

# Evaluando el entorno para las asociaciones público- privadas en América Latina y el Caribe Infrascope 2012

Guía del índice y metodología



Encargado por:



Fondo Multilateral de Inversiones  
Miembro del Grupo BID



Febrero de 2013



# Índice

Prefacio	2
Resumen ejecutivo	3
“Estado de preparación para las APP” en América Latina y el Caribe	5
De campos verdes a motivos verdes: ¿Pueden las APP impulsar la agenda ambiental?	8
Tendencias regionales	11
Puestos generales	13
Posiciones por categoría	14
Comentarios por país	21
Apéndice 1: Metodología, fuentes e indicadores	35
Apéndice 2: Ajustes a la metodología	45
Bibliografía	46

# Prefacio

Este documento describe la tercera edición de una herramienta interactiva e índice de clasificación que evalúa la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para llevar a cabo asociaciones público-privadas (APP). El estudio está basado en una metodología desarrollada en el 2009 y revisada en el 2010. El contenido y el análisis en este informe e índice cubren el periodo entre diciembre de 2011 y julio de 2012. El índice fue elaborado por el Economist Intelligence Unit y cuenta con el apoyo financiero del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN, miembro del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo). Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen al Economist Intelligence Unit y no reflejan la postura oficial del FOMIN o del gobierno de España.

El equipo editorial del Economist Intelligence Unit preparó el estudio y realizó la investigación. El equipo fue liderado por Manisha Mirchandani y Vanesa Sánchez con el apoyo de Paula Cerutti y Romina Bandura. Nick Wolf fue editor del reporte. Eduardo Bitrán Colodro y Marcelo Villena fueron los directores conjuntos de investigación. Magali Solimano, Víctor Sánchez López and Thierry Ogier fueron consultores. William Shallcross elaboró el índice y Mike Kenny realizó el diseño del reporte.

Febrero de 2013

## Agradecimientos

Se realizaron más de 40 conversaciones telefónicas con expertos de infraestructura y de políticas de APP provenientes de instituciones multilaterales, consultoras y el sector privado. Queremos agradecer a los participantes por sus aportes y a todos los expertos de países e infraestructura consultados por sus consejos y comentarios.

*Para obtener más información, comunicarse con:*

### **Economist Intelligence Unit**

Custom research

Vanesa Sanchez, directora de proyecto  
vanesasanchez@eiu.com / + 44 (0) 20 7576 8301

Custom research

Romina Bandura, analista senior  
rominabandura@eiu.com / +1 202 650 6732

### **Fondo Multilateral de Inversiones**

David Bloomgarden, especialista de proyectos  
davidb@iadb.org / +1 202 942 8224

# Resumen ejecutivo

La necesidad de infraestructura en América Latina y el Caribe sigue encabezando la agenda política de la región, ya sea impulsada por factores externos, como los eventos deportivos mundiales que se vislumbran en Brasil o por factores internos, como el déficit de infraestructura destacado por el gobierno en Costa Rica. Esto se debe a varios motivos que van desde el apremio de mejorar la competitividad de las exportaciones en Ecuador hasta el de modernizar el transporte en República Dominicana. Al mismo tiempo se aprecia cada vez más un consenso sobre la importancia de la inversión privada para el desarrollo de la infraestructura en la región. Adicionalmente, desde Jamaica hasta Guatemala, la situación de restricción fiscal ha creado un ambiente cada vez más favorable para el apalancamiento de capitales privados para inversiones públicas con esquemas de recuperación de costos.

En los últimos dos años, la continua demanda de mejoras de infraestructura ha contribuido al aumento de agencias y organismos especializados en Asociaciones Público-Privadas (APP) en la región. Desde el año 2010, tres países han creado unidades o agencias especializadas en APP, mientras que otros cuatro se encuentran actualmente en proceso de reforma de sus marcos legales para así mejorar la inversión mixta. El modelo prevaleciente en la región centraliza algunos niveles de la planificación y supervisión de proyectos, pero generalmente delega en las agencias sectoriales contratantes la supervisión

de asuntos técnicos relacionados con los aspectos específicos de los proyectos de transporte, electricidad o agua. En muchos casos, las agencias sectoriales acumulan experiencia técnica durante varios años y los diseñadores de políticas públicas demuestran su sabiduría al aprovechar dicha experiencia al incrementar el uso de nuevos modelos de desarrollo de infraestructura. Esta durabilidad institucional también se hace evidente en las agencias especializadas en APP de los países líderes de la región.

Sin embargo, las diferentes experiencias en América Latina y el Caribe han demostrado que no es suficiente crear un sistema integral dentro del marco institucional. Argentina, por ejemplo, posee el marco institucional y normativo necesario para implementar APP pero, los formuladores de políticas públicas no tienen la voluntad política necesaria para aplicar el modelo de inversión privada a proyectos de infraestructura pública. En Perú, en cambio, el respaldo político a las APP sobrevivió, e incluso creció, luego del cambio de gobierno que inicialmente había creado incertidumbre entre los inversionistas.

La combinación de voluntad política y modernización de los marcos normativos e institucionales ha impulsado significativos avances en la región desde el 2010, lo que se debe en gran parte a la creación de agencias especializadas para promover e implementar los modelos de inversión tipo APP. Para los países que enfrentan escasez de recursos fiscales y materiales, priorizar

la creación de estas agencias tiene sentido. Sin embargo, para lograr mejoras adicionales se requerirá que los países consoliden la experiencia técnica y prueben la validez del concepto a través de APP exitosas, lo cual es necesario no solo para desarrollar capacidades, sino también para mantener la voluntad política y el respaldo público. En los países con poca experiencia previa en APP, los proyectos emblemáticos son altamente visibles y el futuro de su modelo de APP depende del éxito de dichos proyectos. Los puertos marítimos en Honduras, El Salvador y Ecuador, y las carreteras en Costa Rica y República Dominicana, son algunos de los proyectos de alto perfil que servirán de barómetros para el futuro de las APP en la región. Uno de los desafíos más importantes para los países con más experiencia, como Chile y México, es el de consolidar sus experiencias previas y utilizarlas al servicio de nuevos proyectos. Chile sigue enfrentando el reto de altas tasas de rotación de personal, mientras México realiza pruebas de organismos y centros técnicos para concentrar experiencia.

Con este panorama en mente, la tercera edición del Infrascopes América Latina y el Caribe documenta el progreso en toda la región desde el año 2010. El índice de clasificación y la herramienta interactiva de aprendizaje evalúan la preparación y la capacidad de los países para llevar a cabo APP sostenibles a largo plazo. En cuanto a su clasificación, esta herramienta tiene en cuenta aspectos de los marcos normativos e institucionales, experiencia y éxito en los proyectos, el clima de inversión y las facilidades financieras en 19 países de América Latina y el Caribe. Para este estudio, se conservó gran parte de la metodología de los años anteriores, aunque se realizaron algunos ajustes a las definiciones de los indicadores que serán explicadas en los Apéndices 1 y 2. El Infrascopes califica ciertos aspectos del marco normativo de cada país junto con el clima de inversión para proyectos de infraestructura APP, lo que implica un análisis exhaustivo de la industria, entrevistas con expertos de los países y de la región y el uso de fuentes secundarias de investigación. ■

## “Estado de preparación para las APP” en América Latina y el Caribe

Los resultados de la evaluación evidencian que los países de América Latina y el Caribe estudiados pueden agruparse según su preparación y capacidad de crear APP a largo plazo en cuatro categorías: maduro, desarrollado, emergente y naciente. Las calificaciones generales y por categoría están disponibles en la herramienta de aprendizaje interactiva de Excel, la cual permite a los usuarios simular posibles escenarios y entender en profundidad los obstáculos que enfrenta un

país para mejorar su ambiente facilitador de APP. La calificación general de un país comprende las calificaciones ponderadas por categoría de su marco normativo e institucional, madurez operativa, clima de inversión, facilidades financieras y factor de ajuste subnacional.

Ninguno de los países de América Latina y el Caribe estudiados puede ser clasificado como “maduro” en términos de su estado de preparación y capacidad para las APP, aunque se destaca Chile

### Resumen Infrascopes 2012 América Latina y el Caribe e Infrascopes 2011 Asia

	Naciente	Emergente	Desarrollado	Maduro
Rango	0-30	30-60	60-80	80-100
América Latina y el Caribe	Argentina	Colombia	Brasil	
	Ecuador	Costa Rica	Chile	
	Nicaragua	El Salvador	México	
	Paraguay	Guatemala	Perú	
	República Dominicana	Honduras		
	Venezuela	Jamaica		
		Panamá		
	Trinidad y Tobago			
	Uruguay			
Asia-Pacífico (y países comparativos)	Mongolia	Bangladesh	Estado de Gujarat	Australia
	Papúa Nueva Guinea	China	India	Reino Unido
	Vietnam	Indonesia	Japón	
		Kazakstán	Corea, Rep.	
		Pakistán		
		Filipinas		
		Filipinas		

dentro del grupo con el mejor desempeño de la región, al igual que en años anteriores. Casi la mitad de los países analizados se encuentran categorizados como “emergentes,” lo que deja en evidencia que ha habido avances en la región desde la edición anterior, el Infrascopes 2010.

## El marco institucional y el clima de inversión son una fuerza común en los países con mejor desempeño

**Chile** lidera América Latina y el Caribe en desarrollo de APP y ha servido como ejemplo para muchos países de la región. La calificación de Chile de 76,4 puntos sobre 100 ha caído ligeramente en comparación con la del 2010 frente a un deterioro de oportunidades de inversión en el sector de generación de electricidad. Las facilidades financieras y el clima de inversión siguen siendo puntos fuertes para el país, igual que su marco normativo e institucional. El fuerte desempeño de **Brasil** en el clima de inversión, el marco institucional y el factor de ajuste subnacional impulsó al país al puesto número dos, mientras que sus facilidades financieras disminuyeron, en parte debido al papel dominante del banco nacional de desarrollo en el financiamiento de inversiones en infraestructura. **Perú** sigue a Brasil con un puntaje levemente menor. En los últimos años, Perú ha alcanzado un desempeño semejante al de los mejores países de la región en cuanto a su marco normativo e institucional; además de lograr impresionantes mejoras en su clima de inversión. Sin embargo, la calificación de la metodología y criterios para concesión de proyectos se deterioró debido a preocupaciones de la posibilidad de distorsionar la selección de proveedores de autopistas de peaje. También la calificación de la madurez operativa de Perú se vio afectada por la necesidad de modificar algunos proyectos debido a la oposición social que éstos enfrentan. El gobierno continúa una política de fuerte apoyo para las APP, evitando grandes cambios en la calificación del país. **México** ha demostrado un aumento constante en su calificación desde el 2010. Este comportamiento se debe a mejoras en su marco

normativo así como en su madurez operativa y actividad a nivel subnacional. El sistema de APP de México continúa siendo más fragmentado que el de los otros países que recibieron calificaciones similares, aunque sus esfuerzos por proporcionar pericia técnica a las agencias del gobierno involucradas en APP podrán ayudar a mejorar la planificación e implementación de proyectos en el futuro.

## Los países emergentes demuestran mejoras en sus marcos normativos

La historia más importante se centra en el grupo emergente de países previamente clasificados como “nacientes” que han demostrado mejoras en su capacidad y estado de preparación, debido, en su mayoría, a los esfuerzos para realizar cambios normativos y desarrollar sus capacidades. **Colombia** encabeza este grupo con un clima de inversión favorable y facilidades financieras en proceso de mejora. Su marco normativo se benefició de una nueva ley de APP que aumenta la responsabilidad del gobierno y los socios privados a través de mejoras en los mecanismos de licitación y las restricciones a las renegociaciones de contratos. **Uruguay** subió su posición y calificaciones en todas las categorías, principalmente debido a su nueva legislación de APP y a la voluntad política de apoyo a concesiones de transporte. **Guatemala, Costa Rica y El Salvador** están agrupados (en alrededor de 40 sobre 100 puntos), con resultados mixtos en todas las categorías e indicadores. El marco institucional en Costa Rica mostró mejoras este año, pero una reforma integral podría aumentar su puesto aún más. En El Salvador, una revisión pendiente del sistema APP mejoró moderadamente su posición en la categoría del marco normativo, aunque si se aprobara e implementara la legislación propuesta, el país podría mejorar su marco normativo e institucional. Los otros países “emergentes” ya han implementado, o pronto implementarán marcos normativos e institucionales actualizados, con la excepción de **Panamá**, donde el diseño de una nueva Empresa Nacional de Autopistas amenaza con desplazar la inversión

privada en infraestructura de transporte. **Trinidad y Tobago y Jamaica**, en los cuales existen reformas pendientes, mantuvieron sus puestos de manera general, mientras que **Honduras** mejoró su puesto en el marco normativo después de implementar una nueva ley para la promoción de APP.

Los países que se encuentran con calificaciones generales de hasta 30 puntos pueden dividirse en dos subgrupos: aquellos países “nacientes” que han conseguido alcanzar pequeñas pero importantes mejoras; y países “nacientes disminuidos”, o los que han abandonado completamente el modelo de APP para el desarrollo de infraestructura.

**Paraguay, República Dominicana y Nicaragua** han demostrado un progreso limitado a través de la evolución de la distribución de riesgo en las concesiones de transporte en República Dominicana y la mejora de las oportunidades de inversión en energías renovables en Nicaragua. Ecuador se extiende sobre los dos grupos, ya que después de haber limitado la inversión privada en infraestructura entre 2007 y 2008, recientemente le otorgó al poder ejecutivo la facultad de interpretar estos límites de forma discrecional. Fuerzas políticas en **Argentina y Venezuela** siguen siendo resistentes a la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, mientras que Ecuador ha abierto oportunidades limitadas para la inversión privada en la infraestructura a través de la concesión del Puerto de Manta y proyectos de energías renovables. El éxito o fracaso de estos proyectos dependerá de la continuidad en la voluntad política y la habilidad del gobierno para aprovechar la capacidad de desarrollo de APP que aún queda en algunas agencias del gobierno. Además, dentro del gobierno existe cierta iniciativa para consolidar esta experiencia y conocimiento. ■



## De campos verdes a motivos verdes: ¿Pueden las APP impulsar la agenda ambiental?

Para los gobiernos de todo el mundo, la promesa del modelo de Asociaciones Público-Privadas (APP) está en su utilidad como mecanismo para financiar la infraestructura pública. Al mismo tiempo los arreglos de APP apalancan las destrezas gerenciales y técnicas del sector privado para proporcionar servicios públicos esenciales de una forma más eficiente y más eficaz, en muchos casos. Al compartir el riesgo y la recompensa, las APP han facilitado el desarrollo de infraestructura esencial, a pesar de los presupuestos gubernamentales agotados y las limitaciones de capacidad.

El papel del sector público en seleccionar proyectos para la aplicación del modelo APP y en diseñar e implementar contratos a largo plazo con socios del sector privado, presenta dos áreas de oportunidad distintas para los gobiernos, más allá de la infraestructura esencial y la provisión de servicios públicos. En su papel de evaluar y seleccionar proyectos de infraestructura para la aplicación del modelo APP, existen posibilidades para facilitar la actividad económica en industrias “verdes” que por lo demás no atraen a los inversionistas. Segundo, existe la oportunidad de diseñar proyectos de APP de tal forma que promuevan prácticas sostenibles y animen al sector privado a innovar en el desarrollo de tecnologías y modelos de negocios para la construcción de infraestructura.

Las iniciativas del gobierno para facilitar el desarrollo de sectores domésticos de energías renovables en América Latina y el Caribe no son

nuevas. La más prolífica de estas es el *Programa Nacional do alcool* (PROALCOOL) de Brasil, lanzada en 1975 para sustituir combustibles fósiles con bio-combustibles renovables, por lo que hoy en día, la mayoría de los autos del país usan una mezcla de combustibles. En los últimos años, otros países de la región han incrementado sus esfuerzos para promocionar el desarrollo de sus sectores de energías alternativas, aprobando legislaciones e implementando programas para promover la investigación y desarrollo en tecnologías verdes, con resultados mixtos. La inversión privada en los sectores verdes en la región es irregular, dados los retos relacionados con la adopción de nuevas tecnologías y retornos financieros aún no demostrados. En el 2011, la región de América Latina y el Caribe atrajo solo 10% de los 260 mil millones de dólares de inversiones estimadas a nivel global en proyectos y empresas de energías limpias, según datos de Bloomberg.

La reticencia de los inversionistas presenta un impedimento para el crecimiento de sectores como energías renovables y manejo de desechos, que siguen siendo de importancia estratégica a los programas de desarrollo económico de muchos países de la región. Desde el año 2010, varios gobiernos de la región han emprendido la reforma normativa para habilitar de una mejor manera el desarrollo de los proyectos de infraestructura APP. El marco para las APP representa una oportunidad única para que los gobiernos motiven el interés público en industrias verdes nacionales

## Medio ambiente

y promuevan el desarrollo de formas innovadoras para mitigar el impacto ambiental.

### Promover sectores verdes a través de la participación del sector privado

En el 2004, Chile estableció un marco normativo para promover el uso de energías renovables. Desde entonces, el país ha desarrollado varias iniciativas para promover el desarrollo de pequeños proyectos de energías renovables y canalizar los esfuerzos del sector privado hacia la industria, como parte de una estrategia a largo plazo para lograr la seguridad energética y una mayor conciencia ambiental. Hace poco, el gobierno otorgó 7,2 millones de dólares para un arreglo público-privado entre la empresa tecnológica privada de Bio Architecture Lab (BAL), la Universidad de Los Lagos y la empresa estatal de energía Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) para facilitar la generación de bio-combustibles económicos y renovables de una variedad nativa de alga marina. Aunque no es una APP en el sentido más estricto, esta iniciativa refleja el potencial para el apoyo y dirección del gobierno al estimular la colaboración público-privada. En este caso, se espera que la operación contribuya con beneficios significativos al sector de bio-combustibles del

sector, eventualmente produciendo 165 millones de litros de etanol por año, una cantidad equivalente al 5% del consumo anual de gasolina.

