

Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe Infrascope 2010

Guía del índice y metodología

Encargado por:



Fondo Multilateral de Inversiones
Miembro del Grupo BID



octubre de 2010



Índice

Prefacio	2
Resumen ejecutivo	3
Metodología del Infrascopio	6
Indicadores del Infrascopio	8
Resultados del índice	10
Puestos generales	10
Puestos por categoría	11
Comentarios por país	19
Anexo 1: Cálculo del índice	35
Anexo 2: Criterios de clasificación	36
Anexo 3: Metodología y fuentes	43



Prefacio

Este documento describe la segunda edición de una herramienta de aprendizaje e índice de clasificación que evalúa la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para llevar a cabo asociaciones público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés) en el sector de infraestructura. El contenido y el análisis en este informe e índice cubren el periodo entre julio de 2009 y agosto de 2010. El índice fue elaborado por el Economist Intelligence Unit y contó con el apoyo financiero del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN, miembro del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo). Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen al Economist Intelligence Unit y no reflejan la postura oficial del FOMIN o del gobierno de España. El equipo editorial del Economist Intelligence Unit diseñó el estudio y realizó la investigación. Vanesa Sánchez fue la editora y directora de proyecto. Eduardo Bitrán y Marcelo Villena fueron los directores conjuntos de investigación y William Shallcross elaboró el índice.

Agradecimientos

Queremos agradecer especialmente al equipo de la revisión de pares de febrero de 2010 y a los siguientes expertos internacionales por su asistencia y sus comentarios: Arthur L. Smith (Management Analysis, Inc), Edward Farquharson (Infrastructure UK), Gilberto Chona (Banco Interamericano de Desarrollo), Govind Nair (anteriormente con el Instituto del Banco Mundial) y Jeff Delmon (Banco Mundial).

Para obtener más información, pueden comunicarse con:

Economist Intelligence Unit

Vanesa Sánchez, directora de proyecto:
vanesasanchez@eiu.com / +1 20 7576 8301

Fondo Multilateral de Inversiones

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



Resumen ejecutivo

La infraestructura es un elemento fundamental para lograr mayor crecimiento económico. Así por ejemplo, las redes de energía abastecen a las empresas; las carreteras, puertos y aeropuertos hacen más eficiente el comercio, y potencian la movilidad de la fuerza de trabajo. Sin embargo, invertir en infraestructura plantea importantes riesgos, siendo frecuentemente caras de financiar, complejas de construir y con retornos económicos no siempre altos. Además, los costos no terminan nunca; cuanto más esencial es una infraestructura, más se utiliza y más necesita ser reparada, ampliada y mejorada. Esta problemática afecta tanto a los países desarrollados como a los países en vías de desarrollo.

El financiamiento de la infraestructura por parte de los gobiernos se ha hecho más difícil y riesgoso tras la recesión global del 2008-2009, dejando en números rojos muchos presupuestos. De hecho, algunos gobiernos se ven presionados para recortar sus compromisos en infraestructuras y así mejorar sus balances fiscales. Sin embargo, la reducción de las inversiones en infraestructuras conlleva sus propios riesgos, como una menor productividad y una ralentización del crecimiento económico, especialmente en los mercados emergentes.¹ En un momento en el que se espera que los países emergentes (tales como los BRICs² y los CIVETS³) crezcan más rápido que las economías desarrolladas del mundo, es esencial que esos mismos países inviertan en las infraestructuras que les permitan prosperar.

Una forma de salvar la brecha de financiamiento y mejorar la productividad, es incorporar capitales privados a través de las asociaciones público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés). Por ejemplo, el plan de Inversión en Infraestructura 2007-2012 de México contempla un papel significativo para la inversión privada en el financiamiento de proyectos y ha identificado cientos de posibles proyectos. Desafortunadamente, limitaciones fiscales siguen impidiendo el progreso del plan, lo que sumado a una falta de estudios técnicos y a obstáculos regulatorios, han causado demoras y forzado al gobierno a reconsiderar parte del plan original. Los problemas, frecuentemente de naturaleza política, resultan igual de importantes en las economías desarrolladas. Los tan aclamados contratos británicos de PFI (iniciativa de financiamiento privada), cuyos defensores afirman que aumentan la eficiencia de las inversiones en infraestructuras, han sido criticados por sus detractores por ser, según ellos, poco menos que argucias contables diseñados para eliminar el pasivo de las cuentas públicas. Estas disputas burocráticas y políticas sólo sirven para desanimar la inversión privada en importantes proyectos de infraestructura.

Esto significa que el financiamiento vía PPP debe perseguirse agresivamente para captar una adecuada inversión privada y que los proyectos deben al mismo tiempo implementarse correctamente para garantizar los resultados esperados. De hecho, los gobiernos deben mejorar la planificación, selección e

1. De acuerdo con Marcelo Carvalho, de Morgan Stanley, Brasil necesita duplicar su inversión anual en infraestructuras hasta el 4% del PIB para que su economía siga creciendo a un ritmo anual del 5%.

2. Brasil, Rusia, la India, China

3. Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía, Sudáfrica



implementación de los proyectos, además de la capacidad de sus equipos técnicos. De igual manera, las partes interesadas del sector privado deben desarrollar procesos adecuados de *due diligence* si desean que sus proyectos lleguen a buen fin. Con todas estas cuestiones en mente, el Economist Intelligence Unit creó en 2009 el Infrascopio, una herramienta de aprendizaje y un índice de clasificación que evalúa la capacidad de los gobiernos para implementar PPP en infraestructura de forma sostenible y eficiente. El Infrascopio está diseñado como una guía para los legisladores y las instituciones de desarrollo que deseen mejorar las condiciones específicas de cada país en relación con estos proyectos complejos y vitales.

El Infrascopio se concentraba inicialmente en la capacidad de 19 países de América Latina y el Caribe para implementar proyectos de PPP en los sectores de agua y transporte. Con el soporte continuado del FOMIN (el Fondo Multilateral de Inversiones, miembro del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo), Economist Intelligence Unit ha actualizado el índice el año 2010 para incluir el sector de energía (enfocado en generación eléctrica cuando opera independientemente de las empresas públicas de servicios con tarifas reguladas). También se han agregado dos indicadores más al índice; el primero evalúa la voluntad política con respecto a los proyectos de PPP en los tres sectores incluidos en el índice; el segundo es un indicador subnacional que evalúa los marcos regulatorios e institucionales y las experiencias a escala regional, estatal y municipal. Las PPP se utilizan en numerosos sectores aparte del transporte, el agua/saneamiento y la generación de energía, pero nos hemos concentrado en estos sectores solamente por las limitaciones relativas a la disponibilidad de datos y la necesidad de mantener un riguroso ámbito analítico. Las PPP de telecomunicaciones, hospitales, prisiones y escuelas podrían eventualmente incorporarse al análisis en algún momento en el futuro.

El Infrascopio, que adopta la forma de un índice, presenta una evaluación del Economist Intelligence Unit para cada país, pero también permite a las partes interesadas auto-evaluar los indicadores y re-ponderar las categorías. Estas características permiten que el Infrascopio sirva como un índice de clasificación y como una herramienta de aprendizaje. Aunque el índice no se ha diseñado como una herramienta de inversión para los inversionistas del sector privado (ya que los datos y los indicadores son ampliamente cualitativos y agregan los sectores), supone un valioso punto de partida para un diálogo público-privado sobre la mejora de las condiciones y estrategias de los proyectos. El Infrascopio realiza parte de esta tarea, analizando las leyes, normativas, instituciones y prácticas vinculadas a los proyectos de infraestructuras para los distintos países, haciendo un seguimiento de los mismos a lo largo del tiempo. Este completo resumen de leyes y normativas está disponible en el índice, una herramienta Excel disponible de forma gratuita en www.eiu.com/sponsor/LACInfrascopio. Por último, la estructura estandarizada de Infrascopio mejora la transparencia, ampliando el conocimiento de las partes interesadas en torno a las PPP.

Chile, una de las economías más desarrolladas de la región, encabezó de nuevo el índice en 2010. Obtuvo 79,3 puntos sobre 100, debido a sus buenas condiciones normativas, institucionales y de inversión, y a las reformas legales introducidas este año que mejoraron el proceso de PPP. El segundo y tercer país, Brasil y Perú respectivamente, presentaron características similares, además de una fuerte voluntad política de iniciar proyectos, una firme capacidad institucional y sólidas prácticas de implementación.

Venezuela, Nicaragua y Ecuador ocupan el otro extremo del índice, con puntuaciones por debajo de



20 sobre 100 puntos posibles. Venezuela y Ecuador tienen cada vez menos probabilidades de incorporar inversión privada en infraestructura, como consecuencia del deterioro de la voluntad política, y el hecho de que han ido sistemáticamente desmantelando su capacidad institucional y operativa, necesaria para ejecutar y supervisar correctamente este tipo de proyectos. Esto se ha producido a pesar de haber registrado una cifra récord de proyectos exitosos de PPP a finales de la década de los 90 del siglo pasado y el primer decenio de éste. Nicaragua cuenta con un historial de proyectos más modesto e infrecuente y una aplicación incoherente de los marcos de PPP existentes, lo que ha dado lugar a una atrofia institucional.

Metodología del Infrascoppe

En el presente estudio, los proyectos de asociación público-privada son considerados como aquellos que involucran contratos de largo plazo entre una institución perteneciente al sector público y una entidad del sector privado encargada del diseño, construcción (o mejoramiento), operación y mantenimiento de la infraestructura pública. Adicionalmente, la entidad privada provee el financiamiento y asume los riesgos de construcción, operación y mantenimiento. También asume los riesgos de demanda. El sector público en tanto, permanece como responsable de la definición de la política y regulación de la infraestructura. Al final del período del contrato, el control de la infraestructura vuelve al sector público.

Los temas identificados en el estudio, así como la concentración sectorial, se desarrollaron en colaboración con un grupo de expertos regionales y sectoriales durante los últimos dos años. Este grupo estaba compuesto por especialistas y partes interesadas nacionales (legisladores, abogados, consultores, personal de bancos de desarrollo), así como por expertos regionales e internacionales del ámbito de las asociaciones público-privadas. El grupo validó la selección de sectores así como la incorporación de indicadores de la voluntad política y del nivel subnacional. También se ajustó el peso de las categorías para crear una distribución más uniforme entre las agrupaciones de indicadores temáticos.

Al igual que en el Infrascoppe original, las categorías que componen el índice general resaltan aspectos cruciales de la cadena de valor de las PPP, empezando por la concepción del proyecto y pasando por el diseño del contrato, su ejecución, supervisión, finalización y financiamiento. Concretamente, el índice evalúa la capacidad disponible dividiendo el ciclo de vida de los proyectos de PPP en cinco componentes: 1) el marco legal y normativo para los proyectos de concesión; 2) el diseño y las responsabilidades de las instituciones que preparan, conceden y supervisan los proyectos; 3) la capacidad de los gobiernos para respaldar las leyes y normativas relativas a las concesiones así como el número y la tasa de éxito de los proyectos pasados (es decir, la “madurez operativa”); 4) el entorno político, empresarial y social para la inversión; y 5) las facilidades financieras para financiar infraestructuras. El año 2010 se añadió una sexta categoría independiente y un indicador para las PPP subnacionales.

