

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**

**Tesis Maestría en Ciencia Política**

¿QUÉ CAPACIDADES ESTATALES SE HAN DESARROLLADO  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE PPP  
EN URUGUAY?

**Adriana Bertone Goycochea**

Tutor: Guillermo Fuentes

2021

Página de aprobación

Autora: Adriana Bertone Goycochea

Tutor: Guillermo Fuentes

Tribunal :

Conrado Ramos

Alejandro Milanesi

Álvaro Ricchino

Fecha:29/10/2021

Calificación:

**Agradecimiento:**

*A mi familia, por las horas prestadas.*

## Resumen

En el año 2011 se sanciona en nuestro país la ley de “Contratos de Participación Público-Privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos”. La misma es presentada por las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas de la época como el instrumento que vendrá a incentivar la inversión privada, a la vez que dinamizará las obras de infraestructura cuyo déficit representa el gran cuello de botella para el desarrollo. Si bien esta ley es presentada a los actores políticos como la salvadora de todos los debe en infraestructura, si miramos el desarrollo de los proyectos en Uruguay, poco se ha avanzado en su implementación, en comparación con lo pronosticado.

Los contratos de PPP se definen como “aquellos en que una Administración Pública encarga a una persona de derecho privado, por un período determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de dichas prestaciones, además de la financiación”. (Art.2 Ley N°18.786) Este instrumento viene a operar en un nuevo modelo de Estado Neodesarrollista concebido como un nuevo modo de regulación que genera condiciones institucionales para el arribo y permanencia de la inversión transnacional, al tiempo que despliega políticas sociales compensatorias de redistribución del ingreso imponiendo algunas condiciones al capital transnacional (Santos, y otros 2013)).

Las PPP pueden ser vistas entonces como herramienta de este nuevo modelo, ya que para que el capital transnacional pueda desarrollar sus actividades, requiere además de determinada infraestructura. Los casos seleccionados para el estudio son los Proyectos del MTOP, Circuitos Viales 0 a 7, los que se encuentran enmarcados en la política pública de desarrollo de infraestructura. Se llega a la conclusión de que en los mismos se cuenta con las capacidades institucionales, administrativas y políticas para ser implementados con éxito, y que el problema puede encontrarse más que en las capacidades del organismo implementador, en el diseño institucional de la herramienta.

## Contenido

1.Introducción.....	7
2. Planteo del problema.....	10
2.1. Antecedentes.....	11
2.1.1. Antecedentes en Europa.....	11
2.1.2 Antecedentes en América Latina.....	12
2.1.3 Antecedentes en Uruguay.....	14
3.Marco teórico.....	22
3.1. Instrumentos de políticas.....	22
3.2 IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
3.3 CAPACIDADES ESTATALES.....	28
3.3.1. Concepto.....	29
3.3.2 Componentes de la Capacidad Estatal.....	30
3.3.3 Capacidad Institucional.....	32
3.3.4. Capacidades administrativas.....	33
3.3.5 Capacidades políticas.....	34
3.4. Las “brechas de capacidad”.....	36
4. Marco Metodológico.....	37
5. INVESTIGACIÃO.....	39
5.1 ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS EN PARTICULAR.....	39
5.1.1 Documentos de factibilidad y elegibilidad.....	41
5.1.2. Documento de evaluación (CND 2015).....	53
5.1.3 Llamado público.....	54
5.1.4. Evaluación de ofertas.....	55
5.1.5. Adjudicación provisional.....	56
6.ANÁLISIS A LA LUZ DE LAS CAPACIDADES ESTATALES DE IMPLEMENTACIÓN.....	59

7. CONCLUSIONES .....	67
Bibliografía .....	72

## **1.Introducción.**

En el año 2011 se sanciona en nuestro país la ley de “Contratos de Participación Público-Privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos”. La misma es presentada por las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas de la época como el instrumento que vendrá a incentivar la inversión privada, a la vez que dinamizará las obras de infraestructura cuyo déficit representa el gran cuello de botella para el desarrollo del país. Si bien esta ley es presentada a los actores políticos como la salvadora de todos los deudas en infraestructura, si miramos el desarrollo de los proyectos en Uruguay, poco se ha avanzado en su implementación

De los 12 Proyectos de Participación Público-Privada (PPP) que aparecen publicados en la página del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al momento de escribir este trabajo, cuatro se encuentran en la etapa de adjudicación provisional, siete en la etapa de construcción, y solo uno se encuentra en la etapa de operación (MEF, PORTAFOLIO DE PPP 2021).

