

MESA DE DISCUSIÓN: ASOCIACIONES ENTRE PÚBLICOS Y PRIVADOS¹

JOSÉ LUIS GUASCH ²

Muy buenas tardes. Quiero agradecer al Banco Central la cordial invitación de participar en estas Jornadas y hablar de este tema que tanto desde mi punto de vista personal como del Banco Mundial es de alta prioridad como una herramienta esencial para la mejora del desarrollo de cualquier país, incluyendo éste, y el alivio de la pobreza.

Quiero compartir aquí la visión que tenemos sobre este tema y en cierta forma la tipología de soluciones. Más que convencerles o hablar del contexto normativo de las APP voy a, en cierta forma, en el limitado tiempo que me han otorgado, enfocarme a las soluciones. La estructura aquí va a seguir un poco así: rápidamente lo que llamo una visión apasionada sobre el sector, una situación frustrante y cómo vamos de un ciclo vicioso a un ciclo virtuoso, soluciones, ideas simples de compromiso integral y las reformas básicas.

¿Cuál es esa visión apasionada? Es lograr que los servicios de infraestructura necesarios para acompañar el alto crecimiento económico que Uruguay necesita y para lograr incrementar la calidad de vida de sus ciudadanos y la reducción de la pobreza.

El **objetivo** es mejorar la provisión de los servicios de infraestructura cerrando la brecha. Todos los países, incluyendo el Uruguay, tienen una

1 Mesa de discusión en el marco de las XXV Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay, celebradas los días 25 y 26 de octubre de 2010, e integrada por José Luis Guasch (Banco Mundial), Ronald Fisher (Universidad de Chile) y Luis Porto (Corporación Nacional para el Desarrollo) y moderada por Pedro Buonomo (Ministerio de Economía y Finanzas).

2 José Luis Guasch es Jefe del Grupo de Expertos Globales en Asociaciones Público-Privadas y Consejero Regional en Regulación y Competitividad de la región Latinoamericana y el Caribe del Banco Mundial. Es responsable de asuntos de regulación, competitividad, financiamiento de infraestructura, innovación y tecnología, al igual que de asuntos sobre clima de inversión para la región de América Latina. Es profesor de Economía en la Universidad de California en San Diego y ha escrito extensamente en las principales revistas económicas y financieras sobre temas de su especialidad.

brecha sustancial que justamente impacta enormemente al acompañamiento del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Uruguay, como la mayoría de los países de América Latina, han estado invirtiendo menos de un 2% del PIB de infraestructura, cuando debería invertir mínimo entre el 4% y 6% del PIB, Asia Oriental está invirtiendo 8% y no digamos China que invierte más del 11% para lograr sus objetivos. El flujo anual de proyectos es bajo en toda la región, tanto obra pública y tanto como de APP.

Uruguay puede y debe acelerar el programa – las APP son una opción que complementa a la obra pública y no un sustituto esencial a la obra pública, es un complemento muy apropiado e interesante. Y se puede hacer con una serie de medidas puntuales. En Chile y Corea, por ejemplo, más del 70% de la inversión en infraestructura se hace a través de APP (PPP y APP es lo mismo, una es en inglés y la otra en español, pero estoy hablando de lo mismo). Esos números son elevados, la mayoría de los países están entre un 15% y un 30% pero obviamente es una estrategia de país y un proceso evolutivo.

Cobertura. Las APP son cada vez más usadas, incluso en materia de infraestructura tradicional. Aquí muestro lo que llamo las APP que se están volviendo ya tradicionales – todo lo del transporte, carreteras, puertos, ferrocarriles, aeropuertos, transporte urbano, agua y saneamiento, electricidad y gas, telecomunicaciones, *backbones*, fibra óptica y bandas; las quasi-tradicionales: escuelas, hospitales, residuos sólidos, cárceles, terminales logísticas, irrigación, etc. y las no tradicionales que cada vez están usándose más: edificios administrativos, complejos deportivos, parques, estacionamientos, viviendas sociales, iluminación, seguridad, etc. Todos estos son ejemplos diferentes para que vean el ámbito en que se están usando las APP.

En cuanto al impacto, ya tenemos más de 20 años de experiencia. Chile fue el pionero, y aquí esta Ron (Fischer) que va a comentar un poco más sobre el contexto que empezó a finales de los 80, toda la década del 90 y del 2010 con América Latina liderando. Hoy en

día ya se han adjudicado entre tres mil y cinco mil APP, depende; si medimos algunas telecomunicaciones banda, suben a cinco mil, si no son tres mil. En fin, tenemos un número sustancial para evaluar sus resultados.

La evidencia es abrumadora mostrando su **impacto** positivo tanto a nivel agregado como por país. Se observa un incremento de productividad y de cobertura, en la calidad del servicio y en la reducción de costos de operación y de costes logísticos y en costos fiscales. Asimismo, las APPs facilitan el comercio exterior, la integración dentro del país y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Algunos ejemplos, comparando la APP con obra pública. En Victoria (Australia), el costo de proyecto bajo PPP es 10% menor que obra pública; el 73% de los proyectos bajo obra pública presentaron sobrecostos en la fase de construcción, en tanto que solamente ese guarismo se redujo al 22% en los proyectos PPPs. En el Reino Unido, 75% de los proyectos analizados dan un mayor valor por dinero a la modalidad PPPs, en eficiencia y productividad muy fácilmente las mejoras son del 50 por ciento con respecto a la alternativa de obra pública.

Los beneficios de las APPs pueden ser significativos (como muestra la evidencia de 20 años de experiencia): relación eficiencia/productividad, de más de 50%, mejoras en calidad del servicio de 60%, relación precios/tarifas, un tanto complicado... Lo importante es que estos beneficios aun podrían haber sido mucho mayores si se hubieran hecho los procesos mejor. La ventaja de ustedes es que están empezando ahora y pueden, deben evitar, los errores que se cometieron en los países pioneros. Haciéndolo de esa forma los beneficios serían aún mucho mayores. Pero para corregirlo se tienen que evitar los errores e implementar los programas de acuerdo a las mejores prácticas. Riesgos hay, y los vamos a ver, oportunidades también, pero las oportunidades en principio son mayores que los riesgos. Es necesario una actitud pragmática puesto que el programa se tiene que adaptar a las condiciones del país.

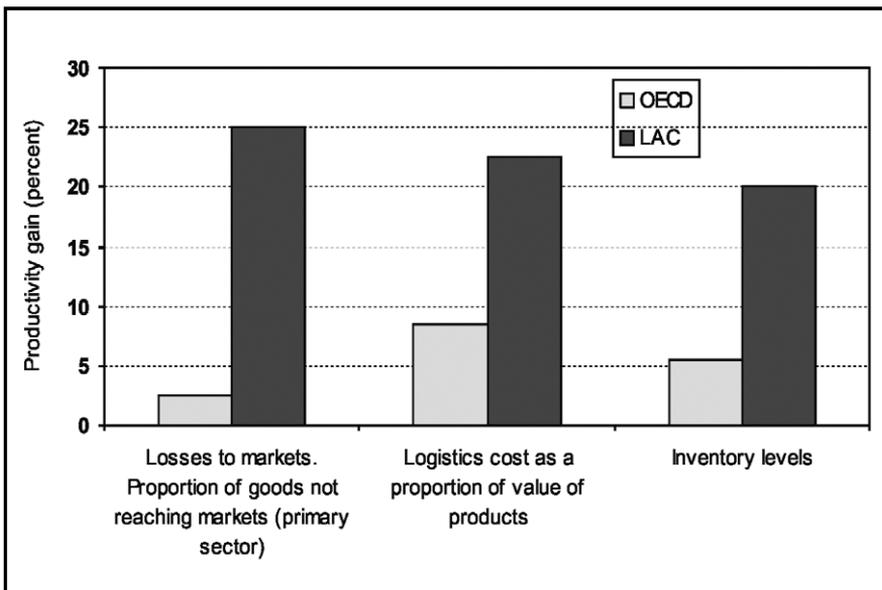
Cuadro 1. Impacto de PPP: Cambios en tendencias...

	Distribución de la electricidad		Telecomunicaciones fijas		Distribución del agua	
	Transición	Post-transición	Transición	Post-transición	Transición	Post-transición
Number of users (*)						
Output (*)						
Number of employees						
Number of employees – Sector						
Labor Productivity (*)						
Distributional losses						
Quality of Service						
Coverage (*)						
Prices						

En términos de las PPP para electricidad, telecomunicaciones y agua, las flechas ascendentes implican mejoras y las flechas descendentes, no mejoras, excepto ésta que son pérdidas, escalera de servicios, o sea esto es bueno. Vemos un montón de flechas ascendentes y después y algunas igualdades, básicamente en términos de producto, en términos de números de empleados, sector versus la empresa, productividad, ganancias, mejora de la pérdida, calidad de servicios, cobertura y precios incrementados.

La problemática en América Latina en términos de pérdidas en mercado, sobre todo en productos perecederos, y esto es un número realmente muy beneficioso, más bien está sobre el 40% de productos que no llegan al mercado por el tema de la logística afectando sobre todo a los pequeños productores. Esto debido a la temática de carreteras en particular. Los costes logísticos en América Latina están sobre el 25% en tanto que en la OECD están sobre el 8%. Esto es una tarifa, es un arancel externo – esto es valor producto, un 25% valor producto, tendría que ser 8%. En niveles de inventario está sobre el 4%, es esta columna, y debería ser en cierta forma como el nivel de la OECD en menos del 1%.

Gráfica 1. Deficientes niveles de infraestructura contribuyen a la falta de competitividad, 2008



Cuadro 2. Impacto de una reducción de 10 puntos porcentuales de costos logísticos

Sector	Incremento de Demanda	Incremento de Empleo
Agro-Industria	9%	8%
Madera y Muebles	10%	12%
Textiles	6%	7%
Pieles y Zapatos	12%	10%
Minería	7%	2%

El impacto de una reducción de 10 puntos porcentuales de costos logísticos depende de los sectores, si son intensivos de manos de obra o no. Pero vemos que el incremento de empleo y demanda es sustancial.

La infraestructura tiene un fuerte impacto en el bienestar del hogar y se ha visto que en zonas rurales cuando se permite el acceso a agua, electricidad y teléfono, el impacto en los ingresos por casas es enorme, pudiendo llegar hasta un 60%. Igualmente en términos de acceso al mercado por carreteras, el impacto en 18 meses es casi un 40% de lo que estaban ganando antes, simplemente a través de caminos rurales, mejoras de caminos rurales. (Ver caso peruano, Escobal y Torero, 2004).

Entonces, si el impacto es positivo, ¿podría haber sido mejor? ¿Había problemas? Por supuesto que sí. ¿Y a qué se han debido? ¿Y cómo se pueden mejorar?