Varios de los indicadores que componen el índice se basan en datos cuantitativos; los cuales han sido extraídos de fuentes estadísticas internacionales. Los demás son cualitativos y han sido elaborados por el equipo de Economist Intelligence Unit. Muchos de ellos se concentran en factores legales y normativos, y proceden de entrevistas con expertos en el sector y nacionales. Cada año, Economist Intelligence Unit trata de ampliar la red de contactos en los países y sectores que contribuyen al estudio. Además, en algunos casos, se emplean indicadores cualitativos como “marcador de posición” de los que



eventualmente podrían convertirse en indicadores cuantitativos, ya que siguen existiendo importantes brechas de datos para las evaluaciones de los proyectos de PPP a escala internacional. Por ejemplo, el indicador “distribución del riesgo” cualitativo actual podría medirse directamente a través de los sobrecostos de los proyectos como un porcentaje del valor total del proyecto; el indicador relativo al entorno empresarial podría ser sustituido por una medición de inversión específica del sector. A falta de esos datos, el Infrascopes emplea medidas cualitativas que capturan algunos elementos de esos importantes factores.

Indicadores del Infrascoppe

El índice Infrascoppe cuenta con 19 indicadores, 15 de los cuales son cualitativos y cuatro cuantitativos. Los datos para los indicadores cuantitativos se han extraído de la base de datos del Banco Mundial y PPIAF sobre la participación privada en proyectos de infraestructura y en el servicio de análisis de riesgos (*Risk Briefing*) de Economist Intelligence Unit. Las lagunas en los datos cuantitativos se han salvado con estimaciones.

Los datos cualitativos se han extraído de una serie de fuentes primarias (textos legales, páginas web gubernamentales, informes de prensa y entrevistas), informes secundarios y bases de datos adaptadas por Economist Intelligence Unit. Las principales fuentes utilizadas en el índice son Economist Intelligence Unit, el Banco Mundial, Transparency International y el sondeo del Latinobarómetro.

Las categorías y sus indicadores son:

1. Marco normativo (ponderado al 25%)

- 1.1 Consistencia y calidad de las normativas en materia de PPP
- 1.2 Selección y toma de decisiones efectiva en materia de PPP
- 1.3 Transparencia/apertura de los concursos, cambios en los contratos
- 1.4 Mecanismos de resolución de litigios

2. Marco institucional (ponderado al 20%)

- 2.1 Calidad del diseño institucional
- 2.2 Contratos de PPP, riesgo de dilatación y de expropiación

3. Madurez operativa (ponderado al 15%)

- 3.1 Capacidad pública para planificar y supervisar las PPP
- 3.2 Métodos y criterios para conceder los proyectos
- 3.3 Historial de distribución del riesgo de los reguladores
- 3.4 Experiencia en las concesiones de transporte y agua
- 3.5 Calidad de las concesiones de transporte y agua



4. Clima de inversión (ponderado al 15%)

- 4.1 Distorsión política
- 4.2 Entorno empresarial
- 4.3 Voluntad política (sustituye al indicador de “Actitudes sociales hacia la privatización”)

5. Facilidades financieras (ponderado al 15%)

- 5.1 Riesgo de impago de los gobiernos
- 5.2 Mercado de capital: financiación privada de infraestructuras
- 5.3 Deuda negociable
- 5.4 Soporte gubernamental para los usuarios de bajos ingresos

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

- 6.1 Ajuste subnacional

En el Anexo 2 se incluye una explicación pormenorizada de cada indicador y del método de puntaje.

Resultados del índice

Puestos generales

Los resultados generales del Infrascopio de 2010 muestran los puestos de los países basados en la suma ponderada de seis resultados en otras tantas categorías. El índice puntúa a los países utilizando una escala del 0 al 100, donde 100 representa el entorno ideal para los proyectos de PPP. Un desglose en más profundidad de las clasificaciones generales para cada indicador puede verse en el índice en Excel de Infrascopio, que puede descargarse de forma gratuita en www.eiu.com/sponsor/LACInfrascopio.

Puesto	País	Puntaje / 100
1	Chile	79,3
2	Brasil	73,2
3	Perú	67,2
4	México	58,1
5	Colombia	53,7
6	Guatemala	42,4
7	Panamá	34,6
8	Costa Rica	32,3
9	Uruguay	31,8
10	El Salvador	30,6
11	Trinidad y Tobago	29,9
12	Argentina	27,5
13	Jamaica	25,4
14	Honduras	24,6
15	Paraguay	24,5
16	Rep. Dominicana	23,7
17	Nicaragua	16,0
18	Ecuador	14,2
19	Venezuela	4,2

Puestos por categoría

Marco normativo

Puesto	País	Puntaje / 100
1	Chile	84,4
2	Perú	75,0
3	Brasil	71,9
4	México	56,3
5	Guatemala	53,1
6	Colombia	50,0
7	Panamá	37,5
=8	Costa Rica	34,4
=8	Uruguay	34,4
10	El Salvador	28,1
=11	Jamaica	25,0
=11	Paraguay	25,0
=11	Trinidad y Tobago	25,0
=14	Argentina	21,9
=14	Rep. Dominicana	21,9
=14	Nicaragua	21,9
17	Honduras	15,6
18	Ecuador	6,3
19	Venezuela	0,0

De los 19 países participantes en el estudio, cuatro han reformado su marco normativo en materia de PPP desde el 2009. Las reformas de tres países – Chile, México y Panamá – modificaron y mejoraron las leyes ya existentes. Las reformas chilenas se aplicaron a la principal ley nacional sobre concesiones, orientándose en la mejora de la resolución de litigios y a los mecanismos de renegociación de contratos. México reformó su ley en materia de compras y obras públicas para mejorar los procesos de concurso e introducir opciones de arbitraje concretas para resolver los litigios. Estos cambios facilitan en última instancia Esquemas de Suministro de Servicios Privados (PPS, por sus siglas en inglés), que son el principal mecanismo mexicano para establecer contratos a largo plazo para el suministro de infraestructuras con pagos diferidos por parte del Estado. Por último, la ley panameña 127 del año 2010 modifica la legislación de contratos públicos del año 2006 con el objetivo de mejorar la transparencia y los procesos de concurso de los grandes proyectos.

El cuarto país, Guatemala, publicó una ley totalmente nueva de PPP en abril del 2010 para los proyectos de concesión en el sector transporte y energía. La ley del 2010 establece condiciones claras para compensar al sector privado y proteger sus intereses al renegociar los proyectos. La ley también crea un

marco común para todos los proyectos de infraestructuras de transporte.

Otros países están debatiendo posibles reformas legales como la República Dominicana, México y El Salvador. Uruguay y Paraguay también están haciendo esfuerzos por preparar y aprobar nuevas leyes en materia de PPP. El recién elegido gobierno hondureño está estudiando también una posible modificación de sus normas de 1998 que rigen las concesiones de obras públicas. Estas modificaciones apuntan en la misma dirección que las sugeridas en conversaciones anteriores con el FMI, buscando que el gobierno concentre su actuación en los servicios básicos y deje margen para la inversión privada en otras áreas. Sin embargo, todavía es pronto para determinar si la iniciativa conseguirá el apoyo político necesario para avanzar y si mejorará el marco legal existente.

Desde 2009, se ha agregado al estudio una evaluación del sector eléctrico de cada país, lo que ha afectado a la mayoría de los resultados nacionales. Los marcos regulatorios y legales de las PPP en la generación de energía estaban por lo general en línea con los marcos aplicables a agua y transporte en cada país, o incluso en muchos casos mejor que en dichos sectores. La inclusión del sector de generación de energía sólo contribuyó a reducir el puntaje de indicadores individuales en esta categoría para cuatro países: República Dominicana, Venezuela, Costa Rica y Argentina.

Marco institucional

Puesto	País	Puntaje / 100
=1	Brasil	75,0
=1	Chile	75,0
=1	Perú	75,0
4	México	58,3
=5	Colombia	50,0
=5	Guatemala	50,0
=7	Argentina	33,3
=7	El Salvador	33,3
=7	Honduras	33,3
=7	Uruguay	33,3
=11	Costa Rica	25,0
=11	Jamaica	25,0
=11	Nicaragua	25,0
=11	Panamá	25,0
=11	Paraguay	25,0
=11	Trinidad y Tobago	25,0
17	Rep. Dominicana	8,3
=18	Ecuador	0,0
=18	Venezuela	0,0



Los tres primeros países del ranking general—Brasil, Chile y Perú—reciben los mejores resultados para el marco institucional. Todos ellos cuentan con procedimientos y balances razonables para las fases de planificación y supervisión de los proyectos. En Brasil y Perú, existen agencias que abarcan varios ministerios, encargadas de ayudar en la preparación y aprobación de los proyectos, mientras que los reguladores del sector desempeñan un papel supervisor para crear un equilibrio de poderes. Aunque las responsabilidades durante el proceso de PPP se concentran marcadamente a nivel ministerial en Chile, el sistema funciona relativamente bien. El proceso judicial en los tres países también es favorable para proyectos de PPP, y el riesgo de que los actores privados acudan a los tribunales para retrasar los proyectos y provocar renegociaciones costosas, es escaso. También lo es el riesgo de expropiación por parte del Estado, lo que ofrece un entorno favorable para la resolución de litigios y arbitraje.

Estos tres países también tienen margen para mejorar. Perú se beneficiaría de procesos judiciales más rápidos, más efectivos e imparciales y de una mejor coordinación entre las agencias relevantes de PPP. En Brasil no se han establecido los derechos de intervención de los acreedores y los contratos se han complicado en el esfuerzo a proteger a los acreedores. En Chile sigue siendo preciso realizar comprobaciones y reforzar los equilibrios institucionales, ya que la Coordinación de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas promueve los proyectos, coordina su preparación y supervisa su construcción y operación. Incluso es la agencia gestora y concesionaria de los proyectos de otros ministerios y de las municipalidades. Las autoridades normativas sectoriales chilenas también están concentradas en una única entidad (en lugar de en varias comisiones) que es nombrada y destituida por los ministerios sectoriales, lo que refuerza los enlaces y relaciones a escala ministerial.



Madurez operativa

Puesto	País	Puntaje / 100
1	Brasil	87,5
2	Chile	72,2
3	México	54,0
4	Perú	53,6
5	Colombia	46,7
6	Costa Rica	42,1
7	Guatemala	35,4
8	Honduras	35,1
9	Ecuador	33,0
10	Jamaica	25,3
11	El Salvador	25,1
12	Uruguay	19,3
13	Argentina	16,7
14	Paraguay	15,6
15	Rep. Dominicana	14,0
=16	Nicaragua	13,1
=16	Panamá	13,1
18	Trinidad y Tobago	9,5
19	Venezuela	0,6

Seis de los países estudiados han desarrollado al menos 20 proyectos de concesión en los últimos diez años (1999-2008). De ellos, Brasil, México y Chile son los que más proyectos de este tipo han llevado a cabo, lo que no sorprende dadas las actitudes favorables hacia las PPP y sus economías más desarrolladas. De los seis países con más experiencia, Chile y Brasil han sido los que más éxito han tenido a la hora de implementarlos con bajos niveles de cancelaciones y problemas.⁴ México, Colombia y Perú han tenido más problemas con los proyectos de concesiones, aunque Argentina ha sido la peor evaluada de este grupo de seis países. Aparte de estos primeros países, otros cinco han sido caracterizados con una experiencia moderada, enfrentado frecuentemente problemas con su implementación. Finalmente, ocho países han tenido menos de cinco proyectos en el mismo decenio, y tres de ellos tuvieron al menos un problema con sus proyectos (Uruguay, Venezuela y Trinidad y Tobago).