En Argentina, el gobierno ha fomentado el desarrollo de su sector de energías renovables a través de un arreglo APP más tradicional. Bajo el programa GENREN (Licitación de Generación Eléctrica a partir de Fuentes Renovables) del 2009, la empresa estatal Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) está obligada a generar un mínimo de 1GW de energía renovable para vender a la red a una tarifa fija durante los próximos 15 años. Bajo el programa, Genneia, una empresa de energía privada nacional, ganó el derecho de desarrollar y operar el Parque Eólico Rawson, el cual comprende dos parques eólicos, Rawson I y Rawson II, ubicados en la provincia de Chubut con una capacidad combinada de 77,4 MW. Para financiar una parte de los 174 millones de dólares en costos de construcción y operación, Genneia ofreció un bono denominado en dólares estadounidenses.

Las APP relacionadas con las energías renovables también han surgido a nivel subnacional en los últimos años, ilustrado por la apertura del Parque Eólico Arriaga en el estado mexicano de Chiapas. El capital es 100% privado, con un financiamiento conjunto por parte de dos conglomerados nacionales, el Grupo Salinas y el Grupo Dragón. Según el gobierno estatal, el parque generará 28,8 MW de energía anual para suministrar energía a 40.000 casas en 38 municipios.

## La cadena de valor: APP verdes

Las APP representan una **oportunidad única para que los gobiernos promuevan el desarrollo de industrias “verdes” y modelos de negocios y soluciones innovadoras** que tal vez no interesen a los inversionistas de otra forma.

- En la **selección** de proyectos para APP, los gobiernos tienen la **oportunidad de impulsar la inversión en industrias verdes** como las energías renovables y el manejo de desechos.
- Durante el **proceso de licitación**, existe la oportunidad para el gobierno de premiar la **innovación tecnológica que promueve los objetivos ambientales y las prácticas sostenibles**.
- En el **diseño** de proyectos, la colaboración con el sector privado puede generar **soluciones innovadoras y modelos de negocio para mitigar los impactos ambientales**.

Las APP verdes tienen que ser también sostenibles, **el equilibrio de poderes en las fases de selección de proyectos, otorgamiento del mismo y su posterior implementación** es necesario para asegurar proyectos viables y sostenibles. ■

### Las APP como medio de fomento de la innovación frugal: manejo de desechos

México también ha impulsado el desarrollo de su industria de energías renovables en los últimos años. Durante el gobierno anterior se implementaron medidas para aumentar la proliferación de tecnologías de energías limpias en la economía. Lo más interesante ha sido el desarrollo de proyectos APP en el sector de energías renovables, los cuales están diseñados para mitigar los impactos ambientales de la rápida urbanización.

El gobierno de México D.F. hace poco licitó una concesión para crear una planta que convierte los desechos a energía para procesar el gas metano de

## Medio ambiente

su basurero principal, donde se han descargado casi 79 toneladas de desechos en el basurero Bordo Poniente desde su inicio de operaciones en 1994. El proyecto está diseñado con dos objetivos de provisión de servicios: capturar hasta 1,5 millones de toneladas de emisiones de gas metano por año para alimentar una planta que podría suministrar hasta 35.000 casas con electricidad. Las autoridades locales estiman que esta iniciativa podría reducir las emisiones anuales en un equivalente a 2 millones de toneladas de dióxido de carbono en el primer año. Además, los ingresos por la electricidad producida en la planta contribuyen al costo de cerrar el basurero que alcanzó su capacidad máxima en diciembre del 2011.

En Argentina las autoridades locales han desarrollado iniciativas parecidas a las APP, atrayendo la experiencia del sector privado a través de esquemas de apoyo nacional. El proyecto más prometedor en años recientes es la primera planta del país que convierte los desechos a energía, desarrollada por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), la empresa estatal responsable del transporte, tratamiento y eliminación de los desechos sólidos de la ciudad y la provincia de Buenos Aires e Industrias Juan F. Secco, una empresa doméstica de generación de electricidad. La planta Central San Martín comenzó sus operaciones en mayo del 2012, generando electricidad a partir de las emisiones de gas metano del basurero más grande de Buenos Aires. Industrias Juan F. Secco construyó la planta y ahora maneja las operaciones luego de ganar una licitación de Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), la empresa estatal responsable de la generación, transmisión y comercialización de la electricidad. La concesión permite a la empresa utilizar el gas generado por el basurero durante 10 años. Es un compromiso a un proyecto innovador y experimental que impulsa la adopción de energías renovables, mientras progresa en el reto de bajar las emisiones de la ciudad.

### La luz “verde” para las APP

Tales ejemplos de proyectos APP indican que hay posibilidades para que los gobiernos de la región impulsen la inversión y actividad económica en sectores como energías renovables y manejo de desechos, donde los riesgos de experimentar con tecnologías nuevas y retornos financieros aún por demostrar han desalentado a los inversionistas en el pasado. Al seleccionar los proyectos de infraestructura para APP, los gobiernos poseen una oportunidad única para dirigir capital y experiencia hacia estas industrias, mientras que impulsan la innovación del sector privado en el desarrollo de tecnología de punta o nuevos modelos de negocio, o al abordar temas importantes de la sostenibilidad ambiental y adaptabilidad.

El reto para los gobiernos está en impulsar APP que estén en sintonía con el medio ambiente, pero que también sean buenas. Los proyectos deben seguir las mejores prácticas y funcionar por sí mismos como APP bien diseñadas y factibles económicamente, a pesar de sus credenciales verdes. ■

## Tendencias regionales

### Avances graduales entre los mejores actores; reforma total entre los países con menos experiencia

La perspectiva regional se caracteriza por avances graduales en el desarrollo de APP en los países más avanzados y reformas totales en los países en el extremo opuesto del espectro. Los cambios en Perú y México se enfocaron en ajustar los incentivos y las formas de participación en las APP, así como también en la creación de nuevas herramientas legales para el desarrollo de la infraestructura. Dichos cambios reflejan la madurez institucional que estos países han logrado, aunque, incluso estos mercados más desarrollados, siguen invirtiendo en la creación de capacidades.

En países con marcos institucionales menos establecidos fueron necesarios mayores esfuerzos para ampliar las reformas. La mayoría de los países que crearon nuevos sistemas para implementar APP concentraron un cierto nivel de planificación e implementación en agencias nacionales o unidades especializadas en APP, como lo hicieron Guatemala, Honduras y Uruguay, al aplicar este modelo creando nuevas agencias para promover el desarrollo de APP. Por su parte, El Salvador, Jamaica y Trinidad y Tobago están siguiendo procesos parecidos. Las reformas en Guatemala y Honduras, y la reforma pendiente en El Salvador ofrecen diseños institucionales similares que incluyen la creación de nuevas agencias nacionales de planificación

e implementación de las APP acompañadas por agencias hermanas que supervisan los contratos. En estos países las reformas crearon (o crearán en el caso de El Salvador) organizaciones completamente nuevas que requerirán de inversiones significativas en el desarrollo del capital humano.

### Las energías renovables como punto de entrada para el capital privado

Las inversiones en energías renovables han ganado protagonismo como punto de entrada para el capital privado en los mercados de generación de electricidad en la región (ver artículo “De campos verdes a motivos verdes: ¿Pueden las APP impulsar la agenda ambiental?”). Brasil, Nicaragua y República Dominicana, entre otros países, aprobaron leyes que incentivan la inversión en fuentes alternativas de energía, incluyendo beneficios tributarios y precios preferenciales para la venta de energía. Incluso en países como Costa Rica y Uruguay que tienen mercados de electricidad cerrados, los formuladores de políticas públicas abrieron la puerta a la inversión privada, limitada, a través de proyectos de energía renovable. Costa Rica restringió las instalaciones de generación privada a 50 MW e impuso un tope de 30% para la generación privada de electricidad. En años recientes, Ecuador rechazó la mayoría de la inversión privada en infraestructura, aunque, por otro lado, implementó un programa de incentivos

para la producción de energía renovable que incluye acuerdos para la compra de energía a 15 años. No obstante, reformas como las propuestas al esquema de precios de Panamá, por ejemplo, generaron preocupaciones acerca de la posibilidad de que estos precios e incentivos pudieran distorsionar la inversión privada en proyectos que no son sostenibles financieramente.

### **Cierta resistencia a las APP evidencia la necesidad de aumentar la coordinación entre las partes interesadas y realizar estudios de impacto rigurosos**

La resistencia a proyectos bajo el esquema de APP se convirtió en una tendencia limitada, pero importante. Más allá de Venezuela, Argentina y Ecuador, (que redujeron substancialmente o eliminaron totalmente la inversión privada en infraestructura como parte de su política de estado) otros países experimentan resistencia social frente a algunos de estos proyectos. En Perú, protestas relacionadas con el impacto social y ambiental de proyectos de recursos naturales e infraestructura asociada llevaron a la creación de una nueva legislación que requiere que se consulte a las poblaciones indígenas antes de la fase de implementación. Tales acciones requerirán un aumento de la coordinación entre las partes interesadas, al igual que estudios de impacto ambiental y social más eficaces. En Costa Rica, incluso proyectos que remediaron déficits de infraestructura significativos enfrentaron la oposición vigorosa de algunos grupos de interés. En uno de los casos, por ejemplo, una de las concesiones de carreteras resultó en conflicto con los derechos de vía de la población y evidenció la falta de preparación del sistema judicial para adjudicar dichos casos. La resistencia social resalta la importancia de la voluntad política y social a favor de las APP y también muestra que algunas áreas, tales como el sector de agua, seguirán siendo sensibles a la hora de desarrollar APP en la mayoría de los países de la región. ■

## Puestos generales

Los resultados generales del Infrascopes 2010 muestran las posiciones de los países basadas en la suma ponderada de los resultados de seis categorías. El índice califica a los países utilizando una escala del 0 al 100, donde 100 representa el ambiente ideal para los proyectos de APP.

Para obtener una información más detallada, puede referirse al índice de Infrascopes en Excel, descargándolo de forma gratuita en [www.eiu.com/lacinfscopes2013](http://www.eiu.com/lacinfscopes2013), donde se muestra un desglose más profundo de las clasificaciones generales para cada indicador.

Clasificación		2010	2012	Cambio puntaje
1	Chile	79,4	76,4	(-3,0)
2	Brasil	71,9	71,3	(-0,6)
3	Perú	68,1	69,6	(+1,5)
4	México	58,1	63,8	(+5,7)
5	Colombia	55,3	59,5	(+4,2)
6	Uruguay	34,8	49,5	(+14,7)
7	Guatemala	40,9	43,2	(+2,3)
8	Costa Rica	32,6	38,8	(+6,2)
9	El Salvador	30,7	38,2	(+7,5)
10	Trinidad y Tobago	32,2	34,3	(+2,1)
11	Panamá	36,4	34,0	(-2,4)
12	Honduras	24,2	33,7	(+9,5)
13	Jamaica	26,6	30,2	(+3,6)
14	Paraguay	24,7	28,9	(+4,2)
15	República Dominicana	24,0	25,7	(+1,7)
16	Nicaragua	17,1	20,4	(+3,3)
17	Ecuador	12,4	19,9	(+7,5)
18	Argentina	30,3	17,5	(-12,8)
19	Venezuela	5,3	5,1	(-0,2)

## Posiciones por categoría

### Marco normativo

Clasificación			Puntaje	
2012	Cambio		2012	Cambio
=1	-	Chile	75,0	(-9,4)
=1	(+1)	Perú	75,0	-
=3	-	Brasil	65,6	(-6,3)
=3	(+1)	México	65,6	(+9,3)
5	(+1)	Colombia	62,5	(+12,5)
6	(+2)	Uruguay	56,3	(+21,9)
7	(-2)	Guatemala	53,1	-
=8	-	Costa Rica	40,6	(+6,2)
=8	(-1)	Panamá	40,6	(+3,1)
10	-	El Salvador	37,5	(+9,4)
11	-	Paraguay	31,3	(+6,3)
=12	(+2)	República Dominicana	25,0	(+3,1)
=12	(+5)	Honduras	25,0	(+9,4)
=12	(-1)	Jamaica	25,0	-
=12	(-1)	Trin. y Tobago	25,0	-
=16	(+2)	Ecuador	21,9	(+15,6)
=16	(-2)	Nicaragua	21,9	-
18	(-4)	Argentina	9,4	(-12,5)
19	-	Venezuela	0	-

### Mejoras normativas afinan los marcos existentes, mientras nuevos marcos promueven la inversión privada

Desde el 2010, cinco de los 19 países en este análisis revisaron su marco normativo. Las nuevas legislaciones de México y Colombia se enfocan en afinar la definición y alcance de las APP, proveen nuevas herramientas para su implementación y corrigen defectos del marco existente. La ley de

APP de Colombia mejoró los términos generales de este tipo de contratos y limitó las posibilidades de renegociación. La nueva ley de APP también establece procedimientos obligatorios a nivel nacional, regional y local para la preparación de proyectos APP. Se espera por lo tanto que las nuevas reformas mejoren la coordinación general y los procesos para los proyectos en todos los niveles de gobierno. Gracias a estas reformas Colombia no sólo se ubica dentro de los primeros cinco mejores países por su marco normativo, sino también es el país mejor calificado dentro de la categoría "emergente". En México, el gobierno creó un nuevo tipo de contrato a largo plazo para el desarrollo privado de servicios de infraestructura pública. Por su parte, las leyes en Guatemala, Honduras y Uruguay buscan establecer a las APP como una nueva avenida para el desarrollo de infraestructura.

Estos países tienen poca experiencia con APP, pero buscan promover la inversión privada en proyectos de infraestructura. En Guatemala y Honduras existen nuevas agencias de implementación y supervisión de APP, mientras que Uruguay creó una nueva unidad especializada en APP dentro del Ministerio de Economía y Finanzas y otorgó nuevas responsabilidades a la Corporación Nacional para el Desarrollo. Guatemala también dio señales de mejoras en este sentido. Si bien ya había aprobado un nuevo marco antes de la última publicación del Infrascopes, desde entonces empezó a construir sus nuevos mecanismos de APP basados en dicha ley.

### Cambios en algunos países pero progreso estancado en otros

Un segundo grupo de países está en el proceso de proponer nuevos marcos normativos para las APP. El proyecto de ley diseñado por la Asamblea Legislativa de El Salvador es similar al implementado por los países vecinos de Guatemala y Honduras y a su vez en Jamaica, el gabinete está revisando nuevas pautas para la privatización y creación de APP. Por otro lado, Paraguay y Trinidad y Tobago reciben asistencia del Fondo Multilateral de Inversiones para crear un marco moderno que fomente el desarrollo e implementación de APP.

Tres países intentaron reformar sus marcos para APP, pero su progreso ha sido limitado. En primera instancia, la agencia principal de APP de Costa Rica solicitó reformas y un proyecto de ley de APP integral ha circulado por el Congreso, aunque no ha conseguido la atención política necesaria. Desde el 2009, el Congreso de República Dominicana revisa varios proyectos de ley de APP, pero no ha ratificado ninguno. Por último, en 2011, el gobierno de Panamá envió una nueva ley de APP al Congreso, pero tuvo que retirarla ante la oposición de los trabajadores del sector público.

Perú progresó después de afinar su sistema actual para permitir más participación del sector privado. La puntuación de Brasil cayó levemente después de que el país introdujera un programa de implementación de proyectos acelerado que disminuye las revisiones y balances, partes importantes de un proceso robusto de planificación de APP. La calificación de Ecuador sigue baja, pero mejoró después de que el gobierno definió con más detalle los límites constitucionales de la participación privada en sectores económicos estratégicos. En Argentina el marco no cambió, pero los controles de precios y tarifas congeladas hacen a las APP menos atractivas para inversionistas privados.

### Marco institucional

Clasificación		Puntaje	
2012	Cambio	2012	Cambio
=1	-	Brasil	75,0 -
=1	-	Chile	75,0 -
=1	-	Perú	75,0 -
4	-	México	58,3 -
=5	-	Colombia	50,0 -
=5	-	Guatemala	50,0 -
=5	(+2)	Honduras	50,0 (+16,7)
=5	(+2)	Uruguay	50,0 (+16,7)
=9	(+2)	Costa Rica	33,3 (+8,3)
=9	(-2)	El Salvador	33,3 -
=11	-	Jamaica	25,0 -
=11	-	Nicaragua	25,0 -
=11	-	Paraguay	25,0 -
=11	-	Trin. y Tobago	25,0 -
15	(-8)	Argentina	16,7 (-16,6)
=16	(+1)	República Dominicana	8,3 -
=16	(-5)	Panamá	8,3 (-16,7)
=18	-	Ecuador	0 -
=18	-	Venezuela	0 -

Los seis mejores países en esta categoría no cambiaron de clasificación desde el 2010, lo cual refleja la permanencia de un fuerte ambiente institucional.

### Los modelos centralizados probaron ser duraderos

Aunque sus regímenes no sean idénticos, cada uno de los países mejor posicionados, Brasil, Chile y Perú, poseen un sistema que centraliza la administración de las APP y su experiencia en el sector. En Perú, la agencia de promoción de inversiones supervisa el proceso de licitación, mientras que en el caso de Brasil, las agencias reguladoras sectoriales se encargan de esta responsabilidad.

En México, las reformas legislativas no consolidaron su sistema altamente fragmentado, pero el gobierno empleó acciones para reforzar las labores del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos a través de la creación de una plataforma para el desarrollo de proyectos y de grupos de asesores especializados en el Fondo Nacional de Infraestructura.



El nuevo marco institucional de Guatemala debe aprovechar los focos de pericia de las APP en el sector de transporte para concentrar conocimientos prácticos en la nueva agencia de APP. La estructura de la agencia y su relación con el Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica reducirá la politización del proceso de selección y concesión de las APP, a pesar de la existencia del requisito de aprobación del Congreso para todas las concesiones.