En general las **problemáticas**, inquietudes, demoras se deben a:

- Deficiencias en el marco legal, institucional, procedimientos y diseño de contratos – después voy a hablar con más detalle sobre eso
- Asignaciones de riesgo mal entendidas;
- Manejo de impacto fiscal, sobre todo de pasivos contingentes;
- Carencias en la comunicación (uno de los errores que se cometieron en la época preliminar es que no se comunicó a la ciudadanía por qué se iban a implementar APPs, y con la alta desconfianza que hay sobre el sector privado, eso fue causa de problemática, también por el tema

de empleo y también por la carencia de atención a los temas sociales; bien pocos proyectos llevaban consigo tarifas sociales);

- Carencias de medidas sociales de apoyo;
- Incidencia de conflictos y renegociaciones de contratos (ya hablaré de ese contexto);
- Problemas en la transparencia del proceso;
- Escaso esfuerzo en la involucración de los afectados;
- Alto protagonismo de visibles fracasos (una minoría). Acordemos que he dicho que se han otorgado más de tres mil APP en el mundo. De esas tres mil, el 80% han sido normales, han tenido sus bostezos, sus preocupaciones, sus pequeños problemitas, pero bueno, ha habido un 20% problemático y de ese 20% un 5% realmente letal. Esas son las que han recibido la atención y han en cierta forma contaminado, son la manzana podrida que contamina el resto de las buenas.

Compromiso, conocimiento y gobernabilidad. Algunas problemáticas que hemos visto, el tema de la renegociación de los contratos en todos los sectores 66% y en un año. Son contratos a 15, a 30 años. Electricidad, el menor 39%, transporte 78% y agua y saneamiento 87%.

Cuadro 3. Incidencia de Renegociación de Contratos PPP en Infraestructura y Tiempo Promedio a la Renegociación 1988-2008 (datos actualizados).

	Porcentaje de Contratos Renegociados	Tiempo Promedio a la Renegociación
Todos los Sectores	66%	1.0 años
Electricidad	39 %	1.7 años
Transporte	78%	0.9 años
Agua y Saneamiento	87%	0.8 años

Fuente: Guasch (2004), actualizado.

Es el problema que ha ocurrido y puede y debe evitarse. ¿Por qué? Porque devalúa el contexto y el modelo de las APP y luego, sobre todo, el tema de la licitación competitiva que en principio debe identificar al mejor postulante y al más eficiente. Porque la renegociación ocurre en un contexto bilateral, los demás postores ya han desaparecido y es el gobierno

con el postor. Si uno viera el número de concesiones canceladas en estos últimos veinte años es bajísimo, un 3%, yo hubiera querido ver ese número mucho más alto. ¿Por qué? Justamente para dar la señal a los postores de que los contratos se respetan, igualmente por parte del gobierno porque el gobierno también ha sido causante de esos fallos de negociación por razones políticas. El gobierno lo ha renunciado un 30 por ciento de las veces, el sector público, sector privado 60. El gobierno lo hace antes y después de las elecciones, por contextos políticos. Pero la idea fundamental es el cumplimiento de los contratos es decir que si usted, señor, se equivocó, hizo una apuesta agresiva y la acción de riesgo fue aceptada, desde su apuesta usted es responsable de eso. Si no le gusta yo cobro confianza y lo revisito. Los gobiernos generalmente no han sido capaces justamente de tomar ese posicionamiento. ¿Por qué? Por capital político. Hace tres meses que sale en los periódicos que hemos otorgado esa gran concesión, tanta inversión, con un gran postor, etc., etc., y a los seis meses tengo que decir que ahí la fallamos. Hay allí un costo de transacción, hay que traer a otro, hay que abandonar, en fin. Eso es una cuasi-captura que se entiende muy bien por el sector privado y abusan de ese contexto por lo que hay que evitarlo.

La **evidencia** es un tanto frustrante. De acuerdo a los indicadores que vemos, a pesar de los mensajes que pueden tener, el número de PPP lanzadas al año – no en Uruguay sino en todo el mundo – es en cierta forma bajísimo. La duración del proceso es alta, dos años o más. Incidencia de demoras, de cambios del marco legal y regulatorio, los procedimientos son circulares, complejos, en fin. Estabilidad institucional. Hay una carencia de consenso, incidencia de conflictos y controversias constantes. Las respuestas han sido más de lo mismo: “*finger pointing*”, todosse pasan la pelota y no enfrentan los problemas de fondo. El sector privado y el sector público se miran con desconfianza. ¿Por qué? Todo esto es evitable, eso es lo que hemos aprendido en estos veinte años y hoy en día sabemos cómo hacerlo. Así y todo Uruguay sigue atrasado pero obviamente, si es que va adelante, puede aprender del pasado y tener un APP efectivo y exitoso. Cualquier país debe elegir su contexto, su contexto apropiado al país y a la situación externa.

¿Cuáles son las opciones que tiene cualquier país incluyendo Uruguay para avanzar en APPs, en términos de papel decreciente y asumir riesgos por el sector público?

- I. Obra pública: construcción y operación.
- II. Descomponer: el sector público financia y construye, como

obra pública, con la intención de una vez construido atraer al sector privado a través de: i) un contrato de gestión, ii) un contrato de “lease” o iii) como APP “brownfield” .

- III. El tercer elemento, ya más incrementado, es el uso de pagos a cuenta del avance de la construcción para facilitar financiamiento a través de los certificados de avance de obra. Perú ha hecho un montón de esos contextos en los cuales a medida en que el operador invierte un 10% el gobierno le da un certificado de depósito con el cual puede ir al banco, obtener la compensación, el descuento y con eso financiar el siguiente 20%. Lo que implica es mucha facilidad para financiamiento.
- IV. Una APP reduciendo o eliminando el riesgo comercial a través de lo que se llama *availability payments*, o sea, simplemente te pago anualmente una cantidad amortizando tu inversión, o garantías de inversión mínima, o los peajes sombras.
- V. Aplazando préstamos directos a través de la banca de desarrollo.
- VI. Facilitación de financiamiento y de credit enhancement a través de fondos de inversión de infraestructura o fondos de garantía.
- VII. Tradicional apoyo APPs.

Muchos de estos contextos implican compromisos financieros por parte del gobierno. El riesgo ya no es tanto comercial sino que la entidad gubernamental no pague ese compromiso financiero en la vida de APPs (15 a 20 años). Entonces en esos contextos los gobiernos consideran ofrecer garantías a través de multilaterales o la creación de fondos (un fideicomiso), de brechas de viabilidad o fondos de infraestructura a través de los cuales se pagan esos compromisos financieros y le da credibilidad al esquema. La solución y el ciclo virtuoso empieza por el diseño del marco de las APPs y de la Gobernabilidad del Proceso y en desarrollar instrumentos operativos en todas sus facetas.

Yo siempre digo que los cinéfilos podemos aprender mucho de Indiana Jones. Cuando lo llaman en Londres para un *engagement*, Indiana Jones acepta la tarea pero con tres condiciones: me voy pero primero me llevo mi mapa, mi mapa es la visión; segundo, me llevo el guía (me voy a la Isla de Timor, pero necesito un guía que conozca la Isla de Timor), este es el conocimiento; y finalmente agua y comida, que son dos recursos. Estos elementos son clave para cualquier programa, fundamentalmente la visión, el conocimiento y los recursos.

- Hay que primero entender que es un proceso evolutivo. Si vemos a Corea y Chile – que son en cierta medida los más exitosos – hoy en día lo que están haciendo no es lo que hicieron cuando empezaron. Chile y Corea daban garantías de ingreso mínimo, básicamente al 100% y básicamente a todos sin discriminación. Hoy en día Corea no da garantías de ingreso mínimo y Chile la ha reducido también al mínimo. ¿Por qué? Porque al principio uno tiene que ser más generoso para ir obteniendo credibilidad y reputación. Entonces seguramente vas reduciéndote esa exposición al riesgo o la generosidad al llegar a la maduración.

- El *liderazgo* a alto nivel y el poder de convocatoria es uno de los problemas. El problema de la falta de liderazgo lo tienen muchos países. Éste es un problema interministerial y, como ustedes saben, aquí todos los ministros son reyezuelos, uno no le puede decir al otro hazme esto o no me hagas esto. Señores, hay que tener un liderazgo y alguien que tenga el poder de solucionar problemas. ¿Por qué? Porque las APP van a traer problemas. ¿Por qué? Porque hay temas de tierras, hay temas de medio ambiente, hay temas de precios, hay temas de agricultura. Entonces involucran un montón de ministerios y si no hay liderazgo se van a parar. Tiene que haber alguien que tenga la capacidad, cuando se atasca, de saber y poder resolver ese problema.

- Un *marco legal estable*. Bueno, es lógico. Instituciones. Otra vez, es clarísimo. Y vinculado a las jurisdicciones. Tiene que haber un proceso lineal, desde que empieza el proceso de identificación del proyecto hasta la transacción y su fiscalización, hay que saber quién es responsable, a través de mover el proyecto en ese contexto. Y que sea clarísimo, que no haya ambigüedades, si no por ahí flota, nadie sabe que ni cómo ni cuándo. Problema típico, típico, típico, de por qué ha fracasado en muchos contextos es la carencia de instituciones con jurisdicciones claras.

- Los *filtros*. Hay que tener filtros, porque si no tenemos un ministro que tiene un proyectito, un elefante blanco, eso no puede ser. Tiene que haber un filtro, generalmente ideado por Hacienda y también a través de un Consejo Interministerial que es el que dará el visto bueno para bajar a ese contexto.

- *Proyectos transparentes acotados en el tiempo*. Si no, ahí se queda el proyecto, en un sector, en una unidad, que tiene que dar clearance y que puede tardar seis meses. Señores, hay que acotar los procedimientos en tiempo.

- *Contratos estandarizados*. La verdad que es demencial, como le llamo yo, que en un montón de países no haya contratos y procedimientos estándares y que cada vez que se hace una APP se empieza de cero. Hoy en día tenemos contratos modelos, que básicamente el 80% de cualquier contrato nuevo se adapta a eso y el 20% es muy personalizado para ese proyecto. Eso te reduce los tiempos y los costos enormemente. No se está haciendo. Tiene que haber un jefe de proyecto responsable para mover el proyecto desde su principio a su final. Una conexión efectiva a equipos virtuales de todos los que tiene algo relativo al proyecto para que trabajen en paralelo y se alivien los tiempos.

- *Presupuestos diferenciados* por tipología de proyecto. No tratemos igual un proyecto APP de 30 millones de dólares que uno de quinientos.

- Atención al tema de *cambio de contrato o renegociación*. Este tema va a ser y ha sido uno de los problemas claves. Muchas leyes dicen bien poco sobre eso, en cierta forma o abren un montón de ventanas. Típicas son cláusulas de equilibrio financiero o cláusulas del famoso incidente de las causas sobrevivientes (como las llaman en Chile) o imprevisibles, y eso abre una ventana porque quién define qué es imprevisible o sobreviniente. Yo diría que hoy en día en realidad no hay necesidad de hacer esto. Yo siempre le digo a mis amigos “oh sí, entiendo el concepto, pero digo, señores, una empresa de carreteras, una empresa de agua, han hecho miles de ese tipo de concesiones y han visto todos los tipos de problemáticas que pueden aparecer y tienen la distribución de probabilidades.” Pues hacemos dos cosas: o listamos esos riesgos que van a aparecer o les dejamos que ellos lo asuman con su distribución de probabilidades y ponen un precio correspondiente. Pero no me digan cualquier cosa... que las tuberías eran peores de lo que pensábamos o que la geología era horrible... Estas son cosas que han ocurrido.