Los países de la región siguen careciendo de una capacidad adecuada para planificar y supervisar sus proyectos de PPP y regular de forma efectiva todos los sectores de manera consistente. En dos países (Chile y Brasil) las agencias suelen contar con la planificación, diseño y experiencia en proyectos necesaria, y muestran una moderada capacidad de supervisión. Otros seis (Colombia, El Salvador, Jamaica, México, Perú y Uruguay) se benefician de ciertas competencias en materia de planificación y financiamiento de proyectos, con una capacidad de supervisión de la calidad del servicio y los proyectos más limitada. Los restantes 11 países, o bien tienen competencias y capacidad muy limitadas

4. El análisis y los datos sobre cancelaciones de proyectos y proyectos problemáticos se basan en los datos de Participación Privada en Infraestructura del Banco Mundial y PPIAF.



o bien no tienen ninguna. Resulta interesante que la inclusión del sector eléctrico no ha afectado los resultados para la capacidad de planificación de las PPP (las excepciones son Jamaica, Brasil, Nicaragua y Venezuela). En lugar de ello, por lo general se han observado mejoras y deterioros en los últimos diez años para los proyectos de transporte.

En general, los países con buenos niveles de capacidad operativa también cuentan con mejores métodos y prácticas para conceder los proyectos. Lo que es más, los países con sólidas prácticas de concesión de proyectos suelen ejecutar más proyectos y poseen un mejor historial de distribución del riesgo.

Clima de inversión

Puesto	País	Puntaje / 100
1	Chile	85,4
2	Perú	75,2
3	Colombia	72,4
4	Brasil	58,8
5	Panamá	58,1
6	México	56,1
7	Guatemala	52,9
8	Rep. Dominicana	49,1
9	Honduras	47,1
10	Uruguay	43,7
11	Costa Rica	40,7
12	El Salvador	40,3
13	Trinidad y Tobago	39,9
14	Jamaica	35,9
15	Paraguay	31,4
16	Argentina	19,0
17	Ecuador	17,9
18	Nicaragua	15,6
19	Venezuela	10,5

La mayoría de los países de la región se enfrentan a interferencias políticas en sus instituciones, el sector de negocios y la implementación de sus políticas. Sin embargo, el estudio descubrió que tres países de la región - Chile, Colombia y Perú - cuentan con un elevado nivel de voluntad política para las PPP en todos los sectores. Esos países no sólo disfrutaban de consenso político en torno a las PPP, sino que también cuentan con iniciativas y estrategias para incorporar más proyectos de PPP en infraestructura (como el 'plan fiscal contra cíclico 2009' colombiano). Otros seis países de la región se benefician de actitudes y estrategias políticas favorables para las PPP, aunque la implementación de los proyectos suele ser más lenta. Esos países son: Brasil, la República Dominicana, Guatemala, Honduras, México y Panamá. Cuatro países - Argentina, Venezuela, Nicaragua y Ecuador - se resienten como consecuencia del desinterés político e incluso de la oposición a la mayoría de las PPP.

Facilidades financieras

Puesto	País	Puntaje / 100
1	Chile	97,2
=2	Brasil	72,2
=2	México	72,2
4	Panamá	63,9
5	Perú	61,1
6	Trinidad y Tobago	58,3
7	Colombia	55,6
8	El Salvador	47,2
9	Costa Rica	41,7
10	Argentina	33,3
=11	Rep. Dominicana	30,6
=11	Uruguay	30,6
13	Paraguay	25,0
14	Guatemala	22,2
=15	Ecuador	16,7
=15	Jamaica	16,7
=15	Venezuela	16,7
18	Honduras	11,1
19	Nicaragua	8,3

Aunque el riesgo de incumplimiento de los contratos de PPP no ha cambiado para la mayoría de los países desde el año pasado, tres países—Uruguay, Argentina y la República Dominicana— han registrado mejoras en sus evaluaciones relativas a este indicador. En el caso de la República Dominicana, esto se ha debido a la mejora en la estabilidad política y valoración del riesgo de su deuda pública. Para Argentina, esas mejoras en los resultados se basan en gran medida en los recientes pagos para saldar deudas muy antiguas con distintas concesionarias desde 2001. En la segunda mitad de esta década, el gobierno uruguayo también ha demostrado su compromiso con el respeto de las obligaciones con las concesionarias (en contraste con la primera mitad del mismo período, en la que el efecto de la crisis financiera argentina del 2000–2001 recortó la capacidad de las autoridades para cumplir sus compromisos con las concesionarias). El país también mantuvo una sana posición fiscal en años recientes. Venezuela ha sufrido un deterioro de su indicador de riesgo de impago, debido a su mediocre clasificación de riesgo de crédito y su mayor hostilidad política hacia las PPP.

No se han observado muchos cambios en los planes de subvenciones para las infraestructuras en el último año, aunque la inclusión del sector eléctrico ha mejorado los resultados nacionales en algunos casos (Brasil, Honduras, Jamaica, México, Perú, Nicaragua y la República Dominicana). Esto se debe a la naturaleza más concentrada de estos subsidios que benefician a los usuarios con rentas más bajas y de bajo volumen más que a las subvenciones generales que se suelen emplear en los servicios de transporte y



agua/saneamiento.

Los mercados de capitales para financiar la infraestructura se han mantenido relativamente estables. Esto no quiere decir que no se hayan producido innovaciones y avances; por ejemplo, en Argentina, una importante empresa inversionista privada se convirtió en la primera en crear un fideicomiso, 100% privado, para financiar proyectos de infraestructuras en una municipalidad de la provincia de Córdoba. Esta novedad en el país a escala municipal, provincial y nacional, ya se ha replicado en varias ocasiones, convirtiéndolo en un medio alternativo de financiamiento para los gobiernos municipales y provinciales a falta de un gobierno federal solvente.

Los instrumentos de cobertura de tipo de cambio y de interés suelen estar poco desarrollados, y muchos países que cuentan con proyectos de PPP activos en la actualidad (como Colombia, Panamá, Uruguay y Perú) siguen dependiendo de los fondos soberanos y las divisas para financiar sus proyectos. Las pocas excepciones son Chile, Brasil y, en cierta medida, México, que cuentan con unos mercados de capitales más profundos y opciones de financiamiento en divisa local.

Factor de ajuste subnacional

Puesto	País	Puntaje / 100
1	Brasil	75,0
=2	Argentina	50,0
=2	Chile	50,0
=2	Colombia	50,0
=2	México	50,0
=2	Perú	50,0
=7	Rep. Dominicana	25,0
=7	Ecuador	25,0
=7	Guatemala	25,0
=7	Jamaica	25,0
=7	Paraguay	25,0
=7	Trinidad y Tobago	25,0
=7	Uruguay	25,0
=14	Costa Rica	0,0
=14	El Salvador	0,0
=14	Honduras	0,0
=14	Nicaragua	0,0
=14	Panamá	0,0
=14	Venezuela	0,0

De los 19 países estudiados, seis facilitan e implementan proyectos de PPP a escala subnacional. Aunque no recibe un puntaje perfecto, Brasil encabeza la lista de este nuevo indicador. Los estados brasileños suelen ser activos en los proyectos de PPP y muchos cuentan con sus propias leyes y normativas en la materia (aunque no pueden sustituir o contradecir a las normativas federales). La mayor limitación



a escala subnacional es la heterogeneidad que provoca la variación entre los marcos estatales y los sistemas institucionales, lo que crea un laberinto normativo. El otro país que también cuenta con un marco normativo impulsado por sus estados individuales además del gobierno federal, México, se sitúa por detrás de Brasil en la clasificación debido a su limitada transparencia y capacidad normativa, en parte debido a un entorno político más politizado en los niveles locales.

Otros países cuentan con un historial más variado a escala subnacional. En algunos casos (tales como Chile, Colombia y Perú), un marco jurídico unitario permite planificar y coordinar los proyectos regionales utilizando agencias gubernamentales centrales. La capacidad de supervisión regional sigue siendo débil de todas formas. En el caso de Argentina, la sólida capacidad y los programas regionales y municipales se ven bloqueados por la oposición del gobierno federal.

Los demás países tienen problemas para planificar e implementar proyectos de PPP subnacionales. En algunos casos, esto se debe a la falta de interés y a una mayor concentración en los proyectos de nivel nacional. En otros, el marco legal y los requisitos políticos para aprobar los proyectos subnacionales son demasiado engorrosos y sólo conducen a proyectos a nivel nacional.

Comentarios por país

En esta sección se presentan los principales resultados de cada país en el índice. Para obtener perfiles completos de cada país y los resultados para cada indicador, consulte el índice subyacente y la pestaña “country profile” en www.eiu.com/sponsor/LACInfrascopes.

Argentina

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	27,5	21,9	33,3	16,7	19,0	33,3	50,0
Puesto	12	14 (empate)	7 (empate)	13	16	10	2 (empate)

Argentina cuenta con un sólido historial de PPP en el sector del transporte. El marco normativo del país para las concesiones ha permitido que se contraten más de 10.000 km de importantes autopistas con proveedores privados desde principios de la década de los 90 del siglo pasado, así como proyectos ferroviarios, puertos y servicios sanitarios. Una ley aprobada en el año 2000 permitió al gobierno realizar contribuciones financieras a concesiones a través de pagos diferidos. También se crearon entidades reguladoras para supervisar los niveles tarifarios y garantizar la calidad del servicio en los sectores de transporte y agua. Sin embargo, las actitudes sociales y políticas hacia la participación privada en las inversiones en infraestructuras han empeorado desde la crisis del 2001-2002, de la que se culpó en gran medida a los procesos de privatización y desregularización de los años 90. El gobierno actual también ha mostrado sus preferencias por proyectos del sector público y los factores políticos han ido ganando peso en los procesos de planificación y selección de proyectos.

La inclusión de proyectos y marcos regulatorios relativos al sector de la energía han afectado negativamente la evaluación de Argentina. La capacidad de generación, transmisión y distribución del sector eléctrico se desintegró como consecuencia de las reformas llevadas a cabo a comienzos de los años 90 a través de la ley 24.065 de 1991. El sector eléctrico reformado funcionó bien hasta la devaluación del peso en el 2002, tras la cual aumentaron las interferencias del gobierno en el mercado. Ahora sólo se consideran los proyectos financiados por el gobierno. Las agencias reguladoras y generadoras de contratos de todos los sectores también han perdido sus antiguas capacidades de planificación, preparación y supervisión ya que los factores políticos actualmente desempeñan un papel cada vez más importante en la toma de decisiones.