La puntuación de Uruguay mejoró debido a que el país propuso un nuevo modelo institucional que delega la responsabilidad de las APP en la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), y se aleja así del modelo que había consolidado las funciones de provisión de servicios y supervisión en instituciones como la Autoridad Nacional Portuaria y la Corporación Vial de Uruguay. Sin embargo, aunque las nuevas funciones de la CND no mezclan el suministro de servicios con la regulación, la corporación mantiene su papel como proveedor de infraestructura, además de facilitar la inversión privada.

#### **La falta de autonomía y la extralimitación gubernamental presentan retos institucionales**

Solo Argentina y Panamá obtuvieron reducciones en su puntuación en la categoría de marco institucional. El marco relativamente bien definido de Argentina carece de autonomía administrativa y financiera, lo que se evidenció cuando las habilidades de supervisión y autonomía del sector regulador de la electricidad se vieron afectadas por la continua interferencia del gobierno en el mercado. Asimismo, Panamá creó la Empresa Nacional de Autopistas para revivir fracasadas concesiones de carreteras. El diseño de la empresa podría desplazar la inversión privada, ya que ésta puede iniciar concesiones aprovechando el financiamiento no contabilizado del gobierno que cuenta con una garantía implícita.

## Madurez operacional

Clasificación			Puntaje	
2012	Cambio		2012	Cambio
1	-	Brasil	78,1	(+3,1)
2	-	Chile	71,9	-
3	(+2)	México	56,3	(+6,3)
=4	-	Colombia	53,1	-
=4	(-1)	Perú	53,1	(-3,2)
6	(+1)	Uruguay	46,9	(+9,4)
7	(-1)	Costa Rica	43,8	(+3,2)
=8	(+2)	Honduras	31,3	(+3,2)
=8	-	Jamaica	31,3	-
10	(+2)	Guatemala	28,1	(+6,2)
=11	(-3)	Argentina	25,0	(-6,3)
=11	(+7)	República Dominicana	25,0	(+12,5)
=11	-	El Salvador	25,0	-
=14	-	Nicaragua	21,9	(+3,1)
=14	(-2)	Trin. y Tobago	21,9	-
=16	(-2)	Ecuador	18,8	-
=16	(-2)	Panamá	18,8	-
18	(-1)	Paraguay	15,6	-
19	-	Venezuela	6,3	-

#### **Las buenas prácticas han surgido a través del tiempo y con la acumulación de experiencia**

República Dominicana, Honduras, Uruguay y México mejoraron sus puntajes en cuanto a su madurez operacional en comparación con el año 2010. República Dominicana ha demostrado una trayectoria de mejoras en las APP de transporte, específicamente en concesiones de carreteras. El desarrollo de varias concesiones sucesivas permitió delegar mayor riesgo en los socios privados y el contrato modelo para concesiones de carreteras ahora incluye términos estándares en cuanto a riesgos comunes y a los requisitos mínimos para que los bancos se interesen en el proyecto, lo que facilita la búsqueda de financiamiento por parte de los socios privados.

El proyecto de modernización de Puerto Cortés en Honduras bajo el esquema de APP demuestra una evolución en la política gubernamental, ya que los gobiernos anteriores habían concebido el proyecto como una inversión pública. Sin embargo, la subcontratación completa del proceso de preparación de las APP por parte de un banco

local podría poner en riesgo el interés público, aunque la nueva agencia APP está supervisando los desarrollos de proyectos muy de cerca.

México desarrolló capacidades en el Fondo Nacional de Infraestructura y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos para ofrecer asesoría técnica a las entidades que implementan APP. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también aumentó su asesoramiento a los ministerios sectoriales en el ámbito de la evaluación fiscal y análisis de costo-beneficio en torno a la estructuración de proyectos. Además, algunos estados consiguieron apoyo multilateral para desarrollar su capacidad de gestión de APP a nivel subnacional.

### La necesidad de consolidar la pericia técnica siempre es un reto en ambos extremos del espectro

Uruguay también buscó apoyo multilateral y extranjero para reforzar su pericia técnica en desarrollo de APP. A través de este apoyo el país fortaleció las capacidades del sector público para implementar la nueva ley de APP, pero se requerirán esfuerzos continuos para planificar, evaluar y estructurar concesiones de forma exitosa. La mayoría de los países de la región enfrentan una situación parecida pues muy pocos han desarrollado todas las capacidades necesarias para identificar, planificar, seleccionar e implementar APP con éxito. Incluso Chile, con una acumulación importante de conocimiento y pericia técnica en su unidad especializada en APP, enfrenta el reto de una tasa alta de rotación de personal gerencial y técnico.

## Clima de inversión

Clasificación		Puntaje	
2012	Cambio	2012	Cambio
1	-	Chile	87,6 (+1,4)
2	-	Perú	80,0 (+1,4)
3	-	Colombia	78,1 (+1,2)
4	(+1)	Brasil	76,8 (+14,6)
5	(-1)	Panamá	65,0 (+0,5)
6	(+4)	Uruguay	64,1 (+18,3)
7	(+4)	Costa Rica	61,3 (+17,2)
8	(-2)	México	60,0 (-0,4)
9	(+3)	Trin. y Tobago	59,3 (+16,3)
10	(+3)	El Salvador	58,5 (+17,4)
11	(+3)	Jamaica	56,0 (+18,5)
12	(-5)	Guatemala	54,9 (-2,1)
13	(-5)	República Dominicana	52,1 (-0,5)
14	(-5)	Honduras	51,7 (+0,3)
15	-	Paraguay	49,8 (+17,5)
16	(+1)	Ecuador	38,3 (+18,1)
17	(+1)	Nicaragua	36,2 (+18,8)
18	(-2)	Argentina	20,8 (-2,2)
19	-	Venezuela	11,0 (-1,5)

### El respaldo político a las APP es clave para atraer la inversión privada

Más allá de las comparaciones del clima de negocios y de la interferencia política en los distintos países de la región, la voluntad política a favor de las APP juega un papel importante en determinar el clima de inversión privada en infraestructura en un país. Los líderes regionales como Chile, Brasil y Perú gozan de amplio apoyo político para la inversión privada en infraestructura. En Perú, a pesar de la incertidumbre inicial, la nueva administración confirmó el alto nivel de apoyo a las APP que existe en el país al anunciar un programa de desarrollo de infraestructura con participación del sector privado por más de 10 mil millones de dólares en 2011.

Brasil, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y otros que obtuvieron aumentos en sus puntuaciones en la categoría de clima de inversión introdujeron nuevas y agresivas iniciativas para la promoción de APP y confirmaron su apoyo a las APP en los niveles más altos del gobierno. Brasil esbozó un programa de infraestructura de transporte de 66 mil millones de dólares para los siguientes 30

años. En Costa Rica, el “déficit de infraestructura” recibió la atención de la presidenta. Por su parte, el presidente de centro-izquierda de El Salvador presentó una visión pragmática y a favor de la inversión privada, e introdujo una nueva legislación de APP para concretarla. El gobierno interino de Paraguay reenfocó su atención en propuestas de APP que se encontraban estancadas.

Incluso Ecuador, cuya constitución limita severamente la participación privada en sectores estratégicos de la economía, tomó medidas para definir mejor esos límites. El gobierno identificó el Puerto de Manta como una concesión con potencial para mejorar la competitividad de las exportaciones e inicio el proceso de licitación. Dicha concesión goza de apoyo presidencial y los resultados de la licitación y la adjudicación aclararán el papel que jugará la inversión privada en los sectores estratégicos de la economía del país.

El sector de energías renovables en Nicaragua goza de apoyo político para la inversión privada mientras el gobierno trata de recalibrar la mezcla de fuentes de energía del país. Varios incentivos favorables estimularon la inversión privada en el sector y ProNicaragua, la agencia nacional de promoción de inversión, está trabajando para aprovechar ese interés y apoyo político para desarrollar otros sectores como el de transporte.

La puntuación de la categoría de clima de inversión cayó en un solo dígito en tres países desde el 2010. En Guatemala, el riesgo creciente de distorsión política contrarrestó las mejoras en el clima de negocios y el limitado apoyo político a las APP. El clima de negocios de Argentina continúa deteriorándose debido a las expropiaciones en el sector energético que siguen afectando la confianza inversionista. Asimismo, la disminución en la posición de Venezuela se debe a la creciente distorsión política que afecta al sector privado.

## Facilidades financieras

Clasificación			Puntaje	
2012	Cambio		2012	Cambio
1	-	Chile	91,7	(-5,5)
=2	-	México	72,2	-
=2	(+3)	Perú	72,2	(+11,1)
4	-	Panamá	63,9	-
=5	(-3)	Brasil	61,1	(-11,1)
=5	(+2)	Colombia	61,1	(+5,5)
7	(-1)	Trin. y Tobago	55,6	(-2,7)
8	-	El Salvador	47,2	-
=9	-	Costa Rica	41,7	-
=9	(+2)	Uruguay	41,7	(+11,1)
11	(+3)	Guatemala	33,3	(+11,1)
=12	(-1)	República Dominicana	25,0	(-5,6)
=12	(+1)	Paraguay	25,0	-
=14	(+1)	Ecuador	22,2	(+5,5)
=14	(+1)	Jamaica	22,2	(+5,5)
=16	(-6)	Argentina	16,7	(-16,6)
=16	(+2)	Honduras	16,7	(+5,6)
=16	(-1)	Venezuela	16,7	-
19	-	Nicaragua	8,3	-

### La estabilidad macroeconómica y el interés de los inversionistas impulsan algunas mejoras

Desde el 2010 tres países mejoraron su puntaje en dos dígitos: Perú, Uruguay y Guatemala. Este aumento es, en parte, consecuencia de la estabilidad macroeconómica alcanzada por estos países en los últimos años y al creciente interés de los inversionistas en las APP, pero también se debe a avances específicos de cada uno de los países. En este sentido, Perú profundizó sus mercados capitales incorporando una mayor cantidad de opciones para financiar proyectos de infraestructura privados. Cada vez más inversionistas institucionales están actuando en los mercados secundarios, lo que aumenta la liquidez. Además, el desarrollo de herramientas para cubrir tasas de interés y tasas de cambio ofrece más opciones para manejar riesgos financieros.

Uruguay se benefició de un manejo fiscal prudente y además se espera que la carga de su deuda pública siga disminuyendo gradualmente. En Guatemala, el fuerte interés por parte de los inversionistas chinos, colombianos, mexicanos y

canadienses aumentó las opciones financieras para la inversión privada en infraestructura.

### Subsidios mal enfocados podrían limitar inversiones

En América Latina y el Caribe, por lo general, los subsidios a consumidores de electricidad están mejor enfocados que los subsidios a consumidores de agua. En por lo menos diez de los países analizados en el Infrascopes, los proveedores de agua operan bajo esquemas de subsidios que amenazan su sostenibilidad financiera, restringiendo la inversión en el sector y desalentando la inversión privada, aunque existen excepciones como Chile y Perú que solamente subsidian el consumo mínimo y Trinidad y Tobago que no ofrece subsidios para el suministro de agua.

Tanto Argentina como Brasil vieron sus calificaciones caer en esta categoría. El riesgo de pago del gobierno de Argentina aumentó como consecuencia de la desaparición del superávit primario y de nuevas leyes que hicieron menos estrictos los requisitos para facilitar el acceso del gobierno a las reservas internacionales en el banco central. En Brasil, el papel del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) cuenta con el potencial para reducir la disciplina del mercado cuando el banco se desempeña como la entidad crediticia primaria en el financiamiento de la infraestructura. Los subsidios a las tasas de interés del banco podrían limitar el desarrollo a largo plazo de los mercados de deuda corporativa y financiamiento de proyectos en el país.

## Factor de ajuste subnacional

Clasificación			Puntaje	
2012	Cambio		2012	Cambio
=1	-	Brasil	75,0	-
=1	(+1)	México	75,0	(+25,0)
=3	(-1)	Chile	50,0	-
=3	(-1)	Colombia	50,0	-
=3	(-1)	Perú	50,0	-
=6	(-4)	Argentina	25,0	(-25,0)
=6	(+1)	República Dominicana	25,0	-
=6	(+1)	Ecuador	25,0	-
=6	(+8)	El Salvador	25,0	(+25,0)
=6	(+1)	Guatemala	25,0	-
=6	(+8)	Honduras	25,0	(+25,0)
=6	(+1)	Jamaica	25,0	-
=6	(+1)	Paraguay	25,0	-
=6	(+1)	Trin. y Tobago	25,0	-
=6	(+1)	Uruguay	25,0	-
=16	(-2)	Costa Rica	0	-
=16	(-2)	Nicaragua	0	-
=16	(-2)	Panamá	0	-
=16	(-2)	Venezuela	0	-

### Los programas subnacionales exitosos requieren el respaldo financiero y técnico de los gobiernos nacionales

Mientras México ha fortalecido los programas de APP subnacionales, en Argentina estos programas siguen dependiendo de un gobierno nacional con problemas de liquidez. En el caso de México los factores que contribuyeron al incremento de la calificación este año fueron los cambios legales, el desarrollo de capacidades y los mecanismos de financiamiento en proceso de evolución. Aunque las APP a nivel subnacional todavía enfrentan retos debido a la escasez de recursos financieros a nivel municipal, la falta de capacidades y la necesidad de mayor transparencia.

Las provincias argentinas gozan de cierta autonomía, pero el gobierno federal vetó algunos proyectos de APP y aún no ha proporcionado un marco normativo facilitador. La falta de estabilidad macroeconómica, combinada con la relación a veces contenciosa entre el gobierno nacional y los de las provincias limitó el desarrollo de las APP a nivel subnacional, lo que, en conjunto,

causó la reducción de la puntuación de Argentina. Además, la disminución en la recaudación de las provincias debido a factores económicos amplía la necesidad de transferencias del gobierno federal para mantener su estabilidad fiscal y aumenta su dependencia económica.

En el año 2012, varios estados y municipios de Brasil reactivaron concesiones de agua y saneamiento, enfocándose en el manejo integral de los sistemas, donde los ministerios federales apoyan a gobiernos subnacionales en el desarrollo de las APP y supervisan su implementación. La nueva ley de APP de Colombia favorece en cierta medida la descentralización en la toma de decisiones, estandariza los procedimientos de APP en todo el gobierno y concentra la pericia técnica en la Agencia Nacional de Infraestructura, ya que en la mayoría de los casos, los funcionarios departamentales y municipales no poseen las capacidades técnicas para preparar proyectos de forma independiente. Las regiones y municipalidades de Perú tienen jurisdicción sobre la mayoría de la infraestructura subnacional, pero hasta la fecha solo han desarrollado proyectos de APP en el sector sanitario.

Tanto en El Salvador como en Honduras, los cambios en el marco institucional para facilitar concesiones subnacionales llevaron a la mejora en sus calificaciones, aunque todavía no se han implementado proyectos bajo los nuevos esquemas. Sin embargo, funcionarios de gobierno en los países vecinos de Costa Rica y Nicaragua señalaron que las concesiones subnacionales podrían resultar poco atractivas para el sector privado debido a que, en comparación con las concesiones nacionales, estas son para proyectos más pequeños. La mayoría de los países en este análisis carecen de experiencia en APP a nivel subnacional, aunque en muchos de los casos estos proyectos sean legalmente posibles. ■

## Comentarios por país

En esta sección se presentan los principales resultados de cada país en el índice. Para obtener los perfiles completos de cada país y los resultados para cada indicador, consulte el índice subyacente y la pestaña “country profile” en [www.eiu.com/lacinfroscope2013](http://www.eiu.com/lacinfroscope2013).

### ■ Argentina

**Argentina cuenta con los requisitos necesarios para implementar APP, pero corre el riesgo de oxidarse ante la continua intervención gubernamental que disuade a los inversionistas.**

La capacidad para desarrollar APP en Argentina se vio afectada debido al énfasis de la administración actual en dar prioridad a la inversión pública por sobre la inversión privada. El país cuenta con un marco normativo e institucional bien definido desde finales de los 80 y principios de los 90, pero este no se ha aprovechado desde la crisis económica de 2001-2002. La voluntad política y social para desarrollar APP es mínima, principalmente debido a su asociación con las privatizaciones y desregulaciones de los 90 que precedieron a la crisis económica. La interferencia política en proyectos de infraestructura ha precipitado un deterioro en la capacidad pública para planificar y supervisar las APP y los procesos de licitación suelen tener poca competencia y ser poco transparentes. Por su parte, las cortes han dado fallos contradictorios en temas claves, por lo que Argentina enfrenta más de

20 casos pendientes ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) hasta septiembre del 2012, de los cuales la mayoría están relacionados con el congelamiento de tarifas de servicios después de la crisis económica del 2001.

Los controles de cambio de moneda, las restricciones de flujos de capital, los límites de rentabilidad, los controles de precios y tarifas y las barreras a la importación imponen obstáculos al sector privado para invertir en infraestructura. Los controles de precios invalidaron la posibilidad de emplear contratos para fijar precios y niveles de servicio para las APP y en el mismo sentido, el gobierno no ha respetado contratos privados en casos considerados de interés nacional. Además, gran parte de la población rechaza los aumentos de precios después de una década de controles que distorsionaron el mercado.

Aunque las limitaciones presupuestarias podrían hacer a las APP más atractivas, pues le ofrecen al gobierno la posibilidad de satisfacer las necesidades de infraestructura del país, los líderes políticos solo están considerando seriamente proyectos financiados por el gobierno. Las autoridades subnacionales han otorgado concesiones de agua, pero con resultados mixtos. A su vez, las concesiones de transporte enfrentan controles de tarifas, a pesar de la existencia de subsidios diseñados para compensarlos. Finalmente, en el sector de electricidad, los participantes privados han evitado realizar

inversiones grandes debido a una percepción negativa del riesgo, optando por encargarse de la operación y mantenimiento de plantas de electricidad. Las puntuaciones de Argentina han disminuido en todos los indicadores de este análisis desde el 2010, lo cual evidencia un entorno difícil para las APP y una alta dependencia del financiamiento público para inversiones en infraestructura.