- *Unidad de riesgo en el Ministerio de Finanzas* por el tema de pasivos contingentes.

- *Capacidad, conocimiento y recursos*, es clave. La capacidad es esencial, al menos un mínimo. La puedes comprar, puedes contratar consultores externos pero tienes que tener un grupito que sepa interpretar y conocer y apoyar el progreso. Esto es factibilidad. Ustedes no se imaginan la cantidad de proyectos que tienen un estudio de factibilidad que un niño de diez años lo podría hacer. Eso existe, lo han hecho una noche loca, han salido a tomar unas copas de vino y ahí está. Y a correr. Y no digamos

los estudios de estimación de masa de tráfico. “Para que esto suene bien necesitamos decir que van a haber cincuenta mil vehículos por día.” Eso es soñar, pueden haber 10 mil, pero 50 mil suena fantástico en números financieros. En fin, hay que ser realista sobre ese contexto y hay formas de hacerlo externas.

- *La resolución de conflictos*, convergiendo en el arbitraje, es clave. Ya hablaremos un poco más de esto.

- *Las APP de iniciativa privada* es un tema siempre complicado. Yo digo que es controversial, pero tiene su parte buena y su parte mala. Obviamente puede haber captura, puede haber abuso como tal. Pero la ventaja que tiene es que en cierta forma te da capacidad que no tiene el gobierno público. Y si estás convencido que puedes hacerlo bajo un sistema transparente, llevado a licitación por el bonus correspondiente (ente el 5 y 10 por ciento) entonces pueden considerarse.

- En las APP la *comunicación con los beneficiarios* es clave, darle información a la Sociedad Civil, atención al componente social. Esto es clave, señores ministros de finanzas, no dejen de gastar en un fondo de preparación de proyectos, justamente para evitar esas problemáticas. ¿Qué ocurre? La verdad es que preparar un proyecto cuesta, esto es obra pública. Al final del día por cortar 100 mil dólares aquí o 200 mil dólares allá salen mal y con problemáticas que al final te van a salir con muchos más costos y tendrán mucho más impacto fiscal para el país.

Llevo trabajando en este tema prácticamente casi quince años y la verdad que estos dos últimos años no he parado en casa – mi esposa tiene una foto mía para recordarme. El sábado pasado llegué de Indonesia y Timor del Este y el domingo vine para acá. Ahora me estoy yendo para Paraguay, Brasil y luego me estoy yendo el domingo para Moscú y para Armenia. Y bueno, ya no sé cuándo pararé en casa. Pero úsenme y abúsenme porque hemos conocido y aprendido unas cuantas cosas.

Bottomline: las APP pueden y deben ser un componente esencial. ¿Qué atribuyen? Se habla del famoso financiamiento adicional. Hay argumentos por sí y por no, pero lo que sí puede hacerse es acelerar el proceso de inversión en infraestructura. Eso es notable porque justamente son como préstamos del sector privado, esto es indudable. Tienen todo el tema del conocimiento que esta gente generalmente sabe hacer bien, tienen todo el tema de la productividad. La problemática es qué pasa con las ganancias, si es posible capturarlas a través de las remuneración y/o tarifas.

Y el argumento final es todo el tema del mantenimiento que estaban hablando hace poco con los panelistas. Ver que el mantenimiento ha sido no la hermana pobre, ha sido la hermana pobrísima, desahuciada, de todo sector de infraestructura. ¿Por qué? Porque políticamente el mantenimiento es un animal muerto. Lo que un político quiere es cortar cintas de nuevas obras, pero el mantenimiento... si tú vieras las estadísticas de mantenimiento en América Latina en los últimos 30 años es realmente demencial. Y es una pena porque el gran activo son las construcciones existentes, no los proyectos nuevos, y como tal es una adicionalidad. Y es importante que tú designes y asignes – Ministerios de Hacienda, si están por aquí escuchen bien – un monto importante al mantenimiento, eso es vital. Una obra nueva te va a dar un pedacito y a la gente afectada le va a gustar mucho pero el resto del país está sufriendo por los baches, los agujeros, eso realmente es demencial. Y tampoco es tan caro. Lo que sí te hace la APP es que evita y ataca ese problema inmediatamente porque tiene y son responsables de la concesión por 15 a 30 años de la carretera y del puerto. Eso es clave, un punto esencial.

Resumiendo, mi experiencia me ha mostrado que las APP pueden ser un instrumento muy valioso y se pueden hacer bien si hay ese compromiso, ese liderazgo y si están dispuestos a utilizar ese conocimiento en el procedimiento, las instrucciones, la asignación de riesgos y el diseño de contratos que hemos aprendido en estos veinte años.

RONALD FISCHER³

Muchas gracias, Señor Subsecretario, y muchas gracias al Banco Central por la invitación.

Yo estoy bastante más de acuerdo con José Luis. Creo que hace unos años que estamos coincidiendo en casi todo, tal vez debería no hacer una presentación, pero dado que me han invitado voy a hablar sobre lo que nosotros pensamos sobre este tema, al que también hemos dedicado bastante tiempo en Chile.

Este trabajo no es solo mío sino también de Eduardo Engel, que está en la universidad de Yale, y de Alexander Galetovic, de la Universidad de los Andes en Chile. Lo que voy a presentar acá básicamente son los resultados de un trabajo para un libro en el que hemos estado trabajando bastante tiempo en el tema. Hemos hecho una serie de papers y trabajos aplicados y hemos sacado algunas conclusiones, estamos preparando un libro que esperamos terminar en enero si tenemos suerte.

Entonces, para motivar uno puede pensar en distintas formas de promover infraestructura, uno puede pensar en la forma tradicional de obra pública, puede pensar en PPP, o puede pensar en privatización. Y en todos esos casos normalmente no son los ministerios los que hacen las obras, sino que son más bien las empresas privadas. Pero la forma, en todos los casos en que se requieren trabajos de empresas privadas, las formas en que se organizan estas tres distintas alternativas implican distintos tipos de incentivos. De lo que voy a hablar por supuesto es de las PPP, no voy a hablar de las otras dos pero sí tal vez las use un poco a modo de comparación.

En general hay un montón de cosas que se consideran PPP y que nosotros consideramos que no son PPP. Si yo abro, por ejemplo, una firma de telecomunicaciones, normalmente se puede vender y no hay muchos problemas, no hay que hacerlo como PPP que normalmente implica que la propiedad vuelve al estado. Si uno piensa en una firma de telecomunica-

3 Ronald Fischer, profesor titular del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, miembro del Consejo de Redacción de El Mercurio y de la Comisión de Supervisión Financiera, fue nominado como miembro de Panel Técnico de Concesiones. El Profesor Fischer es Ingeniero Civil Matemático de la Universidad de Chile y posee un PH D en Economía por la Universidad de Pennsylvania. Ha sido profesor asistente en la Universidad de Virginia y consultor del FMI, del Banco Mundial y del BID, el EIB y otros organismos multilaterales; así como del gobierno chileno y de empresas privadas. El Profesor Fischer ha publicado libros y decenas de artículos en comercio internacional, regulación, organización industrial y concesiones.

ciones, una empresa sanitaria, una empresa de distribución eléctrica, no es necesario realmente que vuelva al estado, no hay muchos beneficios de ello. Entonces por eso dejamos ese tipo de cosas afuera y pensamos en las cosas que sí van a volver al estado en algún momento por distintos motivos. Tenemos que hacernos las siguientes preguntas: ¿Cuándo una PPP es la mejor opción? ¿Qué cosas hay que considerar en el diseño de las PPP? ¿Cuáles son las debilidades y las ventajas de las PPP? ¿Cómo mejorar los resultados? Y les anticipo que en la mayor parte de las cosas, en las conclusiones, voy a coincidir con José Luis.

Aquí hay unas cifras que muestran un poco esto, pero aquí como les digo están mezclados datos de telecomunicaciones, transporte y agua, cosas que nosotros creemos (como la energía, las telecomunicaciones y el agua) se pueden realizar perfectamente y no deberían ser consideradas como PPP realmente. Esta es la estructura en Chile en 1990-2006.

Lo que nosotros llamamos una PPP es un sistema en el cual un activo de infraestructura se transfiere a una firma privada. Tiene altos costos de inversión inicial y normalmente tanto el Estado como la firma tiene algún tipo de relación, es decir, en la práctica no se les atribuye total responsabilidad a ninguna de las dos (aunque tal vez en la teoría sí). Es decir, a pesar de que el contrato pueda decir la firma privada es responsable de los costos de construcción, los costos de mantenimiento y los costos de mano de obra temporal, normalmente cuando las cosas andan mal van al Estado y le piden cambiar las condiciones. Esta no es una característica esencial es sí misma pero dada la forma en que opera la economía política es una característica casi esencial. Por eso uno tiene que tomar en cuenta que no se pueden transferir totalmente estos riesgos a los privados y que haya además bastante planificación en el sector público porque si no la hay no podríamos priorizar.

Tipos de PPP

Nosotros hemos definido dos tipos de PPP que nos parece interesante diferenciar. Uno son aquellos proyectos que generan ingresos con los que van a pagar los costos de capital, inversión y operación del proyecto; los otros son los casos en los cuales los costos de capital se le cargan directamente al sector público, como por ejemplo los colegios en Inglaterra o los hospitales en Inglaterra donde el estado paga un cargo anual por su availability, porque se le presenten los servicios de esta infraestructura. No son PPP para nosotros la acreditación de empresas públicas o servicios públicos regulados o un contratos de mantenimiento que no tienen la inversión inicial importante de una infraestructura pública.

¿Cuáles son las ventajas a nuestro parecer de las PPP?

- Primero, como dijo José Luis, se agrupan en una sola cosa la provisión, el mantenimiento y las operaciones de infraestructura y por lo tanto, al hacerlo todo junto, se minimizan los costos de la operación completa, es decir el costo de ciclo de vida del proyecto;

- A veces, bajo condiciones bastantes especiales, pueden llevar a rebajar restricciones presupuestarias, pero eso solo en casos bien especiales de los cuales voy a hablar un poco luego, porque normalmente parecería que lo hacen pero sin embargo producen problemas que veremos más adelante;

- A menudo es más fácil para una PPP introducir cargos por uso que para el Estado. Cuando el Estado tiene una infraestructura y quiere cobrar costo real tiene muchos problemas, muchos problemas de economía política, por lo que a veces es más fácil con una PPP;

- Hay menos elefantes blancos, es decir proyectos que no son socialmente rentables que el Estado hace porque se convenció que era una buena idea sin hacer estudios previos. Aquí, como muchas veces, si a los proyectos no los haces bien, los empresarios tienen riesgo en el proyecto y por tanto si un proyecto no va a crear rentabilidad entonces no lo van a hacer;

- Además – y esta es una condición muy importante para nuestros países – el mantenimiento normalmente está garantizado.

¿Cuáles creo que son los problemas?

- En general los costos de los contratos son bastante altos y por tanto solamente servirán para proyectos grandes.

- Como dijo José Luis, la competencia inicial se transforma luego en un juego bilateral entre el operador y el gobierno.

- A menudo se considera que es como una especie de “plata fácil” para los gobiernos, porque no tiene que pagarle en ese mismo momento, no tiene el presupuesto mismo, entonces el gobierno siempre está tentado a gastar. Por otro lado, como se renegocian muchos contratos, entonces el presupuesto mismo es un presupuesto flexible y por lo tanto no tiene los incentivos que tiene realmente un presupuesto fijo.