El presente trabajo pretende contribuir al estudio de la utilización de esta herramienta en nuestro país. La pregunta disparadora es ¿por qué luego de tantos años de sancionada la ley, aún no se han implementado más proyectos de participación público-privada?

Una posible explicación sería que el Estado no ha desarrollado las capacidades necesarias para gestionar este nuevo instrumento, y esto incide en la implementación de proyectos ya existentes y en la aparición de nuevos proyectos. En este sentido, la pregunta que intentará responder este estudio es: ¿Cuáles son las capacidades estatales requeridas para llevar adelante estos proyectos y cuáles se han desarrollado en nuestro país para ello?

Estas preguntas y la hipótesis de trabajo nos llevan a indagar en los estudios de implementación de políticas públicas, así como en las capacidades estatales. Se revela necesario identificar cuáles son esas capacidades estatales y su incidencia en el desarrollo de la política.

La motivación para la elección del tema radica en que es una política novedosa en nuestro país. Se plantea como un instrumento para el desarrollo, por lo que se hace necesario saber cuáles son las condiciones necesarias para su correcta implementación para poder darles impulso y que logren su objetivo: el desarrollo para el desarrollo. En este sentido lo desconcertante de la aprobación de esta ley en un gobierno de izquierda, siguiendo el planteo de Guillermo Fuentes (Fuentes, 2015), es que se introduce una herramienta de Nueva Gestión Pública en un modelo de desarrollo neodesarrollista, en la medida que implica la introducción de lógicas privadas en la gestión de los recursos públicos. Ello en el sentido de que se busca la mayor eficiencia y se parte de la base de que las entidades públicas no cuentan con las capacidades necesarias para llevar adelante este tipo de emprendimientos, por lo que se busca la asociación con privados, sin desaparecer el Estado, pero con otro rol (como regulador) sin desatender el desarrollo social.

El modelo de Estado neodesarrollista, se viene gestando en nuestro continente hace ya más de dos décadas. En nuestro país, con la llegada al gobierno de Frente Amplio en 2005, se comienza a visualizar un giro hacia ese modelo, con la introducción de la planificación estratégica en las organizaciones públicas. En el primer gobierno primó la preocupación por las secuelas sociales y económicas de la crisis del 2002. Ya en el gobierno de José Mujica, el centro pasa a ser el modelo de desarrollo y las herramientas necesarias para llevarlo a cabo, en donde aparece nuestro centro de estudio: la ley de Participación Público-Privada (en adelante PPP). Y en el segundo gobierno de Tabaré Vázquez es que se comienza a dar impulso a los proyectos.

Pregunta: ¿Qué capacidades estatales se han desarrollado para la implementación de proyectos de Participación Público-Privada en Uruguay, y puntualmente los llevados adelante por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Corredores Viales Circuitos 0 a 7)?

Objetivo general: Determinar si existen brechas de implementación de proyectos de participación público-privada con énfasis en las capacidades estatales.



Objetivos específicos:

- Relevar las posiciones teóricas con relación a las capacidades estatales y la implementación de políticas públicas.
- Investigar qué capacidades estatales existen en nuestro país para la implementación de proyectos de participación público-privada, puntualmente los llevados adelante por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (Corredores Viales Circuitos 0 a 7).
- Determinar la existencia o no de brechas de capacidad y como consecuencia brechas de implementación.

La metodología de investigación es cualitativa de corte descriptivo. Se analizarán documentos relevantes de los proyectos estudiados, noticias de prensa, así como también entrevista a informante calificado, técnico del MTOP. Cabe señalar que se autorizó por parte del MTOP la entrevista a cuatro integrantes de Comisiones Asesoras, accediendo a ello uno solo. Se prioriza este método en virtud de que en el estadio en el que nos encontramos desde la sanción de la ley, no habría un aporte real a la disciplina analizando el proceso de elaboración de la ley, las razones socioeconómicas que llevaron a su sanción, el modelo elegido, etc., que ya han sido estudiados.

Si bien este trabajo podría pretender ser explicativo, quizás ello se pueda llevar a cabo con mayor profundidad luego de analizar el fenómeno que se pretende estudiar. Es decir, para pasar a una fase explicativa se entiende conveniente que los proyectos que se encuentran en la fase de llamado a interesados o de construcción, ya estuvieran en la fase de operación, para así poder medir la eficacia y eficiencia de estos. Pero aún no tenemos tantos casos en esta etapa, para poder comparar. Por lo que se entiende que el tema de investigación amerita un diseño descriptivo, exponiendo las características del fenómeno según la teoría y luego contrastar ello con los resultados de la investigación.

