tarde.

Con posterioridad a la aprobación de la ley, se produjo el desarrollo reglamentario mediante el Decreto 17/012 de Enero de 2012 reglamentario de la Ley 18.786 (publicado el 9 de febrero de 2012, luego de sucesivos borradores discutidos durante la segunda mitad de 2011) y el Decreto 280/2012 por el que se modifica el Decreto 17/012, relativo al procedimiento para la implementación y ejecución de contratos de participación público-privada.

La Ley menciona la mayor parte de la regulación necesaria para el desarrollo de los contratos de PPP, incorporando un listado no exhaustivo de obras y servicios incluidos y prohibiendo la utilización de los contratos PPP para la provisión de algunos servicios específicos que debe seguir correspondiendo al Estado:

- Servicios educativos en centros educativos
- Servicios sanitarios en centros de salud
- Servicios de seguridad, sanitarios y de reeducación de reclusos en cárceles
- Cometidos esenciales cuya prestación corresponde al Estado en forma exclusiva

El articulado de la Ley regula la mayoría de elementos necesarios para asegurar el éxito de los contratos de PPP. Algunos de ellos están adecuadamente resueltos en la propia Ley mientras que otros se remiten a una regulación posterior, bien en su Reglamento de desarrollo (o bien en los contratos como ya se ha comentado, dada la influencia del ejemplo británico).

La Ley menciona una serie de órganos institucionales especializados con distintas funciones en la promoción, reglamentación, desarrollo, supervisión y seguimiento de los proyectos de PPP. En este sentido la CND ocupa un lugar destacado en el esquema institucional, sin embargo, no resulta obligatorio para el resto de organismos estatales recurrir a su ayuda (motivo por el que no siempre se aplicarán las metodologías que le son propias), lo que puede generar una cierta falta de homogeneidad en los esquemas de PPP en el país. De hecho, dado que la CND presta sus servicios a los organismos inversores con criterios de mercado estos pueden decidir elegir otras

vías para la estructuración de PPPs que les resulten más económicas o convenientes. Como ejemplo de lo anterior, recientemente el Ministerio de Educación decidió estructurar directamente sin la participación de la CND un PPP para el Museo del Tiempo.

Además de la CND, la Unidad de PPPs del MEF y la Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP) de la Presidencia (que son quienes en definitiva tienen la función de aprobar los estudios realizados por la CND) ocupan un rol relevante, al que es preciso sumar a los ministerios y otros organismos inversores.

La distribución de roles y funciones de cada uno es relativamente clara. Sin embargo, resultaría aconsejable, según se desprende de las distintas conversaciones mantenidas, que se eliminen solapes y clarifiquen funciones entre la unidad de PPP del MEF y la OPP centrando el cometido de esta más en la planificación y elegibilidad de los proyectos y su evaluación social mientras que la unidad de PPP del MEF sea la que supervise y apruebe los aspectos financieros y el impacto fiscal de los proyectos. También parece mejorable la coordinación entre CND y los organismos inversores, especialmente aquellos acostumbrados a las técnicas de contratación tradicionales. Por último debe considerarse la posición control del Tribunal de Cuentas que interviene en los contratos con carácter previo a su adjudicación definitiva así como en las modificaciones contractuales no previstas en los propios contratos.

#### **Desarrollo de capacidades y herramientas.**

Este componente, esencial dentro del proyecto FOMIN, ha resultado muy positivo hasta la fecha, disponiendo el Gobierno de un equipo de profesionales bien formados en la materia y contando con manuales y guías adecuados para la estructuración de proyectos.

La existencia de una Ley para el desarrollo de PPPs de nada sirve, si no se dota a las institucionalidades específicas creadas con las capacidades y herramientas necesarias para poder acometer el desarrollo de estos esquemas.

A nivel de capacitación y entrenamiento, se realizaron un conjunto de acciones, articuladas en torno a un diploma de 100 horas de duración (Diploma en Desarrollo y Financiamiento de Infraestructura, en colaboración con la Universidad Politécnica de Madrid), y a cursos especializados del Tecnológico de Monterrey formación que fue ampliada con cursos y pasantías específicos en el exterior (Chile, Perú y Andalucía) lo que permitió incorporar en plazos razonables las lecciones aprendidas más relevantes a nivel internacional.

La participación del sector privado en algunas de estas actividades permite evaluar que a este nivel también se han incorporado las capacidades imprescindibles para la formulación y desarrollo de proyectos bajo la nueva normativa.

Se considera entonces que ha existido una consolidación importante de capacidades que abarca al menos hasta la etapa de licitación y adjudicación de los contratos de proyectos bajo modalidad PPP, siendo un desafío importante la retención por parte de los organismos públicos del talento desarrollado con ocasión de estas actividades.

En relación con los manuales y guías elaborados, todos ellos adoptan las metodologías internacionales y la opinión generalizada es que son eficientes y permiten una correcta estructuración de los proyectos. Es reseñable la “Guía de elegibilidad” de la CND, que cuenta con

una herramienta informática (en MS Excel y de fácil utilización) para la asignación de un índice de elegibilidad de cada proyecto, así como las metodologías generales para la evaluación de proyectos (guías diferenciadas por sector) en términos genéricos, de la Oficina de Planeación y Presupuesto, si bien no son específicas para PPPs.

Uruguay cuenta también desde 2012 con una “Guía Metodológica del Comparador Público Privado para esquemas de Participación Público-Privada”, no obstante se echan de menos metodologías específicas para la evaluación de pasivos contingentes derivados de los riesgos retenidos por el Estado que podría derivar en la creación de un Fondo de Contingencia específico asignado a cada proyecto, a semejanza del ejemplo colombiano, lo que aparte de servir para cuantificar adecuadamente el apoyo público que el proyecto requiere, genera confianza en el sector privado.

Una vez promulgada la Ley y sus reglamentos, y poner en marcha las capacitaciones y guías, se trató de identificar y concretar proyectos que pudieran ser desarrollados como pilotos dentro de este nuevo esquema de contratación. Esta decisión sin duda era crucial ya que en gran medida la elección y desarrollo exitoso del primer proyecto puede condicionar la aceptación y desarrollo del esquema.

La urgencia impuesta en la toma de la decisión y la inexistencia de una cartera previa medianamente discutida de proyectos elegibles, hicieron que la selección de los dos primeros proyectos no se realizase de manera excesivamente rigurosa.

#### **Proyecto: “Unidad de Personas Privadas de Libertad N°1”.**

En el caso de este proyecto fue la clara y firme voluntad del organismo inversor en utilizar el esquema PPP el que hizo que se convirtiese en el primer proyecto en iniciar su estructuración.

Aunque la Unidad De Personas Privadas De Libertad N°1, como ya hemos comentado, no era inicialmente el proyecto que se consideraba idóneo para constituir la primera experiencia piloto de PPP en Uruguay por su objeto específico y por su aparente dificultad, es el que mayor grado de avance ha logrado a la fecha de emisión del presente informe, lo que parece incidir en el hecho de que aunque la complejidad es un factor muy importante a tener en cuenta en la elección del primer proyecto, lo es más aún la existencia de una voluntad política firme y decidida de llevarlo a cabo, tanto en las agencias y unidades de PPP, pero sobre todo en el organismo inversor (en este caso, el Ministerio del Interior).

El proyecto contempla la contratación con el sector privado del diseño, la construcción y el mantenimiento del recinto penitenciario y la provisión de servicios excluyendo los de seguridad que seguirán siendo prestados por el Estado. El plazo del contrato se estableció en 22,5 años.

El socio privado recibirá un pago periódico basado en la disponibilidad y calidad de la infraestructura y de los servicios incluidos en el contrato.

El establecimiento, que albergará a 1960 reclusos, consta de dos partes en el mismo predio, aunque con diferente función: un edificio de admisión y clasificación de las personas que son procesadas con prisión y una unidad para el alojamiento de personas privadas de libertad. Ambas son exclusivamente para hombres mayores de edad.

El proyecto se encuentra desde hace unos meses con la adjudicación provisional efectuada y está, a la fecha de este informe, pendiente de la certeza del cierre de la financiación como paso obligado previo a la firma del contrato.

La decisión adoptada por el MEF de no realizar la adjudicación definitiva y firmar el contrato hasta tener asegurado el cierre financiero suscita discusiones en la valoración de las ventajas e inconvenientes que tal postura entraña.

El principal argumento esgrimido por la oficina de PPP del MEF es que de esta manera se trata de evitar que haya que rescatar el proyecto si no consigue financiación, como argumentos en contra de esta decisión se plantea que durante las negociaciones de cierre financiero, se producen peticiones del adjudicatario y de los financiadores para adecuar/ modificar cláusulas del contrato y el Estado se encontraría en una posición debilitada para la negociación ya que el privado solo tendría en riesgo la garantía de oferta.

Es evidente que si el concesionario no atiende a sus compromisos (entre los que se encuentra el propio cierre financiero), esgrimiendo la dificultad para cerrar la financiación, el contrato debe ser rescindido y licitado de nuevo, pero perdería la garantía contractual y en determinadas situaciones podría incluso exigírsele daños y perjuicios.

En el caso concreto del centro penitenciario aparte de que solo hubo una oferta admitida, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la adjudicación del proyecto, no está del todo claro que una nueva licitación hubiese demorado más el proceso.

En cualquiera de los dos escenarios, pueden existir exigencias de los financiadores que aconsejen aclaraciones o ajustes contractuales pero los mismos deben ser analizados detenidamente, evaluando si cambian el esquema básico de riesgos contemplado en el proceso licitatorio, lo que ocasionaría la posible reclamación de los otros licitantes.

En cualquier caso, al tratarse del primer proyecto y tratándose de cerrar, como luego comentaremos, una financiación a través del mercado de capitales con riesgo de construcción, es lógica la demora y sería todo un éxito que la financiación se cerrase en los términos que se están planteando.

La estructuración siguió los procedimientos establecidos y contempló los debates y discusiones habituales en estos procesos al tener que ajustar alcances y prestaciones a la disponibilidad presupuestaria del Ministerio. Asimismo hubo debate con el MEF en cuanto a la limitación de las deducciones en el mecanismo de pago por disponibilidad y sobre la inclusión o no de fórmulas de ajuste distintas y adicionales a la inflación en los pagos periódicos. Finalmente, y siguiendo un criterio riguroso en cuanto a la asignación de riesgos para poder defender la contabilización de la inversión como privada, no se toparon las deducciones aunque se mitigó el riesgo en el diseño del mismo mecanismo otorgando periodos de respuesta amplios y acotando la unidad de tiempo en el cálculo del pago.

El proceso de licitación, que siguió el procedimiento establecido, atrajo la atención de numerosas empresas nacionales e internacionales con las que se estableció un periodo de consultas sobre las bases de licitación. Hubo aclaraciones y peticiones de prórroga que fueron atendidas pero finalmente no hubo alta concurrencia presentándose solo tres ofertas. La razón para esta baja participación puede deberse en parte a los altos requisitos exigidos en cuanto a operación



carcelaria y al reducido número de empresas uruguayas interesadas (lo que limitó la participación de empresas internacionales al no encontrar socio local disponible).

También tenemos constancia de que algunas empresas, tras realizar análisis de viabilidad previos, constataron que el pago máximo que marcaba el Pliego, teniendo en cuenta las inversiones y servicios contemplados, no permitía obtener la rentabilidad mínima que exigían los accionistas.

Tras la evaluación solo una oferta fue admitida lo que elimina la principal razón para posponer la firma del contrato a la certeza del cierre financiero.

### **Proyecto “Corredor Vial 21-24”.**

En cuanto a este proyecto era claro que pertenecía a un sector idóneo para que pudiese convertirse en el proyecto piloto pero la selección concreta del tramo no siguió ningún proceso de análisis profundo y se basó sobre todo en su facilidad y concreción más que en la verdadera importancia del corredor.

El proyecto de las rutas 21 y 24 consiste en la reconstrucción, rehabilitación y puesta a punto de 170 km de trazado existente durante los tres primeros años de contrato y el posterior mantenimiento del mismo por un periodo de 17 años.

El contrato contempla un mecanismo de pago mixto basado tanto en la disponibilidad y calidad de la infraestructura como en la demanda.

Este proyecto estaba llamado a ser el piloto al pertenecer a un sector donde más profusamente se utilizan esquemas de PPP en el mundo, tanto por las inversiones que requieren como por las indudables ventajas que el esquema entraña para la conservación de las vías. No obstante el hecho de que hubiese menos sintonía entre los entes estructuradores y el ministerio inversor hizo que se produjesen más paralizaciones y demoras que en el proyecto del centro penitenciario lo que convirtió a este último en la verdadera experiencia piloto de los PPP en Uruguay.

Una de las razones esgrimidas para justificar dichas demoras fue la falta de un gerente de proyecto elegido de forma conjunta por el Ministerio y la CND con suficiente peso para liderar el proceso. El Comité que se constituyó para la estructuración carecía de liderazgo en la toma de decisiones y sufrió cambios constantes lo que tampoco facilitó la agilidad en sus funciones.

El tema de la asignación presupuestaria constituyó uno de los aspectos más controvertidos. Al parecer, según indican algunos entrevistados, el Ministerio no era del todo consciente de que los recursos plurianuales que se debían dedicar al pago por disponibilidad del proyecto serían cargados contra su presupuesto anual. Cuando se evidenció que los recursos necesarios no provendrían de nuevas partidas, hubo un replanteamiento del proyecto probablemente debido a la certeza de que la capacidad de gestión y manejo del presupuesto por parte del Ministerio disminuiría de manera significativa.

Esta situación produjo la demora del proyecto y posteriormente propició que se fijase un límite de pago anual mucho más ajustado que el que inicialmente requerían las actuaciones previstas, teniendo que reconsiderar el alcance técnico y las especificaciones de mantenimiento para poder reducir significativamente el pago anual y ajustarlo a los límites impuestos. Las decisiones sobre las partidas e indicadores de ajuste produjeron un profundo debate que ralentizó significativamente el proceso.

También hubo discusiones en cuanto a la incorporación o no de una fórmula polinómica de ajuste de precios. Desde el Ministerio Inversor se abogaba por esa figura, siguiendo los criterios tradicionales, con la justificación de que un porcentaje elevado de la inversión se debía realizar de manera diferida, al ejecutar las repavimentaciones, y que era imprevisible estimar la evolución de algunos precios unitarios. La postura del MEF era distinta ya que pedía que el riesgo de construcción fuera totalmente transferido para evitar posibles pasivos contingentes y poner en riesgo la contabilización de la inversión como privada. Finalmente se adoptó una solución de compromiso con la aceptación de un ajuste ligado únicamente a la evolución del precio de los componentes asfálticos.

El proceso de licitación siguió la normativa existente recibiendo tres ofertas que, a la fecha de redacción de este informe están en fase de evaluación.

Al tratarse de un proyecto relativamente simple y en un sector donde el uso de esquemas PPP está ampliamente testado, la participación ha sido muy escasa y esto puede ser debido a dos razones principales:

- Por una parte, el plazo otorgado para la preparación de ofertas fue muy reducido (tres meses) y no se aceptaron por parte del Ministerio Inversor las peticiones de prórroga que se recibieron de los interesados. Esta decisión no parece lógica dadas las demoras mucho menos justificadas que el proyecto ya había sufrido, salvo por una evidente razón de calendario político. Este cuestión es especialmente crítica si se pretende atraer inversores extranjeros, quienes lógicamente necesitan más tiempo para analizar la inversión.
- Por otra parte, al haber tenido que ajustar el pago máximo anual a una cifra determinada y dadas las resistencias a bajar alcance y especificaciones, la rentabilidad estimada del proyecto se situaba en un umbral difícilmente asumible para el sector privado, existiendo adicionalmente incógnitas sobre las estructuras financieras disponibles.

Aunque estos dos proyectos y en particular el de las rutas han sufrido retrasos en la estructuración derivados de una mejorable coordinación y empuje de los organismos implicados, el hecho de que en una legislatura se haya logrado crear el marco jurídico e institucional y llegar a realizar dos licitaciones, una de ellas adjudicada, es sin duda un éxito tal y como demuestra la experiencia internacional.

No obstante es muy recomendable para el futuro diseñar una adecuada estrategia de comunicación que evite crear expectativas de implementación de proyectos PPP en plazos reducidos, generando frustración y críticas, dados los tiempos que estas estructuraciones complejas requieren.

#### **Otros proyectos desarrollados con participación privada bajo modalidades jurídicas diferentes.**

Uno de los aspectos que suscitan críticas fundadas en relación con los modelos de PPP en Uruguay es la ausencia de una cartera de proyectos elegibles para ser estructurados a corto y medio plazo: Sin embargo, aparte de los dos proyectos anteriormente citados, la CND analizó y realizó labores de estructuración en otros proyectos bajo esquemas PPP como es el caso de la infraestructura de dos tramos de ferrocarriles de carga y, de manera incipiente, en el Puerto de Aguas Profundas.

Adicionalmente la CND empleó modalidades jurídicas, diferentes a la prevista en la Ley Nº 18.786, para el desarrollo de proyectos que constituyen también “asociaciones público privadas” en el sentido amplio del término.

Hablamos de la figura de la concesión, ya utilizada anteriormente en el Uruguay y que fue el esquema que se consideró idóneo para el proyecto de pasos fronterizos (Áreas de Control Integrado –ACI’s- de fronteras).

El proyecto que depende del Ministerio de Defensa consiste en el diseño, construcción y adecuación de las tres Áreas de Control Integrado de Chuy, Fray Bentos y Paysandú, así como el mantenimiento y explotación por un plazo de 30 años de todos los servicios que requiera el sector turismo y cargas, como ser tiendas libres de impuestos, restaurante, cafetería, kiosco, locutorio, auxilio mecánico de emergencia, depósitos de mercaderías, estacionamiento de camiones y duchas para transportistas entre otros.

El modelo concesional se consideró idóneo comparándolo con el de creación de empresa pública y posterior subasta o con el de PPP.

El esquema de subasta fue desechado ya que no permitiría una eficiente estructuración y un dialogo con los interesados durante la licitación, lo que aumentaría las posibilidades de que quede desierto o que pudiese requerir importantes renegociaciones contractuales.

En cuanto a la comparación con el esquema de PPP los argumentos esgrimidos a favor de la concesión parecen menos convincentes. Se alegó una mayor simplicidad lo que no parece del todo justificado ya que si el proyecto requiere para su aprobación tener los controles lógicos del MEF y del organismo inversor no debería haber mucha diferencia en los plazos de implementación. El hecho de que pueda ser autofinanciable solo con los ingresos de los usuarios tampoco parece una razón de peso ya que eso no impediría la aplicación de un esquema de PPP.

El proyecto se encuentra actualmente paralizado dadas las incógnitas sobre su viabilidad sin apoyo público y debido al interés limitado por parte del sector privado.

Aunque la CND no tuvo una participación relevante también hay que resaltar los proyectos de participación privada de generación de energía proveniente de fuentes renovables, en un esquema de leasing operativo, que sin duda tuvieron amplia aceptación entre el sector.

La compañía eléctrica estatal de Uruguay Usinas y transmisiones Eléctricas (UTE) inició un plan con el objeto de reducir su dependencia al petróleo importado para producir electricidad, ya que el país no tiene reservas de combustibles fósiles autóctonos.

En esta línea la eléctrica estatal UTE ha otorgado varios acuerdos de compra de energía (o PPA, r sus siglas en inglés: *power purchase agreement*) a proyectos de energía renovable en Uruguay, principalmente eólicos. Ocho proyectos ya obtuvieron el cierre financiero,

El plazo medio de estos acuerdos de compra venta de energía entre la UTE y el promotor está en torno a los 20 años, exceptuando el caso de la planta solar fotovoltaica en el que el plazo del contrato es de 30 años.

Los proyectos desarrollados o en vías de desarrollo son intensivos en capital por las dimensiones de los mismos en cuanto a capacidad instalada de energía se refiere (el proyecto más pequeño cuenta con una capacidad instalada de 49 MW) siendo necesario inversiones superiores a los 100 millones de USD por proyecto.

Como se comentará más adelante, estos proyectos se han financiado utilizando esquemas de crédito puente, que cubre la parte de las necesidades de financiación adicionales al capital durante la etapa preoperativa, para posteriormente refinanciar la deuda mediante un Project Finance o con una emisión de bonos cuando el riesgo de construcción se ha mitigado.

La figura del fideicomiso para el desarrollo de infraestructuras fue la herramienta elegida para la implementación de algunos proyectos. Este es el caso del proyecto del Zona de Actividad Logística Multimodal de Montevideo (ZAL) que se está impulsando bajo este esquema mediante un convenio entre la Intendencia de Montevideo, la Administración Nacional de Puertos y la Dirección Nacional de Aduanas, con el apoyo de la CND.

Su localización está fijada en predios propiedad de la Intendencia que serán integrados en un fideicomiso administrado por la CND con la instrucción de realizar a posteriori un llamado nacional e internacional para desarrolladores del proyecto.

La ZAL contempla la construcción de varias infraestructuras relevantes entre las que se destacan las siguientes:

- Centro Nacional de Verificación Aduanera
- Terminal de ruptura de cargas en el día en carácter de promoción
- Colectores portuarios
- Terminal ferroviaria
- Área para la promoción de PyMEs con perfil exportador
- Área para actividades logísticas de explotación privada
- Truck Center (Terminal de servicios integrales al camión y las empresas)
- Edificio de oficinas

La ZAL se prevé que sea construida, financiada y operada por empresarios privados, seleccionados a través de una licitación. Se establecerá un régimen previo de admisibilidad, para asegurar que la gestión quede en manos de profesionales en esta actividad.

El adjudicatario firmará un contrato con un fideicomiso de administración, que tendrá un comité integrado por representantes de los tres socios: Intendencia, Aduana y ANP.