- Y, lo que está pasando en Inglaterra, en muchos casos amarra gastos futuros. Por ejemplo, en Inglaterra los proyectos de colegios son contratos que se pagan una cantidad todos los años y eso significa que si en un distrito que hay dos tipos de colegios (colegios de este tipo con PPP y colegios “normales”) y se baja el presupuesto, a los colegios con PPP no se les puede bajar el presupuesto porque está establecido por contrato mientras que a los otros tipo se les baja y se les tiene que bajar mucho más. Este tipo de problemas es muy serio.

- Hay también un problema de calidad que es que en la búsqueda de minimización de costos la empresa puede bajar la calidad del proyecto y por lo tanto hay que tener cuidado con ese tipo de cosas.

¿Qué cosas creo que son esenciales del PPP?

El empaquetamiento de funciones. En un proyecto tradicional, en la manera de provisionarlo, una firma privada minimiza los costos del proyecto, sujeto a las características de diseño. En las PPP el privado lo que hace es minimizar los costos a lo largo del ciclo de vida del proyecto por lo tanto incluye mantenimiento, operaciones y construcción. Y como la empresa puede tratar de bajar la calidad del servicio para bajar los costos, entonces puede no contratar estándares de servicio.

¿Qué es lo que pasa con las finanzas públicas?

Aquí depende. Por ejemplo, si se trata de un caso como el de Inglaterra en que no se cobraba nada sino que todo lo pagaba el Estado directamente a través de cargos a futuro, obligaciones a futuro, entonces en realidad no hay ningún cambio, simplemente está formada una deuda del Estado y por tanto no cambia su estructuración financiera – si tenía problemas antes los va a tener después. Si una parte por lo menos la pagan los usuarios, uno podría considerar que también lo habría podido hacer el Estado (cobrar la misma cantidad) y eso habría sido ingreso para el Estado. Por lo tanto no ayuda desde ese punto de vista, los ingresos que se pierden al entregarle los ingresos al sector privado compensan los ahorros que el Estado hace, y por lo tanto entre una parte y otra no se gana mucho desde este punto de vista salvo en casos muy especiales. Por lo tanto las PPP no ayudan a las finanzas públicas. Ayudan en el sentido de trabajar mejor, de ser más rápidas, etc. pero no ayudan en este aspecto.

¿Entonces cuándo sienten el efecto? Funcionarían por ejemplo cuando se cobran tarifas y cuando además han estado con muchos problemas pero se pueden separar de alguna manera los flujos que van hacia ese proyecto del resto de los proyectos del Estado. Aquí es muy importante que el Estado pueda apropiarse del proyecto, de un proyecto que de repente es muy rentable, que le interesa a todo el mundo, que es el único proyecto rentable en este país, entonces el Estado puede intentar apropiarlo, pero si se protege con las multilaterales protegiéndolo a través de participación en los créditos que lo financian, es posible en ese caso dar un poco más de crédito al Estado.

Déjenme demostrarle el efecto que tiene las PPP sobre el gasto. Por ejemplo, en el caso de Inglaterra – un país supuestamente serio – las PPP se usaron para hacer gastos fuera de las cuentas fiscales, eso es clarísimo. Y eso muchas veces es súper útil, uno hace un montón de gastos y no tiene que pasar por el gobierno, por el Congreso, sino que simplemente se aprueba de forma administrativa. En el Reino Unido nosotros examinamos que de una determinada cantidad de proyectos de infraestructura pública-privada el 86% no se metieron en el presupuesto del gobierno, y esto corresponde más o menos al 37% por ciento de los costos capital. Lo que decía *The Economist* en julio del 2009⁴ es que los cínicos piensan que el gobierno acudió al PPP no porque tuviera alguna ventaja sino porque básicamente le permitía hacer trampas con las cuentas fiscales. Esta es una de las cosas con las que uno tiene que tener cuidado, es un problema importante.

El otro punto problemático de las PPP y con el cual hay que tener cuidado, como dijo José Luis, es el tema de las renegociaciones de los contratos. A menudo uno tiene que renegociar los contratos, hay problemas con los contratos, hay cambios en la demanda, se deben ajustar condiciones de los contratos a largo plazo, pero esto tiene muchos problemas. Por ejemplo, se pueden usar las renegociaciones para aumentar el gasto. Por ejemplo, en Santiago (de Chile) se renegoció un contrato y se le agregó todo un sistema que no tenía nada que ver con ese proyecto de despeje de aguas de lluvia; cuatrocientos millones de dólares agregados al proyecto sin ninguna relación con el proyecto original, sin tener que pasar por el Congreso – esto ocurrió justo después de unas inundaciones, entonces, para dejar contenta a la gente, se incorporó este punto totalmente fuera del sistema. Además, estas obras que son adicionales son súper atractivas para las empresas por-

4 *The Economist*, July 2nd, 2009.

que ahí no negocian con nadie, son obras muy rentables y las negocia el operador con el gobierno, es lo más rentable que hay. También cuando hay muchas renegociaciones se elijen las firmas más activas para negociar con este país u operar con este país, estas son las firmas que son mejores para renegociar contrato, las otras están en desventaja. Además, la autoridad pública cuando puede renegociar todo es menos cuidadosa: a los proyectos no los tiene por qué hacer bien porque igual después los van a arreglar. Y por tanto, además de eso, es posible que proyectos muy malos sean aprobados porque no hay un filtro de que si el proyecto es malo no va a funcionar. Y también por supuesto cuando se renegocia mucho se puede estropear la empresa, así que puede ir para los dos lados.

Analizando más de 1000 PPP en Latinoamérica, un estudio de Guasch, Laffont y Straub (2003) y Guasch (2004) que muestran la importancia de un regulador independiente, la importancia de las cláusulas de servicios y calidad y los problemas que causan, por ejemplo, las garantías del ingreso mínimo, entre otras conclusiones.

Nosotros hicimos un estudio un poco más detallado sobre Chile. En Chile se publican en la página web del Departamento de Concesiones todos los contratos, además de todas las modificaciones que se le han hecho. Entonces medimos cuál es el efecto de ellas. Al año 2009, las 50 concesiones (48 de las cuales eran carreteras) tuvieron 147 renegociaciones importantes (es decir una cada más o menos 2.5 años). La inversión inicial era 8.4 billones de dólares pero las renegociaciones la elevaron en 2.8 billones, estos 2.8 billones se lograron sin ningún tipo de competencia. ¿Cómo se hicieron? 83% por renegociación bilateral y un 17% por arbitraje – hay un sistema de arbitraje que no funciona muy bien pero existe. ¿Cuándo? En ese momento están empezando tal vez, un 78% de estas 147 renegociaciones ocurrieron en la etapa de inversiones, es decir que cuando ni siquiera se habían terminado los proyectos ya se habían descubierto como cien casos en los cuales había problemas. En 84% hay más inversión, es decir, una manera de invertir más sin pasar por ningún control. ¿Y quién paga? Lo bueno que tiene esto para los gobiernos es que pagan los futuros, 65% del gasto lo pagan los individuos del futuro y eso siempre es conveniente para un gobierno: no pasa por el Congreso y lo pagan los demás.

Un ejemplo hoy hablaba sobre carreteras, que es lo que más hemos trabajado. Hay una inversión inicial muy importante pero en las carreteras el problema principal es básicamente el mantenimiento. El mantenimiento

es súper complicado porque las carreteras sufren desgaste a una tasa que depende de la tercera o la cuarta potencia del peso por eje, entonces cuando uno sobrecarga el camión el efecto sobre la carretera es enormemente peor que cuando el peso se mantiene y, por supuesto, un privado que tiene que mantener la carretera va a tener muchos más deseos de parar a camiones que están con sobrepeso que el gobierno que no tiene ningún incentivo.

El otro problema que tienen estas cosas es que los daños se hacen ver solamente mucho tiempo después de que ocurren, del mejor momento en que se puede mantener el proyecto. Lo que eso significa es que nosotros podemos no hacer mantenimiento, gastar esa plata que teníamos para mantenimiento en otras cosas, porque no se va a notar por mucho tiempo. Al próximo gobierno le va a tocar, pero eso no importa porque ya no somos nosotros sino el próximo gobierno. Entonces, desde el punto de vista de la economía política, hay muy pocos incentivos a realizar mantenimiento rutinario, que es el más eficiente.

Otra característica de las carreteras es que la demanda es bastante incierta. Nosotros hicimos un estudio que mostraba la enorme variabilidad de la demanda, por lo menos para Chile donde teníamos carreteras bastante antiguas y una tremenda variabilidad con el ciclo económico. Y además casi todo exógeno, depende del ciclo económico, depende de condiciones que, si uno cree en las teorías normales de riesgo, no deberíamos de hacer asumir al empresario ese tipo de riesgos.

La calidad de servicio es constatable, uno puede medir el IRI (que es el índice de rugosidad), también hay otras medidas de rugosidad complementarias, con una sola medida no es suficiente sino que se deben usar varias medidas. Se pueden usar medidas también como, por ejemplo, cuánto tiempo las calzadas o las pistas están cerradas por accidentes o cosas por el estilo. En otras palabras, lo importante es que se puede negociar la calidad de la carretera, se puede definir de antemano. Y se requiere también intervención pública porque hay cosas de redes, carreteras que se cruzan, distintos tipos de servicios... O sea, lo importante es que no es una cosa que uno debería privatizar, debería de hacer una PPP que es algo que después el estado recupera y puede usar para planificar un nuevo desarrollo. Pero no debería ser una cosa privatizada totalmente.

En Uruguay, hay 8.696 km de carreteras, de las cuales 46% están en buen estado y 27% en mal estado. El costo de mantenimiento es alto: uno

debería gastar por lo menos 1.4-1.5 por ciento del producto anualmente en mantenimiento simplemente de carreteras. O sea estamos hablando de cientos de millones de dólares acá.

¿Cómo resolvemos los problemas de las carretas?

Hay que tener **agencias independientes**, que sean parte de estado pero que no sean dependientes del poder político, que aprueben los proyectos para que no se hagan proyectos muy malos y que reduzcan las tasas para la renegociación para que si hay renegociación tenga que pasar por ellas para ver si es aprobada o no. Si hoy en día no se habla de **estándares de servicio** y no de insumos en los contratos, si hay **obras adicionales** que se requieren en los contratos en vez de renegociar tal vez ofrecerlas como licitaciones adicionales, como una nueva posesión por las obras adicionales. La otra cosa es que cuando se renegocia el contrato y toca hacerlo con el concesionario, entonces tratar de hacerlo de tal manera que el valor contratado, **el valor presente como negocio, no cambie**, que no haya una ventaja para la empresa o por lo menos que a través de la renegociación no haya una ventaja importante para la empresa.