Brasil

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	73,2	71,9	75,0	87,5	58,8	72,2	75,0
Puesto	2	3	1 (empate)	1	4	2 (empate)	1

Según los datos del Banco Mundial, en los últimos diez años, Brasil ha tenido una amplia experiencia con los proyectos PPP y ha implementado más proyectos de concesión que cualquier otro país de la región. A escala federal, los proyectos del sector del transporte y energía están regulados por distintas leyes y normativas, como la Ley de Concesiones de 1995 (Lei de Concessões de Serviços Públicos 8987) y la Ley de asociaciones público-privadas del 2004 (Lei Parceria Público-Privada 11079), que ampliaba la duración de los contratos a 35 años. Los contratos con financiamiento mixto por parte de los usuarios y el Estado están permitidos, aunque los proyectos en los que el Estado aporte más del 70% de los recursos deben ser aprobados por el Congreso. Las leyes específicas del sector establecen la capacidad y principios normativos a escala federal, y las actitudes políticas hacia los proyectos nacionales del sector del transporte han sido relativamente positivas. También se han creado PPP relativas al sector de agua potable, aunque éstas son gestionadas a escala subnacional.

A pesar del ambiente favorable a la participación privada en la infraestructura de transporte y agua, las empresas estatales dominan el sector eléctrico. El Estado controla la mayor parte de la generación, transmisión y distribución de la energía. Este predominio del Estado persiste a pesar de la creación de un regulador para el sector energético en 1996, la Agencia Brasileña Reguladora de la Electricidad (Agência Nacional de Energia Elétrica- ANEEL), y a pesar de la reforma implementada en el 2004 para solucionar el déficit de energía que se produjo entre los años 2000-2001. La reforma del 2004 estableció concursos obligatorios para los contratos a largo plazo a través de compañías distribuidoras como método para atraer la inversión privada hacia la generación.

Aunque no se han observado grandes cambios desde el año pasado en el marco legal o las iniciativas de proyectos, la inclusión del sector eléctrico y la incorporación del indicador subnacional han hecho subir a Brasil en la clasificación.

Chile

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	79,3	84,4	75,0	72,2	85,4	97,2	50,0
Puesto	1	1	1 (empate)	2	1	1	2 (empate)

En abril de 2010, Chile estableció un nuevo marco normativo aprobando la Ley de Concesiones de Obras Públicas. Esa nueva ley modifica la ley original en materia de concesiones de 1996. Se incorporan criterios objetivos para compensar a los actores privados por los actos de las autoridades gubernamentales y se consideran restricciones a la posibilidad de una transferencia no planificada del riesgo mercantil al gobierno. Se han establecido límites para las renegociaciones y será preciso



organizar concursos adicionales para los trabajos extra de importancia, con vistas a mejorar la transparencia. La reforma también crea un proceso más rápido para poner fin a las concesiones problemáticas y establece un mecanismo de compensación más preciso. En general, la nueva normativa ha creado un terreno de juego más nivelado para la participación privada. También ha contribuido a impulsar el puesto de Chile en el 2010.

El sector eléctrico tiene su propio marco legal para realizar concesiones indefinidas de servicios públicos. La generación de electricidad está casi totalmente privatizada. La normativa que pone el funcionamiento del sector eléctrico en manos privadas se estableció en 1981, y se modificó también en los años 2004 y 2005. De acuerdo con dichas modificaciones, las empresas privadas dedicadas a la generación invertirán en energía y la venderán tanto a las empresas distribuidoras como a grandes compañías individuales que consumen energía. Esto aumentó la transparencia de las tarifas pagadas a las compañías transmisoras y distribuidoras y redujo las barreras a la entrada de nuevas compañías generadoras de electricidad. La inclusión de la generación de electricidad ha mejorado el puntaje de los indicadores de Chile para varios indicadores del índice.

Colombia

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	53,7	50,0	50,0	46,7	72,4	55,6	50,0
Puesto	5	6	5 (empate)	5	3	7	2 (empate)

Colombia ha sido un país muy activo en los proyectos de PPP relativos a los sectores de agua potable, transporte y electricidad, aunque los proyectos nacionales se han concentrado únicamente en transporte y energía. En un reciente impulso para aumentar la actividad de las PPP, el “plan fiscal contra cíclico para 2009” del gobierno de Uribe (2001–2010), destinado a reactivar la economía, se concentró en las inversiones público-privadas en infraestructura. Se invirtió un total de 23.500 millones de dólares durante el año en proyectos de infraestructura, de los cuales, 13.700 millones de dólares (o un 58% del total) se invirtió a través de concesiones privadas. Aunque el país no tiene ninguna ley en materia de concesiones nacionales, la Ley general de compras públicas (Ley 80) establece la facultad de externalizar los servicios públicos. A la luz de esta norma, se aprobaron leyes específicas para distintos sectores, pero, en la práctica, las normativas cambian como consecuencia de las condiciones fijadas en los contratos y debido a las decisiones y decretos aprobados por el Consejo Económico de Ministros (CONPES). Las complejidades creadas por dichos decretos, además de las distintas facultades reguladoras y de contratación en los distintos niveles del gobierno, han creado un sistema en el que los proyectos de PPP no son adecuadamente supervisados.

El sector eléctrico cuenta con su propia normativa para la participación privada que data de 1995. Con las leyes 142 y 143, las actividades sectoriales de distribución, transmisión y generación se separaron y se creó una autoridad reguladora del sector, la Comisión Reguladora de Energía y Gas (CREG). Desde la implementación de estas reformas, el Estado ha mantenido la propiedad de la transmisión y la distribución. La distribución de la energía se lleva a cabo de forma centralizada de acuerdo con



cotizaciones de precios dadas por las compañías energéticas (en lugar de en base a los costos marginales, como en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos); este proceso genera mayor competencia, y el puntaje de Colombia ha mejorado como consecuencia de ello.

Costa Rica

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	32,3	34,4	25,0	42,1	40,7	41,7	0,0
Puesto	8	8 (empate)	11 (empate)	6	11	9	14 (empate)

La Ley de Concesiones de Obras Públicas de Costa Rica de 1998 permite la inversión privada en proyectos públicos independientemente de la agencia gubernamental responsable de la contratación del servicio o activo. Una secretaría ejecutiva del Consejo Nacional de Concesiones (CNC), una agencia autónoma perteneciente al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, tiene la responsabilidad de preparar, desarrollar los concursos y supervisar los proyectos. Por eso, hasta ahora Costa Rica se ha concentrado en los proyectos de PPP de los sectores de transporte y electricidad, aunque ha sido un país más activo en el ámbito del transporte y no ha llevado a cabo un gran número de proyectos. No se han producido cambios institucionales, normativos, ni en el nivel de los proyectos de consideración desde el año pasado. La evaluación de Costa Rica en el sector del transporte ha permanecido por lo general sin cambios.

El país se ha mostrado bastante cerrado a la participación privada en el sector eléctrico y es uno de los pocos países latinoamericanos que no ha reestructurado algunos segmentos dentro del sector. Las operaciones eléctricas están prácticamente controladas por empresas estatales, y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es su principal protagonista. ICE posee un tercio de la capacidad de distribución y transmisión y también la mayor parte de la capacidad de generación del país. El sector privado sólo puede participar en pequeños proyectos de energías renovables que venden su energía al monopolio estatal. Además, la Ley 7508 de 1995 prohíbe a los generadores privados producir más de 20mw y establece un límite a toda la generación privada, de forma que la generación privada total no puede superar el 15% de la capacidad total de generación del país. El puntaje de Costa Rica ha empeorado para reflejar el predominio estatal en el sector eléctrico.

Ecuador

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	14,2	6,3	0,0	33,0	17,9	16,7	25,0
Puesto	18	18	18 (empate)	9	17	15 (empate)	7 (empate)

Aunque Ecuador hizo importantes esfuerzos para desarrollar las PPP en los sectores de transporte, agua potable y energía a comienzos de los años 90, el esfuerzo realizado se ha visto negativamente afectado desde la aprobación de la constitución del 2008. El gobierno central actual ha tratado de anular concesiones como las del puerto de Manta, el aeropuerto de Quito y algunas concesiones de



agua potable. Esas concesiones han sobrevivido sólo gracias a los esfuerzos de los gobiernos regionales para mantenerlas. Desde el año 2008, los nuevos proyectos de generación eléctrica ya no incluyen a participantes privados y todas las iniciativas están siendo llevadas a cabo por compañías estatales. En la actualidad, más del 80% de la generación de energía, toda la transmisión y la mayor parte de la distribución están bajo el control del gobierno. Los precios están altamente subvencionados y distorsionados, lo que reduce las señales de escasez necesarias para fijar correctamente los precios, que permitan la venta de electricidad en el mercado al contado.

Las condiciones de los proyectos de PPP en Ecuador en la actualidad son una continuación de las condiciones del país el año pasado. Su puntaje fue relativamente bajo en 2009, y se ha mantenido a este nivel ya que la agencia responsable de la supervisión general de las PPP controlando las agencias estatales y locales individuales, el Consejo Nacional para la Modernización (CONAM), se fusionó con la Secretaría de Planificación durante el año 2009. Esto apunta a que el papel de promoción de la modernización a través de la inversión privada será reducido.

El Salvador

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	30,6	28,1	33,3	25,1	40,3	47,2	0,0
Puesto	10	10	7 (empate)	11	12	8	14 (empate)

Aunque la Constitución y la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública permiten las concesiones de servicios públicos y obras públicas, El Salvador no tiene ninguna experiencia en proyectos de PPP relativos al sector agua potable y saneamiento. Se precisa la aprobación por parte del Congreso para cada concesión individual y el concepto de concesión es restrictivo en la medida en que los proyectos deben desarrollarse por cuenta y riesgo del contratista, sin ningún tipo de financiamiento público. Por muchos años la polarización política hizo imposible establecer legislación ad hoc o firmar contratos de PPP para proyectos específicos tales como los puertos de Acajutla y Unión. La nueva administración, que arribó al poder el año 2009, ha expresado interés en atraer inversión privada para suplir el importante déficit de infraestructura existente. Esto a pesar que algunos miembros del partido gobernante, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), continúen oponiéndose al desarrollo de los puertos por esta vía. A pesar de ciertos traspiés producto de esta oposición, los planes para desarrollar los puertos a través de PPP y otros proyectos como un aeropuerto internacional siguen adelante. De igual manera, un nuevo proyecto de ley de PPP ha sido desarrollado y enviado al congreso para su revisión.

La inclusión del sector eléctrico ha mejorado la evaluación de El Salvador. El país reestructuró el sector eléctrico en 1996 cuando desintegró los segmentos de generación y distribución, poniéndolos en manos privadas, y manteniendo el control gubernamental de la transmisión. Recientemente, el gobierno ha adoptado un enfoque de costos marginales para mejorar la competencia, y las empresas de distribución deben firmar contratos de suministro a largo plazo (de más de 10 años) con las centrales energéticas. El diseño institucional del sector también es adecuado, ya que existe una clara separación de funciones entre el papel regulador, supervisor y emprendedor del Estado.