La utilización de la figura de fideicomiso en lugar de un contrato de PPP puede tener sentido al ser un proyecto promovido por distintas administraciones que aportan activos.

El fideicomisario puede asumir el rol de integrador de contratos de diseño construcción y operación, buscando financiación de inversionistas a través de una titularización, asumiendo el riesgo y ventura del negocio. Pero parecería que la figura elegida es la de que el fideicomiso transfiera la totalidad de los derechos y obligaciones al sector privado en un contrato espejo, muy similar a un PPP pero bajo en derecho privado.

### **Las iniciativas privadas.**

Aunque ya existía esta figura en el antiguo ordenamiento, la ley de PPP regula con estándares internacionales la posibilidad de que privados propongan proyectos. La ley establece el contenido mínimo de los estudios en sus distintas fases, establece los órganos de revisión y aceptación y, en caso de que el proyecto sea aceptado y se decida su implementación, marca las ventajas que el

iniciador tendrá en la licitación pública que obligatoriamente deberá convocarse. La ley no limita el nivel de apoyo público que el proyecto pudiese requerir.

A pesar de que tanto el marco existente como la nueva Ley apuestan por esta alternativa, no ha habido ninguna iniciativa, de las treinta y ocho presentadas, que haya avanzado de manera significativa. Esto parece ser debido a la total falta de interés en los responsables de los ministerios receptores. Esta actitud parece derivarse tanto de la poca profundidad de algunos de los estudios y de la falta de sostenibilidad de los proyectos como de la poca aceptación cultural entre los funcionarios del rol de privado como gestor de infraestructuras públicas.

Aunque las iniciativas privadas se han convertido en algunos países en una herramienta útil para acelerar las inversiones en infraestructuras, es evidente que limitan la competencia lo que en general puede conllevar un mayor costo para el Estado. No obstante en entornos de restricciones presupuestarias o de pocos medios técnicos para realizar trabajos de preinversión, pueden ayudar a los gobiernos a poder desarrollar infraestructuras más rápidamente, pero parecería a priori que debería ser una herramienta secundaria y que la opción idónea es que sea el Estado el que planifique sus necesidades y desarrolle los estudios previos necesarios para contratar APPs.

Lo anterior se evidencia como ya se ha apuntado, en el hecho de que aunque el esquema obliga a que el proyecto, si es aprobado se licite en competencia, es habitual que la misma sea inexistente dadas las ventajas que el promotor tiene al conocer profundamente el proyecto y disponer de la ventaja que la ley le otorga, lo que ocasiona que el Estado acabe pagando un precio más alto por la infraestructura. Lo anterior no quita que pueda haber proyectos detectados por privados muy interesantes y dignos de ser analizados y lanzados como iniciativas privadas.

Otra polémica que existe es si las iniciativas privadas deben limitarse a proyectos que no requieran aportes del estado o deben limitar el porcentaje de recursos públicos necesarios para su viabilidad. En ese sentido parecería adecuado limitar este apoyo (como en el caso colombiano donde, solo se admiten IP que requieran menos de un 20% de apoyo público) ya que eso incentiva al privado a buscar proyectos útiles y autosostenibles pero sin duda esta medida limita mucho el ámbito de aplicación.

Pueden existir adicionalmente otras fórmulas para facilitar recursos para los estudios de preinversión, por ejemplo imponer en los pliegos que el ganador de un APP pague en la firma del contrato el coste de la estructuración o mediante esquemas de dialogo competitivo donde a partir de estudios funcionales o prescripciones de necesidades básicas los precalificados desarrollan los anteproyectos que luego ofertan en competencia.

### **Financiación de proyectos PPP o similares.**

Para que la herramienta de los contratos de PPP tenga éxito, al tratarse de proyectos intensivos en capital, sin duda el elemento esencial es la existencia de financiación de terceros.

Se trata, evidentemente, de una cuestión central identificada desde hace varios años como una de las áreas en las que se debe actuar para permitir el correcto desarrollo de estos esquemas en el Uruguay.

Las modalidades de financiamiento de las concesiones en Uruguay han ido evolucionando desde el recurso a las entidades de crédito multilateral y las sindicaciones bancarias externas

promovidas por éstas de la primera oleada de concesiones de los años 90, hacia otras estructuras financieras más innovadoras y acordes a las necesidades de los proyectos de infraestructuras, tipo Project Finance y recurso al mercado doméstico de capitales por intermedio de la colocación de títulos de deuda (a veces en moneda local indexada) que empezaron a registrarse después de la crisis cambiarias y macroeconómicas de los años 2000-2003.

Sin embargo, el grado de desarrollo de estos instrumentos de financiamiento ha sido relativamente modesto en cuanto a montos y poco sofisticado en cuanto a estructuras, máxime si se coteja con países del entorno como Chile y Perú, con un mayor desarrollo en el mercado de bonos para infraestructuras.

El marco normativo en Uruguay ha evidenciado notorias carencias en cuanto a la coordinación de las políticas y normativas referentes a las inversiones en infraestructura con participación privada con las de acceso al mercado de capitales, en particular en lo relativo a las garantías para el inversor frente a los riesgos tanto financieros y cambiarios como políticos y regulatorios.

Como ejemplo de esas descoordinaciones e impedimentos podríamos citar:

- La falta de previsión contractual y regulatoria para la prenda y cesión de los flujos de ingresos de las concesiones (los contratos de concesión de ruta 5 y ruta 8 prohibían expresamente esa cesión).
- La ausencia de reconocimiento por las normas bancarias de esas prendas como garantías computables para los bancos.
- Las previsiones contractuales con respecto a las causales de extinción por sola voluntad del concedente.
- La insuficiente protección de los acreedores en casos de extinción de la concesión.

Estas carencias han sido en gran medida corregidas con el nuevo marco legal que propicia la ley de PPP lo que está posibilitando plantear -con menos trabas- las estructuraciones financieras de los primeros proyectos de APP lanzados bajo la nueva ley.

Desde 2013 los proyectos más relevantes que han estructurado financiación han sido en el sector eléctrico (8 proyectos) que, aunque son contratos privados entre UTE y las empresas adjudicatarias, conceptualmente son verdaderos PPPs, y el más reciente, la prisión de Punta de Rieles, donde el esquema de cierre financiero se encuentra en estos momentos pendiente de la aprobación de las autoridades del Banco Central.

Centrándonos en primer lugar en el proyecto de la prisión de Punta de Rieles, las noticias disponibles apuntan a que se está cerrando su financiación mediante una emisión de bonos por un monto total de 98 millones de USD (803 millones de UI), lo que representa un apalancamiento del 82% sobre el costo de la obra, a un tipo de referencia de 5,4% y con un plazo de vencimiento de las obligaciones de 27 años.

Lo más llamativo de esta operación es que se plantee la emisión de las obligaciones en la etapa preoperativa, es decir, existiendo riesgo de construcción, ya que aunque el proyecto ha sido calificado con A por la agencia calificadora Fitch, tradicionalmente los inversionistas no suelen entrar en este tipo de activos hasta que la fase de construcción haya sido finalizada, o sin existir algún tipo de garantía, línea de contingencia, tramo de deuda o mecanismo de “credit enhancement” que permita hacer frente a posibles situaciones de impago o desviaciones en los flujos estimados durante esta fase.

Las AFAP serían las compradoras de esas obligaciones dado que los cambios normativos les permiten poder invertir en este tipo de activos incluso desde las primeras fases del proyecto

En cuanto a los proyectos energéticos, la eléctrica estatal UTE ha otorgado 8 acuerdos de compra de energía (PPA) con proyectos de energía renovable en Uruguay. El plazo medio de estos acuerdos de compra venta de energía entre la UTE y el promotor está en torno a los 20 años, exceptuando el caso de la planta solar fotovoltaica de Jacinta en el que el plazo del contrato es de 30 años.

Estos proyectos se han financiado, principalmente, utilizando esquemas en los que se estructura un crédito puente, que cubre la parte de las necesidades de financiación no cubiertas con capital durante la etapa preoperativa, para posteriormente refinanciar la deuda mediante un Project Finance o con una emisión de bonos cuando el riesgo de construcción se haya mitigado. También se han dado esquemas en los que se han articulado distintos tramos de deuda con distintos plazos de vencimiento o con algún tipo de garantías.

El plazo de la deuda de estos proyectos está en torno a los 20 años, coincidiendo en muchos de los casos con la duración de los contratos de PPA en los que los ingresos están garantizados.

Aparte del éxito en la financiación de proyectos de generación energética, sin duda la concreción de la financiación del proyecto del recinto penitenciario de Punta Rieles en los términos planteados sería un hito muy resaltable, no solo en Uruguay sino también a nivel regional, ya que abriría un marco muy favorable para la financiación de proyectos PPPs.

### **Principales lecciones aprendidas.**

A través de la reflexión y el análisis crítico de las experiencias reseñadas, así como de la documentación analizada y las entrevistas mantenidas, pueden extraerse varias lecciones.

Si bien el desarrollo del marco legal, regulatorio e institucional logrado en la República Oriental del Uruguay es adecuado y consistente con las mejores prácticas internacionales, existe todavía lugar para ciertas mejoras, así:

- ✓ Se debe tener cuidado a “importar” instituciones o conceptos jurídicos de otras latitudes. Así, el concepto de “adjudicación provisional” (claramente tomado de la legislación española, de la que es preciso señalar que ha sido eliminado recientemente) o el procedimiento de “diálogo competitivo” (tomado de la normativa europea, y regulado con la misma parquedad que en ella, lo que ya suscitó críticas en el entorno europeo), presentan problemas de encaje conceptual en el derecho local.
- ✓ A la hora de distribuir roles y responsabilidades es preciso tener en cuenta la coherencia y sostenibilidad del sistema a largo plazo. En la práctica, todo indica que en la mayor parte de los casos CND colabora en la estructuración, aunque al no ser obligatorio recurrir a su “expertise”, existe el riesgo que con el tiempo vayan desarrollándose esquemas que no respondan a los estándares de calidad alcanzados por la CND.

- ✓ A pesar de que se trata de un problema identificado en otras regiones desde hace mucho tiempo, se evidencian problemas de “inercia institucional”. Es decir que se evidencian claros problemas de coordinación entre organismos inversores acostumbrados a las técnicas tradicionales de contratación y los encargados de promover los esquemas PPP.
- ✓ Sin perjuicio de lo dicho anteriormente el desarrollo normativo puede considerarse muy positivo, como también lo fueron las aportaciones recabadas de distintos expertos durante su elaboración, y su trámite parlamentario (culminado en una votación por unanimidad).
- ✓ En cuanto al desarrollo de la institucionalidad, cabe también una valoración muy positiva, teniendo especialmente en cuenta la capacitación de la que fueron objeto no sólo los responsables a distintos niveles dentro de la administración pública, sino también la brindada al sector privado.
- ✓ En relación con la cartera de proyectos, en primer lugar debe contrastarse la percepción existente en relación con la ausencia de un “pipeline” importante de proyectos con los datos de la realidad, que indican que sí se han promovido contratos con participación y financiación privada durante la última legislatura (aunque la utilización de la figura consagrada legalmente como PPP, haya sido escasa).
- ✓ En relación con esta cuestión es preciso ejercer un cierto control sobre las expectativas que puede generar una técnica de contratación como son los esquemas PPP. En determinados ámbitos (la prensa, por ejemplo) los contratos de PPP se presentaron como especialmente virtuosos por la rapidez con la que permiten procurar infraestructuras y servicios públicos. De esta forma las inevitables demoras, sobre todo al utilizar esquemas novedosos, generaron una especial frustración.
- ✓ Lo anterior va unido al prematuro anuncio de determinados proyectos cuando aún sus estudios estaban en un estado de desarrollo muy preliminar, lo que mina el interés de los posibles postores.
- ✓ Asimismo, es importante destacar cuando se está involucrando a la financiación y la gestión privada en la provisión de infraestructuras y servicios públicos, aún si el instrumento jurídico no es el contrato típico de “PPP”, para contrarrestar la percepción existente en relación con la escasez de proyectos.
- ✓ En relación con las iniciativas privadas, se han presentado iniciativas privadas, pero ninguna ha sido aceptada y promovida por las autoridades. Esto puede obedecer a una simple falta de interés por parte de la autoridades, o bien que no hay una planificación lo suficientemente clara por parte de los poderes estatales que permita al sector privado identificar aquellos nichos de oportunidad que resulten coherentes con la planificación a nivel global.
- ✓ En cuanto a la financiación de los proyectos, aunque el marco jurídico no tuvo especialmente en cuenta la posición de los financiadores en estos contratos los escollos normati-



vos están siendo solventados, tratando de facilitar la financiación de los proyectos. El hecho de que las AFAP decidan finalmente invertir en estos activos, unido a la posible asunción del riesgo de construcción significaría una fuente financiera idónea que potenciaría el éxito de los PPPs cara a la nueva legislatura.

- ✓ Para fomentar estos esquemas no basta con modificar o ajustar la ley de PPP siendo preciso también revisar la normativa de otros sectores, en especial la legislación mercantil y bancaria.

### **Recomendaciones para mejorar el sistema PPP en Uruguay**

Teniendo en cuenta los trabajos realizados y muy especialmente la opinión de los expertos consultados, pueden formularse las siguientes recomendaciones.

- ✓ Sería positivo consolidar versiones revisadas de la ley y sus reglamentos, solucionando las pequeñas cuestiones que aún presentan problemas (eliminación de la adjudicación provisional, mejor regulación del diálogo competitivo, mayor protección a los financiadores, revisión de la normativa sobre IPs).
- ✓ Parece lógica la recomendación hecha por distintos entrevistados sobre la delimitación de roles y responsabilidades entre la unidad de PPP del MEF y la OPP, dejando a esta la responsabilidad de planificación y elegibilidad de los proyectos así como su evaluación social mientras que la oficina de PPP se responsabilizaría en la viabilidad financiera, Valor por Dinero, asignación presupuestaria y consideración fiscal de los proyectos. Lo anterior agilizaría sin duda las estructuraciones.
- ✓ Mientras ésta cuente con la capacidad para hacerse cargo de las estructuraciones que se le encomiendan (lo que parece ser el caso) se considera oportuno que la CND centralice la estructuración de PPPs en el país (de manera formal, no sólo práctica, para realzar su posición).
- ✓ Es indudable que la práctica de nombrar jefe de proyecto para cada caso ha sido positiva, pero se necesita un impulso potente, de nivel político, para vencer las reticencias de los organismos inversores acostumbrados a las técnicas de contratación tradicional.
- ✓ Sería importante que CND contara con un estudio de percepción que indique cuál es ésta, tanto frente a la sociedad en general como entre los distintos organismos con los que interactúa. La gestión de la comunicación, en cuanto a tiempos y contenidos resulta mejorable. Las demoras (muchas comprensibles) conspiran contra el prestigio de los esquemas PPP, cuando todavía no se han olvidado los fracasos de los años '90s. Consecuentemente con el estudio de percepción se debería establecer una política y estrategia de comunicación.
- ✓ Es cierto que los esquemas PPP pueden permitir adelantar inversiones que de otra forma no podrían acometerse, pero se debe explicar que los esquemas PPP comprometen recursos públicos a largo plazo y que una correcta –y a veces dilatada- fase de estudio es la mejor garantía de que se invierten de manera eficiente los recursos de los ciudadanos sin poner en peligro las cuentas del país.

- ✓ La asignación de un presupuesto específico y finalista para proyectos PPP, como bolsa global, o asignado a los principales ministerios evitaría la problemática derivada de la tendencia de los organismos inversores a gestionar sus recursos con contratos de obra pública y de mantenimiento tradicional.
- ✓ Es preciso poner en valor las diversas experiencias que se han dado recientemente en la vinculación de la inversión y la gestión privadas para contrarrestar la percepción de que no se han promovido proyectos.
- ✓ Poner en valor la experiencia adquirida colaborará en hacer más atractivas las futuras licitaciones, pero es evidente que no se trata de la única medida a tomar para fomentar la competencia.
- ✓ Aumentar el número de licitantes debe ser un objetivo claro para los nuevos proyectos y para ello la recomendación es no ajustar demasiado los parámetros financieros de la estructuración permitiendo que sea el sector privado el que ajuste el precio en la fase competitiva y, por supuesto, plantear exigencias y plazos lógicos y coherentes actuando con algo de flexibilidad en las peticiones o recomendaciones en la fase de licitación.
- ✓ Se recomienda revisar y analizar las ventajas e inconvenientes derivados de la decisión de posponer la adjudicación definitiva y firma del contrato a la certeza del cierre financiero. En el informe se esgrimen los problemas que tal medida puede acarrear y la misma puede carecer de sentido cuando existan herramientas y fuentes de financiación testadas por la experiencia de los primeros proyectos
- ✓ Sería importante considerar la posibilidad de crear fondos de garantía. Estos pueden servir como garantía de los pagos públicos (especialmente importante cuando los adjudicadores son administraciones con mayor riesgo de impago, por ejemplo, un municipio), como es el caso en Brasil, o bien pueden servir para atender contingencias durante la vida del proyecto (en este sentido el ejemplo sería Colombia, donde dichas contingencias se dotan a un fondo en función de su análisis cualitativo y cuantitativo).
- ✓ Ante la posibilidad de que el mercado financiero en su estado de desarrollo actual no pueda atender las necesidades de financiación de los proyectos, sería importante estudiar la forma de crear ayudas para la financiación de los proyectos, bien a través de instrumentos públicos como BNDES en Brasil, FONADIN en México o FONDICO en España o la más reciente FDN en Colombia (todo ellos financiadores de proyectos de infraestructuras, de naturaleza pública o semipública).
- ✓ Pero sin duda la principal recomendación es que realmente exista una voluntad política, al más alto nivel en el nuevo gobierno, de desarrollar las infraestructuras que el país necesita a través de la figura de PPP. Para ello es imprescindible la existencia de una cartera de proyectos elegibles para este modelo que conformen un plan gubernamental y el empoderamiento suficiente de los responsables de acometer el mismo para mitigar las inercias en los ministerios inversores.

### 3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL PROCESO DE CREACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

El sistema de PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (PPP) o ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA (APP) procura dotar al Estado de un mecanismo eficiente de contratación a través del cual el sector privado aplique sus recursos en el país, en la financiación de obras de infraestructura y servicios conexos. Se debe insistir en esta idea, se trata de una herramienta, una técnica de contratación más, a disposición de los gestores públicos pero no de una opción política.

De hecho, la política puede (debe, incluso) incidir sobre la priorización de los proyectos o las características internas de los proyectos promovidos en esquema PPP, pero no debería asociarse este esquema a una ideología política determinada, como tampoco se asocian a una opción política determinada el resto de mecanismos de contratación a disposición de las Administraciones Públicas.

En Uruguay existen antecedentes acerca de esta modalidad de contratación desde muy larga data. En los comienzos de su vida institucional, buena parte de las obras de infraestructura fueron financiadas bajo esta modalidad (ferrocarriles, agua, gas, teléfonos, tranvías, etc.), bien a través del otorgamiento de concesiones o bien a través de empréstitos<sup>2</sup>.

Uruguay contaba, antes de la aprobación de la Ley, con diversas normas que habilitaban al Estado a celebrar este tipo de contratos tales como, la ley de Concesiones de Obras Públicas y el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), sin embargo, no se contaba con una regulación específica y se consideró deseable contar con una regulación ad-hoc.

En Uruguay ya existía a comienzos de la pasada legislatura un marco legal que permitía la participación privada en la promoción y financiación de infraestructuras, integrado por un plexo normativo algo disperso:

- La vinculación del sector privado en la ejecución de cometidos públicos tiene en este país raigambre constitucional: su fuente normativa está dada por el Artículo 188 de la Constitución de la República
- En materia de contratos públicos la base jurídica la constituía el Artículo 213 de la norma fundamental. La Ley prevista en la Constitución era el TOCAF, como eje central regulador de esta materia. Derivadas de la habilitación constitucional, existían varias normas contenidas en textos legales de diversa naturaleza que regulaban la materia:
- Ley 15.637. Se dictan normas para otorgar concesiones para la Construcción de Obras Públicas.
- Texto Ordenado de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF - aprobado por el Poder Ejecutivo según Decreto nº: 95 del 26/II/91, art. 6to, puesto en vigencia a partir de abril de 1991, con sus sucesivas modificaciones

---

<sup>2</sup> Schiavi, Pablo, *LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS RELACIONADOS EN EL URUGUAY PRIMERAS REFLEXIONES SOBRE LA LEY Nº 18.786*, Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo - <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Schiavi-La-participacion-publico-privada-en-el-desarrollo-de-infraestructuras-y-servicios-relacionados-en-el-uruguay-Primeras-reflexiones-sobre-la-Ley-N-18.786.pdf>

- Reglamento de condiciones especiales para concesión de obra pública por iniciativa privada / Decreto Nº 442/002 - Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Iniciativas relativas a actividades susceptibles de ser ejecutadas directamente por los Organismos referidos o de ser concesionadas.
- Ley 15.785, de 4 de diciembre de 1985. Ley de Creación de la CND (y posteriores modificaciones)
- Ley Nº 17.555. Ley de Reactivación Económica
- Ley 17.703, publicada el 4 de noviembre de 2003, sobre Fideicomisos

Es preciso en este punto explicar que los distintos expertos entrevistados así como la documentación analizada, en general coinciden en valorar que incluso sin la aprobación de la Ley de PPPs, el marco jurídico local permitía la promoción de este tipo de proyectos, prueba de ello es que el marco legal descrito permitió desarrollar marcos contractuales de PPP con los estándares internacionales.

### ***Proceso de elaboración de la Ley.***

El proyecto de Ley de PPPs fue trabajado por responsables de la administración pública (Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Ministerio de Economía, representantes de Presidencia de la Nación) y de expertos externos.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, el proceso de preparación del borrador contó con un intenso debate, en el que el Ministerio de Economía y Finanzas tuvo un gran protagonismo, pero que fue permeable a las sugerencias de los distintos actores (tanto en relación con los expertos internacionales en PPPs, como respecto de los expertos legales nacionales).