El trabajo se organizará de la siguiente manera: en el primer capítulo se hará una breve reseña de la irrupción de los modelos de participación público-privada en América Latina y en Uruguay, los objetivos que se perseguían en aquel momento. En el segundo capítulo se expondrán las diferentes teorías en torno a

la implementación de políticas públicas y de las capacidades estatales a efectos de contar con una nómina de estas, para luego poder analizar su existencia o no en la implementación de los proyectos de PPP, y en definitiva identificar brechas de capacidad. En el tercer capítulo se analizarán los proyectos Corredor vial 0 a 7, llevados adelante por el Ministerio de Transporte de Obras Públicas. En el cuarto capítulo se expondrá el análisis de los resultados y las conclusiones.

## **2. Planteo del problema**

Antes de entrar a analizar el desembarco de este instrumento en nuestro país es necesario ubicarnos en el tema y ver los antecedentes tomados por nuestra ley como ser los modelos europeos y exponer su desarrollo en América Latina, para luego centrarnos en el estudio en nuestro país.

¿En qué consiste la Participación Público-Privada? El artículo 2 de la Ley N°18.786 de Participación Público-Privada define a los contratos de PPP como “aquellos en que una Administración Pública encarga a una persona de derecho privado, por un período determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de dichas prestaciones, además de la financiación”.

Vasallo Magro señala que no toda colaboración implica denominar a un proyecto PPP sino que debe haber una real transferencia al privado de alguna de las etapas: diseño, operación de infraestructura y/o el financiamiento ( Vassallo Magro y Izquierdo de Bartolomé 2010, 101) Señala que las PPP de acuerdo al Libro Verde de Comisión Europea, publicado en 2004, deben reunir una serie de requisitos definitorios tales como que la relación entre el público y el privado debe tener una larga duración y adecuada distribución de riesgos, el sector privado debe financiar el proyecto, así como también el mantenimiento y explotación de la infraestructura ( Vassallo Magro y Izquierdo de Bartolomé 2010, 102).

A su vez, estos requisitos se relacionan con los cuatro principios en que se sustentan las PPP, como ser la existencia de una serie de bienes y servicios de interés general, que, debido a fallos de mercado (como monopolios naturales, bienes públicos o presencia de externalidades), deben ser supervisados por el

sector público; el sector privado puede contribuir enormemente a una mayor eficiencia y calidad en la asignación de recursos públicos; necesidad de definir una adecuada distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado para que la relación funcione lo mejor posible; la participación del sector privado en todas las fases del ciclo de proyecto (diseño, construcción, financiación, mantenimiento y operación) puede ser beneficiosa para la provisión de bienes y servicios públicos ( Vassallo Magro y Izquierdo de Bartolomé 2010, 101).

## **2.1. Antecedentes**

### **2.1.1. Antecedentes en Europa**

Producto de las restricciones impuestas por el Tratado de Maastricht (1992) a los países miembros de la Unión Europea, ha surgido con fuerza el modelo de PPP, en la gestión y el financiamiento de la infraestructura. Este tratado compromete a todos los países miembros de la Unión Europea a mantener controlado el endeudamiento público, el cual no puede superar el 3% del PIB, lo que ha obligado a estos países a mirar otras fórmulas de financiamiento para el desarrollo de su infraestructura, dejando de lado la financiación directa pública. De este modo a partir de la primera mitad de la década de los 90, se comienza un proceso de privatización y de estructuración de proyectos de PPP especialmente utilizando el modelo de concesión, en la mayoría de estos países, donde los casos más masivos de aplicación de esta herramienta han estado en España, Francia e Inglaterra (CAF, 2020).

No está de más destacar que en la actualidad, de acuerdo con el informe “Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados” (Tribunal de Cuentas Europeo 2018, 10-13), se está revisando el uso de esta herramienta. El Tribunal examinó 12 PPP cofinanciadas por la UE en Francia, Grecia, Irlanda y España en los ámbitos del transporte por carretera y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Los Estados miembros visitados representaban alrededor del 70 % del gasto total (29 200 millones de euros) destinado a PPP respaldadas por la UE.