Guatemala

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	42,4	53,1	50,0	35,4	52,9	22,2	25,0
Puesto	6	5	5 (empate)	7	7	14	7 (empate)

Aunque Guatemala se ha esforzado en implementar proyectos PPP en el pasado, una nueva ley en esta materia, aprobada el año 2010 (ley 2862 o “Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura”), pretende mejorar definitivamente las condiciones para el desarrollo de proyectos de este tipo en el sector transporte. Esta ley aplica un marco común a todos los proyectos de infraestructuras y establece condiciones claras para compensar al sector privado y para la renegociación en base al principio de que es preciso indemnizar por los efectos de los actos imprevistos de las autoridades. También crea un nuevo régimen institucional para los proyectos de transporte. Específicamente, se ha creado una agencia nacional de PPP para supervisar el sistema, dejando la gestión de los contratos, así como la planificación y el diseño técnico, en manos de agencias sectoriales. Existen expectativas de que este nuevo diseño institucional, combinado con una subvención de asistencia técnica concedida por el Fondo Multilateral de Inversiones, ayudarán a mejorar las capacidades de selección e implementación de proyectos (aunque en la actualidad la capacidad de planificación de proyectos técnicos es baja).

Las experiencias en el sector de la energía no han sido mucho mejores. Honduras todavía no ha incorporado una importante participación privada, ya que el sector eléctrico está integrado verticalmente y está dominado por la empresa estatal Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Esta compañía posee la mayor parte de la capacidad de distribución, transmisión y generación. Establece las tarifas y es el único comprador de las pequeñas empresas generadoras privadas y contribuye a los déficits fiscales del gobierno. Honduras sigue siendo pues uno de los pocos países que aún no han desarrollado capacidad normativa (aparte de las propias empresas estatales) en el sector eléctrico. Los recientes proyectos de PPP también arrojan indicios preocupantes: en febrero del 2010, el nuevo Congreso elegido ese mismo mes votó para revocar la anterior aprobación de la concesión hidroeléctrica de Nacaome. Sin embargo, el gobierno dio un paso positivo con la reforma de los planes de subvenciones eléctricas en julio pasado, para reducir los subsidios e imponer impuestos a los usuarios de mayor consumo. Estos cambios deberían mejorar las perspectivas fiscales de las operaciones eléctricas dirigidas por el Estado.

Honduras

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	24,6	15,6	33,3	35,1	47,1	11,1	0,0
Puesto	14	17	7 (empate)	8	9	18	14 (empate)

La Ley de Promoción y Desarrollo de las Obras Públicas de 1998 establece regulaciones que facilitan las concesiones para los proyectos de infraestructuras de transporte y agua y saneamiento. Sin embargo, las normativas son muy restrictivas. Sólo permiten al sector privado recibir ingresos de los usuarios y



no existe ninguna disposición relativa al financiamiento por parte del Estado para financiar parte de la inversión. La Constitución del país establece que los proyectos de concesión han de ser aprobados por el Congreso y que las concesiones duren 22 años, un plazo demasiado corto por lo general para los inversores. Con estas restricciones, Honduras sólo podrá registrar modestas mejoras en las infraestructuras a través de las concesiones. Existía la esperanza de la posible introducción de un nuevo marco por parte del pasado gobierno de Zelaya (2006-2009); sin embargo, la agitación política que comenzó en junio de 2009 paralizó cualquier posibilidad de reforma del marco normativo de las PPP. En el 2010, el nuevo gobierno electo propuso una modificación de las normas de 1998 que rigen las concesiones de obras públicas en la misma línea que las diluciones anteriores (del 2007) con el FMI, de forma que el Estado concentraría sus actividades en los servicios básicos para dejar más margen para la inversión privada auto-financiada en otras áreas. Sin embargo, todavía es muy temprano para determinar si la iniciativa obtendrá el soporte político necesario para progresar, y el borrador sigue estando muy lejos de las mejores prácticas.

Las experiencias en el sector de la energía no han sido mucho mejores. Honduras todavía no ha incorporado una importante participación privada, ya que el sector eléctrico está integrado verticalmente y está dominado por la empresa estatal Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Esta compañía posee la mayor parte de la capacidad de distribución, transmisión y generación. Establece las tarifas y es el único comprador de las pequeñas empresas generadoras privadas y contribuye a los déficits fiscales del gobierno. Honduras sigue siendo pues uno de los pocos países que aún no han desarrollado capacidad normativa (aparte de las propias empresas estatales) en el sector eléctrico. Los recientes proyectos de PPP también arrojan indicios preocupantes: en febrero del 2010, el nuevo Congreso elegido ese mismo mes votó para revocar la anterior aprobación de la concesión hidroeléctrica de Nacaome. Sin embargo, el gobierno dio un paso positivo con la reforma de los planes de subvenciones eléctricas en julio pasado, para reducir los subsidios e imponer impuestos a los usuarios de mayor consumo. Estos cambios deberían mejorar las perspectivas fiscales de las operaciones eléctricas dirigidas por el Estado.

Jamaica

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	25,4	25,0	25,0	25,3	35,9	16,7	25,0
Puesto	13	11 (empate)	11 (empate)	10	14	15 (empate)	7 (empate)

No existe un único marco legal común que regule las concesiones en Jamaica; cada sector cuenta con leyes específicas que autorizan la participación del sector privado y que rigen las concesiones. De acuerdo con dichas leyes individuales, Jamaica ha desarrollado concesiones de carreteras, aeropuertos y puertos. Sin embargo, las prácticas de planificación y concesión para los proyectos clave como el Plan de Autopistas de 2000 han avanzado lentamente y dejan mucho que desear. En otros casos, como el del puerto de Kingston y el monopolio de la Comisión Nacional de Aguas, las inversiones públicas parecen ser la principal estrategia para el desarrollo de infraestructura.

La inclusión de proyectos de generación de energía ha mejorado la evaluación del país. Los recientes



esfuerzos para aumentar la capacidad y la independencia de la Oficina de Regulación de los Servicios Públicos (OUR), responsable de los sectores de electricidad y agua, también se consideran como un paso positivo. Sin embargo, una sola empresa, el Jamaica Public Service Company (JPSCo), se ocupa de la mayor parte de la generación de electricidad, distribución y transmisión. Sería preciso desintegrar JPSCo para poder desarrollar un sector de generación de electricidad más competitivo. OUR regula el monopolio de JPSCo a través del establecimiento de techos para los precios (*price caps*), de forma que la generación está legalmente abierta a la competencia. Sin embargo, el poder del monopolio de JPSCo limita el interés y la fuerza de los potenciales participantes privados. Adicionalmente, en contraste con otros países de la región que han acogido muy positivamente la participación privada en proyectos de energías renovables, la compañía petrolera de propiedad estatal (Petroleum Company of Jamaica–JPC) está invirtiendo directamente en esos proyectos.

México

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	58,1	56,3	58,3	54,0	56,1	72,2	50,0
Puesto	4	4	4	3	6	2 (empate)	2 (empate)

México ha desarrollado proyectos PPP para sus carreteras interestatales, aeropuertos y puertos a nivel nacional. El país ha implementado una amplia variedad de proyectos de infraestructura usando concesiones y contratos especiales de PPP llamados Contratos de Pago por Servicio (PPS). Los esfuerzos mejicanos en esta dirección han sido confirmados por el proceso de licitación de la autopista de Farac. El país incluso ha incorporado actores privados al sector energía, a través de acuerdos de compra con la empresa estatal Comisión Federal de Electricidad (CFE). Sin embargo, el abrumador poder de la CFE ha socavado cualquier intento de introducir criterios basados en el mercado, en el proceso de concurso y concesión de proyectos. La Constitución reserva a la CFE el derecho a generar electricidad, por tanto, las centrales independientes sólo pueden introducir energía para la exportación de electricidad y a partir del concepto de excedente de co-generación. En México se han llevado a cabo PPP en el sector de agua potable, pero suele tratarse sólo de proyectos municipales.

El sistema institucional mexicano para las PPP está muy fragmentado; cada sector y nivel del gobierno es responsable de la planificación, implementación y supervisión de los proyectos. No existe ningún consejo ministerial que establezca políticas y supervise todo el sistema.

En general, la experiencia y los recursos necesarios para la planificación y desarrollo de proyectos son actualmente limitados. Sin embargo, esfuerzos significativos han sido llevados a cabo desde el año 2008 con el objetivo de construir capacidades adecuadas para planificar, preparar, y estructurar proyectos de nivel nacional y federal tanto en el Ministerio de Transportes, como en Banobras (banco estatal de obras públicas que estableció el fondo de infraestructura Fonadín). Paralelamente, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público ha contratado un proyecto de consultoría para examinar las mejores prácticas en estructurar y desarrollar proyectos PPP, como parte de un esfuerzo mayor que busca mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público. Algunos estados mejicanos también han comenzado a desarrollar



programas de construcción de capacidades, apoyados por fondos multilaterales.

En el 2009, el gobierno Calderón modificó también las leyes existentes en materia de obras públicas para mejorar los procesos de concurso y arbitraje. Estas modificaciones facilitan la implementación de los proyectos separando las discusiones sobre las compensaciones monetarias de las conversaciones sobre la adquisición de terrenos. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano propuso una nueva ley de PPP (Alianzas Público-Privadas en Infraestructuras) al Congreso que, de aprobarse, mejoraría significativamente el marco normativo de las PPP en el país, definiendo un nuevo tipo de contrato a largo plazo para las PPP. También establecería claramente que el riesgo comercial que corra el Estado deberá establecerse explícitamente en la documentación del concurso y el contrato de cada proyecto, y facilitaría además los ajustes en los contratos cuando deban realizarse como consecuencia de intervenciones de autoridades gubernamentales que afecten negativamente a los proyectos. Sin embargo, a principios de septiembre del 2010, esta reforma no se había aprobado aún.

Nicaragua

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	16,0	21,9	25,0	13,1	15,6	8,3	0,0
Puesto	17	14 (empate)	11 (empate)	16 (empate)	18	19	14 (empate)

Nicaragua cuenta con una ley especial en materia de PPP para las concesiones del sector de carreteras, y, en virtud de la ley de la Empresa Nacional de Puertos (ENAP), esta empresa puede realizar concesiones de proyectos de infraestructuras concretos. En 1998, la Ley de Agua Potable y Alcantarillado (Ley 297) dividió la compañía de aguas en una agencia reguladora (Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillas—INAA) y una compañía operadora (Enacal), en un paso que autorizaba al gobierno a buscar inversiones privadas en el sector y que se consideró el prelude de una eventual privatización de Enacal. No obstante, en la actualidad se afirma que el gobierno no tiene planes de utilizar la ley de concesiones para las infraestructuras de transportes o en proyectos vinculados al agua. Esta ambivalencia podría tener que ver con una falta generalizada de capacidades y habilidades para hacerse cargo de los aspectos técnicos de la preparación, selección y supervisión de los proyectos. La incapacidad para comprometer flujos de ingresos futuros de un proyecto a favor de los acreedores hace que el financiamiento de los proyectos resulte prácticamente imposible.

Las condiciones para la participación privada son distintas en el sector de la generación de energía, donde existen indicios de que el gobierno está actualmente tratando de crear incentivos para la inversión privada en el campo de la generación. Aunque el gobierno ha intervenido constantemente desde la crisis energética de 2006, ha introducido ajustes tarifarios para reducir la presión financiera sobre los proveedores. Incluso existen señales que apuntan a que el gobierno podría aprobar una legislación que permita a las compañías distribuidoras reducir sus pérdidas. Con el soporte de organizaciones multinacionales, el Ministerio de la Energía está mejorando también sus capacidades de planificación y promoción de proyectos, haciendo especial énfasis en las energías renovables. El puntaje de Nicaragua dentro del índice se ha beneficiado de la inclusión del sector de la generación de energía.