Durante la fase de discusión parlamentaria se llamó a especialistas en Derecho Administrativo distintos de los que participaron en la elaboración y si bien se produjeron algunos cambios menores, el texto no sufrió modificaciones significativas durante el trámite parlamentario.

La Ley finalmente fue aprobada en sede parlamentaria por unanimidad, producto de las negociaciones entre los partidos políticos, lo que se considera como un mensaje muy potente de cara al sector privado en cuanto al respaldo con el que cuenta la figura.

El ámbito de discusión del reglamento fue distinto, liderado por el Ministerio de Economía y con la CND pero también se trabajó sobre varios borradores en los que se incorporaron los aportes de expertos independientes.

Pese a la existencia de un marco que posibilitaba la aplicación de verdaderos esquemas de PPP, sin duda la promulgación de una ley específica y su reglamentación fue una decisión acertada del nuevo gobierno para apostar por el desarrollo de la herramienta de la PPP para el desarrollo de las infraestructuras en el Uruguay, había varios motivos que así lo recomendaban tal y como acertadamente puntualizan distintas presentaciones realizadas al respecto:

- Cambio Filosófico: Nuevo modelo de gestión en el cual el estado compra servicios y no una obra. Cobran importancia los riesgos. Esto era especialmente importante en un país como Uruguay donde la participación privada en el desarrollo de infraestructuras y servicios, entendida como privatizaciones, era ampliamente rechazada por la sociedad.

- Cambio Pragmático: La forma de contabilizar las PPP es distinta a las concesiones y por tanto debe legislarse. Si el estado retiene muchos riesgos será contabilizado como deuda y sino como gasto.
- Cambio de Paradigma/Estratégico: Una ley es una señal clara de que el país está decidido a modernizarse, a innovar y a emplear nuevas y más eficientes mecanismos de gestión de obra pública.
- Agilidad: La actual ley de concesiones requiere de una ley especial para cada proyecto. Esto quita agilidad al sistema y no atrae al sector privado. Ley de PPP agiliza el proceso mediante la clara definición de los pasos a seguir. La creación de unidades específicas para el desarrollo de estos esquemas, CND y la unidad de PPP del MEF sin duda era necesaria para clarificar los roles y responsabilidades de cada uno, mantener una cierta coherencia en el sistema uruguayo de PPPs y generar un acervo de prácticas y conocimiento que sirva para su perfeccionamiento en el futuro.
- Transparencia: La actual ley de concesiones es demasiado amplia. El incremento en el detalle de la ley de PPP en cuanto a estudios y procedimientos da transparencia al sistema.

### ***Principales características de la ley.***

#### *Tratamiento de riesgos.*

Siguiendo la práctica internacional, el criterio de asignación de riesgos en Uruguay es la asunción por parte aquél participe del contrato que en mejores condiciones se encuentre para gestionarlo. En términos estrictos, la Ley exige una adecuada distribución de riesgos entre las partes, de modo tal de minimizar el costo asociado a los mismos.

En este sentido la ley exige que los contratos contemplen *“las condiciones de reparto de riesgos entre el contratante y el contratista, desglosando y precisando la imputación de los riesgos derivados de la variación de los costos de las prestaciones y la imputación de los riesgos de disponibilidad o de demanda de dichas prestaciones, entre otros”*.

Como se ha mencionado la adecuada distribución de riesgos entre concedente y concesionario no resulta sencilla, ni siquiera para Administraciones con dilatada experiencia. La exigencia de maximizar el Valor por Dinero complica aún más el reparto de riesgos.

#### *Valor Por Dinero*

La exigencia relativa a una *“adecuada distribución de riesgos entre las partes, de modo tal de minimizar el costo asociado a los mismos”*, en definitiva no es más que un mandato legal relativo a maximizar en la medida de lo posible el “Valor por Dinero”.

La Ley vincula el análisis del “Valor por Dinero” a la realización de la “Evaluación Previa”, pero no se establecen metodologías ni previsiones específicas para el análisis de los pasivos contingentes que implica la celebración de cada contrato de PPP, lo que genera cierta incertidumbre en términos presupuestarios.

### Ámbito de Aplicación de los contratos PPP

La Ley incluye un listado no exhaustivo de obras y servicios susceptibles de desarrollarse mediante contratos de PPP. Se incluye la prohibición expresa de utilizar este tipo de contratos para la prestación de servicios educativos en centros educativos, servicios sanitarios en centros de salud y servicios de seguridad, sanitarios y de reeducación de reclusos en cárceles. Una vez adoptado este camino la regulación en este aspecto se considera suficiente.

Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, es preciso señalar que la prohibición expresa descrita en el párrafo anterior constituye una opción política, que limita el ámbito de aplicación de estos esquemas, sin que exista un fundamento técnico para ello (de hecho existen a nivel internacional numerosos ejemplos de PPPs que sí incluyen el tipo de servicios que la ley uruguaya prohíbe).

### Atribución de competencias

La Ley menciona una serie de órganos institucionales especializados con distintas funciones en la promoción, reglamentación, desarrollo, supervisión y seguimiento de los proyectos de PPP. En este sentido la CND ocupa un lugar central en el esquema institucional, sin embargo, no resulta obligatorio para el resto de organismos estatales recurrir a su ayuda (motivo por el que no siempre se aplicarán las metodologías que le son obligatorias), lo que puede generar una cierta falta de homogeneidad en los esquemas de PPP en el país.

Además de la CND, la Unidad de PPPs del MEF (que es quien en definitiva tiene la función de aprobar los estudios realizados por la CND) y la Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP) de la Presidencia, tienen un rol relevante al que es preciso sumar a los ministerios y otros organismos inversores.

La distribución de roles y funciones de cada uno es relativamente clara (relativamente puesto que podría ser objeto de una mayor clarificación). Sin embargo, resulta evidente, por las distintas conversaciones mantenidas que la coordinación entre CND y los organismos inversores, especialmente aquellos acostumbrados a las técnicas de contratación tradicionales, necesita un ajuste para ser realmente eficiente. Por último debe considerarse la posición de del Tribunal de Cuentas, en relación con la aprobación de los contratos con carácter previo a su firma.

La Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) es responsable de fomentar la inversión privada en proyectos públicos y de preparar y difundir todo tipo de información relativa a la PPP. Aparte podrá asumir las siguientes funciones:

- Estructurar proyectos, mediando contrato con la Administración contratante.
- Implementar proyectos en nombre de una Administración contratante y posteriormente transferirlos al sector privado, en las condiciones en que lo determine el reglamento.
- Celebrar contratos de economía mixta (PPP institucionales) con una Administración contratante, como concesionario del proyecto<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Artículo 12. Un esquema distinto a la CPPI de la legislación española. No está desarrollado en la ley ni se especifica que deba desarrollarse en el Reglamento.

### Mecanismos de pago

La Ley permite el establecimiento de mecanismos de pago con una amplia libertad, combinándolas en función del proyecto. La principal limitación es que no se podrán asegurar contractualmente niveles mínimos de rentabilidad del proyecto. No se limita la posibilidad de fijar contractualmente suelos o techos a los ingresos en el caso de concesiones con riesgo de disponibilidad.

### Evaluación previa

La evaluación previa es el mecanismo previsto por la Ley para asegurar que el empleo de contratos de PPP redunde en beneficio de la Administración contratante y de los ciudadanos. Sigue el criterio de maximizar el “Valor por Dinero”, descrito con anterioridad. Debe incluir, según los proyectos, estudios de prefactibilidad, factibilidad e impacto ambiental.

### Procedimientos de adjudicación.

En el articulado de la Ley, se establece que será la reglamentación la que marque los criterios para la elección del procedimiento competitivo de contratación, así como los términos y condiciones aplicables en cada caso.

Por esta razón, es preciso recurrir al TOCAF para contar con reglas detalladas sobre los procedimientos. La novedad de la Ley es la introducción del diálogo competitivo, aunque su parca regulación (tanto en la ley, como en el reglamento), hacen necesaria una reflexión en cada caso para su posible utilización.

Los criterios de adjudicación, son bastante amplios pudiéndose considerar aspectos técnicos y económicos, con el sólo límite de aquellas propuestas de las que fundadamente se estime que no pueda ser cumplida como consecuencia de la inclusión en la misma de valores anormales o desproporcionados.

### Garantías

La regulación de las garantías, se encuentra en el Reglamento, que establece como obligatorias la garantía de mantenimiento de oferta durante el proceso de adjudicación, y una garantía global de fiel cumplimiento del contrato. Ello no impide el establecimiento de garantías adicionales, si así se considerase oportuno.

### Medios de impugnación

La Ley hace referencia al recurso administrativo como medio de impugnación de las decisiones de la Administración. En este sentido, es reseñable que salvo aquel que se interponga contra la adjudicación definitiva, los recursos contra los actos administrativos acaecidos durante el procedimiento no tienen efecto suspensivo.

Se trata esta de una cuestión especialmente crítica en el Uruguay, donde existe cierta tradición en relación con la impugnación de cada uno de los pasos a dar durante los procedimientos de adjudicación.

Adicionalmente prescribe la posibilidad de que la Administración Pública levante el efecto suspensivo del recurso si justifica que le causa graves perjuicios. Al respecto convendría especificar si:

- La Administración contratante puede levantar el efecto suspensivo directamente o debe contar con supervisión de un órgano independiente.
- La resolución positiva del recurso y la imposibilidad de su ejecución darían lugar a una indemnización por daños y perjuicios a favor del recurrente.

#### Iniciativa privada

La Ley permite el desarrollo de proyectos de PPP tanto por iniciativa pública como privada. En caso de aceptarse la proposición, el proponente será el encargado de elaborar y presentar el estudio de factibilidad y la Administración la encargada de licitar el proyecto de acuerdo a la Ley. La Ley contempla dos tipos de privilegios para los proponentes:

- Obtener hasta un 10% de mejora en la valoración de su oferta.
- Obtener el reembolso de los costos de realización del estudio de viabilidad previamente aceptados, en caso de no resultar adjudicatario (reembolso que no se da en caso de adjudicación al proponente iniciador, puesto que se entiende que la adjudicación conlleva dicha compensación).

El promotor de la iniciativa mantendrá los derechos adquiridos por la realización del estudio de factibilidad durante un plazo de dos años, lo que contra lo que podría considerarse intuitivamente, no resulta un plazo demasiado holgado, si se tiene en cuenta la potencial envergadura de este tipo de proyectos. En todo caso, sí es necesario reconocer que se trata de un plazo extenso si se compara con otras legislaciones donde o bien dicho plazo no existe (España) o bien el mismo es inferior a un año (como en el caso de Colombia).

#### Control de cumplimiento del contrato

El control del cumplimiento del contrato está a cargo de la administración contratante. En este sentido es necesario tener en cuenta que, para que este esquema funcione, la administración contratante debe involucrarse (como de hecho lo hace) en el proceso de estructuración que al menos a priori lleva adelante la CND, para evitar que en fase de ejecución se detecte que el contrato no ha puesto a disposición de la Administración las herramientas para el efectivo control del contrato y su cumplimiento.

#### Régimen sancionatorio

La Ley prescribe la existencia de un régimen sancionador en caso de incumplimiento por parte del concesionario. Las características generales están reguladas en la propia Ley:

- Sanciones sometidas a los principios de legalidad, debido proceso, igualdad, proporcionalidad, generalidad y adecuación al fin.



- Ejecución inmediata de las sanciones, sin perjuicio de las acciones a que tenga derecho el contratista.
- Indemnización por daños y perjuicios en caso de resolución por incumplimiento del contratista.
- Facultad de la Administración contratante para retener pagos y solicitar al Juez la imposición de medidas cautelares para el cumplimiento de las sanciones.

#### Modificaciones y equilibrio económico financiero

Las modificaciones son potestad de la Administración contratante. La Ley permite la modificación del contrato por razones de interés general debidamente justificadas, limitándola al 20% del presupuesto inicial y exigiendo la existencia de informe previo de la OPP y del MEF. Si bien este porcentaje puede ser excesivamente restrictivo (en el ámbito de la Unión Europea lo es incluso más, ya que se fija en un 10%), lo cierto es que una mayor holgura podría atentar contra la transparencia del sistema.

Indica la posibilidad de incluir en el contrato causas adicionales de modificación y las contraprestaciones correspondientes. En ese caso permite modificaciones de hasta el 30% del presupuesto durante la construcción y hasta el 50% del presupuesto en total. Por este motivo es importante que el contrato prevea estas causas expresamente, para asegurar un esquema flexible que sea capaz de resistir el paso del tiempo.

La Ley señala como causas de renegociación del contrato las siguientes:

- Modificación por parte de la Administración contratante por razones de interés público debidamente fundadas, siempre que:
- La modificación sea posterior a la firma del contrato.
- Altere el equilibrio económico-financiero.
- Sea relevante en el ámbito específico del contrato, es decir que no sea una modificación con efecto económico-financiero de alcance general.
- Causas de fuerza mayor no previstas a la firma del contrato, aunque no se especifica que se entienda por tales causas de fuerza mayor.
- Los supuestos previstos en el contrato.

#### Cesión del contrato

Salvo que los pliegos dispongan otra cosa, en principio se establece tanto para la cesión como para la subcontratación, un régimen de autorización previa de la administración contratante.

#### Extinción del contrato

Las causas de extinción recogidas en la Ley son las habituales. En caso de resolución, se permite a la Administración designar un interventor para gestionar la concesión por un plazo máximo de dos años antes de decidir si vuelve a licitar la concesión o si asume su gestión directa.

Por acuerdo entre las partes, podrá procederse a una nueva licitación de la concesión cuando queden menos de 5 años para el término del contrato vigente, con el fin de asegurar la continui-

dad del servicio. Si el concesionario no resultará adjudicatario, el contrato vigente se extinguirá y el concesionario recibirá compensación por el plazo restante.

Si bien las causas por las que puede extinguirse un contrato se encuentran reguladas, sin perjuicio del mayor detalle que puede incluirse en los pliegos, lo crítico es que los efectos de dicha extinción (nos referimos especialmente a la liquidación para los casos en los que es imputable a una u otra parte, o bien a eventos de fuerza mayor) no se encuentran regulados ni en la ley, ni en el reglamento. Es por ello que los contratos deberán regular los conceptos y formas de calcular su cuantía para los distintos supuestos de terminación anticipada de los contratos con todo detalle.

#### Solución de controversias

La Ley prevé la solución de controversias mediante el arbitraje. Aparte de especificar dos métodos concretos de designación de los árbitros, permite a la reglamentación establecer condiciones y procedimientos especiales para el arbitraje (éste sin embargo remite a las normas del Código General del Proceso).

#### Garantías en beneficio de los acreedores y subasta extrajudicial del contrato

La Ley permite al concesionario constituir prendas a favor de los financiadores del proyecto, en concreto prendas sobre los flujos futuros de la concesión, fideicomisos de garantía y cualquier otro tipo de garantías personales o reales sobre sus bienes actuales o futuros de acuerdo a la legislación vigente.

La ejecución de la prenda, en caso de incumplimiento de sus obligaciones de pago por parte del contratista, se llevará a cabo mediante subasta pública por parte de la Administración contratante. Podrán participar en la subasta quienes cumplan los requisitos exigidos inicialmente al contratista. El adjudicatario de la subasta deberá asumir todas las obligaciones de pago del concesionario relativas al contrato. Si la subasta fuese declarada desierta, la Administración intervendrá la concesión y el acreedor deberá proceder por vía judicial contra el contratista.

#### Tratamiento contable

El tratamiento contable por parte de la Administración y la contabilización o no de la inversión como déficit público sigue criterios tipo Eurostat<sup>4</sup>.

La Ley prescribe que la Contaduría General deberá llevar registro separado de los montos estimados de los pagos pendientes asociados a contratos PPP no consolidados. El VAN de los pasivos estimados de estos contratos no podrá exceder el 7% del PIB del año anterior. Los compromisos anuales por estos contratos no podrán exceder el 5% del PIB del año anterior.

---

<sup>4</sup> Muy a grandes rasgos, si hay transferencia del riesgo de construcción (incluyendo el riesgo relativo a su financiación) y también del riesgo de disponibilidad y calidad o de demanda, la inversión no computa como déficit.

### Consideraciones:

El proceso político en que se desarrolla la participación privada en los sectores de servicios públicos tiene características peculiares en Uruguay, que la diferencian notablemente en el contexto latinoamericano. Durante la década de 1990 el Parlamento aprobó múltiples leyes dirigidas a introducir competencia en los mercados de servicios públicos y a privatizar (parcialmente) las empresas públicas. Estas leyes han sido, en su gran mayoría, derogadas a través de procesos de democracia directa, como se adelantaba en la introducción.

La solución a este problema excede con creces la dimensión del presente trabajo, sin embargo, nadie ignora que la popularidad de estos esquemas se encuentra directamente relacionada con los resultados que, en términos de calidad en el servicio percibido por los ciudadanos, tengan las experiencias en marcha. En todo caso, un adecuado plan de comunicación, y la puesta en valor de aquellas experiencias que sí han redundado en un beneficio, sobre todo en términos sociales, puede contribuir a generar aceptación social de estos esquemas.

Como se ha señalado, en Uruguay se han desarrollado y utilizado distintos esquemas y herramientas de APP, aunque en algunos casos de forma algo desfigurada, siendo las APP institucionales, bien como entes autónomos bien como sociedades anónimas, las herramientas más profusamente utilizadas últimamente.

Una de las principales peculiaridades del modelo uruguayo es la poca división de roles en las facetas planificadora, ejecutora y reguladora en la provisión de infraestructuras y servicios públicos, teniendo de facto en muchos casos más poder el ente o la empresa pública que actúa como “socio privado” en el esquema de APP institucional, que el socio público planificador o regulador de la prestación del servicio.

Además, existe poca incidencia en el “control de desempeño” (o monitoring), una vez comenzado el servicio. Si bien es cierto que la política de reinversiones, por ejemplo, en el caso de las carreteras, ha dado un buen resultado en cuanto al mantenimiento de la infraestructura, uno de los factores más relevantes para crear un modelo de APP sustentable, es que el control a largo plazo del desempeño de esos contratos sea eficiente, y sirva para enseñar lecciones tanto a la Administración que lo promueve, como a los privados que participan de ellos.

En cuanto al marco normativo general del país si bien no presentaba grandes obstáculos que impidieran la participación privada en infraestructura, tenía algunas características que conllevan limitaciones u obstáculos. En este sentido, cabe señalar la escasa regulación de la concesión de obra pública y la inexistencia de una ley destinada a regular las APPs en general. A partir de la aprobación de la Ley de PPPs, si bien siguen existiendo algunas cuestiones que son objeto de debate, lo cierto es que el marco regulatorio ha ganado significativamente en claridad y previsibilidad.

Sin perjuicio de ello, se insiste en una cuestión que, si bien no constituye un obstáculo a las APPs, sí puede comprometer el éxito de su impulso, en el medio-largo plazo. La imputación contable de los capitales invertidos en un proyecto estructurado como PPP, debe ser clara y previsible, debe estar armonizada con las mejores prácticas a nivel internacional, y sometida a una autoridad de aplicación independiente.

Sin estos pre-requisitos, será imposible para el Estado Uruguayo, conocer realmente cuál es el impacto de las APPs en su economía, y en sus niveles de deuda y déficit.

## 4. DESARROLLO DE CAPACIDADES Y HERRAMIENTAS

La capacitación del sector público y del privado es fundamental para asegurar el éxito en la aplicación de los esquemas de APP y este, junto con el apoyo en la creación de unidades especializadas dentro del entramado institucional y el desarrollo de instrumentos de gestión actualizados, ha constituido el eje central del Plan de Implementación de Asociaciones Público Privadas en Uruguay desarrollado bajo el acuerdo con el FOMIN.

El proyecto, que fue suscrito el 6 de octubre 2010, tuvo como objetivo contribuir a incrementar la inversión en infraestructura pública productiva y social, mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado uruguayo para aplicar esquemas armonizados de Asociación Público Privada (APPs).

Los objetivos de este Plan fueron:

- Desarrollar un marco legal y normativo consistente, que incentive el uso de esta herramienta de contratación
- Apoyar al diseño de las institucionalidades específicas (CND y Unidad de PPP del MEF) encargadas de implementar estos esquemas
- Dotar al Sector público de capacidades e instrumentos de gestión actualizados

Hay que afirmar que estos objetivos han sido ampliamente alcanzados ya que durante la legislatura que acaba de concluir. Como resumen de las metas logradas tendríamos:

- Un marco legal específico habiendo apoyado a su desarrollo (Ley y posteriores decretos reglamentarios) mediante consultorías de expertos internacionales y nacionales.
- Desarrollo de metodologías básicas para estructuración de proyectos: Elegibilidad, Costo Beneficio, Valor por Dinero, etc.
- Unas “unidades técnicas” (CND, Unidad de PPP del MEF y equipo de la OPP) con las capacidades necesarias en todas las etapas de implementación de un proyecto PPP
- El diseño de un Comité Coordinador con participación de MEF, OPP y CND para la revisión del avance de los proyectos.
- Formulación de proyectos piloto

Concretando el apartado de capacitación, se implantó un Diplomado en Desarrollo y Financiamiento de Infraestructura con docentes de la Universidad Politécnica de Madrid y se capacitó a técnicos en la gestión de proyectos PPP con cursos a distancia del Instituto Tecnológico de Monterrey. Asimismo se impartieron cursos específicos de formación por especialistas internacionales.

El “DIPLOMA EN DESARROLLO Y FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURAS” fue organizado por CND a través del Convenio firmado con la Universidad Politécnica de Madrid y el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, con el cofinanciamiento del Fondo Multilateral de Inversiones / Banco Interamericano de Desarrollo.