Otra cosa que se debería mejorar es **la forma en que se contabilizan las PPP** en el sector público. Nosotros hemos propuesto hace unos años este contrato en que las empresas lo que hacen es decir cuánto requieren para hacerse cargo del proyecto, qué cantidad en valor presente contado requieren. Es decir, lo que hacen las empresas es recibir el recurso de peaje hasta que se junta la cantidad que ellos solicitaron. La ventaja que tiene este contrato es que reduce el riesgo para la empresa (por lo tanto va a tener una tasa de interés más baja), reduce la necesidad de garantía en renegociaciones porque la demanda no va a ser tan importante (si hay menos demanda se alarga la concesión, si hay más demanda se acorta, entonces no hay problema por ese lado), también es más fácil si uno tiene que cortar y hacer un nuevo proyecto más amplio (uno puede cortar y pagarle lo justo, es decir lo que le falta a la empresa por recibir), la economía política se mejora y se pueden ajustar los peajes a la demanda.

Ahora se está usando en forma rutinaria en Portugal y en Chile. En Chile los últimos proyectos han sido todos de este tipo, la nueva ley hace que todos básicamente sean de esta forma. Estaba conversando los otros días con un empresario y me dijo que participara estas cosas, me dijo “sí, en realidad tenemos que hacer todos los proyectos de esta forma,” que es mu-

cho más fácil (lo cual a él no le gustaba mucho porque significaba que era más fácil conseguir financiamiento, esa parte no le gustaba mucho porque un proyecto más simple significaba menos plata para él), pero en realidad las tasas eran más bajas, era menos riesgoso.

Dos temas adicionales: cómo contabilizar las PPP y la existencia de un premio por riesgo

Nosotros creemos que mientras no se separen totalmente las PPP del Estado tendrían que **contabilizarse como gasto del año**, todo el gasto invertido en ese año de la PPP debería ser considerado como parte del gasto público del año. Después, los ingresos que recibe la carretera, que son la compensación que está recibiendo, se deberían descontar de eso y hacer una especie de descuento de la deuda que tiene por ese ítem, lo mismo con las renegociaciones.

La otra pregunta es si existe un premio de riesgo para las PPP. Nosotros creemos que puede existir un premio de riesgo, que sea un poco más caro conseguir las tasas, pero que hay dos cosas, una tiene que ver con formas de contrato inadecuadas por ejemplo no usar contratos de availability, y además que la mayor tasa está asociada a mejores incentivos y también a procesos mejor llevados a cabo.

¿Qué ventajas tienen las PPP entonces? Más rapidez en los contratos, más mantenimiento y menores costos de proyectos completos cuando se hacen bien.

Para concluir, las PPP son muy valiosas pero hay que usarlas en forma cuidadosa, son peligrosas. También hay una serie de problemas, se puede sobregastar y perder la disciplina fiscal, se puede invertir en malos proyectos y poner renegociaciones caras, pero se pueden mejorar las formas en los contratos y la gobernanza de los contratos, es decir, la estructura de estos paneles independientes que evalúan cómo son los proyectos. La otra cosa es que las ventajas más importantes de las PPP son en *bundling*, en empaquetamiento, especialmente mantenimiento, y no realmente en que se liberan recursos para asignárselos a otras cosas.

LUIS PORTO⁵

Mientras que se abre el archivo aprovecho para agradecer la invitación. La presentación no dice Luis Porto sino que dice Corporación Nacional para el Desarrollo por obvios motivos. Todo lo que estamos haciendo desde hace ya algunos meses es un trabajo colectivo en el cual participa una cantidad de gente, algunos de los cuales están acá presentes, como mi colega de directorio el Dr. Rodrigo Goñi, el economista Rafael Laureiro, el economista Marcelo Pérez y la economista Victoria Rodríguez que son tres de los economistas que están trabajando directamente en este tema en la Corporación.

Como estamos en las Jornadas de Economía del Banco Central, me voy a permitir – y le pido disculpas a los no economistas – hacer algunas digresiones teóricas o académicas sobre el tema que fundamenta algunas de las líneas que estamos siguiendo y que difiere en alguna medida, en algunos elementos o en algunos puntos, respecto a los comentarios o al enfoque que acabamos de escuchar, pero voy a tratar de fundamentar por qué. Por eso en primer lugar desarrollaré una discusión teórica, conceptual para luego pasar a cuestiones más concretas de por qué y para qué estamos haciendo esto en el Uruguay.

En primer lugar, se impone recordar la importancia de la infraestructura en relación a varios determinantes del desarrollo. Hay algún trabajo que sistematiza los cuatro grandes elementos a tomar en cuenta de por qué el desarrollo de infraestructura es importante. En primer lugar porque la atracción de la inversión privada está directamente vinculada a ese tema – países con mejor o mayor cantidad de obras de infraestructura vinculada a servicios privados y públicos que se relacionan con ella, tienen mejor capacidad para atracción de inversiones. En segundo lugar por su contribución directa al crecimiento del producto, porque es un componente más de la inversión y porque además genera externalidades sobre la inversión y la productividad...

5 Presidente de la Corporación Nacional para el Desarrollo, profesor titular de Economía Industrial de la Facultad de Ciencias Económicas, consultor internacional que ha trabajado para diversos organismos internacionales y en diversos países de América Latina. Es Economista por la UdelaR y Maestro en Economía por la Univ. xxxxxxxxxx de xxxxxx, Bélgica.

Y acá me gustaría hacer un alto y hacer ya algún tipo de reflexión más académica para los economistas. Entonces, estos tres elementos se relacionan directamente con un decisor de política económica que tiene una función de bienestar tradicional que va a maximizar en términos de la utilidad de los individuos. Maximiza la utilidad de los individuos que acceden a determinados bienes o servicios privados y públicos relacionados con una determinada infraestructura. Esto desde el punto de vista de la filosofía política sería una visión netamente utilitarista, neoclásica, en la tradición de las ciencias económicas. Pero la función de bienestar puede plantearse diferente, considerando por ejemplo la accesibilidad a mejores servicios asociados al uso de infraestructura. Algún liberal “a la Rawls” podría decir que el problema ya no es maximizar una función de bienestar sino que se trata de que todos los individuos tengan similares condiciones para poder elegir libremente y eso significa un desarrollo de capacidades mínimas y que el Estado deba enfocarse a que la persona de menos recursos o más carenciados puedan acceder a las capacidades necesarias para poder elegir libremente. Una función de bienestar de ese tipo sería ya no maximizar la utilidad de todos los individuos sino una función de bienestar donde se satisfacen las necesidades del individuo que vive en las peores condiciones de la Sociedad en términos de acceso a esas necesidades. Es decir, ya estamos dispuestos a sacrificar de alguna manera eficiencia desde el punto de vista social para que todos tengan iguales capacidades de elección. Ya no es una visión de filosofía política utilitarista sino que es una visión de filosofía política liberal – no liberal en el extremo sino liberal más bien con un componente de que todos al menos tengan una determinada cantidad de acceso.

Pero existe una tercera posibilidad los seres humanos tomamos decisiones no solamente por motivos racionales de maximizar una función de utilidad sino también por motivos afectivos y de pertenencia a algo o alguien – a una familia, a un club, a una comunidad, a una sociedad. Ahí la función de utilidad es diferente, es la función de utilidad que ha desarrollado más la rama de las ciencias económicas conocida como neuroeconomía en la cual los individuos tomamos dos tipos de decisiones, las decisiones racionales y las decisiones afectivas, y ambas se combinan. Entonces la función de utilidad es diferente, la función de utilidad tiene los dos tipos de decisiones y maximizamos combinando las decisiones que tomamos por pertenencia a una comunidad o a la especie humana o vinculada a la lógica racional. El concepto es ya diferente, el concepto de que una persona de bajos recursos acceda a un servicio ya no es simplemente un tema de que tenga las capacidades para después poder elegir sino que es un tema que

si no accede como colectivo nos denigra y denigra también a la persona que no puede acceder. Es un tema de pertenencia a la humanidad o al ser humano, o a una generación o a varias generaciones. Sobre este punto de las generaciones voy a volver después para permitirme una discusión con Ronald Fischer sobre el tema de cómo contabilizar estas cosas.

Este es un ejemplo claro de cómo la infraestructura es importante. Es importante en materia de la competitividad de las empresas, es importante porque facilita los procesos de descentralización, es importante porque los pobres extremos y habitantes rurales que hoy no acceden a los servicios necesarios del desarrollo infraestructural pueden acceder y es importante para mejorar la calidad de vida de todas las personas. Estos cuatro puntos no son arbitrarios sino que son cuatro puntos que están directamente vinculados en el programa de gobierno, de este gobierno y por los cuales es importante el desarrollo infraestructural. No solamente por un tema de competitividad de las empresas, no solamente por un tema de crecimiento económico, sino además porque en este programa de gobierno también se fomenta la descentralización, se fomenta el apoyo a la población más carenciada y se fomenta en general a la calidad de vida de las personas y no solamente al nivel de vida de las personas.

Siguiendo con la reflexión teórica, ¿cuáles son las características de estos bienes de infraestructura? En primer lugar, nunca es un bien en sí mismo sino que siempre se relaciona a algo – uno hace una ruta para que por allí pasen autos o transporte colectivo o lo que fuera. Siempre la infraestructura está relacionada a algún tipo de servicio público o privado, siempre está relacionada al consumo o al acceso a esos servicios. Por lo tanto, en estas condiciones se debe analizar si la mejor opción es separar o agregar estos bienes y servicios en función del objetivo buscado, como dijeron mis dos predecesores, las PPP permiten juntarlas y hay algún artículo teórico al respecto que demuestra que es óptimo en términos de que hoy agregar o empaquetar los productos es mejor que hacerlo en forma separada.

En segundo lugar, se trata de decisiones de largo plazo: cuando uno hace una obra de infraestructura la hace de aquí a veinte años, eso implica y va a generar impacto sobre diferentes generaciones, y además hay problemas de incertidumbre y riesgos – a medida que nos alejamos en el tiempo del día de hoy las incertidumbres son mayores respecto a los beneficios públicos o privados del desarrollo de esa infraestructura. Debemos analizar entonces cómo hacemos o cuál es la mejor opción para distribuir esos costos y riesgos entre las generaciones. Y esto es particularmente importante para la discusión de cuándo y cómo se contabiliza.

Una vez en un seminario escuché a Bergara decir “nosotros ya pagamos por nuestros abuelos.” Eso significa que nuestra generación vivió prácticamente cuarenta años de estancamiento con una tasa de crecimiento a largo plazo de la economía de 1.7 por ciento porque nuestros abuelos se la gastaron toda. Nosotros estamos tratando de hacer las cosas de otra manera, tratamos de ser responsables en eso en el manejo fiscal porque no queremos gastarnos la de nuestros nietos. Pero tampoco pagar por la de nuestros nietos, ya pagamos por la de nuestros abuelos. Entonces, ¿tenemos que pagar también por la de nuestros nietos? Que nuestros nietos paguen el uso de una infraestructura de aquí a veinte, veinticinco, treinta años. ¿Por qué lo tenemos que contabilizar hoy si lo van a usar ellos de acá a veinticinco, treinta años? Contabilizarlo hoy significa que nosotros, nuestra generación, está sacrificando una cantidad de cosas para que nuestros nietos no la paguen. Hay un concepto esencial en esta definición, un concepto adicional al de la eficiencia, que es el de equidad intergeneracional. Ahí de nuevo, volviendo a la teoría económica, hay modelos, hay teoría y hay funciones de bienestar de generaciones solapadas cómo se puede optimizar la distribución de riesgo entre generaciones en este tipo de casos.