Panamá

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	34,6	37,5	25,0	13,1	58,1	63,9	0,0
Puesto	7	7	11 (empate)	16 (empate)	5	4	14 (empate)

La ley nº 5 del Ministerio de Obras Públicas de 1988, regula la creación de proyectos de concesión, incluidas las carreteras y los aeropuertos. Los puertos tienen un marco legal diferente y se han tratado a través de leyes-contratos aprobadas por el Congreso, con un acuerdo judicial *ad hoc* para cada puerto. Dentro de este marco, Panamá ha desarrollado importantes proyectos en el sector del transporte. Sin embargo, se han encontrado con graves dificultades. Las auditorías externas del Corredor norte y sur demostraron que las concesionarias serán incapaces de recuperar la inversión con una tasa de rentabilidad del 10-12% y que se necesitan inversiones urgentes para mantener el proyecto. Esto llevó al gobierno a comprar una parte de las acciones de las dos concesionarias de carreteras. De forma más general, el rescate del proyecto carece de unos mínimos niveles de fiabilidad y transparencia y plantea serias dudas con respecto a las señales que se envían a las futuras concesionarias. El acuerdo actual para rescatar dos concesionarias de carreteras (ICA y PYCSA) demuestra también que persiste una distribución desigual de los riesgos entre el Estado y el sector privado. La percepción pública de abusos por parte de las concesionarias privadas aumentará tras este rescate de proyectos previsto en el que, supuestamente, utilizará dinero de la seguridad social. Sin embargo, se espera que la nueva ley de marzo del 2010 (Ley Nº27), se enfoque en estos problemas, mejorando la transparencia y mecanismos de adjudicación de grandes proyectos. La Ley 127 requiere explícitamente propuestas económicas y técnicas separadas, para cada licitación de proyecto, lo que debería mejorar la adjudicación de los proyectos, reduciendo el riesgo de rescates posteriores de los concesionarios por parte del estado, en la medida que avanzan los proyectos. La presente reforma ha mejorado notablemente la puntuación de Panamá.

Los proyectos del sector del agua también se han enfrentado a sus propios problemas. La ley nº 2 de 1997 establece el marco legal y normativo para incorporar capital del sector privado, pero las dificultades políticas han impedido su implementación. La compañía pública de aguas, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), se incluyó en el proceso de privatización, pero su venta se suspendió tras las violentas manifestaciones que se produjeron en Ciudad de Panamá. En el 2000, el gobierno Moscoso llegó a un acuerdo con el FMI para reestructurar la compañía, permitiendo a las empresas privadas encargarse de la facturación, medición y otros servicios. La Asamblea Nacional aprobó posteriormente una ley que reorganizaba el IDAAN, creando un consejo de administración y concediendo a la compañía más autonomía financiera. Esta reestructuración deja un vacío normativo en el sector del agua.

El sector de la electricidad posee un marco diferente, ya que se reformó a mediados de la década de los noventa para desintegrar el monopolio estatal de la generación, transmisión y distribución. Las compañías distribuidoras se privatizaron y se incorporó inversión privada a la generación a través de la venta de las compañías generadoras a las distribuidoras mediante contratos a largo plazo. Las reformas también establecieron un organismo regulador para supervisar los cargos por la distribución y la



transmisión. Sin embargo, persisten las interferencias políticas en los precios de la electricidad y existe presión para involucrar al Estado en las actividades de generación. A pesar de todo ello, la distribución del riesgo ha sido más razonable en el sector eléctrico que en otros. La inclusión de la electricidad en el índice de este año ha beneficiado por tanto a Panamá.

Paraguay

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	24,5	25,0	25,0	15,6	31,4	25,0	25,0
Puesto	15	11 (empate)	11 (empate)	14	15	13	7 (empate)

En la práctica, Paraguay tiene muy poca experiencia en la concesión de proyectos. Sin embargo, a principios del año 2010, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicación (MOPC) comenzó a trabajar en el diseño de una nueva legislación en materia de PPP que modernice el marco de la participación privada en la infraestructura de transporte. El gobierno también ha presentado un plan tentativo para futuras concesiones de infraestructura de transporte, que incluye una red de carreteras dentro del denominado Plan Triángulo, varios aeropuertos y una hidro-autopista en el río Paraguay-Paraná. Para desarrollar el programa de concesiones de transporte, se está realizando un esfuerzo para mejorar las capacidades públicas de planificación. Esto ha beneficiado el puntaje de Paraguay en cuanto a su capacidad pública de planificación y supervisión de las PPP. Sus resultados para los criterios de concesión de proyectos también han mejorado gracias a los planes para utilizar el valor actual de los ingresos como el criterio de asignación en los recientes proyectos de carreteras.

Desde el año 2002, el suministro de agua potable está en manos del gobierno. En ese año, los sindicatos y las organizaciones comunitarias motivaron la aprobación de la ley n° 1932 que impide la privatización de las compañías de servicios públicos, después de que la antigua compañía de aguas, Corposana, intentara privatizarse. La Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), una empresa pública, suministra ahora agua potable y servicios de alcantarillado en la mayoría de las municipalidades del país.

En el sector eléctrico, una única compañía estatal (la Administración Nacional de Electricidad- ANDE) controla todo el sector mediante una integración vertical. El sector privado no participa en el suministro de electricidad, y la eficiencia del suministro público es especialmente baja en la distribución y la transmisión. Se está discutiendo en el Congreso un marco normativo para el sector eléctrico que introduciría una agencia normativa y permitirá a actores privados invertir en el sector. Sin embargo, el resultado de esta reforma sigue siendo incierto a corto plazo.

Perú

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	67,2	75,0	75,0	53,6	75,2	61,1	50,0
Puesto	3	2	1 (empate)	4	2	5	2 (empate)

La ley de concesiones en infraestructura de Perú data del año 1996, y permite proyectos PPP en carreteras, agua potable y alcantarillado, y aeropuertos. En los años 2007 y 2008 fueron aprobadas nuevas leyes y regulaciones que perfeccionan el marco legal de PPP del país. Específicamente, la Ley N°29230 impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, haciendo más expedito para el gobierno atraer inversiones, ya que algunas de las condiciones requeridas para la aprobación de fondos por parte del Sistema Nacional de Inversión Pública han sido relajadas. Estos cambios facilitan la aprobación de proyectos en los sectores de agua potable y alcantarillado, construcción de caminos, y otros proyectos de infraestructura que expanden los servicios existentes. Adicionalmente, el Decreto N°1012 de mayo del 2008 regula la participación del sector privado en infraestructura pública y servicios a través de PPP, estableciendo principios de asignación de riesgos acordes a las capacidades de cada parte para mitigar el riesgo. Una norma más antigua, de julio del 2007, es el Decreto Supremo N°104, que aprobó las guías para la provisión de servicios públicos a través del cofinanciamiento de concesiones, involucrando al gobierno y el sector privado. Estas regulaciones han resultado bastante buenas a la luz de la significativa cantidad de proyectos ejecutados.

Recientes licitaciones para aeropuertos regionales en Perú muestran significativos niveles de competencia, terminado en la correcta adjudicación de contratos. La concesión del puerto de Paita fue también finalmente concluida después de bastante controversia. Todos estos desarrollos han influido positivamente en el índice de Perú. A pesar de lo anterior, la capacidad del gobierno para planificar y preparar proyectos de infraestructura de transporte sigue siendo limitada. Su inhabilidad para desarrollar apropiadamente estudios de ingeniería, estudios ambientales y evaluaciones sociales han limitado el flujo de proyectos, dejando muchas veces proyectos pobremente preparados. Recientes conflictos con concesionarios han forzado a numerosas renegociaciones de contratos desde el año 2008.

Perú cuenta con un sólido marco normativo para la participación privada en el sector eléctrico. El país inició sus reformas en el sector en el año 1992 en la línea de otros países latinoamericanos, creando un regulador nacional del sector, la Dirección General de Electricidad (DGE). Los segmentos de generación, transmisión y distribución se desintegraron y se creó un sistema centralizado de despacho en los tres segmentos. El regulador eléctrico (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería—Osinergmin) actúa también como árbitro a la hora de fijar los precios y determinar la calidad del servicio. Disfruta de independencia institucional y prestigio profesional. La inclusión de la electricidad mejoró el puntaje del país en varios indicadores, incluida la resolución de litigios, la capacidad gubernamental para planificar PPPs, el diseño institucional y la evaluación del riesgo de expropiación.



República Dominicana

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	23,7	21,9	8,3	14,0	49,1	30,6	25,0
Puesto	16	14 (empate)	17	15	8	11 (empate)	7 (empate)

En la última década, la República Dominicana ha sido muy activa en los proyectos de PPP en los sectores de transporte y energía. En la actualidad, el país no cuenta con leyes concretas en materia de concesiones y todos los contratos de concesión han de ser aprobados por el Congreso. Una vez aprobado un proyecto, se regula de acuerdo con la Ley de compras y adquisiciones públicas 360-06, así como de acuerdo con las condiciones del contrato específico, creando un conjunto de reglas inestables para la participación privada. Sin embargo, a comienzos de 2009, se envió un nuevo proyecto de ley al Congreso que mejoraría sustancialmente el marco normativo, aunque sin cambiar el requisito legal de un retorno de la inversión garantizado que suele utilizarse para justificar las renegociaciones de los contratos. En julio de 2010, el Congreso estaba debatiendo esa iniciativa.

La selección de proyectos en el sector transporte ha mostrado cierta mejoría en el año pasado. Por ejemplo, la selección e incorporación de un operador privado al puerto de Caucedo transformó ese puerto en un centro para los envíos a Europa desde la región caribeña y centroamericana. La decisión del gobierno de desarrollar los proyectos viales de Viadom y de Santo Domingo-Punta Cana a través de inversión pública en vez de usar PPP, se basó en un riguroso análisis de rentabilidad (*value for money*). Así los beneficios de transferir los riesgos del proyecto desde el sector público al privado, no lograron superar los costos de atraer la inversión privada, sin tener que adicionar recursos. Por otro lado, la capacidad de planificar proyectos de transporte ha sido débil en algunos casos, como por ejemplo el plan de construir líneas adicionales de metro en la ciudad capital de Santo Domingo, que ha enfrentado serios problemas y ha sido criticado por la falta de una evaluación técnica rigurosa.

Las experiencias del sector eléctrico no han sido mucho mejores que en el sector transporte. En la práctica, la mayor parte de los proyectos de inversión y concesión pública se conceden a través de negociaciones bilaterales, lo que obstaculiza su transparencia. La intervención gubernamental en el 2003 también mantuvo los precios de la electricidad bajos a pesar del incremento del precio del petróleo, y provocó graves distorsiones en el sistema de despacho, desalentando así la inversión privada en el sector. Lo que es más, el diseño institucional del sector eléctrico está inherentemente viciado, ya que un *holding* de empresas estatales, la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), posee en la actualidad participaciones en varias empresas, poniendo en problemas la labor de los reguladores y organismos normativos del sector. Aunque se está llevando a cabo un intento para reintroducir los incentivos económicos para la inversión privada en el sector, con la ayuda de organizaciones multilaterales, es demasiado pronto para determinar el impacto de esa iniciativa. En conclusión, las experiencias y marcos en el sector eléctrico en algunos casos han contribuido a una caída del puntaje de los indicadores del índice.