El convenio firmado entre la Universidad Politécnica de Madrid, el Colegio de Ingenieros, Canales y Puertos, y la Corporación Nacional para el Desarrollo, tiene como objetivo el fortalecer la capacidad institucional del país, permitiendo expandir y la infraestructura mediante un incremento de la participación privada.

Sus principales objetivos fueron

- Brindar una sólida base conceptual vinculada a la contratación público-privada.
- Proporcionar conocimientos actualizados respecto al marco jurídico e institucional.

- Mejorar la capacidad de análisis económico y estratégico de estas iniciativas.

El Diploma tuvo una extensión de 5 módulos dictados por profesores invitados de Master en Gestión de Infraestructuras, Equipamientos y Servicios impartido por la Universidad Politécnica de Madrid y docentes nacionales, con el siguiente contenido:

- Módulo 1: marco jurídico y bases económicas de la participación Público-Privada (PPP)
- Módulo 2: aspectos conceptuales y modalidades del PPP
- Módulo 3: implementación de proyectos PPP
- Módulo 4: financiamiento
- Módulo 5: PPP sectoriales

La metodología para impartir las clases combinó la exposición y talleres para desarrollar los contenidos a lo largo de 100 horas de curso. Al menos 70 personas participaron en las dos ediciones realizadas, a las que deben sumarse los participantes en el “Seminario introductorio a las PPP” para los distintos organismos del gobierno Uruguayo.

El “DIPLOMADO EN ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS” impartido en línea por el Instituto Tecnológico de Monterrey, es una iniciativa entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Tecnológico de Monterrey, en el cual se lleva a cabo de forma gradual el diseño de un proyecto bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas, soportado por metodologías y técnicas de evaluación.

Con una duración de 120 horas, su objetivo es ofrecer información, metodologías y técnicas para la evaluación, preparación, estructuración y seguimiento de proyectos de APP. Su contenido fue el siguiente:

- Módulo I: Aspectos Conceptuales y Modalidad de la Asociación Público – Privada (APP).
- Módulo II: Panorama Jurídico Latinoamericanos de la Asociación Público – Privada (APP).
- Módulo III: Aspectos técnicos para preparación, estructuración y seguimiento de proyectos
- Módulo IV: Metodología integral para la evaluación de proyectos APP
- Módulo V: Planeación e implementación de proyectos
- Módulo VI: Prácticas internacionales y casos

Asimismo, se firmó un convenio de colaboración con Madrid Network mediante el cual se organizaron dos actividades:

- Ronda de Negocios en Madrid: 2011
- Encuentro para el Desarrollo de Infraestructura (26-27 Noviembre de 2012)

El equipo de CND, MEF, OPP han participado de seminarios y cursos internacionales para capacitarse en el tema:

- PPP Foundation Master Class dictada por Infrastrucutre UK en sus ediciones 2010, 2011 y 2012
- PPP Américas organizado por el BID/FOMIN en sus ediciones 2010, 2011 y 2012
- “Financiación de Infraestructuras y Equipamientos Públicos” organizado por el Instituto Español de Comercio Exterior en sus ediciones 2010 y 2011
- Curso de Project Finance realizado para 35 funcionarios públicos a cargo de IKONS (Chile)

- Contratación de un consultor para capacitar al MEF en la elaboración y control de indicadores de servicio
- Participación en el Seminario PPP Américas 2013, Cartagena, Colombia.
- Finalmente es reseñable que el equipo de CND, MEF, OPP y ministerios trabajando en proyectos PPP (MTOP, MINTERIOR) han visitado experiencias exitosas en la región para recoger mejores prácticas de Chile, España, Inglaterra, Canadá, México y Perú.

Como resumen, al menos 70 técnicos del sector público y otros tantos representantes del sector privado (incluyendo periodistas) han recibido formación, habiendo creado el conocimiento requerido para la implementación exitosa de las PPP

Dada la habitual movilidad laboral de los funcionarios o trabajadores públicos dedicados a las APPs cuando comienza la demanda por parte del sector privado, es importante que la formación sea continua y a varios niveles dentro de los organismos públicos. Sin duda la existencia de herramientas estables de formación replicables con periodicidad puede mitigar ese trasvase de profesionales que descapitaliza el conocimiento del sector público.

## 5. PROYECTO “UNIDAD DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD Nº1”

El hecho de que este fuera el primer proyecto en ser implementado como PPP se debe entre otras cosas a que ya en la anterior legislatura de Tabaré Vázquez, el Ministerio del Interior estuvo analizando la posibilidad de utilizar esquemas PPP para las infraestructuras penitenciarias y encargo informes sobre las experiencias internacionales en la materia. Esto hizo que desde el propio ministerio, dada la urgencia e importancia de las necesidades existentes en cuanto a capacidad carcelaria, se apoyara desde el principio esta vía empujando y actuando de manera proactiva en su implementación.

No era este el proyecto que a priori parecía idóneo para ser piloto del nuevo esquema (incluso no podía ser apoyado explícitamente por el FOMIN por tratarse del sector carcelario) pero la experiencia demostró que aún más importante que la idoneidad teórica del proyecto, el empuje del organismo inversor es una clave esencial para el éxito en la estructuración de PPPs.

### **Definición del proyecto**

La infraestructura nueva consiste de una nueva unidad para 1960 (80+1880) nuevas plazas que permitirá eliminar el hacinamiento de hombres en el área metropolitana. El tamaño del recinto, determinado por el estudio de pre factibilidad quedó definido en 45.220 m<sup>2</sup> a un costo promedio de USD 1.603 el m<sup>2</sup>, arrojando un valor total estimado de las obras de USD 72.484.254

### Edificio de admisión y clasificación:

El recinto contará con un Edificio de Admisión y Clasificación donde los internos no podrán permanecer un tiempo mayor a 10 días. El total de plazas será de 80, en celdas individuales que contarán con servicios higiénicos y ducha.

### Unidad de personas privadas de libertad

La Unidad de Personas Privadas de Libertad consiste en el edificio que alojará a 1880 reclusos luego de ser clasificados.

Administración. Control de ingresos. Espacios para visitas con capacidad sumada para 1.000 personas. Atención médica. Servicios (cocina, lavandería). Lugares de desarrollo socio-educativo

Los módulos dormitorio para los reclusos serán un total de 8:

- 1 módulo con celdas individuales; cada celda contará con servicios higiénicos. 40 de estas celdas tendrán ducha propia mientras las otras 80 compartirán espacios para duchas.
- 5 módulos de celdas para 3 personas con 84 celdas para cada módulo.
- 2 módulos de celdas para 5 personas con 50 celdas por módulo.

Adicionalmente, se construirán una serie de obras de infraestructuras que permitan una adecuada inserción del establecimiento en el medio ambiente. Las mismas corresponden a: Obras viales, Energía eléctrica, Agua potable, Saneamiento, Adecuación de pluviales

Para la estructuración de este proyecto el ministerio suscribió un acuerdo con la CND encargando a esta las labores correspondientes, tal y como contempla la ley. La CND acometió este trabajo apoyándose tanto en equipos internos como en consultores especializados.

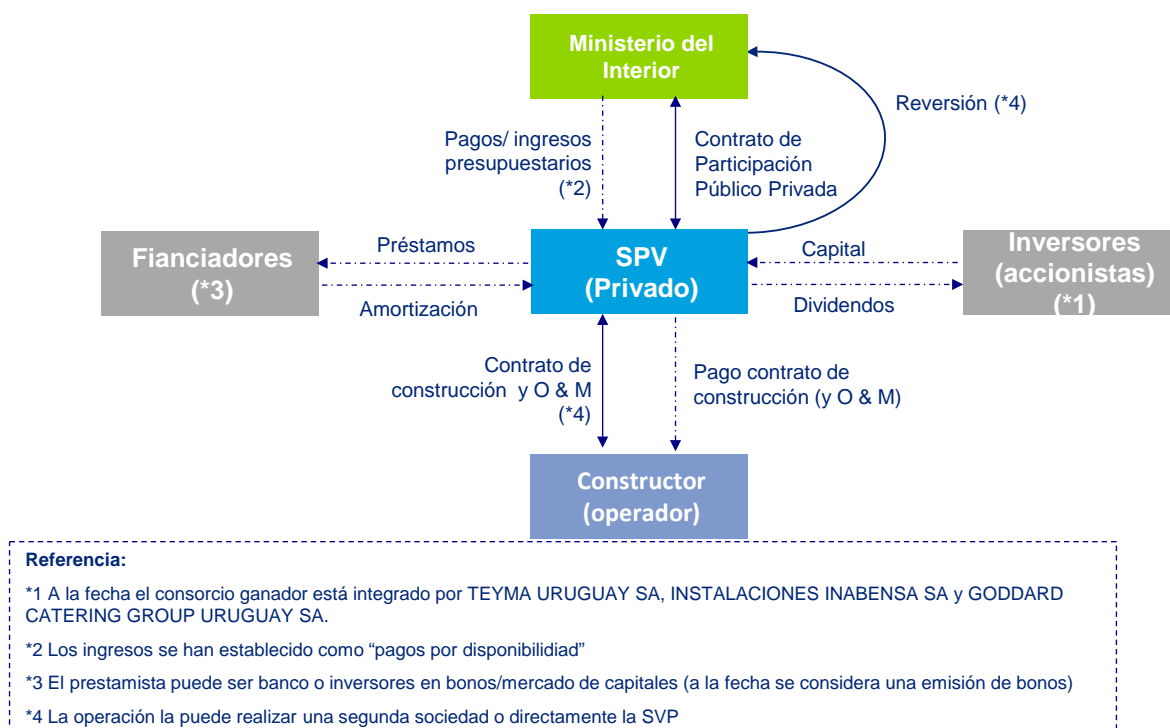
Tanto el perfil como la elegibilidad, como luego ha sido la práctica habitual en otros proyectos, fueron realizadas internamente mientras que el estudio de viabilidad fue adjudicado a un consorcio conformado por Deloitte y el estudio de arquitectura Serra. Tanto el comparador público privado como la redacción de las bases de licitación también fueron trabajos del equipo propio de la CND.

La estructura del PPP propuesto tomaba como referencia experiencias internacionales (Chile, UK, España, etc.) y contemplaba la transferencia al privado de las labores de financiación, diseño, construcción y mantenimiento de la infraestructura así como la prestación de una serie de servicios adicionales (limpieza, lavandería, alimentación, control de plagas, botiquín, talleres, economato) mientras que la seguridad y administración quedaba en manos del Estado.

Los estudios para la preparación del proyecto fueron realizados entre 2010 y 2012 (comenzando con los estudios técnicos y financieros así como la elaboración de un pliego tipo, y en última instancia el Comparador Público Privado).

El proyecto de El 14 de diciembre de 2012, el Ministerio del Interior publicó el llamado para la construcción, conservación y operación de la obra pública denominada Unidad de Personas Privadas de Libertad N°1, un contrato de participación pública-privada. El procedimiento de adjudicación (durante el que se otorgaron más de 6 meses para preparar las propuestas a contar desde el anuncio) se dilató durante todo el año 2013, resolviéndose las últimas aprobaciones a principios de 2014 (la aprobación final, del tribunal de cuentas, es de marzo de 2014).

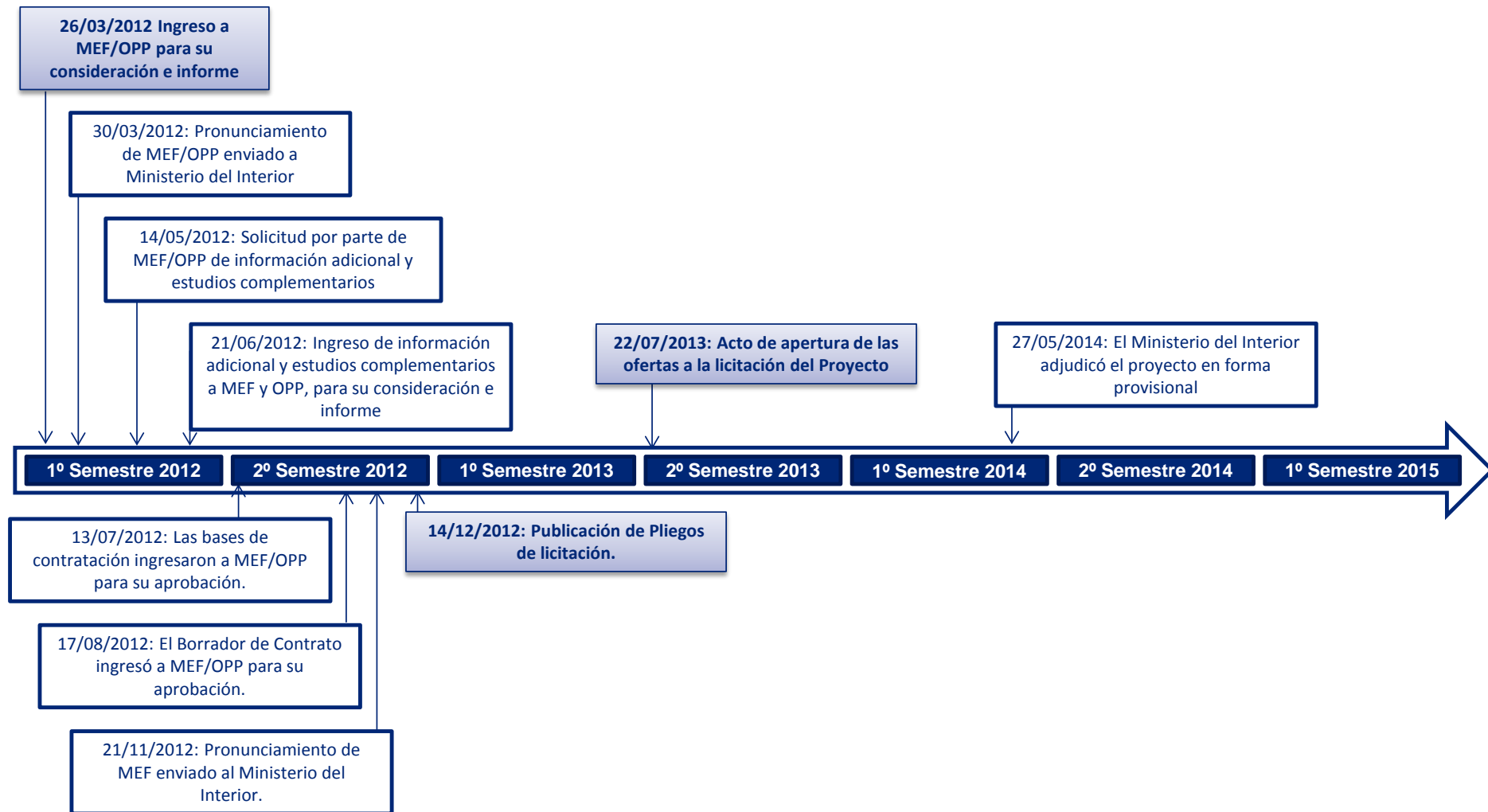
#### Esquema básico del proyecto



El proceso de estructuración siguió las fases contempladas por la ley que se representan en el esquema adjunto en el que se plasman las fechas clave del proceso:



**Proceso de lanzamiento al mercado del proyecto:**



### **Situación a la fecha de redacción del presente informe**

El 22 de julio de 2013 tuvo lugar el acto de apertura de las ofertas a la licitación del Proyecto. Cuatro consorcios internacionales presentaron sus propuestas ante la Comisión Técnica designada a los efectos, a saber:

- CGL/HUNT URUGUAY LLC y G4S SECURE SOLUTIONS (URUGUAY) SOCIEDAD ANÓNIMA.
- TRADECO INFRAESTRUCTURA, Compañía Sudamericana de Empresas Eléctricas, Mecánicas y de Obras Públicas S.A. (SACEEM) y LA COSMOPOLITANA S.A.
- UNIDAD PUNTA DE RIELES integrada por TEYMA URUGUAY S.A., INSTALACIONES INABENSA S.A., y GODDARD CATERING GROUP URUGUAY S.A.
- CONSORCIO UM integrado por MARVAL S.A, CONAMI LTDA y JUAN CARLOS ALMANZA LATORRE

El 27 de mayo de 2014 el Ministerio del Interior adjudicó, en forma provisional, la licitación del proyecto al Grupo Oferente Unidad Punta de Rieles, integrado por TEYMA URUGUAY SA, INSTALACIONES INABENSA SA y GODDARD CATERING GROUP URUGUAY SA.

En el apartado de este trabajo relativo a la financiación de proyectos se describe el esquema de cierre que se está planteando basado en una emisión de obligaciones negociables que serían adquiridas por las AFAP, asumiendo riesgo de construcción que sería mitigado por un paquete de avales y garantías.

A la fecha de emisión de este informe, no se ha producido el cierre de la financiación puesto que se ha decidido condicionar dicho acto así como la firma del contrato al cierre de la financiación.

La decisión adoptada por el MEF de no realizar la adjudicación definitiva y firmar el contrato hasta tener asegurado el cierre financiero suscita discusiones en la valoración de las ventajas e inconvenientes que tal postura entraña.

El principal argumento esgrimido por la oficina de PPP del MEF es que de esta manera se trata de evitar que haya que rescatar el proyecto si no consigue financiación, teniendo que empezar de nuevo el proceso licitatorio. Condicionando la firma del contrato a la certeza de que es financiable siempre quedaría la posibilidad si esto no ocurre de pasar al segundo clasificado en la licitación y tratar de cerrar con él el contrato.

Como argumentos en contra de esta decisión se plantea que durante las negociaciones de cierre financiero, se producen peticiones del adjudicatario y de los financiadores para adecuar/ modificar cláusulas del contrato y el Estado se encontraría en una posición debilitada para la negociación ya que el privado solo tendría en riesgo la garantía de oferta. Además esta medida posibilitaría al adjudicatario a buscar las mejores condiciones para maximizar su rentabilidad tratando de modificar el aun borrador de contrato con sus exigencias y las de los financiadores. Por otra parte la no existencia de contrato imposibilita un cierre financiero definitivo.

Teniendo en cuenta las razones anteriormente esgrimidas, hay bastantes defensores entre los entrevistados de que el contrato se firme una vez se produzca la aprobación del Tribunal de Cuentas, esquema habitual en el ámbito internacional (salvo en esquemas británicos donde la certeza del cierre financiero suele producirse antes de la presentación de ofertas, lo que demora y encarece de manera evidente los procesos), debiendo el concesionario depositar la garantía de cumplimiento contractual y suscribiendo el capital social mínimo exigido. A partir de ese momento empiezan a correr los plazos contractuales, tanto para la redacción del proyecto ejecutivo y co-

mienzo de la obra como para el cierre de la financiación. El plazo otorgado para este cierre suele ser holgado y es frecuente que el concesionario deba aplicar inicialmente el capital social para hacer frente a las labores de diseño e incluso al comienzo de la obra. Es habitual asimismo aplicar esquemas de préstamo puente hasta poder realizar una financiación a largo plazo. Este esquema de financiación puente es además el habitual cuando se quiere (o se tiene) que optar por financiación en el Mercado de Capitales.

Es evidente que si el concesionario no atiende a sus compromisos, esgrimiendo la dificultad para cerrar la financiación, el contrato debe ser rescindido y licitado de nuevo, pero perdería la garantía contractual y en determinadas situaciones podría incluso exigírsele daños y perjuicios.

En el caso concreto del centro penitenciario aparte de que solo hubo una oferta admitida, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la adjudicación del proyecto, no está del todo claro que una nueva licitación hubiese demorado más el proceso.

En cualquiera de los dos escenarios, como ya hemos comentado, pueden existir exigencias de los financiadores que aconsejen aclaraciones o ajustes contractuales pero los mismos deben ser analizados detenidamente, evaluando si cambian el esquema básico de riesgos contemplado en el proceso licitatorio, lo que ocasionaría la posible reclamación de los otros licitantes.

## 6. PROYECTO “CORREDOR VIAL 21-24”

El proyecto consiste en la reconstrucción, rehabilitación y puesta a punto de 170 km de Ruta 21 y 24 con una capacidad de 3.200 vehículos livianos por hora en ambas direcciones en forma combinada para dos carriles.

La ejecución de la obra se estima en 36 meses para un nivel de servicio de velocidad de circulación de 90 km/h para autos y 80 km/h para camiones.

Asimismo, el proyecto incluye la realización de un By-Pass en Nueva Palmira. También se prevé estudiar la posible construcción de dos obras adicionales de circunvalación a las ciudades de Dolores y Mercedes. En estos casos las respectivas alcaldías tienen planes de desarrollo territorial por lo que la posibilidad de instalación de By Pass en las ciudades mencionadas cuenta con el consenso adecuado. Dichos planes pueden facilitar el diseño de los posibles By Pass. Sin embargo, se debe estudiar si estas obras son económica y socialmente rentables.