## ■ Brasil

**Las necesidades de infraestructura crean un ambiente sólido pero también desafiante en Brasil. Un programa de vía rápida acelerará la implementación, pero podría poner en riesgo la calidad de los proyectos.**

La economía más grande de América Latina enfrenta necesidades de infraestructura enormes, pero la capacidad técnica limitada sigue demorando el crecimiento de las APP. Mientras los proyectos en los sectores de transporte y agua son más viables políticamente, implementar las APP en el sector de electricidad sigue siendo un poco más delicado. Sin embargo, la capacidad de supervisión está más desarrollada para las APP del sector de electricidad que las del sector de transporte. Existen agencias dentro del Ministerio de Transporte que supervisan a las APP para los diferentes medios de transporte (tierra, aéreo y marítimo) pero no existe un regulador autónomo del sector, mientras que un regulador nacional supervisa el sector de electricidad. Los gobiernos municipales manejan el sector del agua, con una actividad de concesiones creciente en el 2012. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) aumentó la capacidad técnica del gobierno como un consultor de preparación de proyectos desde el 2007.

Como anfitrión de próximas citas deportivas mundiales, Brasil ha experimentado una mayor presión para entregar proyectos de infraestructura y, aun así, las demoras han persistido. El gobierno implementó un programa de licitaciones acelerado para superar los cuellos de botella relacionados con la capacidad técnica en la planificación,

preparación y supervisión de proyectos. Sin embargo, en vez de aumentar la capacidad en estas áreas, el programa podría reducir el rigor de selección, planificación e implementación. El gobierno también pretende utilizar este proceso para el principal programa nacional de desarrollo, generando preocupaciones sobre los efectos que pueda tener la reducción de preparación y planificación en la calidad de los proyectos.

El marco normativo sigue igual en Brasil, mientras el clima de inversiones ha mejorado desde el 2010. Los mercados financieros son profundos y líquidos, pero el BNDES juega un gran papel en el financiamiento de las APP, que podría aumentar su rentabilidad al combinarse con el financiamiento privado; pero también podría disminuir la disciplina del mercado al ser el BNDES la entidad crediticia primaria. Igual que otros países en la región, Brasil fomentó el desarrollo de energías renovables en el sector de electricidad con un programa especializado de licitación para contratos de energías alternativas.

## ■ Chile

**Chile continúa liderando la región en su estado de preparación y capacidad para iniciativas APP, pero debe mejorar su gestión de capital humano para mantener su puesto como líder regional.**

Chile encabeza el desarrollo de APP en América Latina y el Caribe con un largo historial de experiencia y un marco normativo sólido que permite concesiones en varios sectores. La mayoría de la generación de electricidad está privatizada, el sector privado provee casi todos los servicios de agua y saneamiento en las zonas urbanas desde el año 2000; y las APP en transporte son comunes. Chile lidera la región con un marco normativo actualizado. La Ley de Concesiones de Obras Públicas de 2010 dio resultados al incrementar el interés del sector privado para participar en los proyectos de infraestructura. Dicha ley niveló el campo de juego para la participación privada, mientras que estableció criterios más objetivos para reducir las tasas de renegociación y limitar la

transferencia involuntaria de riesgo comercial al gobierno.

En general, el sistema de evaluación de inversiones está bien estructurado, pero en los últimos años el proceso de toma de decisiones para algunos proyectos se ha vuelto más politizado. Los gastos previos a la inversión inicial de las APP estuvieron exentos del análisis de rentabilidad social en 2011-2012, aunque será corregido desde el 2013 en adelante. Los entes reguladores sectoriales podrían beneficiarse de una mayor autonomía de los ministros en puestos políticos. Altas tasas de rotación de personal en algunas áreas del sector público, puesto en evidencia por el nombramiento de cuatro ministros de energía en dos años, disminuyeron la capacidad del sector público para planificar APP. La falta de capacidad se vio reflejada en algunas demoras en la implementación de proyectos por retrasos en los estudios de ingeniería e impacto ambiental. Sin embargo, Chile goza de una larga historia de voluntad política a favor de las APP, por lo que en general, las acciones del gobierno hacia las APP son proactivas y fomentan su desarrollo. La agencia nacional especializada en las APP trabaja estrechamente con gobiernos municipales para el desarrollo de proyectos.

Las condiciones de los mercados financieros son propicias para el financiamiento de las APP. El financiamiento por parte de los bancos ha vuelto a los proyectos a través de crédito sindicado y préstamos a mediano plazo. En general, las licitaciones son transparentes y eficientes, pero existen indicaciones que muestran que el mecanismo actual de licitación en el sector de electricidad ha limitado la entrada de nuevos proveedores, lo que sugiere regular más eficientemente los contratos de distribución, actualizar las reglas de interconexiones a la red e imponer la autonomía del centro de despacho. En el sector de transporte, las licitaciones han sido competitivas, con inversiones significativas en el financiamiento de los proyectos viales.

## ■ Colombia

### **La nueva ley va por el rumbo indicado, pero debe enfrentar altas tasas de renegociación y sus consecuencias fiscales.**

Una nueva ley de APP, aprobada en enero de 2012, amplía el historial existente en Colombia, fomentando una mayor cantidad de APP a nivel nacional y subnacional. Dicha ley aumenta la estandarización del proceso de concesión, limita las renegociaciones de contratos y establece criterios más objetivos para la concesión de obras. La ley debe incrementar las APP para el transporte a nivel subnacional a través del establecimiento de un conjunto de procedimientos estandarizados y el aumento de la coordinación entre la Agencia Nacional de Infraestructura y los gobiernos departamentales y municipales. La aprobación de la ley demuestra la continuidad de la voluntad política a favor de las APP de un gobierno al otro.

A pesar de la experiencia creciente de Colombia con las APP, el país sigue con oportunidades para mejorar su capacidad técnica, sobre todo en términos de la distribución de riesgos. El gobierno anterior renegoció varias APP, transfiriendo pagos a gobiernos futuros y acumulando una deuda implícita de pagos de concesiones diferidos equivalente al 5% del PIB en el 2010. La nueva ley de APP debe limitar tales riesgos en el futuro a través de la restricción de las renegociaciones pero esto no abarca todas las preocupaciones.

En 2011, el antes Instituto Nacional de Concesiones (INCO) se convirtió en la nueva Agencia Nacional de Infraestructura para centralizar la responsabilidad de las APP en varios sectores. A pesar de su falta de experiencia en la planificación de proyectos, la mayoría del personal que integra la nueva agencia fue transferido del INCO. Por su parte, la Tesorería ha obtenido alguna experiencia en la evaluación de pasivos contingentes, que podría ayudar a limitar el riesgo financiero del estado a partir de las APP. En el sector de electricidad, los generadores privados basan sus decisiones de inversión en los precios del mercado y venden mayormente a los distribuidores estatales.



## ■ Costa Rica

**Costa Rica goza de un marco institucional estable, pero el progreso dependerá de la habilidad del gobierno para convencer a todas las partes interesadas (dentro y fuera del gobierno) sobre los beneficios de las APP.**

El sector de transporte ha sido y seguirá siendo el sector dominante para las APP en Costa Rica. La ley 7762/8643 limita las APP en el sector de electricidad (y también en telecomunicaciones y salud, ambos fuera del alcance de este análisis), prohibiendo las concesiones, pero permitiendo proyectos Construir-Operar-Transferir (BOT, por sus siglas en inglés). La oposición pública a la privatización del sector del agua ha dificultado el otorgamiento de concesiones en este ámbito. Las APP exitosas se han desarrollado en proyectos de autopistas con peaje y aeropuertos, pero incluso estos proyectos han enfrentado oposición y se han visto en la necesidad de realizar cambios sobre la marcha. El Consejo Nacional de Concesiones (CNC) es la agencia coordinadora de las concesiones, encargada de preparar, licitar y supervisar los proyectos. Los Ministros sectoriales y representantes de la industria conforman la junta directiva del CNC, mientras una secretaría ejecutiva controla las operaciones diarias. El CNC es responsable de manejar las concesiones en Costa Rica, pero es solo una de las varias agencias que deben aprobar las APP y carece de recursos. La diversidad de agencias involucradas en el proceso dificulta que una entidad en particular como el CNC impulse la agenda hacia adelante, especialmente debido a que las decisiones del CNC no son finales y definitivas mientras otras modalidades de APP se encuentran fuera del alcance del CNC.

Costa Rica es uno de los pocos países de América Latina y el Caribe que no ha reestructurado su industria eléctrica. La empresa estatal Instituto Costarricense de Electricidad está integrada verticalmente y controla la gran mayoría de la generación y porciones significativas de transmisión y distribución de electricidad. El sector privado solo puede invertir en pequeños proyectos

de energías renovables de hasta 50 MW y el total de generación privada no puede exceder el 30% de la capacidad de generación del país.

La ley permite que existan APP subnacionales, pero hasta la fecha, la actividad solo ha sido a nivel nacional. El proceso de licitación es justo y transparente, pero el gobierno podría beneficiarse al colocar reglas más claras para la selección de los ganadores y al mejorar el diseño de los modelos de negocio de los proyectos APP. La existencia de múltiples avenidas de apelación asegura regulaciones transparentes y justas, pero también hace que el proceso de aprobación de contratos con el sector público sea lento y litigioso. La falta de derechos de intervención para acreedores ha aumentado el riesgo para los inversionistas. Con su experiencia en APP, Costa Rica ha mejorado su distribución de riesgos, pero aun así el manejo de riesgos todavía es un área a mejorar. Un incremento substancial de los proyectos de APP solo es probable si Costa Rica logra un consenso amplio en las fuerzas políticas y sociales que demuestre que las APP representan una opción factible para satisfacer el déficit de infraestructura que la presidenta ha señalado. Las movilizaciones sociales han estancado algunos proyectos y han aumentado la cantidad de riesgos en la implementación.

## ■ República Dominicana

**La falta de un marco específico para las APP ha limitado una adopción extensa, pero el modelo sigue evolucionando en sectores específicos.**

A pesar de la falta de una ley específica para las APP, República Dominicana ha implementado concesiones en el área del transporte, en especial en autopistas con peajes y aeropuertos. La ley de adquisiciones públicas aprobada en el 2006 (Ley 340-06) regula las concesiones en general, pero los términos específicos suelen establecerse en el contrato de cada proyecto. Este arreglo ha creado condiciones inestables para la participación privada.

Los ministerios sectoriales pueden otorgar concesiones en sus respectivas áreas, mientras que la Ley 340-06 designa a la oficina de

adquisiciones de cada ministerio como la autoridad competente para supervisar las APP. En el sector de transporte, por lo menos cinco agencias pueden planificar y manejar APP a nivel nacional. Dicha descentralización de la experiencia ha creado focos aislados de éxito dentro de los sectores. Aunque en el sector de transporte, la implementación de las concesiones para autopistas con peaje y aeropuertos fue exitosa. Los puertos marítimos han enfrentado dificultades para consolidar el apoyo de todas las partes involucradas. La necesidad de aprobación de toda concesión por parte del Congreso, incluso al nivel municipal, ha limitado las APP subnacionales.

La distribución de riesgos de las APP fue evolucionando a medida que el gobierno de República Dominicana acumuló experiencia en este tipo de contratos. A través de las sucesivas APP de autopistas con peajes el gobierno desarrolló un modelo de contrato que incluye términos mínimos para estandarizar la distribución de riesgo de las APP en ese país. Aunque estos avances atraen capitales privados, vestigios del riesgo de una crisis energética en el 2003 restringen la inversión en el sector de la electricidad. Existe voluntad política a favor de proyectos para mejorar la eficiencia de la generación de energía, pero los altos subsidios de la tesorería nacional y la falta de liquidez en la empresa estatal de energía impactan en las altas primas de riesgo de los proyectos y mantienen altos precios mayoristas. Sin embargo, los incentivos para energías renovables establecidos en 2007 (Ley 57-07) promovieron la creación de los dos primeros proyectos de energía eólica.

En general, las decisiones de las APP son politizadas, una situación que se agrava debido a la necesidad de que cada proyecto sea aprobado por el presidente y el Congreso. El sentido político de las APP hasta la fecha ha socavado los esfuerzos para alcanzar una planificación objetiva y ha creado dudas sobre algunos proyectos de transporte público. El gobierno necesita reforzar su capacidad de supervisión para asegurar la implementación exitosa de los proyectos. En los últimos años, la resolución de disputas a través de arbitraje nacional e internacional se ha convertido en una alternativa

creíble al sistema judicial nacional y ha aumentado la confianza de los inversionistas.

Las licitaciones de APP generaron competencia limitada en el mercado y el gobierno ha concedido la mayoría de los proyectos a través de un proceso de negociación bilateral. En el pasado el gobierno concedió proyectos hidroeléctricos a través de una negociación directa, pero la participación de la banca multilateral ha mejorado las normas. Sin embargo, la influencia de contactos políticos es igual de importante, si no más, que las regulaciones formales. Por lo general, las concesiones que se desarrollan a través del modelo de financiación de proyectos presentan un proceso de licitación más transparente y están abiertas a todas las empresas nacionales e internacionales. Esta tendencia debe continuar debido a que la banca multilateral y los mercados financieros internacionales siguen siendo las principales fuentes de financiación para proyectos de infraestructura.

## ■ Ecuador

**Ecuador ha puesto pausa en sus esfuerzos para desarrollar APP desde el 2007, pero en los últimos dos años, se vieron avances en el contexto de un proceso altamente politizado.**

Desde la Constitución del 2008 Ecuador experimenta una marcada disminución en el desarrollo de APP en comparación con el periodo de liberalización económica de fines de los 90 y principios del 2000. Las reformas de 2007-2008 alteraron el marco de APP vigente desde 1993 en detrimento de la inversión privada. El marco actual delega responsabilidades a los ministerios sectoriales. Aunque no hay una autoridad central desde que el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONMA) se fusionó con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en 2009, la oficina del presidente ha ocupado este rol para las APP que cuentan con su apoyo político, como por ejemplo los proyectos de energías renovables. El ente regulador de la industria eléctrica (CONELEC) facilita acuerdos de compra de energía a 15 años y otorga venta preferencial para proyectos de

energías renovables de hasta 50 MW. Algunos ministerios del gobierno han presionado para lograr una reingeniería del sistema actual y así volver a centralizar los conocimientos de las mejores prácticas de APP entre las agencias que siguen manejando concesiones vigentes, pero cualquier acción necesitaría el apoyo de la oficina del presidente.

La Constitución del 2008 y sus leyes asociadas limitaron o eliminaron el papel del sector privado en el desarrollo de infraestructura y redujeron la habilidad del Estado para asociarse con este sector de la economía. El Estado se reserva el control de los sectores estratégicos para sí mismo, incluyendo los sectores de energía, transporte y agua. La constitución prohíbe la arbitración internacional entre el estado y entidades privadas, y Ecuador se desligó de la CIADI en enero del 2010. Además el Estado solo puede autorizar concesiones en estos sectores estratégicos en circunstancias excepcionales. El Código de Producción del 2010 estableció que las concesiones excepcionales se pueden realizar cuando la mismas son de interés público, cuando el Estado no posee los recursos técnicos o financieros para proveer un determinado bien o servicio, o cuando las empresas públicas o mixtas existentes no pueden satisfacer la demanda inmediata, criterios generales que se encuentran definidos más a fondo por los ministerios reguladores de los sectores estratégicos. En la práctica, la oficina del presidente ha certificado cualquier caso excepcional para que esto procediera a concesión, creando un proceso de selección de APP altamente centralizado y politizado.

El Puerto de Manta, que el concesionario previo abandonó en 2008 después de disputas con el gobierno, está otra vez disponible para su concesión luego de varios años de estar en manos del gobierno. El presidente identificó este puerto como una prioridad para mejorar la competitividad de las exportaciones. Sin embargo los procedimientos a seguir para la licitación del puerto no están muy claros. La nueva concesión del Puerto de Manta será una prueba de la voluntad del gobierno para distribuir los riesgos en tal forma que pueda atraer la inversión privada a un costo razonable.

## ■ El Salvador

### **El Salvador ha realizado avances prácticos mientras los cambios normativos siguen en proceso.**

Aunque el país todavía no posee una ley marco para las APP, El Salvador ha avanzado en las APP de transporte y cuenta con un sector eléctrico con alto nivel de inversión privada. Desde el 2009, el poder ejecutivo ha emprendido esfuerzos para reformar el sistema APP, pero el poder legislativo no ha cooperado en todos los casos. Sin embargo, un proyecto portuario de alta prioridad en La Unión ha avanzado lentamente hacia un modelo de APP desde el 2011. El gobierno rebasó las fechas límites de las licitaciones anteriormente previstas y actualmente prevé completar el proceso de concesión a finales de 2013.

En enero de 2012, el presidente, presentó la primera iniciativa de ley de APP a la Asamblea Legislativa, que delimita el marco institucional, el ente supervisor, los derechos y obligaciones de los participantes privados y la terminación de contratos, sin embargo, hasta agosto del 2012, la asamblea no había aprobado la ley. Esta demora representa un riesgo ya que algunos líderes del partido en el poder no han adoptado la visión a favor de la inversión privada del presidente. Según la propuesta, los ministerios sectoriales se desempeñarían como las entidades contratantes encargadas de la preparación de proyectos y el manejo de contratos. La agencia promotora de exportaciones e inversión, PROESA (Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador), promocionaría los proyectos y manejaría el proceso de licitación, mientras los reguladores sectoriales o el regulador APP (OFAPP, Organismo Fiscalizador de Asociados Público Privados) supervisaría el cumplimiento de los contratos. El esquema propuesto cambiaría el sistema actual que fragmenta la experiencia de APP a través de los sectores y combina la implementación con supervisión, por un esquema que centraliza las licitaciones y la supervisión, mientras desacopla la implementación de la supervisión en muchos casos.