En tercer lugar, se trata de decisiones donde el principal – que somos todos nosotros, que somos los dueños de la cosa pública como población – debe delegar en alguien, en un agente, las decisiones. El tema de la infraestructura, como cualquier política pública, es un tema en el cual en una democracia la población delega en alguien para que se tomen las decisiones y eso implica una cosa evidente dentro de la teoría de principal-agente que es que se debe diseñar un mecanismo que asegure en alineamiento de objetivos tomando en cuenta que hay asimetría de preferencia, que hay algunas personas o algunos agentes que no necesariamente tienen la misma función objetivo que la población.

Y en cuarto lugar, se trata de decisiones donde existe también asimetría de información y no solamente de preferencias. Hay asimetría de información entre el principal y el agente. Normalmente la población sabe mucho menos de infraestructura que la gente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Entonces, el principal le da a un agente para hacer una cosa, pero el agente sabe más que el principal de esa cosa, hay asimetría de información y por lo tanto es necesario diseñar un mecanismo que asegure eficiencia.

El tema de la infraestructura es un tema sumamente complejo desde el punto de vista teórico, que implica teoría de contratos, que implica

teoría de diseño de mecanismos, que implica teoría de bienes públicos y que implica teoría de bienestar intergeneracional. No es sencillo buscar una solución óptima para resolver todos estos problemas. ¿Cuáles son las posibilidades? Decidir como población si queremos resolver estos problemas con nuestro sector público actual y con el actual contrato que existe entre el principal y el agente para resolver estos problemas, o si buscamos un nuevo contrato entre el principal y el agente, o si realizamos contratos de participación público-privada de forma que la relación que tenemos nosotros con los que van a hacer las cosas esté marcada en una nueva ley. Seguir las cosas como hasta ahora... creo que todos acá todos somos concientes que las características que hemos diseñado como contrato social para el ejercicio de la función pública del Uruguay no siguen las mejores prácticas en términos de diseño de mecanismos de incentivos o diseño de contratos óptimos. La segunda posibilidad puede ser una opción. China en este momento sigue teniendo 1800 empresas públicas que no privatizó, pero diseñó contratos óptimos con ellas y esas empresas públicas hoy en China tienen una nueva forma de relacionamiento con el Estado chino, más ligado al desempeño y al impacto de su accionar sobre la sociedad que a su simple función objetivo. Esto implicaría una profunda reforma del Estado. La tercera posibilidad es la que vamos a tratar de desarrollar y contratar de PPP.

Una aclaración que ya fue hecha pero nunca está de más recalcar es que esto no es privatizar. Los contratos de participación público privada son contratos en los cuales la cosa pública se mantiene en el Estado, la cosa pública no pasa a ser propiedad de un privado, el privado puede invertir y puede desarrollarla y puede explotarla por un tiempo, pero siempre la propiedad permanece en el Estado. Por lo tanto esto no es privatización.

Sobre la definición de las PPP no nos vamos a detener porque ya fue hecha en las dos presentaciones anteriores, en cambio sobre sus características podemos detenernos un segundo. En primer lugar, el contratista puede llevar adelante diversas etapas del proyecto (lo que decíamos de empaquetar todo o empaquetar parte), es decir, puede hacer todo o puede hacer parte de ello y en cada caso se verá cuál es el mejor resultado de agregar o separar cada una de esas partes. Las obras en general se realizan con financiamiento privado a cambio de pagos por uso, por usuario o por disponibilidad. El contratante paga por la disponibilidad y por un servicio de calidad aceptada, la obra queda siempre en manos del Estado finalizado el contrato y de lo que se trata esencialmente es de distribuir adecuadamente los riesgos entre una y otra parte. Esto no significa transferir la mayor parte de los riesgos sino que significa distribuir adecuadamente los riesgos, porque hay riesgos que

gestiona mejor el público y hay riesgos que gestiona mejor el privado y de lo que se trata en cada caso es ver qué riesgos quedan en el sector público y qué riesgos quedan en el sector privado. Luego el sector privado asume obligaciones por un largo plazo.

¿Cuáles son las ventajas de las PPP?

En primer lugar, las ya señalas por los dos expositores anteriores. Las ventajas de eficiencia, permite optimizar la distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado, mejora la eficiencia en la gestión de los proyectos si el contrato está bien diseñado, potencia la capacidad presupuestal, permite apalancar el financiamiento de los proyectos, es un movilizador del sistema financiero (la participación de entidades financieras moviliza el mercado financiero local, en nuestro caso en particular creemos que va a mover el de largo plazo con el ahorro previsional) y reduce los costos de obra, acortando los tiempos de difusión y mejorando la asignación de recursos.

Pero las PPP no son solamente buenas o tienen ventajas en materia de eficiencia. Esto tiene que ver también con cuál es la función de bienestar que queremos maximizar. En primer lugar, elimina el costo de la espera pública. Creo que José Luis Guasch señalaba una cantidad de ventajas de varias PPP en todas partes del mundo respecto al incremento del producto, la capacidad de acceso de la gente a esos servicios gracias a la infraestructura etc. etc. Pues bien, limitarnos a nuestro espacio fiscal para poder hacerlo con recursos cien por ciento público implica dejar de hacer cosas. Y eso tiene un costo, tiene un costo como sociedad y tiene un costo para cada una de esas poblaciones que no pueden acceder hoy a ese tipo de servicios o de recursos. En segundo lugar, no solamente es un tema de eficiencia sino, como señalaba hoy, mejora la equidad intergeneracional. Una adecuada distribución de costos y de riesgos entre las generaciones que van a usar la infraestructura mejora el concepto de equidad entre las generaciones.

¿Cuáles son las desventajas de las PPP?

En primer lugar, lo que señalábamos hoy, aquél problema del principal-agente se va a dar también, no solamente entre la población y los funcionarios de referencia sino también entre la población o los funcionarios del Ministerio y la empresa que va a realizar la cosa pública. Hay dos tipos de asimetría de información, sobre la cosa pública en sí misma y sobre las características de cada uno de los agentes, entonces hay que tratar de dise-

ñar contratos que resuelvan este problema, aplicando por un lado la teoría de contratos y por el otro el diseño de mecanismos.

En segundo lugar, las desventajas son las incertidumbres vinculadas a los contratos de largo plazo y, lo que ambos señalaron como uno de los problemas más graves, que es que las empresas recurren en forma creciente a las renegociaciones. En el caso uruguayo, cualquier cosa que se pueda hacer en esta materia mejora la situación actual. Lo voy a decir sencillo: tenemos un Tratado Ordenado de Contabilidad de Administración Financiera del Estado, más conocido como TOCAF, que habilita hasta el cien por ciento de la inversión en materia de ampliaciones, algo absolutamente perverso porque la gente se presenta con un precio ridículo, gana con un precio ridículo, y al otro día está pidiendo ampliaciones, con la idea de que igual tiene hasta el cien por ciento de ampliación. El TOCAF uruguayo es lo más parecido a la ineficiencia en lo que refiere a la promoción de incentivos perversos que uno pueda aceptar. En ese sentido, un nuevo marco en el cual se controlen y se limiten las renegociaciones siempre va a ser preferible al marco normativo actual en materia de concesiones.

Las desventajas ya señaladas en particular por Ronald, que es que difieren costos a futuras generaciones, en realidad se resuelve si el contrato está basado en estudios de equidad intergeneracional de forma que pague la generación que lo usa, asumiendo los riesgos en cada una de las etapas. Y la otra desventaja que es que reduce la capacidad del estado de intervenir en la economía también es relativo en la medida en que el contrato diseñe buenos mecanismos de monitoreo y control.

¿Cuáles son los factores críticos de éxito para desarrollar PPPs?

Nosotros tenemos una desventaja – no tenemos experiencia – y tenemos una ventaja – lo estamos haciendo veinte años después que todo el mundo. Entonces podemos analizar cuáles son los factores críticos de éxito. En primer lugar tiene que haber estabilidad macroeconómica, Uruguay ya la tiene. En segundo lugar tiene que haber seguridad jurídica, Uruguay la tiene. En tercer lugar tiene que haber fortaleza institucional, Uruguay la tiene. En cuarto lugar tiene que haber un adecuado marco legal regulatorio, en eso estamos, como dice el Viceministro de Economía se va a presentar el proyecto de ley en estos días en el gabinete y probablemente en las próximas semanas en el Parlamento. Tiene que haber buenos elementos de diseño y evaluación, se está desarrollando una unidad especializada en par-

ticipación público-privada en la Corporación Nacional para el Desarrollo. Tiene que haber un adecuado mecanismo para la redacción de los pliegos en términos de incentivos y penalidades, de procesos de selección, de criterios de adjudicación, de gestión de riesgo y de financiamiento, de garantías, de monitoreo y contabilidad, y para ello la Corporación Nacional para el Desarrollo ha desarrollado un programa de cooperación con el Fondo Multilateral de Inversión del Banco Interamericano de Desarrollo que nos va a trasladar, digamos, mediante cooperación técnica no reembolsable, una cantidad de capacidades y experiencias para este tipo de elementos, además con algunos convenios ya firmados con la Comunidad de Madrid y con la Comunidad de Andalucía para pasantías de funcionarios uruguayos allá y para monitoreo y tutorío de los proyectos de funcionarios de España en Uruguay.

Respecto al marco regulatorio hay una cantidad de etapas que nosotros hemos visto que en las mejores partes del mundo se desarrollan para este tipo de cosas, es un proceso en el cual se requieren estudios previos, el proyecto de ley es muy garantista para el Estado – no nos olvidemos que estamos hablando de cosas públicas y por lo tanto hay que darle garantías a la población mediante todos los estudios previos de que es mejor hacerlo por un contrato participación público-privado que hacerlo por el estado – pero también es garantista para el privado y es garantista para toda la población en términos de que limita las eventuales renegociaciones para restablecer la ecuación financiera del proyecto solamente a dos casos (hechos del príncipe y causa mayor), en el proyecto de ley no aparecen cláusulas relativas a cuestiones no previstas por el contrato o cosas por el estilo, son solamente los dos casos extremos y se limitan además las ampliaciones a un porcentaje definido, cuando es unilateral por parte del estado o cuando es bilateral de común acuerdo entre las dos partes se hace un límite que es bastante inferior al cien por ciento que tenemos hoy.