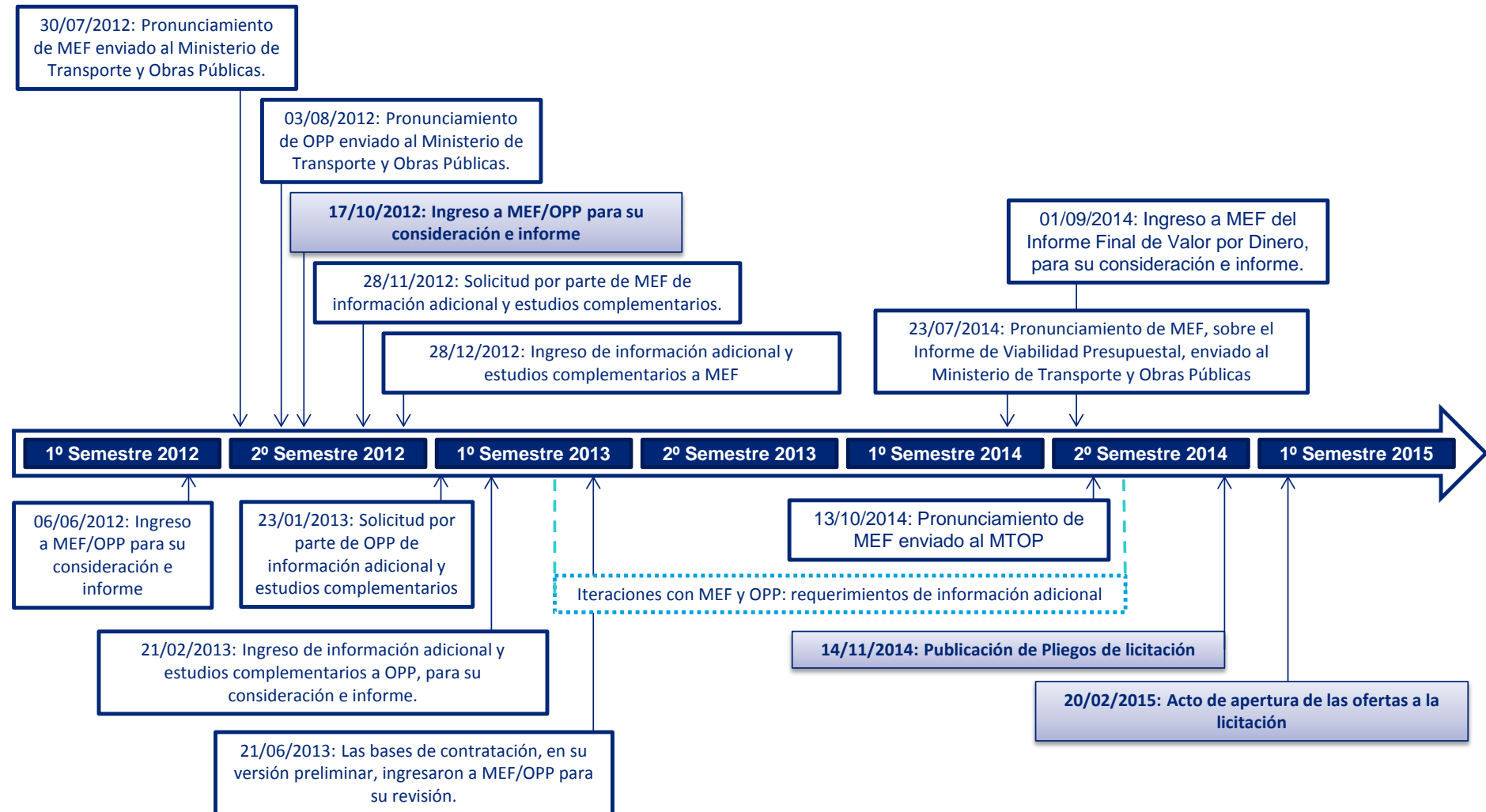
Desde el punto de vista ambiental, debido a la existencia del trazado, no hay que ejecutar obras mayores por lo que no se estará dañando terrenos naturales o considerados para uso productivo (salvo por algún movimiento de desmonte particular).

En el caso de los By Pass, al ser alrededor de centros urbanos no se afecta ninguna reserva ecológica o área declarada dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Por otra parte tampoco se afectan acuíferos de la zona ni reservas de agua.

En contraprestación por estos servicios, el Estado repagaría al privado bajo la modalidad de pagos por disponibilidad (Pago por disponibilidad trimestral y anual en Unidades Indexadas), existe un adicionalmente un esquema de deducciones por cada estándar no cumplido. Este esquema de contrato se adecua plenamente a la definición de contratos PPP de la Ley. Por tanto no habría objeciones para la elegibilidad del proyecto.

El proceso de estructuración siguió las fases contempladas por la ley que se representan en el esquema adjunto en el que se plasman las fechas clave del proceso:

**Proceso de lanzamiento al mercado del proyecto:**



### **Situación a la fecha de redacción del presente informe**

El día 20 de febrero de 2015: Tuvo lugar el acto de apertura de las ofertas a la licitación del Proyecto. Tres consorcios internacionales presentaron sus propuestas ante la Comisión Técnica designada a los efectos, a saber:

- GRUPO RUTA 21 y 24 integrado por: Construcciones e Instalaciones S.A (CIEMSA), Construcciones Viales y Civiles (CVC), Hernández y González S.A (H&G), Ramón C. Álvarez S.A, Molinsur y Traxpalco S.A.
- TEYMA URUGUAY S.A y JOSÉ J. CHEDIACK Sociedad Anónima Industrial, Comercial y Agropecuaria (S.A.I.C.A)
- SACYR Concesiones S.L, SACYR Construcciones S.A y Grinor S.A

A la fecha de emisión de este informe no se cuenta con información sobre la evaluación de ofertas y adjudicación provisional del proyecto.

## 7. OTROS PROYECTOS DESARROLLADOS CON PARTICIPACIÓN PRIVADA BAJO MODALIDADES JURÍDICAS DIFERENTES

El modelo de Asociación Público Privada de la República Oriental del Uruguay no se limita al contrato tipificado como de Participación Público-Privada mediante la Ley Nº 18.786 de “CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS CONEXOS”.

Como se ha explicado, incluso antes de la aprobación de la ley se habían promovido APPs en el país, y con posterioridad a su entrada en vigor se siguen promoviendo esquemas que involucran la financiación y la gestión privadas para la promoción de infraestructuras y servicios públicos.

Entre estos modelos alternativos, se encuentran:

- Las APPs institucionales (como UTE o la CVU) que otorgan concesiones al sector privado (además de contratar obras bajo esquemas tradicionales)
- La concesión de obra pública (Ley de Concesión nº 15.637), mecanismo que es utilizado bien de la forma tradicional (a través de una licitación) o bien adjudicando el contrato a una empresa de titularidad pública de forma directa, para luego enajenar sus acciones.
- La constitución de un fideicomiso (Ley de Fideicomiso (Nº 17.703))

A continuación se describirán algunos de los proyectos más representativos.

### **Corporación Vial del Uruguay (APP Institucional)**

Corporación Vial del Uruguay S.A. (CVU) es una empresa privada 100% propiedad de CND que tiene por actividad la operación de una Concesión Vial otorgada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Uruguay. La concesión fue asignada directamente a CND.

El contrato establece que CND podría crear una empresa para la ejecución del contrato, lo que hizo creando la CVU. El contrato de concesión es entonces cedido por CND a CVU, contando dicha cesión con la no objeción del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) y la aprobación del Poder Ejecutivo.

El contrato de concesión establece que los directores de CVU serán los mismos que aquellos de CND. En 2005 se introdujo una modificación al contrato de concesión, de modo de sustituir uno de los directores de CND por uno propuesto por el MTOP, cambio que se llevó a cabo.

El 30 de julio de 2008 se acordó una nueva modificación que entró en vigencia a partir del 1º de diciembre de 2008. Las principales modificaciones contenidas en el nuevo contrato son:

- Se incrementan los ingresos de CVU mediante la ampliación del subsidio a recibir anualmente por parte de MTOP (USD 24 millones a partir del año sexto).
- El gasto comprometido se incrementó a un total de USD 861 millones en valores nominales.

- Se incorporaron los gastos financieros a partir del año séptimo de la concesión, en el monto del Gasto comprometido a ejecutar.

La Red Vial Concesionada comprende aproximadamente unos 1.600 km de carreteras, comprendiendo los principales corredores (productivos y turísticos) del país, discriminados de la siguiente manera:

- Ruta 1, entre Accesos a Montevideo y la Ciudad de Colonia.
- Ruta 2, entre Cardona y el Pte. Internacional San Martín (incluye acceso a Pte. Inter. Paysandú – Colón y accesos a la represa).
- Ruta 3, entre al Aº Grande (Sur) y la Ciudad de Salto (incluye acceso a Pte. Inter. Paysandú – Colón y accesos a la represa).
- Ruta 5, entre localidad de Centenario y la Ciudad de Rivera.
- Ruta 8, entre la Ciudad de Minas y Treinta y Tres.
- Ruta Interbalnearia, entre Ruta 101 y la Ciudad de Punta del Este.
- Ruta 9, entre Ruta 8 hasta Ciudad de Rocha.
- Ruta 11, entre localidad de Ecilda Paullier y Atlántida.
- Ruta 17, entre Ruta 8 y el Camino al Aeródromo.
- Ruta 101, entre Montevideo (Aº Carrasco) y Ruta 102.

Asimismo se han ejecutado obras que no integran la Red Concesionada, como por ejemplo el Anillo Perimetral Vial y los Accesos Este a la Ciudad de Montevideo, entre otras.

El 30 de diciembre de 2008 se firmó entre CND y el BID un contrato de préstamo por un monto total de USD 100 millones destinado a financiar el Programa Vial. La ejecución del programa está a cargo de CVU, teniendo un porcentaje de avance del 96% al mes de abril de 2012.

Durante el ejercicio 2011 se firmaron contratos para la realización de obras y servicios por un total aprox. de USD 65:000.000.

En febrero de 2012 la CVU obtuvo la calificación AAA (uy) de Fitch Ratings (Know Your Risk) en todas las series de sus Obligaciones Negociables con perspectiva estable. Esta ha sido la máxima calificación internacional otorgada al Estado o empresas uruguayas.

Esta constituye sin dudas una de las principales modalidades de Asociación Público Privada en el Uruguay, consistente en la creación de una empresa pública que contrata bien a través de contratos de obra, bien a través de modalidades de APP, pero que actúa en todo caso como “socio privado” de la administración pública en la provisión de infraestructuras y servicios.

#### **Pasos de Frontera (Áreas de Control Integrado de Fray Bentos Paysandú y Chuy): Concesión**

A pesar de las obligaciones dimanantes de los acuerdos del Mercosur en relación con las áreas de frontera de Fray Bentos, Paysandú y Chuy (bajo administración uruguaya), su estado actual impide que éstas funcionen como Áreas de Control Integrado TVF/Turismo y Cargas en forma eficiente (mandato expreso de los acuerdos del Mercosur), como está dispuesto en la normativa mencionada, no dando cumplimiento al compromiso asumido por Uruguay.



Ante esta problemática, Uruguay decidió intervenir en las tres ACIs mencionados con el objeto de plasmar en los mismos el nivel de localización e integración previstas en los acuerdos regionales en el marco del MERCOSUR.

Producto de esta intervención se pretende contar con procesos e instalaciones de control fronterizo eficientes que, a partir de la adopción de buenas prácticas y tecnologías asociadas al control permitan reducir los costos generalizados de transporte del movimiento de personas y el comercio internacional y entreguen un elevado nivel de calidad percibida por los usuarios.

Así la Corporación Nacional para el Desarrollo fue encargada de promover el contrato para el diseño, construcción/refacción, con su correspondiente financiación, de las tres Áreas de Control Integrado mencionadas, así como para la explotación por un plazo de 30 años, de todos los servicios que se autoricen actuales y que requiera el sector turismo y cargas, como ser Tienda Libre de Impuestos, restaurant/café, kiosco, locutorio, auxilio mecánico de emergencia, conexión a electricidad para cargas refrigerados, depósitos de mercaderías, estacionamiento de camiones, duchas para transportistas entre otros

Este proyecto, que finalmente fue estructurado como concesión, resulta interesante de analizar porque en él se estudiaron y compararon tres alternativas existentes para la involucración del sector privado en su desarrollo:

1. Adjudicación del contrato a una sociedad 100% de la CND y su posterior subasta pública (Artículo 106 de la Ley No. 18.834 de 4 de noviembre de 2011)
2. Contrato de Participación Público-Privada;
3. Concesión.

Debe notarse que la primera (adjudicación del contrato a empresa pública creada al efecto y posterior subasta de sus acciones) y la tercera opción (concesión), son dos caminos distintos para llegar a un mismo resultado consistente en un contrato de tipología concesional.

El esquema de subasta fue desechado ya que no permitiría una eficiente estructuración y un dialogo con los interesados durante la licitación, lo que aumentaría las posibilidades de que quede desierto o que pudiese requerir importantes renegociaciones contractuales.

En cuanto a la comparación con el esquema de PPP los argumentos esgrimidos a favor de la concesión parecen menos convincentes. Se alegó una mayor simplicidad lo que no parece del todo justificado ya que si el proyecto requiere para su aprobación tener los controles lógicos del MEF y del organismo inversor no debería haber mucha diferencia en los plazos de implementación. El hecho de que pueda ser autofinanciable solo con los ingresos de los usuarios tampoco parece una razón de peso ya que eso no impediría la aplicación de un esquema de PPP.

El proyecto se encuentra actualmente paralizado dadas las incógnitas sobre su viabilidad sin apoyo público y debido al interés limitado por parte del sector privado.

**Zona Actividad Logística de Montevideo (ZAL Montevideo): Fideicomiso**

Los estudios para la creación de una Zona de Actividad Logística en el área de Montevideo comenzaron con la realización por parte de la CND -en 2011- de un estudio de prefactibilidad, para la Intendencia de Montevideo (IdeM) y la Dirección Nacional de Aduanas.

En abril de 2013 se celebró un nuevo convenio por el cual la IdeM encomendó a CND la estructuración financiera y jurídica del proyecto de construcción y operación de la ZAL así como un estudio de factibilidad que complementara el anteriormente realizado. Los primeros productos consisten en la estimación de demanda, un modelo de negocio y un modelo financiero.

Los presidentes de la Administración Nacional de Puertos y la Dirección Nacional de Aduanas firmaron con la intendenta Ana Olivera el convenio para la instalación de la Zona de Actividad Logística.

En este marco, se acordó la realización de un llamado a expresiones de interés para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento de la Zona de Actividad Logística Multimodal de Montevideo (ZAL Montevideo).

Su localización está fijada en predios propiedad de la IdeM que serán integrados en un fideicomiso administrado por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) con la instrucción de realizar a posteriori un llamado nacional e internacional para desarrolladores del proyecto. La ZAL se localizará en sendos predios de 50 hectáreas sobre ruta nacional Nº 102 (Anillo Colector Perimetral) y Camino Manuel Fortet y otro de 7 hectáreas sobre ruta nacional Nº1 y Camino Tomkinson.

La iniciativa prevé la construcción de varias infraestructuras relevantes entre las que se destacan las siguientes:

- Centro Nacional de Verificación Aduanera
- Terminal de ruptura de cargas en el día en carácter de promoción
- Colectores portuarios para el agendamiento del acceso al puerto de Montevideo
- Terminal ferroviaria
- Área para la promoción de PyMEs con perfil exportador
- Área para actividades logísticas de explotación privada
- Truck Center (Terminal de servicios integrales al camion y las empresas)
- Edificio de oficinas
- Área Comercial y área de Servicios
- Áreas de usos múltiples
- Control de entradas y salidas, perímetro cerrado y vigilado
- Servicios centralizados de telecomunicaciones
- Infraestructuras básicas de UTE, OSE, vialidad, saneamiento y drenaje, alumbrado, etc.
- Programa general de seguros

La Zona de Actividad Logística Montevideo (ZAL) demandará US\$ 80 millones de inversión y estará ubicada a 20 km del puerto de Montevideo y del aeropuerto de Carrasco

La ZAL será construida, financiada y operada por empresarios privados, a través de una licitación. Se establecerá un régimen previo de admisibilidad, para asegurar que la gestión quede en manos de profesionales en esta actividad. También se fijarán condiciones sobre lo que se puede y no se puede hacer en este colector portuario multipropósito.

El adjudicatario firmará un contrato con un fideicomiso de administración, que tendrá un comité de administración integrado por representantes de los tres socios: Intendencia, Aduana y ANP.

Este caso revista importancia puesto que representa otro de los modelos usuales de promoción de la participación privada en Uruguay, consistente en la utilización del fideicomiso<sup>5</sup> como herramienta para la estructuración, contratación y monitoreo del proyecto.

En este caso, CND actuaría como Fiduciario y/o Administrador del Fideicomiso constituido con fondos públicos, colaborando a modo de ejemplo en la estructuración y diseño del proyecto de infraestructura pública, realizando los llamados competitivos necesarios para la realización de las obras. En ocasiones, se puede también supervisar las obras en desarrollo.

La utilización de la figura de fideicomiso en lugar de un contrato de PPP puede tener sentido al ser un proyecto promovido por distintas administraciones que aportan activos.

El fideicomisario puede asumir el rol de integrador de contratos de diseño construcción y operación, buscando financiación de inversionistas a través de una titularización, asumiendo el riesgo y ventura del negocio. Pero parecería que la figura elegida es la de que el fideicomiso transfiera la totalidad de los derechos y obligaciones al sector privado en un contrato espejo, muy similar a un PPP pero bajo en derecho privado.

De acuerdo con la propia CND, el fideicomiso:

- Es una herramienta que en determinados casos permite estructurar el financiamiento de proyectos de inversión.
- Es un vehículo y en tal sentido el negocio subyacente debe ser correctamente formulado y evaluado en forma previa.
- El diseño del fideicomiso para cada proyecto es especial y diferente.
- Permite su aplicación en diversos sectores de la economía, viabilizando proyectos de inversión.

Esta técnica es la que se pretende utilizar (o se está utilizando ya) para la contratación de varios proyectos para distintos organismos, como por ejemplo: el Fideicomiso de Infraestructura Educativa Pública (para ANEP) o el Fideicomiso de Infraestructura Educativa Publica para el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (para el INAU) o el Centro de Convenciones y Predio Ferial de Punta del Este (para la Independencia Departamental de Maldonado).

---

<sup>5</sup> Se constituye un Fideicomiso cuando una persona (Fiduciante o Fideicomitente) transmite a otra (Fiduciario) derechos de propiedad u otros derechos reales o personales (patrimonio fideicomitado) para que esta última la administre, debiendo transferir el patrimonio del fideicomiso al Beneficiario designado en el contrato al finalizar el plazo contractual. El Beneficiario puede ser el Fideicomitente o Fiduciante.

Respecto este último proyecto es reseñable indicar que la elección de un esquema fiduciario llega después del intento fallido de lanzar el proyecto como concesión ya que no hubo empresas interesadas. Esta situación incide en la necesidad de realizar procesos de estructuración coherentes con estudios de viabilidad creíbles y que siempre exista un proceso de promoción que permita conocer las opiniones y recomendaciones del sector privado.

Este fideicomiso tiene por fideicomitente a la Intendencia de Maldonado y el fiduciario será la CND. El Fideicomiso de Administración realiza dos llamados independientes uno para la ejecución del proyecto y la construcción y otro para la operación, no trasladando los riesgos de integración y de viabilidad del negocio al privado.

Aunque la CND no tuvo una participación relevante también hay que resaltar durante el periodo analizado los proyectos de participación privada de generación de energía proveniente de fuentes renovables, en un esquema de leasing operativo, que sin duda tuvieron amplia aceptación entre el sector.

La compañía eléctrica estatal de Uruguay Usinas y transmisiones Eléctricas (UTE) inició un plan con el objeto de reducir su dependencia al petróleo importado para producir electricidad, ya que el país no tiene reservas de combustibles fósiles autóctonos.

En esta línea, la eléctrica estatal UTE ha otorgado varios acuerdos de compra de energía (PPA) a proyectos de energía renovable en Uruguay, principalmente eólicos. Ocho proyectos ya obtuvieron el cierre financiero. En el capítulo dedicado a la financiación se amplía la información de estas operaciones.

## 8. LAS INICIATIVAS PRIVADAS

La intervención de los particulares en el ámbito de la promoción de infraestructuras no sólo se ciñe a lo que resulta habitual en un contrato de asociación público privada (APP), como es el diseño, construcción, explotación y financiación de las obras o servicios públicos, sino que se extiende a la propia iniciativa, concepción y diseño de las mismas.

Aunque ya existía esta figura en el antiguo ordenamiento, la ley de PPP regula con estándares internacionales la posibilidad de que privados propongan proyectos. La ley establece el contenido mínimo de los estudios en sus distintas fases, establece los órganos de revisión y aceptación y, en caso de que el proyecto sea aceptado y se decida su implementación, marca las ventajas que el iniciador tendrá en la licitación pública que obligatoriamente deberá convocarse.

No obstante a que el nuevo marco apuesta por esta alternativa la verdad es que no ha habido ningún proyecto de los 38 presentados que haya avanzado de manera significativa. Esto parece ser debido a la total falta de interés en los responsables de los ministerios receptores. Esta actitud parece derivarse tanto de la poca profundidad de algunos de los estudios y de la falta de sostenibilidad de los proyectos como de la poca aceptación cultural entre los funcionarios del rol de privado como gestor de infraestructuras públicas.

Aunque las IP se han convertido en algunos países en una herramienta útil para acelerar las inversiones en infraestructuras, es evidente que limitan la competencia lo que en general puede conllevar un mayor costo para el Estado. No obstante, en entornos de restricciones presupuestarias o de pocos medios técnicos para realizar trabajos de preinversión, las IPs pueden ayudar a los gobiernos a poder desarrollar infraestructuras más rápidamente pero parecería que la opción idónea es que fuese el estado el que planifique sus necesidades y desarrolle los estudios previos necesarios para contratar APPs.

Lo anterior no quita que pueda haber proyectos detectados por privados muy interesantes y dignos de ser analizados y lanzados como IP.

Otra polémica que existe es si las IP deben o no ser autosostenibles o deben limitar el % de recursos públicos necesarios para su viabilidad. En ese sentido parecería razonable limitar este apoyo (como en el caso colombiano donde solo se admiten IP que requieran menos de un 20% de apoyo público) ya que eso incentiva al privado a buscar proyectos útiles y financieramente viables.