El sector eléctrico ha recibido bastante inversión privada desde su desintegración vertical en 1996. La mayoría de generación de energía y toda la distribución están privatizadas. Las empresas distribuidoras deben firmar contratos a largo plazo (diez años o más) con empresas de distribución. La selección de proyectos sigue siendo un área para mejorar. La paralización política ha traído como consecuencia una selección de APP basada en favores políticos sobre factores objetivos como forma de lograr consenso. Los funcionarios del gobierno han aumentado lentamente su capacidad de manejar las APP y este proceso podría acelerarse si la iniciativa propuesta se vuelve ley. Al mismo tiempo, las APP de transporte vial podrían limitarse por la falta de un sistema de carreteras con peaje.

## ■ Guatemala

**Desde hace dos años que la ley de APP está en vigencia pero Guatemala aún necesita probar el concepto a través de la implementación de proyectos.**

Guatemala ha demostrado un progreso incremental en las APP desde el año 2010. La única concesión de carreteras activa (Palín-Escuintla) y múltiples proyectos de generación de energía con acuerdos de compra a largo plazo demuestran un nivel bajo a moderado de experiencia en APP. El marco normativo, actualizado en el 2010, tiene el potencial de aumentar su actividad, pero la implementación de la ley ha demorado más de dos años y aún sigue en proceso. El gobierno ha realizado consultas internacionales, ha escrito el reglamento de la ley y ha formado el consejo nacional de APP. En septiembre 2012, se seleccionó el director ejecutivo de la agencia APP.

La ley 2862 está diseñada para facilitar la implementación de las APP en los sectores de transporte y electricidad, y no aplica a las APP en los sectores de agua, educación o salud. Todos los contratos para APP todavía requieren aprobación del Congreso, pero la creación de una agencia especializada en APP y el consejo nacional debería reducir el riesgo de introducir condiciones políticas

al proceso de aprobación. Adicionalmente, nuevos requisitos mejorarán la transparencia de los compromisos financieros del Estado en las APP. La historia de licitaciones competitivas es mixta, pero la ley de APP describe un proceso detallado para preparar y realizar estas licitaciones. Los primeros proyectos demostrarán (o no) si el nuevo proceso aumentará la transparencia. Comisiones especiales para cada proyecto evaluarán sus cualidades técnicas y económicas.

La agencia de APP (ANADIE, Agencia Nacional para Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica) coordinará el desarrollo de las APP, enfocada desde un principio en el sector de transporte. Los ministerios sectoriales son responsables de identificar proyectos de APP y de coordinar con ANADIE la planificación, implementación y supervisión. Existen focos aislados de experiencia en la implementación de APP dentro del gobierno, en especial en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y en el Departamento de Planificación de Proyectos en la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. Por este motivo, es probable que ANADIE dependa de la pericia externa para sus primeras APP, aunque los funcionarios del gobierno ya han demostrado que tienen la voluntad de traer expertos extranjeros cuando sea necesario.

Guatemala cuenta con planes estratégicos para incentivar la inversión en transporte y electricidad. Estos planes identifican proyectos específicos y podrían servir como una fuente de APP una vez que se termine de implementar el marco normativo. Dos años después de la aprobación de la ley de APP, la agencia encargada de supervisar el nuevo proceso (ANADIE) aún no se ha conformado y la mayoría de los observadores piensan que no se hará hasta el 2013. Los planificadores de competitividad del gobierno quieren que la inversión en infraestructura aumente como porcentaje del PIB. Tal aumento podría resultar alcanzable si el gobierno completa la implementación de la ley de APP.

## ■ Honduras

### **La nueva ley de Honduras fomenta las APP, pero el riesgo político genera preocupaciones.**

En el 2010, el gobierno hondureño aprobó la Ley de Promoción de la Asociación Público-Privada. Dicha ley codificó las responsabilidades de las agencias involucradas, estableció límites presupuestarios y cambió los criterios de selección de las APP. Como su nombre lo indica, la ley debe promocionar el desarrollo de APP en el país, pero, debido a la falta de algunos elementos, la ley no presenta un buen marco de APP. En algunos casos, la ley confunde el esquema APP con inversiones tradicionales en obras públicas y no especifica la distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado. A pesar de estas limitaciones, la ley ha actualizado el marco institucional de las APP y ha establecido una agencia especializada en APP (COALIANZA, Comisión para la Promoción de Alianzas Público-Privadas) que trabaja con los ministerios sectoriales y el sector privado para identificar y desarrollar proyectos. COALIANZA realiza análisis de rentabilidad para proyectos potenciales. La ley especifica los requisitos necesarios para las licitaciones, diseñados para aumentar la transparencia, los cuales incluyen la evaluación de propuestas y notificación pública de nuevas licitaciones. COALIANZA es la agencia contratante para las APP, pero también existe un ente regulador (SAPP, Superintendencia de Alianza Público Privada) encargado de supervisar el cumplimiento de los contratos APP. SAPP debe equilibrar el poder de COALIANZA, pero ninguna de las agencias ha sido probada y su eficacia dependerá de la experiencia de su personal, sus recursos y el apoyo político.

El gobierno actuó de forma rápida para poner a prueba su nuevo marco de APP en el sector de transporte a través de la modernización del Puerto Cortés y el Corredor Logístico. En el sector de la electricidad, la empresa estatal de electricidad (ENEE, Empresa Nacional de Energía Eléctrica) tiene años de experiencia comprando energía de generadores privados, los cuales producen más

del 60% de la electricidad del país. Aumentar la actividad de las APP en el sector dependerá de la eficacia con la que ENEE maneje sus finanzas. En el pasado, la empresa utilizó transferencias del gobierno y créditos de los proveedores privados como fuentes de financiamiento. Recientemente, se cancelaron algunos subsidios y se normalizaron las tarifas, pero otros intentos para mejorar la eficiencia y sostenibilidad de la empresa se han visto estancados. Entre las señales positivas se incluye el interés continuo del sector privado en la generación de electricidad, evidenciado por una subasta para proveer 250 MW con la participación de más de 40 empresas privadas. Igual que en otros países de la región, los proyectos de energías renovables son una prioridad política para las APP.

Por lo general, existe voluntad política a favor de las APP. Los dos grandes proyectos de transporte han visto un avance en los últimos años, pero, el futuro de las APP en Honduras dependerá de la implementación exitosa de estos proyectos. Sin embargo, las amenazas de expropiación de por lo menos dos ingenios generaron preocupación entre la comunidad de negocios y, en cierta medida, pusieron en duda el compromiso del gobierno por promover la inversión privada.

## ■ Jamaica

### **Jamaica prepara un nuevo marco, pero algunas de sus decisiones plantean problemas de transparencia. Se esperan mejoras como resultado del fortalecimiento institucional y control de la transferencia de riesgo al estado.**

Un nuevo marco normativo de APP fue aprobado por el gabinete de Jamaica en septiembre de 2012. El marco ofrece un resumen del proceso de APP propuesto y trata la distribución de riesgos. En mayo de 2012, el gobierno anunció la creación de una secretaría para las APP dentro del Banco de Desarrollo de Jamaica. La unidad coordinará la actividad identificando nuevos proyectos y revisando los mismos junto con los ministerios sectoriales, como por ejemplo el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. La unidad de APP

clasificará los proyectos potenciales y los pasará al gabinete para su aprobación. El Banco de Desarrollo de Jamaica maneja el proceso de licitaciones de concesiones, mientras la Comisión de Comercio Justo y la Comisión de Prevención de Corrupción garantizan su transparencia. La secretaría de APP y el sector de transporte recibieron asistencia técnica multilateral para mejorar la implementación de las APP. Mientras tanto la asistencia bilateral se ha enfocado en mejorar la supervisión regulatoria. Las limitaciones presupuestarias del gobierno contribuyeron al acuerdo entre los dos partidos políticos principales en que las APP representan un modelo factible para el desarrollo de la infraestructura necesaria.

El fortalecimiento de las instituciones es un reto clave, especialmente porque Jamaica tiene un historial de evaluación de proyectos débil. Las negociaciones con los ganadores después de finalizado el proceso de licitación reducen la disciplina del proceso de contratación, al igual que la falta de licitaciones competitivas. Tras obtener préstamos de China, el gobierno otorgó grandes proyectos viales dentro del Programa Jamaicano de Desarrollo de Infraestructura a una empresa estatal de ese país, Empresa China de Ingeniería de Puertos (CHEC), a través de un proceso de adquisición de fuente única. Además, existe cierto nivel de riesgo de expropiación administrativa, destacado por la disputa judicial de más de quince años entre la Sociedad Cooperativa de Transporte Nacional (NTCS) y el gobierno. Numerosos fallos anulados y apelaciones en varios foros, incluyendo la arbitración, la Corte Suprema y el Consejo Privado, caracterizan esta larga disputa.

Las APP del sector transporte se beneficiaron de mejoras en la supervisión de entidades autónomas vinculadas al Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Por ejemplo la Autoridad de Carreteras con Peaje supervisa la calidad de servicio, vigila los derechos de usuarios y hace que se cumpla con las tarifas acordadas. Existen entes reguladores parecidos para los aeropuertos y los puertos marítimos, equilibrando el poder del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en la regulación y administración de las APP. En el

sector de electricidad, los altos costos de nuevos proyectos de generación produjeron dudas sobre la transparencia y justicia del sistema actual. A diferencia de otros países de la región, el gobierno invirtió fondos públicos, en vez de conseguir fondos privados, en los proyectos de energías renovables. El sector sanitario sigue en la espera de una reforma normativa que aclare sobre quiénes recae las responsabilidades de regulación, planificación y operaciones.

## ■ México

**México realiza mejoras pero algunos problemas como la falta de transparencia y la falta de apertura del sector de la electricidad presentan retos para un mayor desarrollo de las APP.**

El Congreso mexicano aprobó una nueva ley de APP en enero del 2012, entrada en vigencia a finales del mismo año. Dicha ley simplifica el marco de las APP al definir y habilitar un nuevo tipo de contrato a largo plazo para el desarrollo privado de servicios de infraestructura, además de mejorar la visibilidad del riesgo comercial de las APP, facilitar ajustes necesarios para los contratos, reforzar los derechos de los acreedores y requerir una distribución razonable de los riesgos de los proyectos. Asimismo, reducirá la ambigüedad judicial sobre el derecho de vía para proyectos de transporte y se aplicará a nivel nacional y subnacional. La ley no consolida el marco institucional fragmentado de México. Y los ministerios sectoriales seguirán siendo la principal autoridad competente frente a las APP sin que otra autoridad independiente supervisara el cumplimiento de los contratos.

El gobierno federal ha desarrollado APP de transporte de forma extensiva, incluyendo carreteras interestatales, aeropuertos, puertos marítimos y ferrocarriles, y la nueva ley trata muchas de las deficiencias del sistema anterior. Esta ley refuerza la planificación de las APP, requiere estudios de impacto ambiental y social, análisis de rentabilidad y calidad-precio, así como también estudios de factibilidad financiera. La selección de proyectos mantuvo un componente subjetivo

que involucraba la negociación con el estado y actores locales, pero el gobierno federal inició una revisión estratégica con el propósito de vincular más estrechamente la infraestructura de transporte con los objetivos de competitividad económica. Los gobiernos subnacionales han implementado APP para agua y saneamiento, y por lo menos 24 de los 31 estados y distrito federal han promulgado leyes a favor de APP. En particular, se ha implementado proyectos de energía eólica en Chiapas y transporte vial en Guanajuato, mientras la actividad APP subnacional se extiende más allá de los sectores analizados por el Infrascopes, incluyendo hospitales y museos.

Sin embargo, esta nueva ley no incluye al sector de electricidad. La industria eléctrica mexicana no se reestructuró de la misma forma que la mayoría de los otros países de América Latina y el Caribe. A diferencia del resto, es una industria operada por el estado e integrada verticalmente. La Comisión Federal de Electricidad controla todas las compras y la actividad APP se limita a unos cuantos acuerdos de compra de energía de generadores privados. Los límites constitucionales y la resistencia interna han obstaculizado la liberalización del sector. Sin embargo, el nuevo gobierno ha expresado su intención de aumentar la inversión privada en la generación de electricidad, un área donde el gobierno anterior enfrentó bastante resistencia política.

La transparencia en las licitaciones es un reto importante para la implementación de las APP. Específicamente, las licitaciones de proyectos viales se beneficiarían de una mayor transparencia mejorando la eficiencia de la distribución de recursos. La meta del gobierno es adjudicar contratos APP consistentes que aumentan el acceso a una red vial moderna a precios competitivos, mejorando la competitividad de México. El gobierno otorgó grandes proyectos a través de negociaciones directas en casos donde había un solo postor. La ley de APP requiere licitaciones competitivas, pero da excepciones para proyectos que requieren altos niveles de pericia técnica u otros recursos que limitan la competencia. La ley no requiere licitaciones nuevas en casos de modificaciones de

contratos y el sector público sigue enfocando sus experiencias en preparación de proyectos en vez de supervisión de contratos de APP actuales.

## ■ Nicaragua

**Nicaragua no posee un marco de APP unificado. Para progresar necesitará que la visión de planificación a largo plazo que permea el sector de electricidad se extienda también a otros sectores.**

Las APP se regulan por leyes sectoriales que han creado una miríada de regulaciones que varían a través de los sectores. El sector de electricidad es el más sofisticado en términos de actividad del sector privado. Aun así la falta de APP en otros sectores, a pesar de la necesidad obvia de infraestructura señala la falta de un marco institucional. El Ministerio de Transporte e Infraestructura es responsable de otorgar y supervisar concesiones viales, pero el gobierno no ha implementado concesiones viales o concesiones de servicios de agua. Propuestas específicas, como el Puerto Monkey Point y la Carretera Escénica Turística Costanera, recibieron atención de los medios, pero han enfrentado demoras en su implementación. Lograr que estos proyectos avancen y promocionar otros parecidos requeriría un marco normativo nuevo para las APP en el sector de transporte.

La crisis energética en 2006 impulsó la acción en el sector de electricidad, contribuyendo a la creación de un modelo para la inversión privada y agregando un enfoque a largo plazo para el desarrollo de recursos energéticos. Los generadores independientes tienen que vender a distribuidores privatizados o consumidores grandes, aumentando la disciplina del mercado basada en costos y tarifas prevalecientes. El gobierno creó el Ministerio de Energía y Minas en 2007 para supervisar las operaciones del sector.

El gobierno ha otorgado la mayoría de las concesiones a través de negociaciones directas entre el ministerio contratante y el concesionario. Así mismo, las licitaciones competitivas no son comunes y el marco normativo actual no ofrece

reglas para su implementación. En el caso de concesiones de energías renovables, los socios privados han presentado ofertas al gobierno, que luego son evaluadas y negociadas. La agencia nacional de promoción de inversiones (ProNicaragua) ha servido como intermediario y asesor entre el sector privado y el ministerio contratante.

En julio del 2012, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 800 que detalla el proyecto del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua y creó la Empresa Gran Nacional para construir y operar el canal. El gobierno es dueño del 51% de las acciones de la empresa, mientras que el 49% restante está disponible para la adquisición por parte de inversionistas privados con el objetivo de financiar el proyecto. La ley carece de detalles sobre el financiamiento, la evaluación de riesgos y el diseño del contrato, y no especifica quién, y bajo qué estructura, se debe manejar la Empresa Gran Nacional. Dicha ley permite a la Autoridad del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua definir estos detalles y supervisar el proyecto.

## ■ Panamá

**Existen oportunidades para las APP en Panamá, pero los marcos normativo y institucional están fragmentados y son incompletos.**

Desde el año 2010 el progreso de las APP en Panamá ha sido desparejo. El gobierno impulsó algunas iniciativas para promocionar las APP, pero estas fracasaron debido a una fuerte oposición. El gobierno envió una nueva ley de APP al Congreso en 2011, pero la retiró frente a la oposición de un grupo de trabajadores del sector público que considera que la participación del sector privado es una amenaza a su seguridad laboral. El entorno de APP se caracteriza por una legislación que varía de un sector a otro, con poca concentración de experiencia o autoridad para tomar decisiones.

Las APP en el sector de agua y sanitario siguen esperando que el gobierno determine el estado legal de la participación privada en el sector. Por otro lado, el gabinete aprobó una concesión

importante para un puerto de contenedores en Colón, demostrando la voluntad del gobierno para involucrar a la inversión privada en la construcción de infraestructura. Sin embargo, los puertos marítimos operan bajo un marco normativo distinto al de los otros sectores. Estas APP se desarrollaron a través de leyes contractuales individuales aprobadas en el Congreso, las cuales siguen un modelo de arrendador-arrendatario para la regulación de los puertos.

Tres proyectos de autopista sufrieron problemas de mala planificación y el gobierno tuvo que recuperar dos de ellos. Para revivir estas concesiones el estado estableció la Empresa Nacional de Autopistas (ENA) en el 2010. Esta empresa estatal puede emprender concesiones viales o comprar acciones en otras empresas afines y su deuda no se refleja en el balance general público, lo cual le permite operar como si fuera una empresa privada. El uso de este modelo aumenta el riesgo de reducir la disciplina fiscal del gobierno y desplazar a la inversión privada, ya que la ENA puede obtener financiamiento no contabilizado en el balance general del gobierno con una garantía fiscal implícita. Además, la ENA puede utilizar los ingresos futuros de peaje como una garantía para el financiamiento del sector privado. La ENA podría desarrollar las capacidades de planificación en el sector, pero al costo de la participación privada.

Las condiciones del mercado limitan las oportunidades para nuevas APP en el sector de electricidad. Los cambios regulatorios de 2010 llevaron a la empresa estatal de la red ETESA (Empresa de Transmisión Eléctrica) a concentrar la compra de energía de todas las empresas generadoras y luego transferirla a las empresas distribuidoras. El motivo del cambio fue la intención de contrarrestar el poder de mercado presentado por el alto nivel de concentración en el mercado de generación. El gobierno considera más cambios regulatorios, los cuales podrían establecer un sistema multi-tarifa y segmentar el mercado para contratos a largo plazo según el tipo de tecnología empleada para generar electricidad. Tal sistema corre el riesgo de distorsionar las decisiones de inversión del sector privado.