Con respecto a los estudios previos, lo que señalábamos. Estamos trabajando en el tema del valor por dinero para medir la eficiencia, pero también estamos evaluando el costo de la espera pública y estamos evaluando el tema de la equidad intergeneracional. En términos de costo de la espera pública tengo una cantidad de ejemplos en la presentación – no en la resumida que estoy haciendo si no en la presentación completa que voy a dejar colgada en la página web del Banco Central hay una cantidad de números, cálculos y estudios que estamos haciendo para mostrar qué significa hoy no hacer esas cosas. Quizás algunas de las más notorias son las que tienen que ver con el tema vial, tenemos una cantidad de rutas en este

país que están hoy en muy malas condiciones debido a que en los últimos años las cosas que salen del campo en este país se multiplicaron por tres. Las cosas que salen del campo son vacas, árboles, troncos y granos y estas cosas, que se han multiplicado por tres, salen en camiones, los camiones pasan por rutas, por rutas de un país que no estaba preparado para explotar como explotó en términos de agro-industria y de transporte y logística. Por lo tanto, tenemos un conjunto de rutas en el país identificado con un plan de obras que, si lo hacemos hoy, (ponerla en condiciones aceptables) significarían 500 millones de dólares y dentro de tres años tendríamos que estarle de nuevo mejorándole la cara a esas rutas. Entonces, si no podemos tener un programa de 500 millones de dólares en obras para dentro de tres años tener que hacer de nuevo obras por otros 500 millones de dólares, una cosa obvia es hacer un programa de mil millones de dólares pero con nueva obra inicial en varias de esas rutas, con cambios en la estructura de varias de esas rutas, pero hechos por privados y con contratos a veinte años de mantenimiento, con pago por disponibilidad para asegurar buena calidad del servicio en cada una de esas rutas. Ese es uno de los ejemplos más claros que tenemos con respecto a las PPP.

Otro de los ejemplos tiene que ver con la red ferroviaria pasa lo mismo. Uruguay hoy está en el siglo XIX en materia de ferrocarriles. De veinte kilómetros por hora y trece toneladas por eje, con algunas inversiones como esta del orden de 315 millones de dólares, se podría pasar a cuarenta kilómetros por hora y dieciocho toneladas por eje, pero para alguno de estos ramales quizás haya algún privado que esté dispuesto a realizar una inversión para llevarlo a cincuenta o sesenta kilómetros por hora y veinticinco toneladas por eje – mejorar notoriamente la competitividad de las empresas vinculadas a cambio de un peaje y eventualmente de un subsidio para que cierre el modelo. Lo mismo pasa en materia de educación. Hay encuestas realizadas en educación pública que muestran más del 60% de los directores de las escuelas en el aula y los baños resultan problemáticos para el desarrollo de la clase, cerca del 50% de los directores manifiesta preocupación respecto a las condiciones de la capacidad locativa y los patio de recreo.

Lo mismo pasa también en materia de cárceles. Este es un ejemplo claro de lo que decíamos al principio. Uno puede hacer estas cosas porque los presos en condiciones de hacinamiento se trasforman en una escuela de delincuencia y entonces, pensando nosotros en nuestro bienestar, lo que queremos hacer es bajar los niveles de delincuencia. Entonces estamos dispuestos a invertir como sociedad en mejores cárceles para que no estén en condiciones de hacinamiento para que no haya reincidencia o para que se

reduzca la tasa de reincidencia y eso no signifique más delitos – una visión netamente utilitarista. Lo hacemos por el bien de nosotros mismos, por temas de seguridad, esa es una posibilidad. Para la otra posibilidad elegí el caso extremo a propósito (podría haber elegido la educación, podría haber elegido la infraestructura, pero elegí las cárceles a propósito) es que ningún ser humano, aun en condiciones de reclusión, merece vivir en condiciones infrahumanas porque nos denigra a nosotros como sociedad más allá de nuestra utilidad futura por reducir o no la delincuencia. Muchas gracias.

RONDA DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Pregunta: Dos preguntas. Una con respecto al tema de los pasivos potenciales: ¿Es tradicional incluir una evaluación de pasivos potenciales en los contratos de PPP? No sé, recuerdo que en la legislación colombiana había en una cantidad de proyectos públicos la obligación de elevar una evaluación de contingencias y los costos que podrían tener para el Estado en el caso que esas contingencias se realizaran, pienso que sería una buena adición para ver el tema de las PPP. La segunda: ¿Qué pasa con los registros de renegociaciones? Existe una experiencia acumulada en eso, ¿está en particular disponible el record de empresas en términos de contratación y de renegociación? Lo pregunto pensando que es probable que las empresas regionales intenten también participar de los proyectos en Uruguay y podamos beneficiarnos de la experiencia de otros países como Chile, por ejemplo.

José Luis Guasch: El tema de los pasivos contingentes cada vez más requiere una evaluación, antes ni se consideraba, pero ahora muchos países ya tienen al menos un registro de las garantías que están haciendo. Pocos países han ido al extremo de tener un manejo de los pasivos contingentes – Chile y Colombia son dos ejemplos de un modelo justamente para el manejo fiscal de los pasivos contingentes. Pero sí es cierto que cada vez más se pide en el contexto la implicación fiscal de las garantías.

En cuanto al tema de las renegociaciones, justamente yo escribí un libro que lo tengo por ahí, una versión en inglés y otra en español, *Otorgando y Renegociando Concesiones*. En este libro realmente analicé yo creo que todas las concesiones que se otorgaron – cuando digo PPP es lo mismo – en América Latina desde 1988 hasta el 2004 y ahora lo he actualizado hasta el 2008. La verdad fue una labor napoleónica, nuevamente ahí era sí o no, pero también cómo y cuándo y de ahí un poco la riqueza de ese contexto. O sea que la respuesta es sí, existe esa base de datos y obviamente es la que da motivos a esa preocupación. Y aquí me lanzo justamente porque pienso que en ocasiones tiene sentido justamente para manejar contratos pero cuando empecé a ver la incidencia de las renegociaciones... la verdad me sorprendió la rapidez... en verdad empiezan a los tres meses o incluso antes, antes que esté listo el contrato, y eso obviamente viola en un contexto claramente muy serio la legitimidad del proceso como tal.

Y yo quisiera hacer otro comentario, enfatizar que hay dos elementos claves justamente para ustedes que están interesados en realizar ese pro-

grama. Uno es el concepto técnico, que aquí se ha debatido bastante, se ha mencionado por ambos lados que es clave, sin duda. Pero otra vez les repito que no ignoren lo que yo llamo el proceso del marco de las PPP al desarrollar y avanzar los proyectos porque ahí la verdad, aparte de que se haga bien o mal, los procesos que yo he visto son parte de la problemática, son complejos como lo más, se estancan en cualquier parte, las jurisdicciones ambiguas, hay peleas internas y al final otra vez el tema de esperar, demoras, demoras, demoras – avanzamos, no avanzamos, se para, no se para y al final los PPP se tardan tres años si no es más. Siempre digo, señores, tomen su tiempo de reflexión, creen y establezcan unos criterios, como decía aquí mi compañero, para elegir PPP o no PPP, tomen su tiempo de reflexión, que sea un mes, dos meses o tres meses, pero cuando lo han decidido tengan un proceso lineal, tengan el tema institucional, de procedimientos y justamente contratos modelo para poder avanzar en ese contexto. Porque al final del día lo que estoy viendo son demoras, peleas, considerandos, estancamientos y por razones aparentemente no muy obvias y tontoronas, diría yo.

Entonces, hay dos aspectos. Uno es la parte técnica, los contratos, los análisis de riesgos, que es clave, hay que prestarles mucha atención, por lo menos a los contratos, y la otra parte es que tengamos un proceso ágil manteniendo todos los criterios de la fiscalización apropiada y la responsabilidad de los diferentes entes que tienen que aprobar. Lo digo porque he visto contextos en que los diseños de contratos eran más o menos decentes pero la estructura institucional de moverlos era horrorosa y al final del día tú lo que quieres es reducir esa famosa esfera y batacar sobre la mesa un montón de proyectos, ya sean PPP u obras públicas. Pero al final, para cerrar esa famosa brecha, para acompañar al crecimiento económico, para mejorar la calidad de vida, para reducir la pobreza, tienes que realizar esas mejoras en infraestructura que utiliza instrumentos obviamente con un contexto y un marco que te guíe qué hacer y cómo hacerlo.

Luis Porto: Mi primer comentario iba muy en línea con lo último que dice José Luis Guasch, porque yo vi en su presentación el énfasis que Luis ponía en la propuesta garantista del proyecto de ley. Veía la lámina y había como seis pasos para llegar al pliego del llamado de la PPP. Cuidado que el garantismo ahí no nos garantice que no tengamos ninguna PPP en los próximos cinco años. Creo que ese es un equilibrio entre temas técnico, profesionales y políticos que tenemos que atender. El TOCAF llegó a donde llegó por ser garantista. Obviamente las garantías hay que darlas, ni que hablar, pero el tema es ver cómo hacemos un juego de garantías ex ante y ex post de manera tal que permita avance razonable de los procesos.

El segundo aspecto que a mi me preocupa bastante es el tema de las renegociaciones. Nosotros no estamos descubriendo la pólvora, no vamos a ser más vivos que el resto del mundo – y el resto del mundo renegoció el 70% de los contratos. Es decir que escribamos lo que escribamos en la ley, de las renegociaciones no nos vamos a salvar. Yo creo que no alcanza con poner cuáles son las causales de renegociación. Desde que estudiamos economía institucional, costos de transacción, Williamson, etc. sabemos que un proceso competitivo se termina el día que se elige a uno y pasamos a una lógica de dependencia bilateral y por lo tanto es una situación de economía política y de política la que genera las renegociaciones: “Mirá, tendrás razón, no tendré la causal, pero ¿sabés qué?, tomá la llave, encargate vos y decile a la gente que no vas a prestar el servicio mientras se dirime esto en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.” Quiero decir que no es creíble que con solo limitar las causales de renegociación no vamos a tener renegociación. Me pregunto si no habría también que predeterminar en todo caso límites de qué es lo que se renegocia, como para dar menos incentivos *ex ante* a la TOCAF de que uno renegociando puede llegar a obtener mucho más. Capaz que está en el proyecto de ley, no lo sé, pero me parece que no alcanza con poner “no renegociamos, no renegociamos, no renegociamos,” porque por situaciones de la vida probablemente vamos a terminar en situaciones de renegociación inevitables y creo que puede llegar a ser más eficiente decir “existen, sí, pocas causales de renegociación, estamos de acuerdo, pero además, llegado el caso lo único que se va a poder renegociar es tal y tal cosa, con tal y tal límite,” tratando de limitar los incentivos a la generación de situaciones de renegociación. Ojo, este es un tema inevitable, sin solución pura, por algo se renegociaron en el setenta, el ochenta por ciento en aguas – que es lo más políticamente sensible, porque podemos estar sin teléfono unos días, podemos estar sin luz unos días, estar sin agua es bastante más complicado y por algo nosotros lo tenemos en la Constitución – se han renegociado el noventa por ciento de los contratos en el primer año de contratos que duraban no veinte sino setenta años. Por eso reitero: no pensemos que con solo limitar causales vamos a estar resolviendo un problema que no tiene solución en esos términos.

Ronald Fischer: Dos puntos que salieron en la conversación y un par de cosas que me gustaría agregar. Una cosa que uno debería tener es primero competencia por las licitaciones, es decir por los procesos mismos de concesión. Por lo tanto no debería restringirse nada más que a operadores nacionales, en general uno debería aspirar a ser un roadshow interna-

cional para que haya la mayor cantidad de interesados posible. Tal vez por el tamaño del mercado los proyectos sean pequeños, pero en los proyectos grandes por lo menos uno debería hacer que fueran lo más competitivo posibles.

El segundo tema tiene que ver con la renegociación y es que la publicidad y la transparencia pueden ser útiles para limitar los ámbitos de renegociación. Si hay publicidad y transparencia y si el público puede verlo, la vergüenza tiene un efecto que puede ser bastante efectivo para limitar un poco lo que se pueda hacer y también para darle fuerzas al gobierno en una defensa de los interés públicos.