Puede haber otras fórmulas para facilitar recursos para los estudios de preinversión, por ejemplo imponer en los pliegos que el ganador de un APP pague en la firma del contrato el coste de la estructuración con una mejora o mediante esquemas de dialogo competitivo donde a partir de estudios funcionales o prescripciones de necesidades los precalificados desarrollan los anteproyectos que luego ofertan en competencia.

En países como Colombia y Perú, entre otros, el marco legal de las APPs abre la posibilidad de desarrollar proyectos mediante iniciativas privadas, con o sin recursos públicos. En el caso de Colombia en particular, se ha experimentado un interesante desarrollo de iniciativas privadas de APPs en sectores de carreteras, equipamientos y vías urbanas, entre otros. A la fecha de redacción del presente documento<sup>6</sup> se cuenta con un total de 194 iniciativas privadas de APP radicadas

---

<sup>6</sup> En ambos casos, el mercado es lo suficientemente dinámico como para dejar obsoletas estas cifras en muy poco tiempo.

en entidades públicas, de las cuales 136 son exclusivamente privadas y 58 solicitan recursos públicos hasta por 20% del monto total de cada proyecto, que es el límite fijado por el Estado Colombiano<sup>7</sup>.

En el caso de Perú se han recibido iniciativas privadas para equipamientos urbanos y promociones inmobiliarias, aguas, transporte y la gestión de servicios públicos, habiéndose culminado el análisis 53 iniciativas, de las cuales 7 han sido adjudicadas. Actualmente existen en estudio 8 iniciativas autosostenibles y 38 cofinanciadas<sup>8</sup>.

Si bien es cierto que el entorno en ambos países es favorable a las APPs, la verdad es que el entorno uruguayo también lo es, y sin embargo las iniciativas del sector privado no prosperan. De las entrevistas mantenidas surge como aparente causa principal, la falta de interés por parte de las Administraciones públicas, sin embargo deben considerarse también otros factores.

### **Procedimiento para iniciativas privadas**

Las iniciativas privadas cuya ejecución, a juicio del proponente, requiera de la implementación de un contrato de Participación Público-Privada, serán presentadas ante la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), acompañadas de la información relativa al proyecto y a su viabilidad analizada a nivel de prefactibilidad.

La información recibida será evaluada técnicamente y remitida a la Administración Pública competente, la que resolverá sobre su aceptación, aceptación con modificaciones o rechazo, sin responsabilidad alguna.

Aceptada la proposición inicial, con o sin modificaciones, el proponente deberá elaborar y presentar el estudio de factibilidad del proyecto de acuerdo al alcance establecido por el artículo 16 de la Ley, dentro del plazo que fije la reglamentación y conforme a los requerimientos que disponga la Administración Pública.

Una vez obtenido el informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas, la Administración Pública contratante podrá realizar el llamado público a interesados y continuar con los procedimientos de selección y contratación.

### **Derechos del proponente.**

El proponente de una iniciativa privada gozará de los siguientes derechos y preferencias:

- a) Obtener, una vez realizada la adjudicación definitiva del contrato, el reembolso de los costos aceptados vinculados con la realización del estudio de factibilidad, en caso de que no resultare adjudicatario del proyecto. Dichos costos serán de cargo de quien resulte adjudicatario, lo cual deberá informarse en el respectivo llamado público.
- b) Obtener una ventaja de hasta el 10% (diez por ciento) en la valoración que se realice de su oferta respecto de la mejor oferta que resulte del procedimiento del diálogo competitivo. Asimismo, el promotor de la iniciativa no deberá abonar los pliegos o documentos descriptivos correspondientes.

En caso de que por cualquier causa el promotor no realice los estudios de factibilidad dentro de los plazos establecidos por la reglamentación, la Administración Pública podrá realizarlos por sí o contratarlos conforme a los procedimientos de contratación que corresponda, perdiendo aquél todo derecho a recibir contraprestación o beneficio alguno.

---

<sup>7</sup> Estadísticas de elaboración propia

<sup>8</sup> Fuente: Proinversión:

### **Confidencialidad de la iniciativa privada.**

Toda la información relativa a la iniciativa privada presentada tendrá carácter confidencial. Adoptada por la Administración Pública contratante la decisión de efectuar un llamado público para la adjudicación del proyecto, la iniciativa quedará transferida de pleno derecho a dicha Administración. Si no se efectuara el llamado, el promotor de la iniciativa mantendrá todos los derechos sobre la misma por un período de dos años.

### **Precedentes.**

Como lo marca la Ley de PPP en su Artículo 35, las iniciativas privadas cuya ejecución, a juicio del proponente, requiera de la implementación de un contrato de PPP deben ser enviadas a la CND para ser evaluadas técnicamente y luego ser remitidas a la Administración Pública competente.

Hasta fin del año 2012 (fecha de la última estadística disponible) la CND recibió un total de 38 Iniciativas las que fueron evaluadas tanto desde el punto de vista técnico como formal. De ellas, 36 fueron presentadas con la ley vieja, y sólo dos (Matricula Electrónica Nacional y Transporte ferroviario de caliza hasta la Planta de Cemento de ANCAP) con la actual Ley de PPPs.

Las iniciativas corresponden a proyectos que afectan multiplicidad de sectores. Desde iniciativas referidas a construcciones o mejoras de puertos, rehabilitación de rutas y vías de ferrocarril, hasta construcción de complejos culturales, usinas de tratamiento de residuos y canalización de cañadas, proyectos de generación de energía o incorporación de tecnología a emprendimientos ya existentes entre otras. En todos los casos se realizó un informe que contenía los aspectos formales como los fundamentos que indicaban la posibilidad o imposibilidad de que el proyecto fuese ejecutado mediante PPP y los mismos se hicieron llegar a las Administraciones Públicas competentes en cada caso.

Las 36 iniciativas privadas implican un monto total estimado de inversiones evaluadas de USD 1.600 millones. A continuación se detallan las iniciativas evaluadas:

1. Edificio MEC: consiste en la utilización de un predio del MEC para construir un complejo de oficinas y viviendas.
2. Bus del Puerto es un proyecto de tránsito de pasajeros al interior del Puerto de Montevideo desde acceso Yacaré hasta Acceso Norte proporcionando los vehículos y realizando el mantenimiento de la señalización del área de circulación.
3. Rehabilitación ferroviaria de la red uruguaya mediante el suministro de 30 locomotoras y la rehabilitación de líneas de ferrocarril con una longitud de 1.300 kms, además incluye la rehabilitación de los talleres de AFE para el uso de contenedores para el Puerto de Montevideo, como áreas prioritarias de acción define las líneas “a Salto” de 314 kms y el tramo “Piedra Sola – Fray Bentos” con 141 kms.
4. Propuesta de construcción de una “calzada express” en la Ruta Interbalnearia Líber Segregni entre las calzadas existentes alterando su sentido según la demanda.
5. Cobro peaje selectivo mediante un dispositivo TAG en los camiones debido a que actualmente pasan por rutas donde no pagan ningún tipo de peaje. Este dispositivo es una herramienta eficiente para la recaudación a los camiones utilizando el concepto de “pay your way”.

6. Cañada de los zorros: el objetivo es solucionar el drenaje de la Cañada de los Zorros que atraviesa la Ciudad de Paysandú y en momentos de lluvia intensa bloquea el paso a los pobladores además de que genera problemas ambientales y de salubridad por el vertido de aguas servidas.
7. El puertito: el proyecto propone remodelar, ampliar y modernizar la infraestructura en el Puerto del Buceo para combatir los problemas actuales de infraestructura en cuanto a su calado, sedimentación y deterioro de las escolleras. El objetivo es generar un puerto apto para el recalado de embarcaciones de pequeño, mediano e importante porte y ampliarla gama de servicios portuarios que permitan un mayor desarrollo de los deportes náuticos tanto a nivel nacional como internacional
8. Puerto de aguas profundas en La Angostura, Rocha se propone contar con un puerto de aguas profundas que opere como puerto HUB en la región con 20 mts de profundidad como mínimo, recibiendo buques de gran porte que actualmente no pueden acceder a los puertos o los mismos tienen altos costos logísticos.
9. Puerto de La Paloma: este proyecto consiste en rehabilitar el Puerto de La Paloma y transformarlo en un Puerto de aguas profundas para que se convierta en HUB de la región. Además el proyecto incluye la rehabilitación de una línea ferroviaria desde Estación Sudriers (km 44) hasta la Estación La Paloma (km 246).
10. Eco-port es un proyecto de utilización de parte del Puerto de Montevideo como planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos de las embarcaciones que operen en el mismo. También se propone poner una barrera sanitaria en el Puerto de Montevideo para preservar el status sanitario del país. La idea es instalar una plataforma de gestión medioambiental en la Bahía de Montevideo que funcione coordinadamente con la planta de tratamiento de residuos de la empresa Krile y como centro logístico de recuperación de materias primas y energía a partir de residuos.
11. Matrícula electrónica nacional es un proyecto de bancarización del sistema de cobro de peajes y otros tributos mediante la instalación de dispositivos electrónicos en los vehículos eliminando el dinero y los puestos de peaje de las rutas nacionales.
12. Puerto del Buceo, es una nueva propuesta de remodelación del puerto pequeñas embarcaciones y deportes náuticos ampliando las escolleras, construyendo nuevas marinas y mejorando los terrenos adyacentes.
13. Ampliación Central Punta del Tigre, tiene como objetivo la transformación de la central en una de ciclo combinado, ampliando su capacidad de generación mediante la instalación de 6 calderas OTSG y un turbo-grupo a vapor. La propuesta está orientada al incremento de la potencia y eficiencia térmica de la central de generación existente.
14. Relleno sanitario en Durazno, el objetivo es instalar una planta de disposición final de residuos sólidos urbanos y asimilables a urbanos bajo la modalidad de relleno sanitario en el Departamento de Durazno. La propuesta involucra una solución regional al problema de los residuos generando economías de escala. La empresa complementará la actividad con la instalación de unidades generadoras de energía limpia en base a biogás.
15. Puente sobre Arroyo Tacuarembó Chico, la iniciativa propone la construcción de un segundo puente sobre el Arroyo Tacuarembó Chico debido al creciente flujo vehicular por



- en la infraestructura actual y el desarrollo potencial al ser la conexión con el Balneario Iporá cerca de la Ciudad de Tacuarembó.
16. Repavimentación Ex Ruta 38, el objetivo es realizar obras de rehabilitación en mezcla asfáltica en caminería rural vinculada a la producción forestal al norte de Ruta 7 hasta el Río Negro, siendo una de las tres rutas principales de jurisdicción departamental en Cerro Largo.
  17. Terminal portuaria Tacuarí: debido al crecimiento en la producción de granos al noreste del país y los costos logísticos que implican el traslado de esa producción al Puerto de Nueva Palmira (600 kms de distancia) se propone la instalación de una terminal portuaria para exportación de granos con plantas de acondicionamiento y acopio para granos de secano sobre el río Tacuarí.
  18. Central de atención al turista, propone la creación de un espacio en la zona del Puerto de Punta del Este para la atención a turistas extranjeros con la instalación de servicios como compras sin impuestos y al mismo tiempo disponer de servicios para el turista local.
  19. Polo de desarrollo aeronáutico en Santa Bernardina, Durazno. El emprendimiento nace con el fin de proporcionar una gama de servicios aeronáuticos concentrados en la ejecución de servicios de mantenimiento mayor de aeronaves buscando mayor eficiencia, mejores niveles de calidad y reducción de costos.
  20. Construcción de plataforma de helicópteros, presentada por la Asociación Uruguaya de Pilotos Privados no es susceptible de ser analizada para un desarrollo mediante PPP.
  21. Complejo turístico de Punta Piedras del Chileno, con el objetivo de descongestionar el puerto de Punta del Este la propuesta busca aumentar la capacidad de amarres mediante un puerto de yates y veleros en conjunto con un hotel casino, zonas comerciales y desarrollos inmobiliarios en la zona.
  22. Proyecto puerto de minerales en Nueva Palmira, debido a que únicamente el dueño del terreno es el habilitado para realizar las obras y no se requiere una licitación pública para concesionar una obra portuaria el proyecto no pertenece a una iniciativa privada para ser analizada por CND.
  23. Terminal portuaria de ANCAP en Paysandú, debido a que es un proyecto de iniciativa pública no corresponde a CND analizar el mismo como Iniciativa Privada.
  24. Puerto de las Carretas ofrece la remodelación de la zona de la escollera que se encuentra en estado de abandono y a punto de derrumbarse. El proyecto busca dotar a la ciudad en una de las zonas con más potencial de Montevideo de un espacio que interactúe las actividades náuticas deportivas con actividades recreativas, culturales y comerciales para consolidar la vocación turística de Montevideo.
  25. Construcción y explotación de depósito de carga general y productos forestales, el mismo no fue analizado debido a falta de información y se envió una nota solicitando la misma.
  26. Generación y producción de alimento balanceado, la iniciativa propone el desarrollo de infraestructura para la recepción, acopio y mezclado de alimento para ración animal en Bolivia, Paraguay, Venezuela y Uruguay. Mediante dos terminales portuarias en Fray Bentos y Nueva Palmira.

27. Torre Labaus, es un emprendimiento inmobiliario que no contaba con la información disponible para realizar la evaluación. Se solicitó en caso de continuar interesados nos envíen la información necesaria.
28. Astilleros del Uruguay propone la instalación de un astillero para la construcción y reparación de barcasas cercano al Puerto de Fray Bentos como forma de explotación de las vías navegables buscando una participación de este modo de transporte aportando sus ventajas relativas.
29. Terminal Puerto Agraciada: el objetivo del proyecto consiste en la construcción, explotación operación y mantenimiento de una terminal fluvio-marítima para recibir mineral de hierro, productos siderúrgicos y carbón con actividades de carga y descarga de barcasas y buques oceánicos.
30. Nuevo Puerto; es una iniciativa de mejora del Puerto de Punta del Este que se basa en la realización de una marina con un troncal de y un espigón de servicio. Además se instalarán espigones flotantes para el atraque de embarcaciones deportivas.
31. Planta de reciclaje de residuos sólidos de La Pedrera en Cerro Largo fue instrumentada mediante iniciativa pública por lo que no nos corresponde su análisis como Iniciativa Privada.
32. Pequeñas centrales hidroeléctricas en el Río Tacuarí aprovechando las caídas naturales del mismo. La construcción apunta a dos pequeñas centrales con una capacidad de potencia de 15 MW.
33. Planta de biodiesel en Cerro Largo. Según la información enviada, la misma no es una iniciativa privada para la provisión de una obra pública sino que se limita a la solicitud de un predio no corresponde a la CND continuar con el proceso de evaluación.
34. Puerto granelero de Nueva Palmira, el objetivo es la mejora de la infraestructura portuaria de Nueva Palmira para satisfacer la demanda actual especialmente en el manejo de granos y su mantenimiento y gestión por 30 años incluyendo la posibilidad de almacenar granos provenientes de otros silos o barcasas para unificar cargas.
35. Terminal de Omnibus del Olimar, tiene como objetivo el ordenamiento del tránsito en el Departamento de Treinta y Tres. Mediante la terminal se centralizarán todas las oficinas de las empresas de transporte y se contará con un lugar adecuado para los usuarios del transporte colectivo. Además la iniciativa dotará a la ciudad de un centro comercial y de esparcimiento.
36. Transporte ferroviario de caliza Queguay Planta de Ancap, consiste en la rehabilitación de 33 kms de línea ferroviaria actualmente activa que conecta los yacimientos de piedra caliza del Queguay hasta la planta de cementos de ANCAP en Nuevo Paysandú. Las obras se separan en tres aspectos, por un lado la recuperación e incorporación de material rodante, la reconstrucción y rehabilitación del tramo Lorenzo Geyres-Nuevo Paysandú y finalmente la extensión de la línea férrea a los nuevos yacimientos a explotar.
37. Proyecto para la creación de la MATRICULA ELECTRÓNICA NACIONAL
38. Promoción de una infraestructura de Transporte ferroviario de caliza hasta la Planta de Cemento de ANCAP.

### **Consideraciones.**

El hecho de que, en caso de tener éxito, pero que el proyecto sea adjudicado a alguien distinto del proponente iniciador sólo de derecho al reembolso de los gastos en la preparación del mismo, puede resultar insuficiente. Existen países donde a ese reembolso se le añade una mejora (un porcentaje de sus gastos), lo que resulta razonable si se tiene en cuenta que el proyecto ha sido considerado de interés social, ya que de otra manera no se hubiera aceptado.

La mejora en el puntaje del proponente iniciador (de una 10% en relación con la mejor oferta, de acuerdo con la regulación actual), en cambio, puede servir para desincentivar la posible competencia por estos proyectos, puesto que obliga a los demás postores a competir en una situación muy desfavorable, lo que también podría ocurrir en que se estableciese un derecho de tanteo.

Teniendo en cuenta lo expuesto, en todo caso, el problema no parece estar tanto en el interés del sector privado por su presentación, como en la acogida que tienen en el sector público. Considerándose deseable que el sector privado identifique aquellas oportunidades de negocio que permitan desarrollar infraestructuras y servicios (en especial aquellos que no requieren de apoyo público, o que lo requieren de forma subsidiaria), es posible que la planificación pública de infraestructuras y servicios contemple explícitamente aquellas áreas y sectores donde existe lugar para la iniciativa privada, y que los parámetros para su aceptación o rechazo (así como su contenido mínimo) se perfeccionen a fin de crear un entorno más favorable para que las mismas prosperen.

## 9. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS PPP O SIMILARES

Las modalidades de financiamiento de las concesiones y las APP en Uruguay han ido evolucionando desde el recurso a las entidades de crédito multilateral y las sindicaciones bancarias externas promovidas por éstas de la primera oleada de concesiones de los años 90, hacia otras estructuras financieras más innovadoras y acordes a las necesidades de los proyectos de infraestructuras, tipo *Project Finance* y recurso al mercado doméstico de capitales por intermedio de la colocación de títulos de deuda (a veces en moneda local indexada) que empezaron a registrarse después de la crisis cambiarias y macroeconómicas de los años 2000-2003.

Sin embargo, el grado de desarrollo de estos instrumentos de financiamiento ha sido en alguna medida relativamente modesto en cuanto a montos y poco sofisticado en cuanto a estructuras, máxime si se coteja con países vecinos como Chile y Perú, con un mayor desarrollo en el mercado de bonos para infraestructuras.

Las operaciones de financiamiento concretadas vía mercado de capitales han sido las siguientes:

- **Gralado (Terminal de autobuses y Shopping Center Tres Cruces)** fue la primera concesionaria de infraestructura de transporte - aunque con un modelo de negocios que incorpora un área comercial - que recurrió al mercado de capitales, con 4 emisiones sucesivas de obligaciones negociables, la última en noviembre de 2002, con cesión irrevocable al agente fiduciario del 100% de los ingresos inmobiliarios de la Terminal y del Shopping.
- El **Fideicomiso Financiero "Ampliación Bvar. Batlle y Ordóñez"** colocó, a partir de 2005, sucesivas emisiones parciales de un programa por un total de 8,4 millones de dólares de títulos financieros del fideicomiso garantizados con transferencia al fideicomiso de documentos de adeudo emitidos por Grinor SA garantizados a su vez con emisión de vales de la IMM (Intendencia Municipal de Montevideo)
- **CVU (Corporación Vial del Uruguay)** emitió dos series de obligaciones negociables en 2007 de 15 millones de dólares cada una, ambas 50% en unidades indexadas y 50% en dólares, garantizadas con cesión y transferencia a un fideicomiso de garantía del 76.5% de los ingresos por tarifa de peaje y eventuales indemnizaciones
- **Puerta del Sur (Aeropuerto del Carrasco)** realizó una emisión en 2007 por 84 millones de dólares garantizada con cesión de sus ingresos a un fideicomiso de garantía

Estas emisiones fueron calificadas como BBB por Moodys, en el caso de Gralado, y por Fitch como A+ en el caso del FF de Grinor, AA en el caso de CVU, y A en el caso de Puerta del Sur. Las AFAP participaron en estas emisiones.

El marco normativo en Uruguay ha evidenciado notorias carencias en cuanto a la coordinación de las políticas y normativas referentes a las inversiones en infraestructura con participación privada con las de acceso al mercado de capitales, en particular en lo relativo a las garantías para el inversor frente a los riesgos tanto financieros y cambiarios como políticos y regulatorios.

Lecciones en ese sentido se desprenden de las experiencias tanto de **Corporación Vial del Uruguay** como de **Puerta del Sur** a la hora de concretar sus emisiones al mercado de capitales que implicaron buscar sobre la marcha la forma de soslayar las carencias de los marcos normativos y contractuales. Para citar sólo algunas de esas descoordinaciones e impedimentos, es posible referirse a la falta de previsión contractual y regulatoria para la prenda y cesión de los flujos de ingresos de las concesiones y, más aún, a la oposición por parte del MTOP a otorgarlas (los contratos de concesión de ruta 5 y ruta 8 prohibían expresamente esa cesión); a la ausencia de reconoci-

miento por las normas bancocentralistas de esas prendas como garantías computables para los bancos; a las previsiones contractuales con respecto a las causales de extinción por sola voluntad del concedente; a la insuficiente protección de los acreedores en casos de extinción de la concesión, llegando a establecer que los flujos de ingresos de la concesión reviertan en ese caso al concedente, dejando a los inversores sin el recurso que había sido cedido al fideicomiso para el repago de sus créditos, o sustituyéndolo, cuando la extinción fuera por incumplimiento o por sola voluntad del concedente, por un crédito contra el Estado por indemnización.

Para viabilizar la colocación de la emisión de ON de **CVU** en 2007 con participación de las AFAP se realizaron reformas al contrato de concesión para fortalecer la estructura del financiamiento y se instrumentaron mejoras crediticias (resolución ministerial por la cual se asegura que ante la extinción de la concesión - cualesquiera fuera la causa - los flujos de peajes continuarían cedidos al fideicomiso hasta el repago de las deudas asumidas). La emisión de **Puerta del Sur** no contó con la mejora crediticia que sí se otorgó a CVU lo cual perjudicó la participación en la misma de las AFAP.