## ■ Paraguay

### **Un aumento de voluntad política a favor de las APP podría promover nuevos proyectos.**

El marco normativo actual de Paraguay no posee una jerarquía clara entre las distintas leyes existentes, por lo que la interpretación de las reglas podría variar bastante de una concesión a otra. Los ministerios sectoriales se responsabilizan por realizar los estudios preliminares, evaluar las propuestas e implementar el proceso de contratación a través de una licitación pública. Según la legislación actual una concesión no puede exceder los 30 años y la distribución de riesgos es ambigua. El Congreso tiene que aprobar cada APP a través de una ley especial, lo que ha contribuido al bajo nivel de APP en Paraguay. De hecho, durante el gobierno anterior solo se aprobó uno de los tres proyectos presentados.

En noviembre del 2011, el gobierno formalizó una relación con el Fondo Multilateral de Inversiones para diseñar un nuevo marco normativo para las APP en el sector de transporte. Este marco podría permitir que el gobierno actúe sobre planes anteriores para concesiones de infraestructura de transporte para desarrollar carreteras, aeropuertos y una hidrovía en el Río Paraguay-Paraná. El Congreso aprobó el Sistema Nacional de Inversión Pública, una nueva división dentro del Ministerio de Hacienda, la cual realizará los análisis de rentabilidad tanto de las inversiones públicas como de las APP, con el apoyo inicial de asesores externos.

Paraguay tiene poca experiencia con concesiones. La ley 1614 les da prioridad a los gobiernos municipales en la provisión de servicios de agua. La fuerte oposición pública ha impedido las privatizaciones en el sector. Una empresa estatal (ANDE, Administración Nacional de Electricidad) controla toda la industria eléctrica como una unidad integrada verticalmente. El sector privado no participa en la provisión de electricidad, pero un nuevo marco normativo bajo la consideración del Congreso podría abrir la industria a la inversión privada. Sin embargo, los esfuerzos para las

reformas no son seguros y podrían enfrentar una oposición parecida a la del sector del agua.

## ■ Perú

### **Perú sigue evolucionando, pero la resistencia social presenta un nuevo reto.**

La ley de concesiones de obras públicas de 1996 forma la base de un marco bien desarrollado para las APP. Las modificaciones en el 2007 y el 2008 racionalizaron las regulaciones de fondos de inversión del gobierno y permitieron concesiones cofinanciadas. La última modificación, aprobada en julio de 2011, permitió al sector privado presentar propuestas al gobierno para proyectos cofinanciados. Todas las concesiones con garantía o participación del gobierno están sometidas a un análisis calidad-precio que considera todas las opciones de entrega del servicio. Una débil regulación sobre cambios en los contratos incrementa la posibilidad de renegociaciones frecuentes y el oportunismo de los concesionarios. Además, la falta de un enfoque integral, que considere los posibles problemas de los proyectos a lo largo de su ciclo de vida, crea ambigüedades sobre las responsabilidades de las diferentes partes involucradas. En general, el sistema podría beneficiarse de una mayor coordinación y supervisión autónoma de contratos.

El actual gobierno continúa apoyando a las APP como sus predecesores y propuso un programa de 10 mil millones de dólares para 26 proyectos en transporte y energía. En el sector de electricidad, la inversión privada en la generación, transmisión y distribución está permitida desde la reforma del año 1992. Desde el 2008, las inversiones en energías renovables no tradicionales han recibido incentivos, incluyendo precios más altos por este tipo de energía. El proceso de licitación de contratos a largo plazo y un modelo de costo marginal a corto plazo facilitaron la competencia justa de los generadores privados en el mercado. Además, el sector se benefició de un ente regulador autónomo que sirve de árbitro en la fijación de precios y calidad de servicio.

Sin embargo, algunos conflictos sociales y protestas ambientales han creado dificultades políticas en el desarrollo de proyectos claves para el país. Tratar los temas ambientales y sociales durante la preparación de proyectos es un factor crucial para la factibilidad económica y política de los mismos. La sociedad civil se movilizó para protestar en contra del impacto social y ambiental de algunos proyectos, reclamando al gobierno que analice los efectos ambientales y sociales causados por los diferentes proyectos a través de un proceso transparente y abierto a la participación pública. Esto contrasta con la capacidad limitada del gobierno para realizar planificación y estudios técnicos. La nueva Ley 29.785 exhorta a la agencia nacional de inversión (Proinversión) que consulte con las poblaciones indígenas antes de implementar nuevos proyectos.

## ■ Trinidad y Tobago

### **Trinidad y Tobago está desarrollando un marco regulatorio para modernizar el proceso de APP.**

No existe un marco normativo para concesiones en Trinidad y Tobago, aunque los acontecimientos recientes señalan algunos avances. Según el ministro de finanzas, una unidad especializada en APP formará parte del Ministerio de Finanzas y coordinará con el Ministerio de Comercio e Industria. Mientras tanto, el Fondo Multilateral de Inversiones ha financiado el desarrollo de las capacidades técnicas, administrativas e institucionales para diseñar y manejar las APP dentro de ministerios y agencias importantes del gobierno.

A pesar de la falta actual de un marco normativo para las APP, tampoco existen restricciones. Las pocas APP existentes operan bajo términos y condiciones establecidas en los contratos individuales de los proyectos. El esquema existente es problemático porque el gobierno debe establecer una empresa estatal con un propósito especial en cada sector para contratar los servicios de socios privados. El gabinete toma decisiones sobre inversiones, pero no posee los recursos y experiencia para someter proyectos

a análisis rigurosos y se suele subcontratar el proceso a consultores externos. Las decisiones de proceder o no con las APP dependen mucho de las consideraciones de los efectos de los proyectos sobre el nivel de empleo y el gobierno debe crear planes de contingencia o nuevas oportunidades de trabajo para contrarrestar cualquier cambio provocado. La falta de requisitos de difusión obligatoria para las empresas estatales de propósito especial que contratan servicios de APP dificulta la transparencia de las licitaciones.

En el sector de electricidad, la participación privada es a través de acuerdos de compra de energía con la empresa estatal (T&TEC). Hasta la fecha, solo existen dos generadores autónomos y el estado es dueño de 51% de las acciones de uno de ellos. El gobierno fija los precios de electricidad a todos los niveles. En el sector de transporte, las entidades públicas funcionan como proveedores de servicios y entes reguladores. El estado es el operador e inversionista principal en los sectores de transporte y agua, y no tiene mucha experiencia con concesiones en ninguno de los dos sectores. Sin embargo, las diferentes voluntades políticas a favor de las APP parecen haberse fusionado en los últimos años, mientras que los funcionarios del gobierno apoyan públicamente la inversión privada en infraestructura.

## ■ Uruguay

### **Mejoras en la ley de concesiones y un amplio apoyo político a la inversión privada en el sector de transporte de Uruguay.**

La nueva ley de APP de Uruguay, que entró en vigencia en agosto del 2011, estableció un nuevo marco normativo para las concesiones que opera como alternativa a los esquemas de concesión definidos en la legislación anterior. El nuevo marco regula los proyectos de infraestructura de transporte y de energías alternativas, pero no los dedicados al sector sanitario. Buenas prácticas como los análisis de rentabilidad y calidad-precio, la distribución adecuada de riesgos y la evaluación de riesgo fiscal forman parte de la nueva ley.

La ley para las APP establece claramente el proceso de identificación y planificación de proyectos. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto evalúa la factibilidad financiera de las APP, mientras una nueva unidad especializada en APP dentro del Ministerio de Economía y Finanzas realiza los análisis de rentabilidad y precio-calidad para determinar la idoneidad del proyecto. Dentro del marco institucional existente, tanto la Administración de Puertos de Montevideo como la Corporación Vial de Uruguay actúan como proveedores de servicios y entes reguladores. Sin embargo en el sector de electricidad, un ente regulador autónomo supervisa las operaciones de la empresa estatal de electricidad (UTE, Usinas y Terminales Eléctricas) y las empresas generadoras privadas. Aunque el país tiene poca experiencia en planificación e implementación centralizada de APP, las instituciones de Uruguay son de alta calidad y están aumentando su enfoque en la capacidad técnica con el apoyo del gobierno e instituciones multilaterales.

La voluntad política a favor de las APP de transporte es alta, pero todavía hay mucho camino por recorrer en los sectores de agua y electricidad, ya que las APP están prohibidas en el sector de agua y sanitario. Desde el 2007, el gobierno ha permitido la inversión privada en la generación de energías renovables no tradicionales. La UTE es el único comprador para estos proyectos y los generadores privados, quienes representan menos del 10% de la energía generada actualmente en Uruguay, no pueden participar en la generación tradicional. La disponibilidad limitada de recursos de energía renovable restringirá la participación privada en la generación de electricidad en Uruguay.

## ■ Venezuela

### **Continúa el retroceso de la participación privada en infraestructura.**

En los sectores de agua y transporte el gobierno venezolano no ha permitido la incorporación de capital privado desde la elección presidencial del 2007 y la participación privada en el sector

del agua fue prohibida definitivamente. Después de una crisis energética severa en el 2007, el gobierno declaró la industria eléctrica un sector estratégico y desmanteló el sistema verticalmente desintegrado que se había establecido en el 2001. El gobierno estableció una empresa estatal (CORPOELEC, Empresa Eléctrica Socialista) como una sociedad de cartera dueña de las empresas nacionalizadas. El marco normativo todavía permite las APP en el sector, pero no hay actividad debido al deterioro general en el clima de inversión, la incertidumbre de la dirección de las políticas del gobierno y la percepción de la falta de un marco normativo estable. La clasificación de la mayoría de los sectores de infraestructura como sectores estratégicos efectivamente paró toda la actividad de concesiones.

La inversión en infraestructura está en estos momentos bajo el control del estado, con la mayoría de la autoridad centralizada en el gobierno federal. El proceso de toma de decisiones de inversión es poco transparente y el estado emplea mecanismos de financiamiento no contabilizados en el balance general del estado. El poder preponderante del gobierno central significa que el marco de concesiones anterior no se aplica en la práctica, por lo que el Comité de Concesiones perdió su autonomía y poder mientras el gobierno centralizó los procedimientos.

El clima de inversión en general ha sufrido mientras la seguridad de contratos se ha deteriorado debido a las expropiaciones del gobierno central. El endurecimiento continuo del sistema de cambio de monedas crea dificultades serias para repatriar divisas, lo cual requiere autorización específica del gobierno. Cualquier participación de entidades ajenas al gobierno venezolano en la inversión en infraestructura ha surgido de negociaciones directas y acuerdos bilaterales con países como China. ■

## Apéndice 1: Metodología, fuentes e indicadores

### Criterios de clasificación

El índice Infrascopes cuenta con 19 indicadores, 15 de los cuales son cualitativos y cuatro cuantitativos. Los datos para los indicadores cuantitativos se han extraído de servicio de análisis de riesgos (*Risk Briefing*) de Economist Intelligence Unit y del Banco Mundial. Las lagunas en los datos cuantitativos se han salvado con estimaciones.

Los datos para los indicadores cualitativos se han extraído de serivode análisis de fuentes primarias (textos legales, páginas web gubernamentales, informes de prensa y entrevistas), informes secundarios y bases de datos adaptadas por Economist Intelligence Unit. Las principales fuentes utilizadas en el índice son Economist Intelligence Unit, el Banco Mundial, Transparency International y el Foro Económico Mundial.

Las categorías y sus indicadores son:

- 1. Marco normativo (ponderado al 25%)**
  - 1.1 Consistencia y calidad de las normativas en materia de PPP
  - 1.2 Selección y toma de decisiones efectiva en materia de PPP
  - 1.3 Transparencia/apertura de los concursos, cambios en los contratos
  - 1.4 Mecanismos de resolución de litigios
- 2. Marco institucional (ponderado al 20%)**
  - 2.1 Calidad del diseño institucional
  - 2.2 Contratos de PPP, riesgo de dilatación y de expropiación
- 3. Madurez operativa (ponderado al 15%)**
  - 3.1 Capacidad pública para planificar y supervisar las PPP
  - 3.2 Métodos y criterios para conceder los proyectos
  - 3.3 Historial de distribución del riesgo de los reguladores
  - 3.4 Experiencia en las concesiones de transporte y agua
  - 3.5 Calidad de las concesiones de transporte y agua
- 4. Clima de inversión (ponderado al 15%)**
  - 4.1 Distorsión política
  - 4.2 Entorno empresarial
  - 4.3 Voluntad política (sustituye al indicador de "Actitudes sociales hacia la privatización")
- 5. Facilidades financieras (ponderado al 15%)**
  - 5.1 Riesgo de impago de los gobiernos
  - 5.2 Mercado de capital: financiación privada de infraestructuras
  - 5.3 Deuda negociable
  - 5.4 Soporte gubernamental para los usuarios de bajos ingresos

## 6. Factor de ajuste subnacional (ponderado al 10%)

### 6.1 Ajuste subnacional

## Metodología

La metodología de este estudio fue creada por el equipo de investigación del Economist Intelligence Unit en colaboración con el Fondo Multilateral de Inversiones, expertos regionales del Banco Mundial y un grupo más grande de partes interesadas. La lista original de indicadores y el enfoque del estudio se conceptualizaron en un taller al que asistieron expertos sectoriales internacionales y regionales y profesionales a finales de diciembre del 2008. El diseño del índice definitivo también se vio influido por marcos anteriores desarrollados por Economist Intelligence Unit, el Foro Económico Mundial y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. Esta lista de indicadores se analizó de nuevo a comienzos del 2010 tras una amplia revisión, tratando de mantener la consistencia a través de los años en la medida de lo posible, incrementando al mismo tiempo el rigor, relevancia y aplicabilidad global del índice. En el transcurso de las ediciones hubieron cambios en la información disponible que ha dado a lugar a cambios en las fuentes que se basan en varios indicadores, como se indica a continuación, en la sección de definición de indicadores.

El equipo de investigación de Economist Intelligence Unit recopiló datos para el índice de las siguientes fuentes:

- Entrevistas y/o cuestionarios con expertos del sector, consultores y funcionarios gubernamentales
- Textos legales y normativos
- Clasificaciones de riesgo país y estudios de países de Economist Intelligence Unit
- Estudios académicos
- Páginas web de entidades gubernamentales
- Informes de los medios de comunicación locales e internacionales
- Estrategias de país del Banco Interamericano de Desarrollo y documentos de la Red de Transparencia y Gestión de las Políticas Públicas

- Base de datos de Participación Privada en Infraestructura del Banco Mundial
- Base de datos del proyecto de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial
- Transparencia Internacional
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)
- El Instituto de Recursos Mundiales (World Resources Institute)

Se han asignado puntuaciones cualitativas a cada país para cada indicador en base a la evaluación de información relevante procedente de tres fuentes principales: textos legales y normativos; entrevistas y cuestionarios; y clasificaciones de infraestructuras como el Índice de Atractivo para la Inversión Privada en Infraestructura (IPAI) del Foro Económico Mundial, compuesto por 11 economías de América Latina y el Caribe incluidas en este estudio. También se consultaron informes secundarios para países específicos. Para la categoría de Facilidades financieras, hemos considerado una serie de fuentes, incluidas las clasificaciones de riesgo de la deuda pública de Economist Intelligence Unit, las clasificaciones de riesgo de la deuda negociable y los informes de *Country Finance* y *Country Commerce*.

## Participantes en las entrevistas y el cuestionario

Debido al carácter sensible del contenido de este informe, no se revelarán los nombres de todos los participantes individuales. Se realizaron más de 40 conversaciones telefónicas con expertos de infraestructura y de políticas de APP provenientes de instituciones multilaterales, consultoras y el sector privado.

### Equipo de investigación

- Manisha Mirchandani y Vanesa Sánchez del Economist Intelligence Unit fueron las directoras del proyecto y contaron con el apoyo de Paula Cerutti y Romina Bandura.

- El doctor Eduardo Bitrán es profesor en la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile. Fue director conjunto de investigación de este estudio y puede contactarse con él en [eduardo.bitran@vtr.net](mailto:eduardo.bitran@vtr.net)
- El doctor Marcelo Villena es profesor asociado de Economía en la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile. Fue director conjunto de investigación de este estudio y puede contactarse con él en [marcelo.villena@uai.cl](mailto:marcelo.villena@uai.cl)
- David Bloomgarden es especialista en proyectos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Puede contactarse con él en [davidb@iadb.org](mailto:davidb@iadb.org)
- Dennis Blumenfeld es un consultor en el Fondo Multilateral de Inversiones. Puede contactarse con él en [dennisb@iadb.org](mailto:dennisb@iadb.org)
- William Shallcross, responsable de F1 Research, elaboró el índice Excel. Puede contactarse con él en [will@f1research.com](mailto:will@f1research.com)

### Definiciones de conceptos

Para los propósitos de este estudio, las *asociaciones público-privadas* (PPP) se definen de forma limitativa como proyectos de concesión. Estos proyectos pueden operar a través de modelos de contrato o concesiones para un período determinado, en el que el sector privado asume importantes riesgos operativos y comerciales. El término incluye así los proyectos nuevos de tipo “Construir Poseer Operar” y “Construir Operar Transferir” (incluidas las *joint ventures*). El estudio no considera los contratos de gestión y arrendamiento o de infraestructuras totalmente privatizadas, con tarifas reguladas.

**Equilibrio financiero o económico:** se trata de una relación matemática que compara los costos, ingresos y el retorno de la inversión para los participantes del sector privado. El principio de equilibrio se especifica en los contratos de los proyectos y realiza supuestos importantes sobre los niveles de demanda, los niveles adecuados de servicio, la estabilidad financiera del proyecto (incluidos los pagos de transferencia al gobierno) y los costos de inversión del proyecto.

**Riesgo de colusión:** el riesgo de que los licitantes u operadores del sector privado lleguen a acuerdos entre ellos que no beneficien sustancialmente a un proyecto, o a la parte de la financiación correspondiente al gobierno.

**Riesgo de dilatación:** el riesgo de que los actores del sector privado prolonguen los procesos de arbitraje para buscar resultados favorables para ellos.