El tercer punto del que quería hablar era sobre otra cosa interesante que nos pasó a nosotros. También es importante en el caso de renegociaciones, sobre todo cuando no son proyectos del Ministerio que está a cargo de todo el proceso, por ejemplo cuando es un proyecto de cárceles y eso depende del Ministerio de Justicia o algo por el estilo, hospitales que es una cosa que depende del Ministerio de Salud, en esos casos es bueno que las renegociaciones y en general que todo tipo de negociación que sea aceptable tenga que ser aprobado por el Ministerio de Obras Públicas, que no se pueda negociar directamente con los ministerios, porque esos ministerios a veces negocian por su lado, sin que lo sepa el ministerio principal, el Ministerio que está a cargo, y acuerdan cosas que pueden complicar mucho a todo el proceso – después dicen “ustedes me pidieron que hiciera estas cosas y yo las hice, aquí está la cuenta” pero esa cuenta es imposible porque el Ministerio no se preocupa de los costos (que no son parte de su responsabilidad) pero sí se preocupa de la calidad, entonces tiene mucha más calidad de lo que estaba presupuestado inicialmente.

Y respecto al tema principal, a la pregunta de Luis Porto sobre cómo incorporar el gasto. Básicamente ellos quieren incorporar el gasto, lo que ocurre es que el gasto ocurre en este momento y de alguna manera lo estamos pagando en el futuro. Entonces un gasto, por ejemplo un programa de disponibilidad, básicamente vamos a tener que pagar todos los años una cierta cantidad por ese proyecto, entonces de alguna forma es un gasto a futuro, un préstamo que estamos haciendo, es decir que si no lo consideramos como un préstamo para una inversión estamos de alguna manera engañándonos a nosotros mismos. Cuando se consoliden las cuentas porque tenemos un problema de balanza de pagos o un problema exterior, nos van a considerar eso como parte de nuestras obligaciones, no lo van a separar, porque van a decir que eso es responsabilidad a futuro. En ese momento,

cada año va a tener que pagar el gobierno esa cantidad de recursos por este contrato, es una deuda tal como todas las otras deudas, entonces desde ese punto de vista nos estaríamos engañando a nosotros mismos. Y cuando el proyecto genera ingreso, en realidad lo que pasa es que también podríamos haberlo generado, podría haberlo hecho el Estado a su propio costo con un préstamo, haber generado los ingresos y con eso él pagaba el proyecto, entonces de alguna forma cuando no lo tratamos de forma equivalente nos estamos haciendo un poco de trampa a nosotros mismos. Y es desde ese punto de vista que estoy pensando en que hay que incorporarlo al presupuesto del momento. Si el proyecto es rentable entonces uno puede ampliar el presupuesto de inversión pública para incorporarlo, pero no podemos hacerle trampa a los especuladores internacionales, a los tipos que mueven la plata y que hacen que se empiece a desconfiar de nuestros países porque tenemos demasiada deuda simplemente porque no la tenemos anotada en ninguna parte, ellos van a considerar todas las obligaciones del estado.

Luis Porto: Sobre el tema del garantismo y los plazos efectivamente es así. Nosotros hemos analizado diferentes experiencias. En Inglaterra cada proceso lleva cuatro o cinco años y cada contrato es así. En España los contratos son así pero la ley y su reglamentación son así, entonces cada contrato refiere a la ley y su reglamentación, hay procedimientos automatizados y, por ejemplo, para un hospital todo el proceso lleva siete meses, en siete meses se adjudica la obra PPP y comienza la obra es un hospital.

Desde que comenzamos a analizar todo este tema nuestra postura es ir por una visión entre la ley y el decreto, más cerca de la española que se la británica. Es garantismo para el estado pero muy bien reglamentado todo. Los muchachos que están trabajando en la CND me escuchan como mínimo dos o tres veces por semana preguntándole en qué está la fábrica de chorizos, porque estamos trabajando precisamente para eso, para definir muy bien, como decía José Luis, los procedimientos, los formatos tipo, los pliegos tipo, para tener muy bien regulado todo de forma que después podamos sacar con rapidez cada una de las cosas y tener todo lo más estandarizado posible, todos los procesos, todos los procedimientos y todos los estudios previos digamos – a eso le llamamos la fábrica de chorizos.

El segundo punto, el de la renegociación es un tema típico. Sabemos que tenemos el problema y hay diferentes formas de encararlo. La primera es que la ley sea rígida y los contratos flexibles, es decir que en los contratos se parametricen de alguna manera los riesgos vinculados a ciertos pagos de forma que no haya que renegociar: si pasa cualquier cosa con el tipo de

cambio, con el petróleo o con lo que fuera, el ajuste está parametrizado en el propio contrato y no hay que renegociar sino que se parametriza. Es decir, buscar hacerlo flexible pero de la forma más parametrizada posible.

El otro tema es que esto hay que unirlo con otras dos cosas que son diferentes pero que están relacionadas. Una posibilidad es el tema de las ampliaciones, que en el proyecto de ley se limitan pero existen. Volviendo al tema del monopolio bilateral, está bien hay un monopolio bilateral, vamos a negociar y el poder de regateo de cada uno determinará, la solución es indeterminada). El otro elemento que no es lo mismo pero esta vinculado es el tema lo que se denomina en la jerga el *step-in right*, que es darle al acreedor financiero la potestad de traerme otro, y ahí rompemos el monopolio bilateral, porque si uno viene y me dice “tomá la llave” le digo “sí, bárbaro, mirá que el acreedor que es el que se tiene que cobrar esto y tiene prendado el flujo futuro del asunto esta dispuesto a traer otro.” Ahí la competencia puede aparecer después, en el propio proceso, si el marco normativo permite dos cosas que no son directamente renegociación pero se pueden vincular precisamente para reducir los riesgos de la renegociación.

Con respecto al tema de la contabilización, esto no es deuda. El ejemplo más claro de lo que es deuda es que pase lo que pase con la ruta a la deuda hay que pagarla, tenemos que honrar la deuda del Estado – nosotros tomamos deuda para hacer la ruta y después la ruta está llena de pozos pero a la deuda hay que pagarla. Sin embargo en un contrato de PPP si la deuda tiene pozos el señor no cobra. ¿Por qué? Porque esta asumiendo un riesgo. La esencia y la diferencia entre un contrato PPP y una deuda pública es que en un contrato PPP el privado asume riesgos y por lo tanto no cobra de cualquier manera cualquier cosa sino que cobra en función de cómo gestiona esos riesgos. En el pago por disponibilidad el ejemplo es más claro: se establecen los indicadores, si se cumplen los indicadores de niveles de servicios de la ruta en términos de fisuras, número de baches, etc. cobra el cien por ciento, si hay determinados niveles de deficiencia en los niveles de servicios se imponen penalidades y hay un umbral a partir del cual no se paga. O sea que esto no es deuda.

Y el otro elemento vinculado a esto de lo que implica asumirlo como deuda cuando no lo es e implica sacrificar el consumo de la generación actual en función de consumos de las generaciones futuras, que son los que van a hacer el uso del bien.

Pedro Buonomo: Aunque sé que como moderador no me corresponde, hay algo que quisiera decir. Simplemente como información, Ronald, nosotros hemos tenido especial cuidado en tratar de que los mecanismos que estamos incorporando estén sustentados de manera de que la registración contable que hacemos no sea fácilmente impugnada desde el exterior porque, como tú decías, en algunos lados hay ejemplos de que se falsea la contabilidad con este tipo de registraciones. Conozco casos, yo vengo desde un país donde se inventó un procedimiento que se llaman PPS (Proyectos de Prestación de Servicios) cuyo único objetivo era no contabilizarlos en el año y postergar la contabilización de los gastos. Por eso, simplemente como información, cuando nosotros comenzamos este proceso de diseño de este mecanismo legal y de diseño también de capacitación institucional para llevarlo adelante tuvimos una misión del Fondo Monetario Internacional que nos hizo un pormenorizado informe en el cual definimos las características que deberían tener los proyectos en cuanto a la transferencia de riesgos, en cuanto a los montos que comprometían a futuro etc. para que por lo menos el Fondo Monetario, como institución internacional, aceptara que la contabilidad que nosotros llevamos adelante era la adecuada. Digamos que hemos tenido o estamos teniendo especial cuidado en la materia.

Pregunta: Pido disculpas porque no conozco el proyecto de ley y quizás ya se dijo, pero no me quedó claro. En el caso concreto de las carreteras o del transporte ferroviario, en términos generales se dijo que el estado mantiene la propiedad, ¿verdad? La responsabilidad por el mantenimiento de la carretera o del transporte ferroviario corre por cuenta del privado, del particular. Ahora, ¿el contralor por el uso adecuado por cuenta de quién corre?

Luis Porto: La cosa pública es del Estado, por lo que el contralor corre por cuenta del Estado.

Pregunta: Perdón, en los actuales regímenes de contrataciones en términos generales es así, pero como no conozco el proyecto no me quedaba claro y no sabía si se había dicho o no quizás yo no lo había entendido.

Luis Porto: Se respeta la propiedad de la cosa pública por parte de la administración pública contratante. Es el Estado a través de la administración pública contratante quien tiene la potestad de control sobre la cosa pública que le pertenece, puede ser un ministerio, una intendencia una empresa pública lo que fuera.

Pregunta: Perdonen la segunda intervención. Cuando Luis hace referencia a la fábrica de chorizos me hace acordar a un dicho bastante común entre los legisladores americanos, que dice que legislar, hacer normas es como hacer chorizos: mientras menos sepamos cómo se hacen mejor para el apetito. Pero no, acá queremos saber cómo se hace.

Yo quiero hacer un comentario sobre el tema de la registración, enfatizando un poco además la idea que decía Pedro, nosotros estamos muy acostumbrados como economistas a razonar las cuentas públicas solo en términos de flujo. Si el Estado llevara la contabilidad patrimonial esta discusión sería distinta, porque una empresa cuando compra a un bien de uso no registra todo el gasto en el momento sino que lo amortiza en X años en función de su uso. Si nosotros razonáramos la contabilidad pública en términos de contabilidad patrimonial sería totalmente legítimo también hacer eso y no es un tema de deuda, sino que activamos un gasto que lo vamos amortizando anualmente, yo creo que esto se parece bastante más a eso. Pero en realidad lo que quiero enfatizar es que quede claro que esto no es un tema para eludir la transparencia de estas cuestiones, porque así como en una empresa no hay un único juego de libros, tiene que haber distintos estados que debe mostrar la empresa en términos contables, estimo que la ley – que no la conozco pero que la sospecho – va a prever la transparencia de las inversiones en PPP y la transparencia de los gastos comprometidos para el futuro en las PPP. O sea que no vaya a las cuentas del flujo de las cuentas públicas no quiere decir que sea un truco para esconder o eludir sino que, reitero, desde el punto de vista contable, y disculpen los economistas que haga una digresión contable, es genuino hacerlo si uno lo razonara en términos de contabilidad patrimonial y a su vez desde el punto de vista de la transparencia sé que eso va en los libros de al lado digamos, pero tan transparentes como los primeros.