Desde 2013 los proyectos más relevantes que se han dado han sido en el sector eléctrico (8 proyectos) y el más reciente, la prisión de Punta de Rieles. Los datos disponibles se recogen en el Anexo I al presente informe de: “resumen de las condiciones en las que se ha cerrado financiación de proyectos PPP o similares recientemente”.

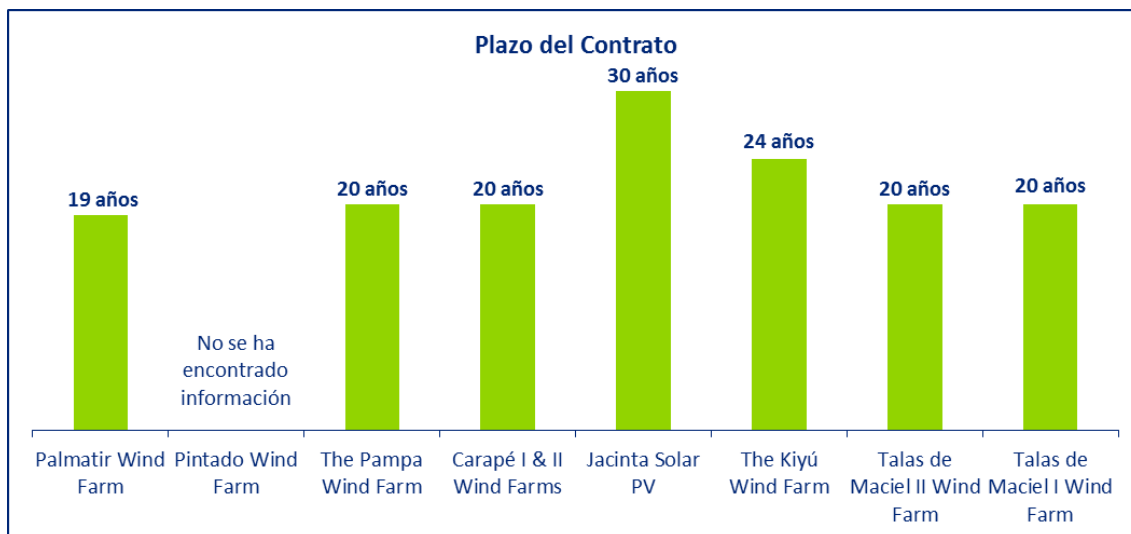
En cuanto a los proyectos energéticos, la compañía eléctrica estatal de Uruguay Usinas y transmisiones Eléctricas (UTE) inició un plan con el objeto de reducir su dependencia al petróleo importado para producir electricidad, ya que el país no tiene reservas de combustibles fósiles autóctonos.

En esta línea la eléctrica estatal UTE ha otorgado varios acuerdos de compra de energía (PPA) con proyectos de energía renovable en Uruguay, principalmente eólicos, como es el caso de:

Nº	Proyecto	Fecha del cierre financiero
1	Palmatir Wind Farm	11-abr-13
2	Pintado Wind Farm	24-abr-13
3	The Pampa Wind Farm	24-feb-14
4	Carapé I & II Wind Farms	15-may-14
5	Jacinta Solar PV	24-jul-14
6	The Kiyú Wind Farm	06-nov-14
7	Talas de Maciel II Wind Farm	05-dic-14
8	Talas de Maciel I Wind Farm	16-ene-15

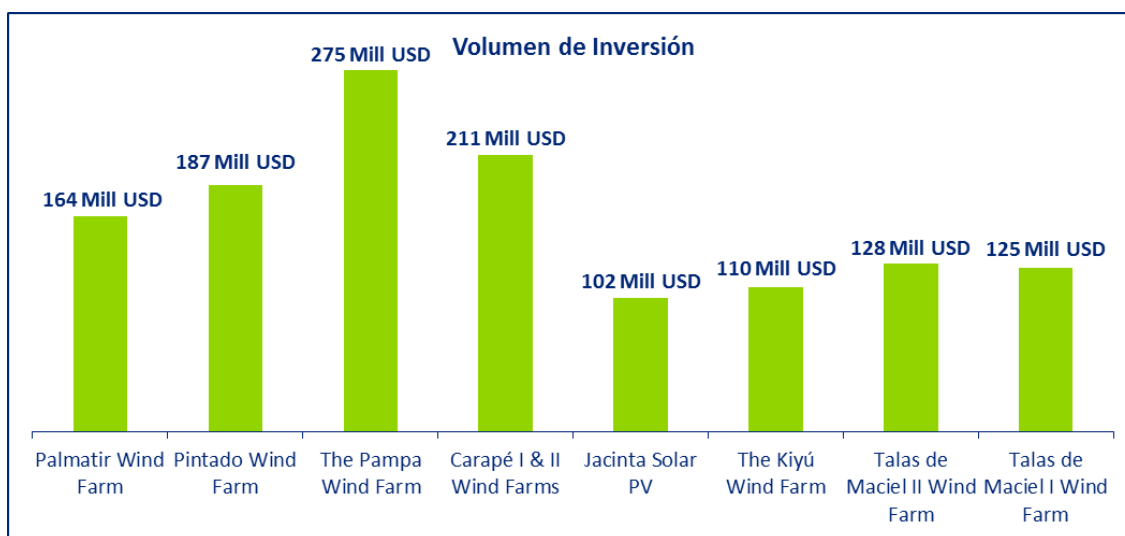
El plazo medio de estos acuerdos de compra venta de energía entre la UTE y el promotor está en torno a los 20 años, exceptuando el caso de la planta solar fotovoltaica de Jacinta en el que el plazo del contrato es de 30 años.

En el siguiente gráfico se puede observar los plazos de vencimiento de los contratos de compra venta de energía, suscritos entre la UTE y los promotores de los proyectos.



Los proyectos desarrollados o en vías de desarrollo son intensivos en capital por las dimensiones de los mismos en cuanto a capacidad instalada de energía se refiere (el proyecto más pequeño cuenta con una capacidad instalada de 49 MW) siendo necesario inversiones superiores a los 100 millones de USD por proyecto.

En el siguiente gráfico se puede observar el volumen de inversión de cada uno de los proyectos.



Estos proyectos se han financiado, principalmente, utilizando esquemas en los que se estructura un crédito puente, que cubra la parte de las necesidades de financiación no cubiertas con capital durante la etapa preoperativa, para posteriormente refinanciar la deuda mediante un Project Finance o con una emisión de bonos cuando el riesgo de construcción se ha mitigado. También se han dado esquemas en los que se han articulado distintos tramos de deuda con distintos plazos de vencimiento o con algún tipo de garantías.

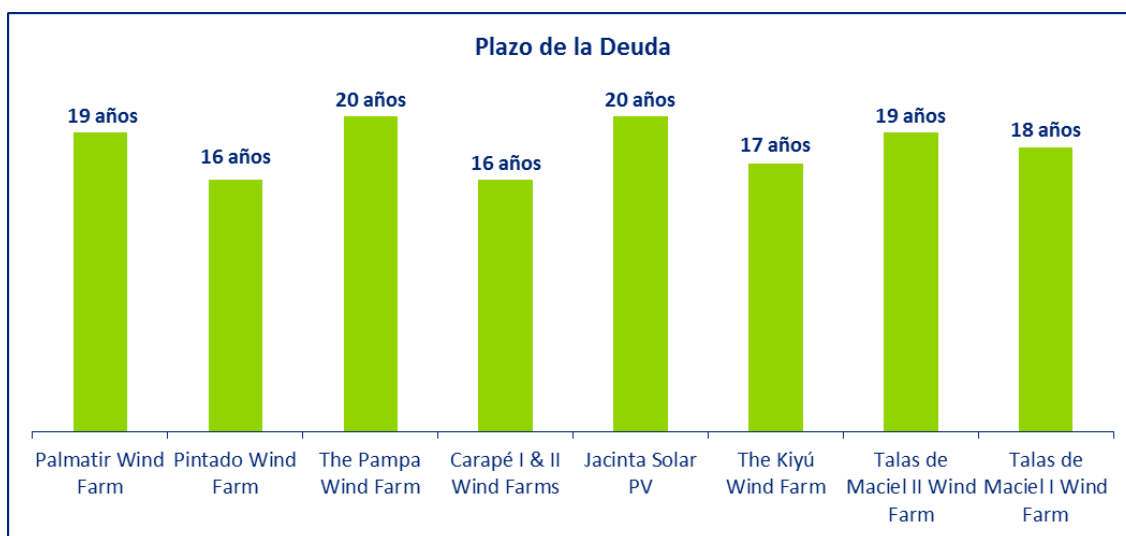
En la siguiente tabla se muestran los distintos esquemas de financiación escogidos en cada uno de los proyectos

Nº	Proyecto	Esquema de Financiación
1	Palmatir Wind Farm	CP + PF + CE

2	Pintado Wind Farm	PF + CE
3	The Pampa Wind Farm	EB
4	Carapé I & II Wind Farms	PF + CS
5	Jacinta Solar PV	CP + PF
6	The Kiyú Wind Farm	PF
7	Talas de Maciel II Wind Farm	CP + PF
8	Talas de Maciel I Wind Farm	PF + CE

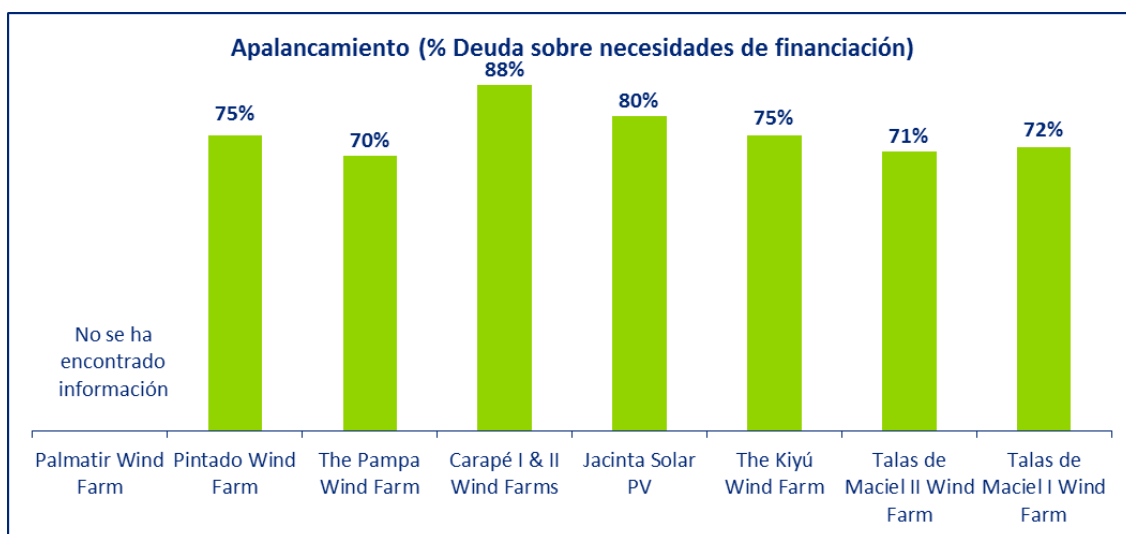
\*CP: Crédito Puente. PF: Project Finance. CE: Crédito a la Exportación. EB: Emisión de Bonos. CS: Crédito Subordinado

El plazo de la deuda de estos proyectos está en torno a los 20 años, coincidiendo en muchos de los casos con la duración de los contratos de PPA en los que los ingresos están garantizados.



En cuanto al apalancamiento de los proyectos (% de deuda sobre el total de las necesidades de financiación) este se encuentra en torno al 76% de media.

En el siguiente gráfico se pueden observar esta variable en cada uno de los proyectos.



Llama la atención el proyecto de Carapé I & II en el que el apalancamiento fue superior (88% de deuda) obtenido gracias a la estructuración de una deuda subordinada asumida por el Inter American Investment Corporation (IIC) por un monto de 21 millones de USD.

Finalmente y aunque la operación se encuentra aún en fase de aprobación del Banco Central, es necesario mencionar por la trascendencia que implica la estructura de financiación que se ha diseñado para el primer proyecto PPP del Uruguay ya que la misma podría significar un hito y marcar el camino para futuros proyectos.

Según indican las noticias disponibles y se desprende de las conversaciones mantenidas la financiación del proyecto de la prisión de Punta de Rieles se está cerrando mediante una emisión de bonos (obligaciones negociables) por un monto total de 98 millones de USD (803 millones de UI), lo que representa un apalancamiento del 82% sobre el costo de la obra, a un tipo de referencia de 5,4% y con un plazo de vencimiento de las obligaciones de 27 años.

Lo más llamativo de esta operación es que se plantee la emisión de las obligaciones en la etapa preoperativa, es decir, existiendo riesgo de construcción, ya que aunque el proyecto ha sido calificado con A por la agencia calificadora Fitch, tradicionalmente los inversionistas no suelen entrar en este tipo de activos hasta que la fase de construcción haya sido finalizada, o sin existir algún tipo de garantía, línea de contingencia, tramo de deuda o mecanismo de “credit enhancement” que permita hacer frente a posibles situaciones de impago o desviaciones en los flujos estimados durante esta fase.

Para brindar la calificación A (Uy), la calificadora Fitch, consideró las siguientes garantías: prenda de depósitos, prenda de acciones, cesión condicionada del contrato de PPP, fideicomiso de garantía, prenda especial del contrato de PPP, cesión de créditos bajo la deuda subordinada

En cuanto al riesgo de construcción, existirá un esquema que parte de un contrato de construcción de la sociedad gestora con los constructores “llave en mano” a precio y plazo fijo que contemplará una garantía de cumplimiento del 15% del contrato para responder del impacto de posibles retrasos. Adicionalmente la sociedad dispondrá de avales emitidos por el BROU para cubrir los incumplimientos del contrato: el proyecto cuenta con tres avales bancarios a cargo del Banco de la República, uno por un monto de 3,5 millones de USD (28 millones de UI), otro por el 10% de la obra, ambos destinados a cubrir posibles déficit de caja, y otro aval para cubrir el posible riesgo de que los accionistas, de quienes se espera se reciba el 18% de los aportes, no cumplan con lo pactado.

Las AFAP serían las compradoras de esas obligaciones dado que los cambios normativos les permiten poder invertir en este tipo de activos incluso desde las primeras fases del proyecto.

Tanto la CND como el MEF están realizando con el apoyo de consultores diagnósticos y análisis sobre la problemática que entraña la financiación de proyectos en Uruguay y sobre las alternativas que podrían implementarse para crear un marco favorable para desarrollar proyectos PPP.

Después de haber hecho una revisión exhaustiva de la información es fácilmente identificables cuales son las principales dificultades a la hora de desarrollar proyectos de infraestructuras en Uruguay

El primero de los aspectos que se cita como crítico es la asunción del riesgo de construcción y el reparto del mismo entre los distintos players que conforman el proyecto. Si bien es cierto que no



es determinante para la entrada de los financistas o inversionistas entren en el proyecto aportando capital que la fase preoperativa se haya solventado, si lo es el que se hayan mitigado los riesgos asociadas a las mismas, tales como el sobrecosto o sobreplazo entre otras.

Otro de los aspectos que dificulta la financiación es la imposibilidad de considerar los flujos del proyecto como garantía del contratista por normativa del BCU, lo que encarece significativamente el proyecto. La solución más sencilla que se propone sobre este aspecto es que esta normativa cambiase y si fuesen aceptados los flujos del proyecto como suficiente garantía del contratista, como se viene siendo la práctica habitual en el resto de países. Otra solución alternativa plantea tratar los pagos futuros del estado como una operación independiente a los cuales se les asociaría un menor riesgo por estar garantizados por el Estado.

Por otro lado, un aspecto que preocupa principalmente a los promotores de los proyectos a la hora de afrontar proyectos de estas características es su capacidad para poder aportar el capital y garantías suficientes para conseguir financiación durante la etapa preoperativa, ya que representa para ellos un costo muy elevado con un plazo de retorno muy amplio. Es por ello que una de opciones planteadas para hacer más atractivo para los sponsors este tipo de activos es establecer mecanismos de pago en función de los avances de obra que se vayan realizando, disminuyendo así el plazo de retorno del capital y una mayor liquidez.

En esta línea está relacionada la dificultad que se encuentran las partes implicadas a la hora del reconocimiento de la obra hecha en caso de rescisión por incumplimiento, lo que genera ciertas reticencias a los financistas e inversionistas a entrar durante la etapa preoperativa al no ser que exista algún tipo de garantía o la obligatoriedad de la Administración de tomar la obra en el estado que se encuentre y abonar las inversiones realizadas, por ejemplo mediante certificados de obra, lo que permite mitigar significativamente el riesgo de contrapartida para los financistas.

Un tema crítico que se está dando en el país a la hora de poder financiar los proyectos son los topes de créditos que pueden recibir las empresas y grupos económicos establecidos por el Banco Central del Uruguay. Son varias las empresas que han expresado su incapacidad de afrontar nuevos proyectos por no disponer del capital suficiente para ello, al mismo tiempo que las propias entidades bancarias han puesto este límite como principal inconveniente para poder aportar fondos para financiar proyectos.

En opinión de varias entidades bancarias, esta situación se solventaría adoptando la normativa internacional aplicable en materia de financiación de infraestructuras, permitiendo que sea la propia Sociedad Vehículo del Proyecto (SPV) la que reciba la financiación como empresa independiente, al territorio local.

## 10. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

Trataremos de resumir en este punto las lecciones que pueden desprenderse de la experiencia acumulada hasta la fecha en el desarrollo de esquemas de PPP en el Uruguay. Estas reflexiones derivan de las entrevistas mantenidas con personas que han tenido un rol significativo en la implantación del esquema, tanto desde el gobierno como desde el sector privado.

- ✓ Quizás la primera lección que se deriva de lo acontecido en el desarrollo de los esquemas de PPP en el Uruguay es que la necesidad de un liderazgo político al más alto nivel que impulse de manera firme la implantación de estos esquemas para desarrollar un ambicioso plan de infraestructuras es crucial e imprescindible para poner en marcha el cambio filosófico y funcional que este modelo implica. Esta figura debe alinear intereses y mitigar las inercias y rechazos que muchas veces surgen en los ministerios inversores.
- ✓ Se debe tener cuidado a “importar” instituciones o conceptos jurídicos de otras latitudes. Así, por un lado, el concepto de “adjudicación provisional” (claramente tomado de la legislación española, de la que es preciso señalar que ha sido eliminado recientemente) constituye un “acto administrativo” cuyo encaje en el derecho uruguayo presenta algunos problemas dado justamente su carácter provisional. Por otro lado, el procedimiento de “diálogo competitivo” (tomado de la normativa europea, y regulado con la misma parquedad que en ella, lo que ya suscitó críticas en el entorno europeo), al ser un tipo de procedimiento nuevo cuyas características pueden entrar en conflicto con los principios de la contratación pública (dado que las especificaciones del contrato se definen durante el mismo, no con anterioridad a la convocatoria), cuya aplicación debería ser excepcional para casos complejos, debería regularse de forma más detallada.
- ✓ A la hora de distribuir roles y responsabilidades es preciso tener en cuenta la coherencia y sostenibilidad del sistema a largo plazo. En la práctica, todo indica que en la mayor parte de los casos CND colabora en la estructuración, aunque al no ser obligatorio recurrir a su “expertise”, existe el riesgo que con el tiempo vayan desarrollándose esquemas que no respondan a los estándares de calidad alcanzados por la CND.
- ✓ A pesar de que se trata de un problema identificado en otras regiones desde hace mucho tiempo, se evidencian problemas de “inercia institucional”. Es decir que se evidencian claros problemas de coordinación entre organismos inversores acostumbrados a las técnicas tradicionales de contratación y los encargados de promover los esquemas PPP.
- ✓ Sin perjuicio de lo dicho anteriormente el desarrollo normativo puede considerarse muy positivo, como también lo fueron las aportaciones recabadas de distintos expertos durante su elaboración, y su trámite parlamentario (culminado en una votación por unanimidad).
- ✓ En cuanto al desarrollo de la institucionalidad, cabe también una valoración muy positiva, teniendo especialmente en cuenta la capacitación de la que fueron objeto no sólo los responsables a distintos niveles dentro de la administración pública, sino también la brindada al sector privado.