**Actos de las autoridades:** acciones unilaterales del gobierno para modificar las especificaciones económicas de un contrato.

**Arbitraje en equidad:** un arbitraje más informal en el que las partes tratan de resolver los litigios en base a consideraciones de justicia y equidad, en lugar de basarse en una aplicación estricta de la ley.

**Análisis de rentabilidad (*value for money analysis*):** análisis que compara los beneficios de contratar los proyectos de infraestructuras a través de PPP, con los beneficios de las compras e inversiones tradicionales del sector público.

**Criterios económicos:** criterios para seleccionar proyectos de PPP en base a factores económicos como el valor presente neto de los ingresos de un proyecto, el monto de los subsidios solicitados por los licitantes o los pagos ofertados, entre otros.

**Criterios técnicos:** criterios para seleccionar proyectos de PPP basándose en aspectos de ingeniería, diseño arquitectónico y tecnológicos.

**Comparador público:** método para evaluar los proyectos de PPP en el que los costos de la contratación de los proyectos de infraestructuras a través de un suministro y financiamiento completamente públicos se utilizan como referente para comparar los beneficios en términos de rentabilidad que ofrecen las alternativas de PPP.

## Cálculo del índice

Los resultados de los indicadores se normalizan y posteriormente se agregan entre las categorías para permitir establecer una comparación de los atributos más importantes entre países. La normalización establece una nueva base para los datos brutos de los indicadores en relación a una unidad común, lo que permite agregarlos.

Los tres indicadores de datos cualitativos son: i) experiencia con las concesiones, ii) clima empresarial y iii) entorno político. En cada uno de ellos, un valor superior indica un mejor resultado. Estos se han normalizado en base a la siguiente relación:

$$x = (x - \text{Mín}(x)) / (\text{Máx}(x) - \text{Mín}(x))$$

donde  $\text{Mín}(x)$  y  $\text{Máx}(x)$  son, los valores más altos y más bajos de los 19 países para un indicador respectivamente. El valor normalizado se transforma luego a partir de un valor de 0-1, en un resultado de 0-100 para que resulte directamente comparable con otros indicadores. Esto significa, efectivamente, que el país con los datos brutos más altos obtendrá un resultado de 100, mientras que el país con los datos brutos más bajos recibirá un 0.

Para los dos indicadores cuantitativos: i) opinión pública contraria al uso del sector privado para desarrollar la economía, y ii) problemas y cancelaciones de los proyectos de concesión; un valor alto indica malos resultados. La función de normalización toma la siguiente forma:

$$x = (x - \text{Máx}(x)) / (\text{Máx}(x) - \text{Mín}(x))$$

donde  $\text{Mín}(x)$  y  $\text{Máx}(x)$  son, respectivamente, los valores más altos y más bajos de los 19 países para un indicador. El valor normalizado se transforma luego a partir de un valor de 0-1 en un resultado de 0-100 para que resulte directamente comparable con otros indicadores.

El modelado y ponderado de los indicadores y categorías del índice da lugar a unos resultados de 0-100 para cada país, donde 100 representa la máxima calidad y los mejores resultados y 0 es la

más baja calidad y los peores resultados. Los 19 países analizados pueden clasificarse de acuerdo con estos índices.

## Datos cualitativos

Todos los indicadores cualitativos se han puntuado en base a una escala integral. Esta escala va de 0-4 o 0-3; las puntuaciones son asignadas por los directores del estudio y el equipo de analistas de país de Economist Intelligence Unit de acuerdo con los criterios de puntaje. Esas puntuaciones se transforman luego en un resultado de 0-100 para que resulten directamente comparables con otros indicadores cuantitativos del índice.

## Ponderación del índice

Al final del ejercicio de investigación sobre la disponibilidad de concesiones, el Economist Intelligence Unit seleccionó una serie de ponderaciones que se consideraron apropiadas para el cálculo general del índice. Esas ponderaciones no pretenden representar un juicio definitivo sobre la importancia del indicador relativo. Pueden ser modificadas por los usuarios a voluntad.

## Indicadores del Infrascopes

### Marco normativo

**(1.1) Consistencia y calidad de las normativas en materia de PPP:** “¿Hasta qué punto son consistentes las leyes y normativas en materia de PPP para los proyectos a escala nacional?  
 ¿Establecen las normativas requisitos y mecanismos de supervisión claros para la implementación de proyectos (preparación de los proyectos, concursos, concesión de contratos, construcción y operación)?  
 ¿Se distribuyen los riesgos entre las distintas partes de acuerdo con la capacidad para gestionarlos?  
 ¿Existe un sistema claro para compensar al sector privado por los actos de las autoridades que modifican las condiciones económicas específicas del sector en una forma no prevista durante el concurso?” También considera si las normativas evitan los derechos de compensación abiertos

por los cambios en el equilibrio financiero de manera que el Estado sólo asume explícitamente obligaciones contingentes contractuales comerciales por escrito.

- Puntuación: 0=El marco legal es tan complejo o restrictivo que, en la práctica, las concesiones a escala nacional resultan extremadamente difíciles de implementar; 1=El marco legal permite las concesiones a escala nacional pero está mal definido, y la distribución del riesgo y las compensaciones no están claros y resultan ineficientes; 2=El marco legal permite las concesiones a nivel nacional y también establece normas generales abiertas en materia de supervisión, distribución del riesgo y compensación; 3=El marco legal es bueno y coherente por lo general y se ocupa de los problemas vinculados a la distribución del riesgo, pero deja cierta ambigüedad en lo relativo a los sistemas de compensación y la implementación de los proyectos; 4=El marco legal es completo y consistente entre los sectores y los distintos niveles del gobierno, se ocupa de la distribución del riesgo y las compensaciones, siguiendo estrictos principios económicos y establece una supervisión adecuada y consistente de la implementación de los proyectos.

**(1.2) Selección y toma de decisiones efectiva en materia de PPP:** “¿Establecen las normativas marcos de planificación eficientes y una contabilidad adecuada de las obligaciones contingentes? ¿Han determinado los reguladores técnicas de análisis de rentabilidad y planificación de proyectos adecuadas para garantizar que las PPP son la mejor opción de prestación de servicios y financiamiento del proyecto? ¿Mide la Oficina Presupuestaria de forma sistemática las obligaciones contractuales contingentes y contabiliza los pagos de inversión retrasados de manera consistente con la contabilidad de las inversiones públicas?”

- Puntuación: 0=No hay procesos de toma de decisiones definidos – son erráticos y están

sujetos a cambios, sin una contabilidad de las obligaciones; 1=Hay procesos de toma de decisiones definidos pero se siguen sólo ocasionalmente y la contabilidad de las obligaciones no está bien establecida; 2=Existen procesos de toma de decisiones definidos pero las prácticas contables no son adecuadas; 3=Existe un proceso de toma de decisiones correcto que se define y utiliza para tomar las decisiones en materia de PPP, aunque la contabilidad de las obligaciones debe mejorarse para tomar decisiones más consistentes; 4=La selección de las PPP para los proyectos es consistente con consideraciones de eficiencia, rentabilidad y evaluación social que establece la ley y está acompañada de prácticas contables rigurosas.

**(1.3) Transparencia/apertura de los concursos y cambios contractuales:** “¿Favorecen las normas relativas a los proyectos de concesión a escala nacional a determinados participantes y operadores en perjuicio de otros? ¿Exigen y establecen las normativas concursos competitivos (es decir, el uso de criterios objetivos durante el proceso de selección, que exijan la transparencia que sea necesaria de los documentos, contratos y cambios en los contratos)? ¿Exigen las normativas la organización de concursos extras para los trabajos adicionales de consideración que sean necesarios? ¿Se ha establecido un sistema para la supervisión independiente de los procedimientos y condiciones de renegociación?”

- Puntuación: 0=Las normativas favorecen de forma injusta a determinados participantes, no existen requisitos de transparencia y los contratos se modifican de forma discrecional; 1=Las normativas introducen ciertos sesgos a favor de determinadas partes, y los sistemas de transparencia y renegociación son inadecuados; 2=Los concursos de los proyectos son justos y transparentes, pero las renegociaciones y ampliaciones están mal reguladas; 3=Las normativas definen por lo general un terreno de juego justo, teniendo



en cuenta las ampliaciones, renegociaciones y ajustes de los contratos; 4=Las normativas establecen unos procedimientos de concurso justos y transparentes, establecen límites para las renegociaciones y los ajustes y exigen una supervisión independiente de los procedimientos posteriores a la concesión.

#### (1.4) Mecanismos de resolución de litigios:

“¿Existen mecanismos justos y transparentes para resolver los litigios entre el Estado y los operadores? ¿Establece la ley sistemas de conciliación técnicamente adecuados y eficientes? ¿Se aplican las decisiones de los procesos de arbitraje de acuerdo con la ley y los contratos sin largos procesos de apelación?”

- Puntuación: 0=Los sistemas de resolución de litigios definidos para las PPP no están definidos y son insuficientes; 1=Existen sistemas de resolución de litigios pero no son transparentes o eficientes; 2=Existen sistemas de resolución de litigios adecuados pero las apelaciones son largas y complejas; 3=Existen mecanismos de resolución de litigios completos y efectivos que incorporan las consideraciones técnicas necesarias; 4=Los mecanismos de resolución de litigios efectivos y eficientes establecen un arbitraje independiente de acuerdo con la ley y los contratos, sin largos procesos de apelación y con unas opciones de reconciliación prejudicial viables.

## Marco institucional

**(2.1) Calidad del diseño institucional:** Este indicador evalúa la existencia y el papel de las distintas agencias necesarias para una correcta supervisión y planificación de los proyectos a nivel nacional/federal, como un consejo de PPP a escala ministerial, una Agencia Estatal de Contratación y una Agencia Consultora en PPP y una Agencia Normativa, para la ejecución de los estándares de los proyectos. También considera la función de supervisión y la interacción con las oficinas de planificación y presupuesto del gobierno.

- Puntuación: 0=No existen agencias o consejos específicos de las PPP y a las instituciones relevantes del sector les falta transparencia e independencia con respecto a quienes sólo desean asegurarse unos ingresos; 1=Existe cierta supervisión y algunas comprobaciones pero no son completas y las agencias son muy proclives a la distorsión política; 2=Existen agencias de naturaleza bastante técnica pero que no desempeñan las funciones necesarias para una completa supervisión sectorial; 3=Existen las agencias necesarias y por lo general cubren todas las funciones necesarias dentro del sector en cuanto a la supervisión, aunque su estructura y sus funciones podrían mejorarse; 4=El diseño institucional establece una supervisión y unas agencias de planificación satisfactorias e incorpora comprobaciones y equilibrios para garantizar una planificación, regulación y transparencia de los ingresos efectiva.

#### (2.2) Riesgo de los contratos PPP, riesgo de

**dilatación y riesgo de expropiación:** “¿Respetan los derechos a la propiedad y los dictámenes arbitrales? ¿Respalda la justicia los contratos en relación con la recuperación de costos? ¿Pueden apelar los inversores contra las decisiones de los reguladores, acelerar la transferencia de los contratos para abandonar los proyectos, y obtener una compensación justa por las revocaciones?” Considera también si el Estado cuenta con un mecanismo acelerado para sustituir a los operadores fallidos y para proteger los derechos de los acreedores.

- Puntuación: 0=La justicia respeta escasamente los derechos de los operadores privados y los dictámenes arbitrales y no existe un proceso de apelación efectivo; 1=La justicia respalda ocasionalmente los derechos de los operadores e inversores de las PPP y los dictámenes arbitrales, pero de forma ineficiente; 2=La justicia suele respaldar los contratos, los derechos de los operadores e inversores de las PPP y los dictámenes arbitrales; 3=La justicia respeta de forma consistente y efectiva los contratos

y permite apelar contra las decisiones de los reguladores, garantiza una compensación justa por las rescisiones y la transferencia de los contratos, aunque se producen retrasos que pueden dar lugar a riesgos de dilatación en el tiempo; 4=La justicia respeta de forma efectiva los derechos de los operadores e inversores de las PPP y los dictámenes arbitrales, permitiendo una transferencia acelerada de los contratos y garantizando que las revocaciones se produzcan solamente en casos de interés público, con una compensación justa para el operador y protegiendo a los acreedores.

## Madurez operativa

**(3.1) Capacidad pública para planificar y supervisar las PPP:** “¿Son sólidas las capacidades públicas de planificación, diseño/ingeniería, evaluación medioambiental, supervisión de los estándares de servicio de los proyectos a escala nacional y resolución de litigios? ¿Cuentan los funcionarios gubernamentales con las competencias necesarias para financiar los proyectos, evaluar los riesgos y diseñar los contratos? ¿Emplean las autoridades financieras prácticas contables adecuadas al considerar las obligaciones fiscales y contingentes? ¿Son conocidos por diseñar contratos que reducen el oportunismo posterior al concurso?”

- Puntuación: 0=Las agencias federales no cuentan con las competencias o experiencia necesarias; 1= Las agencias federales tienen competencias y experiencia en proyectos muy limitada; 2= Las agencias federales tienen ciertas competencias o experiencia en la planificación, diseño y financiación de proyectos y supervisan la calidad de los servicios aunque de forma limitada; 3= Las agencias federales tienen por lo general todas las competencias y experiencia necesarias en materia de planificación, diseño y financiación de proyectos y poseen una capacidad de supervisión de la calidad del servicio moderada; 4= Las agencias federales tienen las competencias y experiencia necesarias

y regulan el sector de forma eficiente y consistente.

**(3.2) Métodos y criterios para conceder los proyectos:** “¿Cuáles son los antecedentes de las agencias federales en cuanto al uso de factores económicos objetivos y concursos competitivos como la principal consideración para conceder los proyectos y contratos de forma definitiva? ¿Se emplean sistemas eficientes de incentivos para asignar los proyectos (por ejemplo, en los proyectos de autopistas de peaje, el uso del valor presente neto con períodos de contrato de duración variable)?”

- Puntuación: 0=Las concesiones de los proyectos por parte de la agencia concesionaria se basan en consideraciones subjetivas y no utilizan variables económicas objetivas; 1=La agencia concesionaria tiene malos antecedentes pero considera factores económicos con ciertos límites discrecionales; 2=El regulador considera criterios económicos para conceder los proyectos aunque no son siempre los más eficientes y apropiados, y los factores subjetivos siguen teniendo mucho peso; 3=El regulador considera buenos antecedentes y criterios de eficiencia, pero podrían ser mejores (es decir, emplea variables económicas pero no les da prioridad sobre otros factores); 4=El regulador posee excelentes antecedentes y utiliza criterios económicos de forma efectiva, transparente y consistente.

**(3.3) Antecedentes de distribución del riesgo del regulador:** “¿Ha sido adecuada la distribución del riesgo entre el Estado y el sector privado en los proyectos a nivel nacional en los últimos años? ¿Hasta qué punto ha sido eficiente el uso de garantías y las fianzas de cumplimiento para la diversificación del riesgo de los proyectos?”

- Puntuación: 0=La distribución del riesgo suele tratarse de forma inapropiada; 1=El riesgo se ha distribuido adecuadamente sólo en ciertas ocasiones, tal y como evidencian los numerosos casos de renegociación de contratos, y los

instrumentos de cobertura y seguros se han utilizado de forma mínima; 2=El riesgo suele distribuirse de forma justa entre el Estado y el operador, pero las renegociaciones siguen siendo habituales y ocasionalmente se han empleado instrumentos financieros como seguros, garantías y fianzas de ejecución; 3=El riesgo se distribuye de forma justa, las renegociaciones han sido moderadas y las partes emplean ciertas prácticas financieras de cobertura del riesgo; 4=El riesgo se ha distribuido correctamente entre el Estado y el sector privado para minimizar las renegociaciones, con un uso extensivo y efectivo de instrumentos financieros.

**(3.4) Experiencia en proyectos de transporte, agua y electricidad:**<sup>1</sup> Este indicador se basa en el número de proyectos de concesión que alcanzaron el cierre financiero en los últimos diez años (2001-2011) en cada país, de acuerdo con los registros de la base de datos de Participación Privada en Infraestructura (PPI) del Banco Mundial y en observaciones realizadas por analistas en los países. Puntaje 0= no hay evidencia de proyectos en el mercado 1= hay evidencia de algunos proyectos en el mercado 2= aproximadamente menos de 100 proyectos en el mercado 3=entre 100 y 250 proyectos en el mercado; 4= aproximadamente más de 250 proyectos en el mercado.

**(3.5) Calidad de los proyectos de transporte, agua y electricidad:**<sup>2</sup> Este indicador se basa en la tasa porcentual de problemas y fracasos en los proyectos de concesión de los sectores de transporte, agua y electricidad en la última década (2001-2011) de la base PPI sobre la participación privada en proyectos de infraestructura del Banco Mundial y en observaciones realizadas por analistas en los países. Puntaje 0 = evidencia de retiro de APP o nacionalización 1= alto riesgo de problemas 2 = moderado riesgo de problemas 3- bajo riesgo de problemas 4= pocos casos de problemas.

1. Previamente calculado de las cifras de proyectos de la base PPI. En esta edición, los puntajes históricos de los años 2009 y 2010 han sido calculados nuevamente teniendo en cuenta las actuales definiciones de los indicadores.

2. Previamente calculado sobre la tasa porcentual de problemas de la base PPI. En esta edición, los puntajes históricos de los años 2009 y 2010 han sido calculados nuevamente teniendo en cuenta las actuales definiciones de los indicadores.

3. Previamente calculado como media ponderada de la puntuación relativa al riesgo vinculado a la efectividad de las políticas gubernamentales y la estabilidad política de Economist Intelligence Unit y el índice de ética corporativa del Banco Mundial. En esta edición, los puntajes históricos de los años 2009 y 2010 han sido calculados nuevamente teniendo en cuenta las actuales definiciones de los indicadores.

4. Previamente calculado como media ponderada de la puntuación relativa al riesgo macroeconómico y las oportunidades de mercado de Economist Intelligence Unit y el índice de ética corporativa del Banco Mundial. En esta edición, los puntajes históricos de los años 2009 y 2010 han sido calculados nuevamente teniendo en cuenta las actuales definiciones de los indicadores.