Trinidad y Tobago

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	29,9	25,0	25,0	9,5	39,9	58,3	25,0
Puesto	11	11 (empate)	11 (empate)	18	13	6	7 (empate)

En Trinidad y Tobago existe un sistema muy complejo para las PPP y el país ha desarrollado un número muy limitado de proyectos en la última década. El año 2006, se inició el proceso de concesión del aeropuerto de Puerto España, sin embargo, este no fructificó y Trinidad y Tobago se mantiene como una de las pocas naciones de la región sin usar PPP en sus aeropuertos. En el sector de carreteras, todavía no se ha contratado ninguna autopista con peaje a través del sistema de concesiones. Aunque no existen restricciones en ningún sector en concreto, las condiciones de cada proyecto deben establecerse por separado en cada contrato, e inicialmente debe crearse una empresa de propiedad estatal *ad hoc* para contratar cada servicio específico. El único proyecto de PPP registrado por las fuentes del índice fue un proyecto de desalinización de agua.

En el sector eléctrico, la empresa estatal Trinidad and Tobago Electricity Commission (T&TEC) se encarga de la distribución y transmisión. También se ocupa de la generación de electricidad. Aunque se han dado pasos para desintegrar el sector e introducir la participación privada, la empresa estatal National Gas Company of T&T (NGC) está llevando a cabo un proyecto para una nueva planta de gas de ciclo combinado. Esto indica que el sector seguirá en última instancia en manos del gobierno.

Aunque el historial actual de PPP de Trinidad y Tobago sigue sin grandes cambios, el entorno parece estar mejorando. Recientemente, el gobierno promovió la inversión del sector privado en las operaciones de gestión de cargas de la autoridad portuaria de Trinidad y Tobago como un primer paso para involucrar al sector privado en el desarrollo del puerto de Puerto España. También hay previstas nuevas plantas de desalinización dentro de un programa de PPP que se externalizarían a través de la Water and Sewage Authority (WASA). La National Infrastructure Development Company (Compañía Nacional de Desarrollo de Infraestructura– NIDCO) está preparando también varios proyectos de autopistas de peaje dentro de contratos de PPP.

Uruguay

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	31,8	34,4	33,3	19,3	43,7	30,6	25,0
Puesto	9	8 (empate)	7 (empate)	12	10	11 (empate)	7 (empate)

Uruguay se ha mostrado tradicionalmente abierto a la participación privada en infraestructura de transporte. El país cuenta con un marco general para esos proyectos que se remonta al año 1984. Dicho marco legal ha sufrido numerosas revisiones de la ley de compras públicas del país a lo largo de los años, y su última versión es el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (Tocaf). En el 2001, el gobierno desarrolló un sistema de concesiones de carreteras denominado la Megaconcesión



de Carreteras. Dentro de ese sistema, se creó la Corporación Vial del Uruguay (CVU) como el operador de más de mil kilómetros de carreteras. Esa empresa puede incorporar hasta un 40% de capital privado y es responsable de la contratación de empresas de construcción privadas para el desarrollo y mantenimiento de la red, y debe obtener financiación del mercado o a través de subvenciones gubernamentales. Sin embargo, este esquema es en realidad equivalente al de inversión pública, desde que ningún riesgo adicional es transferido al sector privado. Además, el préstamo queda clasificado fuera del balance de gasto del gobierno, reduciendo la responsabilidad pública. En realidad, esto crea un monopolio estatal *de facto* sin ningún regulador formal que gestione las principales redes de carreteras. Por otro lado, Uruguay ha otorgado concesiones para aeropuertos y puertos. Lo hizo para desarrollar un aeropuerto internacional y la principal terminal de contenedores. Ambos proyectos han aumentado las capacidades logísticas del país y demuestran que cuenta con capacidad para diseñar concesiones.

El nuevo gobierno también ha expresado su intención de seguir entregando concesiones de infraestructura de puertos y aeropuertos, y actualmente se está discutiendo la posibilidad de una concesión privada en el sector ferroviario. Sin embargo, para que se implementen estos programas será preciso reforzar mucho la capacidad pública para planificar, evaluar y estructurar correctamente los proyectos. El gobierno también ha señalado su interés en promover un programa nacional de PPP, de forma de facilitar de manera más efectiva la inversión privada en infraestructura, y ha estado preparando reformas legales para mejorar el marco normativo actual de los PPP. Dicho proyecto de ley necesita ser debatido en el congreso.

A pesar de la relativa apertura del país a los proyectos de PPP dentro del sector del transporte, agua y electricidad, estos han seguido siendo sectores en gran medida controlados por el Estado. Las normativas eléctricas establecen que sólo una compañía estatal, UTE (Administración Nacional de Usinas y Transmisión Eléctrica), puede ofrecer servicios a los consumidores. Sin embargo, esta empresa puede externalizar la capacidad de generación de energía con el sector privado, y en el 2007 se definió una nueva política para atraer inversión privada hacia las energías renovables, donde UTE es el único comprador de la energía generada. Aunque los métodos tradicionales de generación de energía siguen en manos de UTE, las energías renovables constituyen una excepción y UTE está solicitando ofertas del sector privado, lo que está generando una importante competencia. El gobierno también está promoviendo la inversión privada en generadores de energía eólica, biomasa y microhidráulica.

Venezuela

	Índice general	Marco normativo	Marco institucional	Madurez operativa	Clima de inversión	Facilidades financieras	Ajuste subnacional
Puntaje	4,2	0,0	0,0	0,6	10,5	16,7	0,0
Puesto	19	19	18 (empate)	19	19	15 (empate)	14 (empate)

Venezuela se ha ido alejando de la posibilidad de incorporar participación privada en los proyectos de infraestructuras a pesar de contar desde 1999 con un marco que permitió las concesiones en la primera mitad de la década. Los proyectos de desarrollo de carreteras se han centralizado en manos de las agencias gubernamentales y los peajes se han congelado (y posteriormente eliminado), dejando



impagadas las obligaciones gubernamentales relativas a los proyectos de concesión. En el año 2007, la ley que anteriormente había permitido las concesiones en el sector de agua potable y alcantarillado, se modificó para transferir las funciones de supervisión de las concesiones, que anteriormente recaían en la Superintendencia de Servicios Públicos y la Oficina Nacional de Desarrollo del Agua Potable, a la Sociedad Anónima estatal Hidrológica (HIDROVEN). Desde entonces, el gobierno ha abandonado la incorporación de capital privado en el sector.

Como en los demás sectores, las reformas previas para permitir las concesiones en el sector eléctrico se están revirtiendo en la actualidad. En el 2001, Venezuela aprobó la ley N°5568 y estableció un sistema de desintegración vertical con operadores privados en la generación, transmisión y distribución. Se creó la CNE (Comisión Nacional de Energía) como regulador del sector. Sin embargo, el gobierno mantuvo los precios artificialmente bajos, creando un importante desincentivo para la inversión privada, produciéndose en el año 2007 una importante crisis en el suministro. Esto dio lugar a la renacionalización de las operaciones del sector y a la declaración de la electricidad como un sector estratégico para el Estado. Se desmanteló la estructura creada en el 2001 y se creó un *holding* de compañías eléctricas, la Corporación de Electricidad Estatal (CEE). Aunque el puntaje del país ya se situaba a unos niveles bajos en el 2009, se han producido reducciones adicionales que reflejan el mayor riesgo de que el gobierno no respete sus obligaciones económicas con el sector privado a la luz del deterioro de la capacidad institucional del país.

Anexo 1: Cálculo del índice

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

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

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

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

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

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

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

El modelado y ponderado de los indicadores y categorías del índice da lugar a unos resultados de 0-100 para cada país, donde 100 representa la máxima calidad y los mejores resultados y 0 es la más baja calidad y los peores resultados. Los 19 países analizados pueden clasificarse de acuerdo con estos índices.

Datos cualitativos

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

Ponderación del índice

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

Anexo 2: Criterios de clasificación

Marco normativo

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

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

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

- Puntuación: 0=No hay procesos de toma de decisiones definidos – son erráticos y están sujetos a cambios, sin una contabilidad de las obligaciones; 1=Hay procesos de toma de decisiones definidos pero se siguen sólo ocasionalmente y la contabilidad de las obligaciones no está bien establecida; 2=Existen procesos de toma de decisiones definidos pero las prácticas contables no son adecuadas; 3=Existe un proceso de toma de decisiones correcto que se define y utiliza para tomar las decisiones en materia de PPP, aunque la contabilidad de las obligaciones debe mejorarse para tomar decisiones

más consistentes; 4=La selección de las PPP para los proyectos es consistente con consideraciones de eficiencia, rentabilidad y evaluación social que establece la ley y está acompañada de prácticas contables rigurosas.

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

- Puntuación: 0=Las normativas favorecen de forma injusta a determinados participantes, no existen requisitos de transparencia y los contratos se modifican de forma discrecional; 1=Las normativas introducen ciertos sesgos a favor de determinadas partes, y los sistemas de transparencia y renegociación son inadecuados; 2=Los concursos de los proyectos son justos y transparentes, pero las renegociaciones y ampliaciones están mal reguladas; 3=Las normativas definen por lo general un terreno de juego justo, teniendo en cuenta las ampliaciones, renegociaciones y ajustes de los contratos; 4=Las normativas establecen unos procedimientos de concurso justos y transparentes, establecen límites para las renegociaciones y los ajustes y exigen una supervisión independiente de los procedimientos posteriores a la concesión.

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

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

Marco institucional

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

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

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

- Puntuación: 0=La justicia respeta escasamente los derechos de los operadores privados y los dictámenes arbitrales y no existe un proceso de apelación efectivo; 1=La justicia respalda ocasionalmente los derechos de los operadores e inversores de las PPP y los dictámenes arbitrales, pero de forma ineficiente; 2=La justicia suele respaldar los contratos, los derechos de los operadores e inversores de las PPP y los dictámenes arbitrales; 3=La justicia respeta de forma consistente y efectiva los contratos y permite apelar contra las decisiones de los reguladores, garantiza una compensación justa por las rescisiones y la transferencia de los contratos, aunque se producen retrasos que pueden dar lugar a riesgos de dilatación en el tiempo; 4=La justicia respeta de forma efectiva los derechos de los operadores e inversores de las PPP y los dictámenes arbitrales, permitiendo una transferencia acelerada de los contratos y garantizando que las revocaciones se produzcan solamente en casos de interés público, con una compensación justa para el operador y protegiendo a los acreedores.

Madurez operativa

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

- Puntuación: 0=Las agencias federales no cuentan con las competencias o experiencia necesarias; 1=Las agencias federales tienen competencias y experiencia en proyectos muy limitada; 2=Las agencias federales tienen ciertas competencias o experiencia en la planificación, diseño y financiación de

proyectos y supervisan la calidad de los servicios aunque de forma limitada; 3= Las agencias federales tienen por lo general todas las competencias y experiencia necesarias en materia de planificación, diseño y financiación de proyectos y poseen una capacidad de supervisión de la calidad del servicio moderada; 4= Las agencias federales tienen las competencias y experiencia necesarias y regulan el sector de forma eficiente y consistente.