- ✓ En relación con la cartera de proyectos, en primer lugar debe contrastarse la percepción existente en relación con la ausencia de un “pipeline” importante de proyectos con los datos de la realidad, que indican que sí se han promovido contratos con participación y financiación privada durante la última legislatura (aunque la utilización de la figura consagrada legalmente como PPP tal haya sido escasa).
- ✓ En relación con esta cuestión es preciso ejercer un cierto control sobre las expectativas que puede generar una técnica de contratación como son los esquemas PPP. En determinados ámbitos (la prensa, por ejemplo) los contratos de PPP se presentaron como especialmente virtuosos por la rapidez con la que permiten procurar infraestructuras y servicios públicos. De esta forma las inevitables demoras, sobre todo al utilizar esquemas novedosos, generaron una especial frustración.
- ✓ Lo anterior va unido al prematuro anuncio de determinados proyectos cuando aún sus estudios estaban en un estado de desarrollo muy preliminar, lo que mina el interés de los posibles postores. Asimismo, es importante destacar cuando se está involucrando a la financiación y la gestión privada en la provisión de infraestructuras y servicios públicos, aún si el instrumento jurídico no es el contrato típico de “PPP”, para contrarrestar la percepción existente en relación con la escasez de proyectos.
- ✓ Es evidente que a partir de la puesta en servicio de los proyectos, los pagos por disponibilidad comprometidos, aunque estarán sujetos a deducciones por desempeño, constituyen una obligación firme y limitarán el presupuesto disponible del organismo correspondiente. Este hecho ha suscitado rechazo entre los funcionarios ya que limita su grado de libertad pudiendo preferir continuar con esquemas tradicionales de obra pública y contratos de mantenimiento a corto-medio plazo. La recomendación de crear una partida específica en los presupuestos de la nación, asignada a ministerios inversores determinados, para uso exclusivo en esquemas PPP puede ser una opción siempre que se estructurasen con el suficiente reparto de riesgos que permitiese contabilizar la inversión como privada fuera del balance del Estado.
- ✓ En relación con las iniciativas privadas, se han presentado iniciativas privadas, pero ninguna ha sido aceptada y promovida por las autoridades. Esto puede obedecer a una simple falta de interés por parte de las autoridades, o bien que no hay una planificación lo suficientemente clara por parte de los poderes estatales que permita al sector privado identificar aquellos nichos de oportunidad que resulten coherentes con esta a nivel global.
- ✓ En cuanto a la financiación de los proyectos, aunque el marco jurídico no tuvo especialmente en cuenta la posición de los financiadores en estos contratos los escollos normativos están siendo solventados tratando de facilitar la financiación de los proyectos y el hecho de que las AFAP decidan finalmente invertir en estos activos, unido a la posible asunción del riesgo de construcción significaría una fuente financiera idónea que potenciaría el éxito de los PPPs cara a la nueva legislatura. Para fomentar estos

esquemas no basta con modificar o ajustar la ley de PPP siendo preciso también revisar la normativa de otros sectores, en especial la legislación mercantil y bancaria.

## 11. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL SISTEMA PPP EN URUGUAY

Teniendo en cuenta los trabajos realizados y muy especialmente la opinión de los expertos consultados, pueden formularse las siguientes recomendaciones.

- ✓ Sería positivo consolidar versiones revisadas de la ley y sus reglamentos, solucionando las pequeñas cuestiones que aún presentan problemas (eliminación de la adjudicación provisional, mejor regulación del diálogo competitivo, mayor protección a los financiadores, revisión de la normativa sobre IPs).
- ✓ Parece lógica la recomendación hecha por distintos entrevistados sobre la delimitación de roles y responsabilidades entre la unidad de PPP del MEF y la OPP, dejando a esta la responsabilidad de planificación y elegibilidad de los proyectos así como su evaluación social mientras que la oficina de PPP se responsabilizaría en la viabilidad financiera, Valor por Dinero, asignación presupuestaria y consideración fiscal de los proyectos. Lo anterior agilizaría sin duda las estructuraciones.
- ✓ Mientras ésta cuente con la capacidad para hacerse cargo de las estructuraciones que se le encomiendan (lo que parece ser el caso) se considera oportuno que la CND centralice la estructuración de PPPs en el país (de manera formal, no sólo práctica, para realzar su posición).
- ✓ Es indudable que la práctica de nombrar jefe de proyecto para cada caso ha sido positiva, pero se necesita un impulso potente, de nivel político, para vencer las reticencias de los organismos inversores acostumbrados a las técnicas de contratación tradicional.
- ✓ Sería importante que CND contara con un estudio de percepción que indique cuál es ésta tanto frente a la sociedad en general como en los distintos organismos con los que interactúa. La gestión de la comunicación, en cuanto a tiempos y contenidos resulta mejorable. Las demoras (muchas comprensibles) conspiran contra el prestigio de los esquemas PPP, cuando todavía no se han olvidado los fracasos de los años '90s. Consecuentemente con el estudio de percepción se debería establecer una política y estrategia de comunicación.
- ✓ Si bien es cierto que los esquemas PPP pueden permitir adelantar inversiones que de otra forma no podrían acometerse, pero se debe explicar que los esquemas PPP comprometen recursos públicos a largo plazo y que una correcta –y a veces dilatada- fase de estudio es la mejor garantía de que se invierten de manera eficiente los recursos de los ciudadanos sin poner en peligro las cuentas del país.
- ✓ La asignación de un presupuesto específico y finalista para proyectos PPP, como bolsa global, o asignado a los principales ministerios evitaría la problemática derivada de la tendencia de los organismos inversores a gestionar sus recursos con contratos de obra pública y de mantenimiento tradicional.

- ✓ Es preciso poner en valor las diversas experiencias que se han dado recientemente en la vinculación de la inversión y la gestión privadas para contrarrestar la percepción de que no se han promovido proyectos.
- ✓ Poner en valor la experiencia adquirida colaborará en hacer más atractivas las futuras licitaciones, pero es evidente que no se trata de la única medida a tomar para fomentar la competencia.
- ✓ Aumentar el número de licitantes debe ser un objetivo claro para los nuevos proyectos y para ello la recomendación es no ajustar demasiado los parámetros financieros de la estructuración permitiendo que sea el sector privado el que ajuste el precio en la fase competitiva y por supuesto plantear exigencias y plazos lógicos y coherentes actuando con algo de flexibilidad en las peticiones o recomendaciones en la fase de licitación.
- ✓ Se recomienda revisar y analizar las ventajas e inconvenientes derivados de la decisión de posponer la adjudicación definitiva y firma del contrato a la certeza del cierre financiero. En el informe se esgrimen los problemas que tal medida puede acarrear y la misma puede carecer de sentido cuando existan herramientas y fuentes de financiación testadas por la experiencia de los primeros proyectos
- ✓ Sería importante considerar la posibilidad de crear fondos de garantía. Estos pueden servir como garantía de los pagos públicos (especialmente importante cuando los adjudicadores son administraciones con mayor riesgo de impago, por ejemplo, un municipio), como es el caso en Brasil, o bien pueden servir para atender contingencias durante la vida del proyecto (en este sentido el ejemplo sería Colombia, donde dichas contingencias se dotan a un fondo en función de su análisis cualitativo y cuantitativo).
- ✓ Ante la posibilidad de que el mercado financiero en su estado de desarrollo actual no pueda atender las necesidades de financiación de los proyectos, sería importante estudiar la forma de crear ayudas para la financiación del proyecto, bien a través de instrumentos públicos como BNDES en Brasil, FONADIN en México o FONDICO en España o la más reciente FDN en Colombia (todos ellos financiadores de proyectos de infraestructuras, de naturaleza pública o semipública).
- ✓ Pero sin duda la principal recomendación es que realmente exista una voluntad política, al más alto nivel en el nuevo gobierno, de desarrollar las infraestructuras que el país necesita a través de la figura de las PPPs. Para ello es imprescindible la existencia de una cartera de proyectos elegibles para este modelo que conformen un plan gubernamental y el empoderamiento suficiente de los responsables de acometer el mismo para mitigar las inercias en los ministerios inversores.

## ANEXO I: resumen de las condiciones en las que se ha cerrado financiación de proyectos PPP o similares recientemente

Nombre del Proyecto		Palmatir 50MW Wind Farm
Tipo de activo		Parque eólico
Sector		Energía
Fecha del cierre financiero		11-abr-13
Tipo de contrato		Power Purchase Agreement (PPA)
Duración del contrato		19 años
Inversión Total		164,3 millones de USD
Condiciones de la Deuda		
Entidades participantes		Export Import Bank of the United States Inter-American Development Bank Citigroup
Esquema de financiación		Crédito puente + Project Finance + Crédito a la exportación
Apalancamiento (Deuda/Capital)		100/0
Total Deuda		164,3 millones de USD
Plazo de la Deuda		Crédito puente = fase de construcción Project Finance = 19 años
Coste de la Deuda		LIBOR + 413 pbs de Comisión de disponibilidad
RCSD		No disponible
Información de los Sponsors		
Total Capital		--
Abengoa		--
Descripción del Proyecto		
		El parque eólico, que cuenta con una capacidad instalada de 50 MW, se encuentra ubicado en Cuchilla de Peralta, a 17 kilómetros al sur oeste de la ciudad de Achar, en el departamento de Tacuarembó, Uruguay.
		El suministrados de aerogeneradores es Gamesa que ha instalado 25 turbinas modelo G90 de 2,0 MW.
		La financiación se llevó a cabo mediante un crédito puente estructurado por Citigrup por un monto de 51,98 millones de USD, una deuda Project a 19 años por un importe de 39,6 millo-

nes de USD a cargo del Inter-American Development Bank y un crédito a la exportación por un importe de 72,70 millones de USD a cargo del Export Import Bank of the United States, también a 19 años.

Nombre del Proyecto		Pintado 88MW Wind Farm
Tipo de activo		Parque eólico
Sector		Energía
Fecha del cierre financiero		24-abr-13
Tipo de contrato		Power Purchase Agreement (PPA)
Duración del contrato		No disponible
Inversión Total		187,37 millones de USD
Condiciones de la Deuda		
Entidades participantes		<i>Santander</i> <i>Banco de la República Oriental del Uruguay</i> <i>Eksport Kredit Fonden</i>
Esquema de financiación		<i>Project Finance + Crédito a la exportación</i>
Apalancamiento (Deuda/Capital)		<i>75/25</i>
Total Deuda		<i>140,52 millones de USD</i>
Plazo de la Deuda		<i>16,2 años</i>
Coste de la Deuda		<i>LIBOR</i>
RCSD		<i>No disponible</i>
Información de los Sponsors		
Total Capital		<i>46,84 millones de USD</i>
DEG Invest		<i>11,72 millones de USD (75%)</i>
Grupo Otegui		<i>35,12 millones de USD (25%)</i>
Descripción del Proyecto		
<p>Situado en el en el departamento de Florida y Flores el parque eólico Pintado está subdividido en tres parques eólicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Luz de Mar</li> <li>• Luz de Río</li> <li>• Luz de Lomas</li> </ul> <p>El parque eólico, que en su conjunto cuenta con una capacidad instalada de 88 MW se desarrolló en varias etapas y cuenta 27 aerogeneradores de 3,3 MW de Vestas.</p> <p>Los Sponsors del proyecto (El Grupo Otegui y DEG Invest) aportaron el 25% de las necesidades de financiación (35 y 11 millones de USD respectivamente).</p> <p>Por su parte, las entidades EKF, Banco de la República Oriental del Uruguay y el Grupo Santander aportaron una financiación por el 75% mediante una deuda a largo plazo referenciado</p>		



al LIBOR. EKF proporcionó una garantía por un importe de 98,96 millones de USD y el Banco de la República Oriental del Uruguay aportó 24,74 millones de USD, ambos préstamos con vencimiento el 24 de julio 2029. Por su parte, el Banco Santander proporcionó 16,82 millones de USD, con un plazo de vencimiento inferior (24 de julio 2027).

Nombre del Proyecto		The Pampa Wind Farm (140 MW)
Tipo de activo		Parque eólico
Sector		Energía
Fecha del cierre financiero		24-feb-14
Tipo de contrato		Power Purchase Agreement (PPA)
Duración del contrato		20 años
Inversión Total		275 millones de USD
Condiciones de la Deuda		
Entidades participantes		<i>Bayern LB</i> <i>Euler Hermes</i> <i>KfW Bankengruppe</i>
Esquema de financiación		<i>Emisión de Bonos</i>
Apalancamiento (Deuda/Capital)		<i>70/30</i>
Total Deuda		<i>195 millones de USD</i>
Plazo de la Deuda		<i>20 años</i>
Coste de la Deuda		<i>No disponible</i>
RCSD		<i>No disponible</i>
Información de los Sponsors		
Total Capital		<i>80 millones de USD</i>
Republica AFISA		<i>64 millones de USD (80%)</i>
Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)		<i>16 millones de USD (20%)</i>
Descripción del Proyecto		
		<p>El proyecto se encuentra ubicado en Pampa, región de Tacuarembó. El parque eólico, que es el más grande de Uruguay (140 MW), cuenta con 59 aerogeneradores de del fabricante Nordex.</p> <p>El proyecto está siendo desarrollado por la compañía eléctrica estatal de Uruguay Usinas y trasmisiones Eléctricas (UTE) y RAFISA, que aportan el 30% de las necesidades de financiación del proyecto.</p> <p>Por su parte, los bancos KfW y el Bayern LB financian el 70% restante (112,35 millones de USD cada uno). La financiación de los bancos está cubierta por Euler-Hermes.</p> <p>El proyecto debería entrar en funcionamiento en el primer semestre de 2015.</p>

Nombre del Proyecto		Carapé I & II 90MW Wind Farms
Tipo de activo		Parque eólico
Sector		Energía
Fecha del cierre financiero		15-may-14
Tipo de contrato		Power Purchase Agreement (PPA)
Duración del contrato		20 años
Inversión Total		211 millones de USD
Condiciones de la Deuda		
Entidades participantes		<i>Inter-American Development Bank</i> <i>China Co-financing Fund for Latin America and the Caribbean</i> <i>Banco de la República Oriental del Uruguay</i>
Esquema de financiación		<i>Project Finance + Crédito Subordinado</i>
Apalancamiento (Deuda/Capital)		88/12
Total Deuda		185,5 millones de USD
Plazo de la Deuda		<i>Project Finance = 16 años</i> <i>Crédito Subordinado = 10 años</i>
Coste de la Deuda		No disponible
RCSD		No disponible
Información de los Sponsors		
Total Capital		25,5 millones de USD
Corporacion America		8,5 millones de USD (33,3%)
Contreras Hermano		8,5 millones de USD (33,3%)
San Jose Group		8,5 millones de USD (33,3%)
Descripción del Proyecto		
<p>El proyecto que sita en la Sierra de Carapé, al norte de la ciudad de San Carlos en el departamento de Maldonado, está dividido en dos parques eólicos (Carapé I y II) que cuentan con una capacidad instalada combinada de 90 MW (50 MW y 40 MW).</p> <p>El proyecto alcanzó un apalancamiento atípico gracias a la utilización de un tramo subordinado proporcionado por la Inter-American Investment Corporation (IIC), compañía “hermana” del Inter-American Development Bank (IDB).</p> <p>El IDB y el Banco de la República Oriental del Uruguay tomaron posiciones por importes de 88,4 y 32 millones USD con unos plazos de vencimiento de 18 y 16 años respectivamente.</p> <p>Adicionalmente el Fondo de China Co-financiamiento para América Latina y el Caribe, que fue establecido por el gobierno chino para cofinanciar proyectos del IDB en la región, aportó 44,2</p>		

millones de USD. La vida del préstamo es de 18 años.

Como se ha comentado anteriormente, el BID fue capaz de movilizar un adicional de 21 millones de USD en un tramo subordinado por medio del CII, con un plazo de vencimiento de 10 años

<b>Nombre del Proyecto</b>		<b>Jacinta 65MW Solar PV</b>
<b>Tipo de activo</b>		Planta fotovoltaica
<b>Sector</b>		Energía
<b>Fecha del cierre financiero</b>		24-jul-14
<b>Tipo de contrato</b>		Power Purchase Agreement (PPA)
<b>Duración del contrato</b>		30 años
<b>Inversión Total</b>		102 millones de USD
<b>Condiciones de la Deuda</b>		
<i>Entidades participantes</i>		<i>DnB NOR Bank</i> <i>Intesa San Paolo</i> <i>Santander</i> <i>Inter-American Development Bank</i> <i>Canadian Climate Fund (CCF)</i>
<i>Esquema de financiación</i>		<i>Crédito puente + Project Finace</i>
<i>Apalancamiento (Deuda/Capital)</i>		<i>80/20</i>
<i>Total Deuda</i>		<i>82 millones de USD</i>
<i>Plazo de la Deuda</i>		<i>Crédito puente = 4 años</i> <i>Project Finace = tramo A 20 años, tramo B 17 años</i>
<i>Coste de la Deuda</i>		<i>Crédito Puente = LIBOR +3.5%, 1.2% de Comisión de disponibilidad y 1.25% de comisión de estructuración.</i> <i>Project Finace = No disponible</i>
<i>RCSD</i>		<i>No disponible</i>
<b>Información de los Sponsors</b>		
<i>Total Capital</i>		<i>20 millones de USD</i>
<i>Fotowatio Renewable Ventures</i>		<i>20 millones de USD</i>
<b>Descripción del Proyecto</b>		
Fotowatio Renewable Ventures (FRV) es el promotor de la planta fotovoltaica Jacinta, ubicado en el departamento de Salto, en el noroeste de Uruguay, cuenta con una capacidad instalada de 65 MW. OHL es el EPCista del proyecto y la empresa china BYD la encargada de proporcio-		

nar los paneles solares.

Este proyecto es el primero de energía solar a escala comercial para llegar al mercado en Uruguay

La financiación se estructuró utilizando, por un lado, un crédito puente por un monto total de 94 millones de USD donde DNB NOR Bank e Intesa San Paolo aportaron 35 millones de USD respectivamente y el Santander 24 millones de USD, con un plazo de vencimiento de 4 años.

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) junto al DNB NOR Bank y el Canadian Climate Fund estructuraron una deuda a largo plazo dividida en dos tramos: (i) un tramo A a 20 años donde el BID y el CCF asumen 41 y 25 millones de USD respectivamente, y (ii) un tramo B a 17 años en el cual DNB NOR Bank asume 25 millones de USD.

El proyecto está previsto que entre en línea en mayo de 2015

Nombre del Proyecto		The Kiyú 48.6MW Wind Farm
Tipo de activo		Parque eólico
Sector		Energía
Fecha del cierre financiero		06-nov-14
Tipo de contrato		Power Purchase Agreement (PPA)
Duración del contrato		24 años
Inversión Total		110 millones de USD
<b>Condiciones de la Deuda</b>		
Entidades participantes		Inter-American Development Bank Credit Agricole Group
Esquema de financiación		Project Finance
Apalancamiento (Deuda/Capital)		75/25
Total Deuda		82,5 millones de USD
Plazo de la Deuda		17 años
Coste de la Deuda		LIBOR + 300 pbs
RCSD		No disponible
<b>Información de los Sponsors</b>		
Total Capital		27,5 millones de USD
Cobra Ingeniería		27,5 millones de USD
<b>Descripción del Proyecto</b>		
El proyecto consistente en un parque eólico con una capacidad instalada de 49,2MW situado en el Paraje Barrancas de San Gregorio, a 5 km al norte de Kiyú en la costa uruguaya, estará dotado de 16 aerogeneradores de Vestas 3,075MW, una subestación y una línea de transmisión de 150kV.		
En cuanto a la financiación, el BID aporta un total de 42,2 millones de USD, mientras que Cré-		

dit Agricole aporta 40,3 millones de USD, con un plazo de vencimiento del crédito de 17 años.

Nombre del Proyecto		Talas de Maciel II 50MW Wind Farm
Tipo de activo		Parque eólico
Sector		Energía
Fecha del cierre financiero		05-dic-14
Tipo de contrato		Power Purchase Agreement (PPA)
Duración del contrato		20 años
Inversión Total		127,6 millones de USD
<b>Condiciones de la Deuda</b>		
Entidades participantes		Corporacion Andina de Fomento (CAF) DnB NOR Bank
Esquema de financiación		Crédito Puente + Project Finace
Apalancamiento (Deuda/Capital)		71/29
Total Deuda		90,10 millones de USD
Plazo de la Deuda		19 años
Coste de la Deuda		No disponible
RCSD		No disponible
<b>Información de los Sponsors</b>		
Total Capital		37,5 millones de USD
Abengoa		37,5 millones de USD
<b>Descripción del Proyecto</b>		
<p>El proyecto, que está siendo desarrollado por Abengoa, se encuentra ubicado en el departamento de Flores de Uruguay</p> <p>La financiación consiste en un préstamo por un total de 90,10 millones de USD con un plazo de vencimiento de 19 años, de los cuales, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y DNB NOR Bank aportan 45,05 millones USD respectivamente. La financiación servirá pagar un crédito puente anterior por un importe de 60 millones de USD.</p> <p>El proyecto cuenta con un acuerdo de compra de energía a 20 años (PPA) con la compañía nacional de electricidad UTE (Administración Nacional de Usinas Eléctricas Y transmisiones) por el 100% de la energía generada.</p> <p>Toda la producción del parque eólico se suministra a la red nacional de energía a través de una subestación que está conectado a la subestación Cerro Colorado, que a su vez se conecta a la estación de Trinidad a través de una línea de alta tensión de 150 kV.</p>		

Nombre del Proyecto		Talas de Maciel I 50MW Wind Farm
Tipo de activo		Parque eólico
Sector		Energía
Fecha del cierre financiero		16-ene-15
Tipo de contrato		Power Purchase Agreement (PPA)
Duración del contrato		20 años
Inversión Total		124,8 millones de USD
<b>Condiciones de la Deuda</b>		
Entidades participantes		Export Import Bank of the United States BBVA
Esquema de financiación		Project Finance+ Crédito a la exportación
Apalancamiento (Deuda/Capital)		72/28
Total Deuda		90 millones de USD
Plazo de la Deuda		Project Finance = 12,6 años Crédito a la exportación = 18 años
Coste de la Deuda		No disponible
RCSD		No disponible
<b>Información de los Sponsors</b>		
Total Capital		34,8 millones de USD
Construcciones E Instalaciones Electromecánica		17,4 millones de USD (50%)
Jineral		2,56 millones de USD (7,36%)
Inversions Morsa S.A.		14,84 millones de USD (42,64%)
<b>Descripción del Proyecto</b>		
<p>El parque eólico de Talas de Maciel I, que contará con una capacidad instalada de 50 MW, se levantará en el departamento de Flores, a unos 135 kilómetros al noroeste de Montevideo.</p> <p>Gamesa será el suministrador de 25 aerogeneradores G97. El acuerdo también incluye la operación y mantenimiento de las instalaciones durante 20 años.</p> <p>La financiación ha sido a cargo del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y Export Import Bank of the United States que han aportado 25,5 y 64,5 millones de USD respectivamente.</p> <p>La entrada en operación del parque se estima para finales de 2015.</p>		