## Clima de inversión

**(4.1) Distorsión política:**<sup>3</sup> Evalúa el nivel de distorsión política que afecta al sector privado del país. La puntuación de cada país es una media ponderada de la puntuación relativa al riesgo vinculado a la efectividad de las políticas gubernamentales y la estabilidad política de Economist Intelligence Unit y el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional. Las puntuaciones van del 0 al 100, donde 0 es el peor resultado y 100, el mejor.

**(4.2) Entorno empresarial:**<sup>4</sup> Evalúa la calidad del entorno empresarial general para los proyectos de infraestructura. La puntuación de cada país es una media ponderada de la puntuación relativa al riesgo macroeconómico y las oportunidades de mercado de Economist Intelligence Unit. Las puntuaciones van del 0 al 100, donde 0 es el peor resultado y 100, el mejor.

**(4.3) Voluntad política:** Este indicador evalúa el nivel de consenso político, o voluntad, para dar seguridad a actores privados en las concesiones (PPP) y para establecer mecanismos de implementación favorables en los sectores del agua/saneamiento, electricidad y transporte.

- Puntuación: 0= El gobierno ha expresado continuamente su falta de interés, o sus intentos han resultado ser inconsistentes a la hora de incentivar la participación privada a través de concesiones o mejorando los marcos legales y regulatorios existentes. Las condiciones para la inversión privada son hostiles; 1= El gobierno ha mostrado ciertas reticencias a implicar la participación privada a través de concesiones (PPP) y a ofrecer marcos legales y regulatorios favorables, ya sea por el desacuerdo entre los grandes grupos políticos o por su oposición explícita; 2= Existe consenso político en torno a la necesidad de incentivar la participación privada a través de concesiones (PPP) y ofrecer unos marcos legales y regulatorios favorables, pero su

implementación es lenta; 3= Existe consenso político para mantener marcos legales y regulatorios favorables y ser proactivos con los proyectos de concesión, cuando sea preciso. Las probabilidades de que se produzcan retrasos políticos de consideración son escasas.

## Facilidades financieras

### (5.1) Riesgo vinculado a los pagos del

**gobierno:** “¿Cumple el gobierno regularmente sus obligaciones de pago o utiliza sistemas de garantía de liquidez para reducir su riesgo de impago?”

Considera también las puntuaciones en cuanto al riesgo de la deuda del Estado de Economist Intelligence Unit.

- Puntuación: 0=El gobierno tiene problemas para cumplir sus obligaciones con las concesionarias; 1=El gobierno cumple ocasionalmente sus obligaciones; 2=El gobierno suele cumplir sus obligaciones; 3=El gobierno suele cumplir sus obligaciones y ofrece unas garantías mínimas a los inversores, 4=El gobierno cuenta con unos excelentes antecedentes en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones y ofrece unas importantes garantías a los inversores.

Nota: en ciertos casos, cuando no se ha podido obtener información específica de los proyectos o los sectores, el puntaje tiene en cuenta las puntuaciones de riesgo de la deuda del Estado de Economist Intelligence Unit. En esos casos, el puntaje sigue las siguientes directrices: 0 = calificación CCC e inferior, 1= calificación B, 2= calificación BB, 3 = calificación BBB y A, y 4 = calificación AA o AAA.

### (5.2) Mercado de capitales para el financiamiento de la infraestructura privada:

“¿Hasta qué punto están disponibles y son fiables los instrumentos de deuda a largo plazo para financiar infraestructuras? ¿Existe un mercado de seguros y pensiones desarrollado con productos útiles para la reducción del riesgo vinculado a la infraestructura? ¿Hay disponibles instrumentos de cobertura de los tipos de interés y los tipos de cambio?”

- Puntuación: 0=Los mercados de financiación y los instrumentos de riesgo no existen o están poco desarrollados y sólo la deuda del Estado puede financiar los proyectos; 1=El mercado financiero local se está desarrollando lentamente, aunque la mayor parte de la financiación procede de fuentes internacionales y los instrumentos de cobertura de riesgos carecen de solidez; 2=Existen algunos instrumentos de financiación y riesgo aunque el financiamiento sigue procediendo principalmente de organizaciones extranjeras y multilaterales; 3=El mercado doméstico presenta un mercado de financiamiento grande y fiable pero los instrumentos de riesgo se están desarrollando en términos de tamaño y complejidad; 4=Existe un mercado de financiamiento líquido y profundo a escala local, así como un mercado local grande y fiable para los instrumentos de cobertura.

**(5.3) Deuda negociable:** “¿Existe deuda negociable en el mercado de renta fija a medio plazo (+ 5 años) y expresada en divisa local líquida (es decir, deuda que pueda negociarse libremente)?”

- Puntuación: 0=No existe un mercado de valores para el financiamiento de renta fija a más de un año; 1=Existe un mercado de valores gubernamental aunque con vencimientos cortos solamente; 2=El gobierno está promoviendo un mercado a medio plazo y debería estar implementado en breve; 3=Existe un mercado de deuda a medio plazo (+ 5 años) pero sólo para emisores del sector público (bonos del Estado); 4=Existe un mercado de deuda a medio plazo (+ 5 años) para emisores tanto públicos como privados.

### (5.4) Apoyo gubernamental a los usuarios con rentas más bajas y accesibilidad de las

**infraestructuras:** “¿Ofrece el gobierno subsidios que permitan a los usuarios con rentas más bajas acceder en mejores condiciones a los servicios de agua, transportes y electricidad?”

- Puntuación: 0=El gobierno no ofrece subsidios, o lo hace de forma que introduce grandes distorsiones; 1=El gobierno no ofrece subsidios, o lo hace de forma que introduce unas distorsiones moderadas; 2=El gobierno ofrece subsidios ocasionalmente para mejorar el acceso de los pobres a los servicios de infraestructura, pero estos subsidios son poco frecuentes o se aplican sólo en determinados casos; 3=El gobierno suele ofrecer subsidios satisfactorios para los usuarios con rentas más bajas, pero esto varía por sector y por proyecto; 4=Los subsidios son habituales, fiables y se dirigen de forma efectiva a los usuarios con rentas más bajas.

## Factor de ajuste subnacional

**(6.1) Ajuste subnacional:** Este indicador evalúa si las concesiones de infraestructuras pueden desarrollarse a escala regional, estatal o municipal, y el éxito relativo y la consistencia de dichos marcos.

- Puntuación: 0=El marco legal no permite a las entidades regionales o municipales conceder concesiones de obras públicas o, en la práctica, los requisitos son extremadamente complicados; 1=El marco legal permite a las entidades regionales y municipales conceder concesiones de obras públicas, pero falta capacidad técnica o voluntad política; 2=Existen algunos ejemplos de concesiones regionales o municipales, pero la capacidad y los proyectos a este nivel son generalmente escasos a nivel de país; 3=Se ha desarrollado un importante programa de concesiones a nivel regional o municipal, con una buena capacidad de implementación y un adecuado diseño institucional; 4=Se ha desarrollado un importante y variado programa de concesiones (en términos de sectores y localizaciones) a nivel regional o municipal, y se beneficia de un marco homogéneo, una buena capacidad de implementación local y un adecuado diseño institucional. ■

## Apéndice 2: Ajustes a la metodología

### ¿Cómo definimos las APP?

En el sector de generación de electricidad, consideramos como APP a los proyectos bajo los esquemas Construir-Operar-Transferir (BOT) o Construir-Poseer-Operar (BOO) con contratos a largo plazo o contratos de compra de energía con empresas distribuidoras públicas o privadas o con empresas estatales de electricidad integradas. Aunque la planta productora no revierte al estado y permanece propiedad privada, consideramos estos contratos a largo plazo como APP, porque se diferencian los proveedores de electricidad públicos sujetos a tasas de retorno reguladas.

En el sector del agua, nuestro análisis incluye como APP los esquemas Construir-Poseer-Operar (BOO) y Construir-Operar-Transferir (BOT) de inversión privada con regulación de precios basada en incentivos. Los ejemplos incluyen tratamiento de aguas y provisión de agua fresca o empresas integradas de servicios sanitarios, o bajo un contrato a largo plazo, o con el restablecimiento periódico de tarifas siempre cuando las tarifas promueven aprovisionamiento eficiente del servicio.

### Desagregación de proyectos: ¿hasta dónde sigue siendo una APP?

La desagregación de proyectos APP se ha vuelto más importante a la hora de generar una relación calidad-precio positiva. La combinación de inversión, financiamiento, construcción, operación

y mantenimiento tiene el potencial de reducir la relación calidad-precio a través de la reducción de la competencia. Proyectos tan complejos como estos suelen provocar que las empresas formen consorcios para tener la capacidad de completarlos, un proceso que puede aumentar los costos de transacción significativamente. Además, el financiamiento privado puede resultar más caro que el financiamiento público. Nuestro estándar mínimo para las APP requiere que el sector privado asuma la responsabilidad por la operación y mantenimiento y que enfrente un riesgo de demanda significativo. Al otro extremo del espectro, excluimos de nuestro análisis a las empresas de servicios públicos con regulaciones que especifican la tasa de retorno o tarifas fijadas por topes de precios periódicos. Teniendo en cuenta estos límites, consideramos los siguientes casos como APP: cuando el gobierno emprende un proyecto con requisitos menores de inversión inicial y recursos financieros, pero transfiere la operación, mantenimiento y riesgo de demanda al sector privado; cuando el gobierno construye y financia un proyecto y luego transfiere operación, mantenimiento y riesgo comercial significativo al sector privado; y cuando el gobierno proporciona financiamiento de deuda mientras el sector privado contribuye al patrimonio, construye, opera y mantiene el proyecto, asumiendo un riesgo de demanda significativo. Sin embargo excluimos contratos de arrendamiento de nuestra definición de APP, porque representan esencialmente operaciones financieras durante las cuales los

riesgos comerciales y operacionales permanecen responsabilidad del estado.

## Ajustes a las definiciones de indicadores y criterios de calificación

Realizamos ajustes menores a las definiciones de los indicadores desde el 2010 para mejorar la precisión mientras analizamos países en toda América Latina y el Caribe. Los cambios se encuentran resumidos a continuación. Una lista completa de las descripciones detalladas de los indicadores está disponible en el Apéndice 1.

### Marco normativo

Aumentamos nuestra atención a la consistencia de las regulaciones para las APP en los diferentes sectores y analizamos si establecieron incentivos para impulsar la provisión eficiente de servicios. Igualmente, ajustamos nuestras preguntas para examinar la flexibilidad e incentivos relacionados con la distribución de riesgos para asegurar que los mismos se asignaron a la parte mejor equipada para manejarlos. En términos de la selección de proyectos, aumentamos nuestra atención al uso de los análisis calidad-precio para asegurar que las APP presentaron buenas opciones para la provisión de servicios.

La crisis fiscal en los países europeos ha puesto en evidencia la inestabilidad de proyectos APP no contabilizados en el balance general público con pagos diferidos del gobierno. Como resultado de estos acontecimientos hemos ajustado la evaluación de los efectos fiscales de las APP. Hemos enfatizado las distorsiones introducidas por los métodos de contabilidad actualmente en uso y hemos expandido nuestro enfoque para considerar si la participación de la oficina del presupuesto asegura la disciplina fiscal. También agregamos más detalle a nuestro análisis de los mecanismos de resolución de disputas, examinando el papel de las juntas de resolución de disputas y la jurisdicción de las opciones de arbitraje local e internacional.

### Marco institucional

Aumentamos el rigor de nuestro análisis de las instituciones involucradas en el proceso APP, no solamente confirmando que existen, pero también evaluando el alcance de la coordinación entre agencias, la aplicabilidad y el uso de la planificación sectorial para identificar las APP y la distribución de responsabilidades de manejo de contratos y supervisión a las agencias con los mejores incentivos para supervisar el proyecto.

Específicamente buscamos unidades especializadas en las APP y juntas coordinadoras que centralizaron la experiencia y la formulación de políticas. Finalmente, examinamos como el marco institucional de un país creaba el equilibrio de poderes necesario para la responsabilidad de los actores.

En términos de cumplimiento de contratos y de riesgos de retraso y expropiación, extendimos nuestro análisis para considerar los derechos de intervención de acreedores y las opciones de terminación temprana con la compensación adecuada en los casos en los que el interés público requiera cambios mayores a un contrato.

### Madurez operacional

Aumentamos nuestra atención a las modificaciones de los contratos, principalmente para medir las capacidades de las agencias contratantes para hacer cumplir cambios a contratos eficientes y justos. Racionalizamos nuestro examen de la distribución de riesgos y el historial de aumento financiero de los países para considerar los resultados concretos de proyectos recientes.

## Bibliografía

Amorelli, Lara Caracciolo. (2009). "Brazilian Federal Road Concessions: New challenges to the regulatory framework". The George Washington University – The Institute of Brazilian Business and Management Issues. <http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring2009/Lara.pdf>

Asamblea Nacional Nicaragua. (Diciembre 2012). "Últimas Leyes Aprobadas". Internet article

accessed December 2012.

<http://www.asamblea.gob.ni/trabajo-legislativo/agenda-legislativa/ultimas-leyes-aprobadas/>

Ausubel, Lawrence M. and Cramton, Peter. (Mayo 2010). "Using forward markets to improve electricity market design". Utilities Policy. <http://www.cramton.umd.edu/papers2005-2009/ausubel-cramton-forward-markets-in-electricity.pdf>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2010). "Investment Policy Review: El Salvador". Nueva York y Ginebra.

Energía de Bogotá. "Sector energético en Colombia". (2012). Artículo consultado en diciembre de 2012. <http://www.eeb.com.co/transmision-de-electricidad/sector-energetico-en-colombia>

Hammons, T.J., et al. (1999). "Competitive Generation Agreements in Latin American Systems with Significant Hydro Generation". IEEE PES Winter Meeting. <http://www.energy.komisc.ru/seminar/LaAm.pdf>

Javeed, Asha. (Septiembre 2012). "Howai's Test". Trinidad Express Newspaper. Artículo consultado en diciembre de 2012. [http://www.trinidadexpress.com/news/HOWAI\\_S\\_TEST-172030701.html](http://www.trinidadexpress.com/news/HOWAI_S_TEST-172030701.html)

Jimenez, Manuel. (Octubre 2011). "Dominican Republic starts up wind power project". Reuters. Artículo consultado en diciembre de 2012. <http://www.reuters.com/article/2011/10/11/us-dominican-power-wind-idUSTRE79A7BI20111011>

La Prensa Gráfica. (Septiembre 2012). "CEPA: Puerto de La Unión, concesionado en septiembre de 2013". Artículo consultado en diciembre de 2012. <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/281934-cepa-puerto-de-la-union-concesionado-en-septiembre-de-2013>

Nielsen, Stephan. (Agosto 2011). "Dominican Republic Bait \$770 Million of Wind Farms With Perks". Bloomberg. Artículo consultado en diciembre de 2012. <http://www.bloomberg.com/news/2011-08-04/dominican-republic-baits-770-million-of-wind-farms-with-perks.html>

Organización Internacional del Comercio (OMC). (Marzo de 2007). "Trade Policy Review Body - Trade Policy Review - Costa Rica - Report by the Secretariat". Ginebra.

Pastrán, Rosa María. (Noviembre 2012). "Inician promoción del puerto La Unión". La Prensa Gráfica. Artículo consultado en diciembre de 2012. <http://www.laprensagrafica.com/inician-promocion-del-puerto-la-union>

Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. (Agosto 2011) "Lei Nº 12.462, de 4 de Agosto de 2011". [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)

Ribiero, Karisa, et al. (2001). "The Brazilian Experience in Road Concession: Past, Present and Future". [https://encrypted.google.com/url?sa=t&rct=j&q=first%20road%20concessions%20brazil&source=web&cd=3&ved=0CD0QFjAC&url=http%3A%2F%2Ffir.canterbury.ac.nz%2Fbitstream%2F10092%2F609%2F1%2F46731\\_ribeiro%2520et%2520al%2520wctr2001.doc&ei=WH66UKPFC8jorAGLyYHQDw&usg=AFQjCNGRm7w5olBczn6TJS\\_gW\\_Qno6xgLA&cad=rja](https://encrypted.google.com/url?sa=t&rct=j&q=first%20road%20concessions%20brazil&source=web&cd=3&ved=0CD0QFjAC&url=http%3A%2F%2Ffir.canterbury.ac.nz%2Fbitstream%2F10092%2F609%2F1%2F46731_ribeiro%2520et%2520al%2520wctr2001.doc&ei=WH66UKPFC8jorAGLyYHQDw&usg=AFQjCNGRm7w5olBczn6TJS_gW_Qno6xgLA&cad=rja)

Véron, Adrien and Cellier, Jacques. (Marzo 2010). "Private Participation in the Road Sector in Brazil: Recent Evolution and Next Steps". Transport Papers TP-30. The World Bank Group, Washington DC. ■



Whilst every effort has been made to verify the accuracy of this information, neither the Economist Intelligence Unit Ltd nor the sponsors of this report can accept any responsibility for liability for reliance by any person on this report or any other information, opinions or conclusions set out herein.

**London**

20 Cabot Square  
London  
E14 4QW  
United Kingdom  
Tel: (44.20) 7576 8000  
Fax: (44.20) 7576 8476  
E-mail: london@eiu.com

**New York**

750 Third Avenue  
5th Floor  
New York, NY 10017  
United States  
Tel: (1.212) 554 0600  
Fax: (1.212) 586 0248  
E-mail: newyork@eiu.com

**Hong Kong**

6001, Central Plaza  
18 Harbour Road  
Wanchai  
Hong Kong  
Tel: (852) 2585 3888  
Fax: (852) 2802 7638  
E-mail: hongkong@eiu.com

**Geneva**

Boulevard des  
Tranchées 16  
1206 Geneva  
Switzerland  
Tel: (41) 22 566 2470  
Fax: (41) 22 346 93 47  
E-mail: geneva@eiu.com