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

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

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

- Puntuación: 0=La distribución del riesgo suele tratarse de forma inapropiada; 1=El riesgo se ha distribuido adecuadamente sólo en ciertas ocasiones, tal y como evidencian los numerosos casos de renegociación de contratos, y los instrumentos de cobertura y seguros se han utilizado de forma mínima; 2=El riesgo suele distribuirse de forma justa entre el Estado y el operador, pero las renegociaciones siguen siendo habituales y ocasionalmente se han empleado instrumentos financieros como seguros, garantías y fianzas de ejecución; 3=El riesgo se distribuye de forma justa, las renegociaciones han sido moderadas y las partes emplean ciertas prácticas financieras de cobertura del riesgo; 4=El riesgo se ha distribuido correctamente entre el Estado y el sector privado para minimizar las renegociaciones, con un uso extensivo y efectivo de instrumentos financieros.

(10) Experiencia en proyectos de transporte, agua y electricidad: Este indicador muestra el número de proyectos de concesión de agua, transporte y electricidad en los últimos diez años (1999-2008) en cada país, de acuerdo con los registros de la base de datos de Participación Privada en Infraestructura (PPI) del Banco Mundial. El puntaje se calcula basándose en los datos brutos, por lo que es mejor contar con un mayor número de proyectos.

(11) Calidad de los proyectos de transporte, agua y electricidad: Este indicador evalúa la tasa porcentual de problemas y fracasos en los proyectos de concesión de los sectores de transporte, agua y electricidad en la última década (1999-2008). Las cifras proceden de la base de datos PPI del Banco Mundial.

- Puntuación: 0=Para los países con cinco o más proyectos en la base de datos PPI, indica una tasa de problemas/fracaso superior al 20%. Para los países con menos de cinco proyectos, indica una tasa de problemas/fracaso del 25% o más; 1=Para los países con cinco o más proyectos en la base de datos PPI, indica una tasa de problemas/fracaso de entre el 14% y el 20%. Para los países con menos de cinco proyectos en los sectores de agua y transporte, indica una tasa de problemas/fracaso del 0%; 2=Tasa de fracaso/problemas de entre el 8% y el 14%; 3=Tasa de fracaso/problemas de entre el 3% y el 8%; 4=Tasa de fracaso/problemas de entre el 0% y el 3%

Clima de inversión

(12) Distorsión política: Evalúa el nivel de distorsión política que afecta al sector privado del país. La puntuación de cada país es una media ponderada de la puntuación relativa al riesgo vinculado a la efectividad de las políticas gubernamentales y la estabilidad política de Economist Intelligence Unit y el índice de ética en el sector público del Banco Mundial. Las puntuaciones van del 0 al 100, donde 0 es el peor resultado y 100, el mejor.

(13) Entorno empresarial: Evalúa la calidad del entorno empresarial general para los proyectos de infraestructuras. La puntuación de cada país es una media ponderada de la puntuación relativa al riesgo macroeconómico y las oportunidades de mercado de Economist Intelligence Unit, y el índice de ética corporativa de Banco Mundial. Las puntuaciones van del 0 al 100, donde 0 es el peor resultado y 100, el mejor.

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

- Puntuación: 0= El gobierno ha expresado continuamente su falta de interés, o sus intentos han resultado ser inconsistentes a la hora de incentivar la participación privada a través de concesiones o mejorando los marcos legales y regulatorios existentes. Las condiciones para la inversión privada son hostiles; 1= El gobierno ha mostrado ciertas reticencias a implicar la participación privada a través de concesiones (PPP) y a ofrecer marcos legales y regulatorios favorables, ya sea por el desacuerdo entre los grandes grupos políticos o por su oposición explícita; 2= Existe consenso político en torno a la necesidad de incentivar la participación privada a través de concesiones (PPP) y ofrecer unos marcos legales y regulatorios favorables, pero su implementación es lenta; 3= Existe consenso político para mantener marcos legales y regulatorios favorables y ser proactivos con los proyectos de concesión, cuando sea preciso. Las probabilidades de que se produzcan retrasos políticos de consideración son escasas.

Facilidades financieras

(15) Riesgo vinculado a los pagos del gobierno: “¿Cumple el gobierno regularmente sus obligaciones de pago o utiliza sistemas de garantía de liquidez para reducir su riesgo de impago?” Considera también las puntuaciones en cuanto al riesgo de la deuda del Estado de Economist Intelligence Unit, y si los países han mantenido asociaciones activas con la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial en los últimos cinco años para asegurar proyectos de transporte o agua.

- Puntuación: 0=El gobierno tiene problemas para cumplir sus obligaciones con las concesionarias; 1=El gobierno cumple ocasionalmente sus obligaciones; 2=El gobierno suele cumplir sus obligaciones; 3=El gobierno suele cumplir sus obligaciones y ofrece unas garantías mínimas a los inversores, 4=El gobierno cuenta con unos excelentes antecedentes en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones y ofrece unas importantes garantías a los inversores. Nota: en ciertos casos, cuando no se ha podido obtener información específica de los proyectos o los sectores, el puntaje tiene en cuenta las puntuaciones de riesgo de la deuda del Estado de Economist Intelligence Unit. En esos casos, el puntaje sigue las siguientes directrices: 0 = calificación CCC e inferior, 1= calificación B, 2= calificación BB, 3 = calificación BBB y A, y 4 = calificación AA o AAA.

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

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

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

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

(18) Apoyo gubernamental a los usuarios con rentas más bajas y accesibilidad de las infraestructuras: “¿Ofrece el gobierno subsidios que permitan a los usuarios con rentas más bajas acceder en mejores condiciones a los servicios de agua, transportes y electricidad?”

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

Factor de ajuste subnacional

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

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

Anexo 3: Metodología y fuentes

Metodología

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

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

- Entrevistas y/o cuestionarios con expertos del sector, consultores y funcionarios gubernamentales
- Textos legales y normativos
- Clasificaciones de riesgo país y estudios de países de Economist Intelligence Unit
- Estudios académicos
- Páginas web de entidades gubernamentales
- Informes de los medios de comunicación locales e internacionales
- El Latinobarómetro y estudios de opinión pública latinoamericanos
- Estrategias de país del Banco Interamericano de Desarrollo y documentos de la Red de Transparencia y Gestión de las Políticas Públicas
- Base de datos de Participación Privada en Infraestructura del Banco Mundial
- Base de datos del proyecto de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial
- Transparencia Internacional
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)
- El Instituto de Recursos Mundiales (World Resources Institute)

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

Participantes en las entrevistas y el cuestionario

Debido al carácter sensible del contenido de este informe, no se revelarán los nombres de todos los participantes individuales. Se realizaron más de 30 encuestas telefónicas con legisladores y expertos en infraestructuras nacionales de instituciones multilaterales.

Equipo de investigación

- Vanesa Sánchez fue la gerente del proyecto. Trabaja en la división de Investigación Económica y Países de Economist Intelligence Unit en Nueva York. Puede contactarse con ella en vanesasanchez@eiu.com
- El doctor Eduardo Bitrán es profesor en la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile. Fue director conjunto de investigación de este estudio y puede contactarse con él en eduardo.bitran@vtr.net
- El doctor Marcelo Villena es profesor asociado de Economía en la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile. Fue director conjunto de investigación de este estudio y puede contactarse con él en marcelo.villena@uai.cl
- David Bloomgarden es especialista en proyectos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Puede contactarse con él en davidb@iadb.org
- William Shallcross, responsable de F1 Research, elaboró el índice Excel y la herramienta de aprendizaje. Puede contactarse con él en will@f1research.com

Definiciones de conceptos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

Berretta, Nora, "Government Strategic Planning Systems and Determination of Budget Priorities, Final report" (preliminary version), Montevideo 2006, Programme to Implement the External Pillar of the Mid-Term Action Plan for Development Effectiveness (PRODEV)

Bloomgarden, David and Maruyama, Asako, "Infrastructure and Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean, September 2008", Multilateral Investment Fund, Inter-American Development Bank

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (20 de abril, 2009). "Istmo Centroamericano: Estadísticas del Subsector Eléctrico." Unidad de Energía de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (21 de febrero, 2008). "La Energía y las Metas del Milenio en Guatemala, Honduras y Nicaragua." Unidad de Energía y Recursos Naturales de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Consultores (S&T)2. (18 de septiembre, 2006). "Issue Paper on Biofuels in Latin America and the Caribbean." Informe preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Correia, Paulo, "What it takes to Lower Regulatory Risk in Infrastructure Industries; An assessment and benchmarking of Brazilian regulators", PPIAF *Grid Lines* newsletter, September 2007

Drees-Gross, Franz; Andrade, Luis; Schipper, Beatriz, et al, "Delegating water and sanitation services to autonomous operators, February 2005", World Bank Water and Sanitation Programme

El Economist Intelligence Unit, New York, NY, *Country Finance* and *Country Commerce* annual reports; El Economist Intelligence Unit, Risk Briefing service

Fay, Marianne and Morrison, Mary, "Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges, 2007", World Bank

Gassner, Katharina; Popov, Alexander; and Pushak, Nataliya, "Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?" Draft for PPIAF Trends and Policy Series, July 2008, PPIAF

Guasch, Jose Luis, "Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions, 2004", World Bank Development Institute

Harris, Clive, "Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons 2003", World Bank Working paper No. 5

Hodges, John T. and Dellacha, Georgina, "Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency, 2007", Working paper No. 1 Public Private Infrastructure Advisory Facility

Horta Nogueira, Luís Augusto. (22 de marzo 2004). "Perspectivas de un Programa de Biocombustibles en América Central." Preparado por la Unidad de Energía de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Jadresic, Alejandro, "Expert Panels in Regulation of Infrastructure in Chile", Working paper No. 2, 2007, PPIAF

Jul, Ana Maria, "Off-Budget Operations Report" March 2006, Santiago, Chile. Inter-American Development Bank Public Policy Management and Transparency Network

Millan, Patricio; Soriano, Alejandro; and Guillamon, Bernardo, Background Paper: "Private Sector Participation in Infrastructure in the Latin American and Caribbean Region, August 2003", Office of Evaluation and Oversight, MIF

Ortiz, Alexandra and Piedrafita, Carolina, "Providing and Expanding Water Provision and Solid Waste Collection Services in Peri-urban and Rural Areas"; "The Case of El Salvador within a Regional Context", (date not specified). World Bank and PPIAF

Philippidis, George. (12 de diciembre 2008). "The Potential of Biofuels in Central America." Presentación en la conferencia sobre América Central del Instituto de América Central en El Salvador.

Rios Ferrer, Guillen Llarena, Treviño y Rivera, "Estudio Marco Legal Regulatorio e Institucional de concesiones Viales en los Países del Plan Puebla Panamá 2006", Sieca-BID.

Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana y la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (30 de noviembre, 2007). Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020. SG-SICA y CEPAL.

World Bank, Doing Business Index 2008

World Bank governance indicators: Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World, by Daniel Kaufmann (September, 2004); Global Competitiveness Report

World Economic Forum, Benchmarking National Attractiveness for Private Investment in Latin American Infrastructure, 2007

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

LONDON

26 Red Lion Square
London
WC1R 4HQ
United Kingdom
Tel: (44.20) 7576 8000
Fax: (44.20) 7576 8476
E-mail: london@eiu.com

NEW YORK

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

HONG KONG

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

GENEVA

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