En general, se hicieron las siguientes observaciones por parte del Tribunal: si bien la PPP permitió que los poderes públicos adquirieran infraestructuras a gran escala, se aumentó el riesgo de competencia, por lo que se colocó a los poderes adjudicadores en una posición de negociación más débil. Los aspectos respecto de los cuales hay que negociar en los proyectos de PPP, por lo general son diferentes a los de la contratación tradicional. Un tercio de los proyectos observados llevan de 5 a 6 años de retraso. Al igual que en la contratación tradicional se constataron retrasos en la construcción y aumento de costos. En la mayoría de los proyectos fiscalizados no hubo un estudio previo de por qué es mejor la PPP respecto de otras formas de contratación.

Se menciona que la ejecución de proyectos de PPP con resultados positivos exige una capacidad administrativa considerable que solo puede garantizarse mediante marcos institucionales y jurídicos adecuados y una experiencia dilatada en la aplicación de proyectos de PPP. El Tribunal constató que estas características están actualmente disponibles solo en un número limitado de Estados miembros de la UE.

De estas observaciones surgen las siguientes recomendaciones: a) no promover un uso más intensivo y generalizado de las PPP (APP) hasta que se subsanen los problemas detectados y se apliquen satisfactoriamente las siguientes recomendaciones; b) mitigar el impacto financiero de los retrasos y las renegociaciones sobre el coste de las PPP (APP) asumido por el socio público; c) basar la selección de la opción de la PPP (APP) en análisis comparativos sólidos sobre la mejor opción de contratación; d) Establecer unas políticas y estrategias claras con relación a las PPP(APP); e) mejorar el marco de la UE para mejorar la eficacia de los proyectos de las PPP (APP).

### **2.1.2 Antecedentes en América Latina.**

La inversión en infraestructura es planteada por los diferentes organismos internacionales como clave para el desarrollo de las sociedades. Tal es así que la situación se presenta en los siguientes términos: “sin infraestructura no hay desarrollo” ( Vassallo Magro y Izquierdo de Bartolomé 2010). Se señala que:

“Si bien es cierto que las inversiones en infraestructura de transporte no garantizan por sí mismas el desarrollo económico y regional, no es menos cierto que son necesarias para que aquél tenga lugar. La infraestructura es también un importante instrumento de cohesión económica y social, de vertebración del territorio, integración espacial y mejora de la accesibilidad.” ( Vassallo Magro y Izquierdo de Bartolomé 2010, 11)

Ello porque a raíz de la inversión se producen efectos que impactan en diferentes sectores de la economía y que en definitiva redundan en el desarrollo de la sociedad. Así se mencionan a título enunciativo: efectos macroeconómicos a corto plazo, sectoriales (en la producción y el consumo), sobre el ciclo económico, sobre la productividad del sector privado como ser la reorganización del sector transporte ( Vassallo Magro y Izquierdo de Bartolomé 2010, 13-18). Cabe señalar que en los estudios de prefactibilidad y de factibilidad estudiados para las PPP del MTOP se analizan los impactos que pueden tener en estos sectores.

Para dar impulso a este nuevo formato de inversión privada, se tuvo que adaptar el marco institucional existente en muchos de estos países, incluido el nuestro. En su gran mayoría la inversión privada a largo plazo se venía desarrollando en el marco de la ley de concesiones públicas. Pero las diferencias con las concesiones, ya sea porque muchos de estos servicios se encuentran en régimen de monopolio estatal, o porque el diseño del proyecto y la ejecución de la obra se transferían al privado pero la administración de la inversión quedaba en manos del Estado, son: la transferencia de riesgos y la financiación.

La concesión es un medio de ejecución de obra pública, que de acuerdo con la normativa vigente permite “la construcción, conservación y explotación de obras públicas”. (Art. 1 DL N°15.637). La Administración Concedente celebra un contrato administrativo específico, cuyo co-contratante o concesionario, que puede ser una persona física o jurídica, privada o pública, o sociedad de economía mixta, se obliga a ejecutar una obra pública determinada con facultades de explotación y franquicias fiscales, que se financia a través de la percepción de tarifas pagadas por los usuarios de la obra. Cuando esas formas de financiación no son suficientes la Administración tiene la potestad de

subvencionar el contrato; las condiciones de otorgamiento de la subvención pueden ser ajustada cuando la rentabilidad de la concesión resulta superior a la prevista.

Las PPP son una alternativa para la provisión y financiamiento de infraestructuras públicas, entendiéndose el término “provisión” en un sentido amplio, esto es incluyendo el diseño, construcción, operación y mantenimiento de dichas infraestructuras. La Administración contratante paga por la disponibilidad y/o el uso del servicio inherente a la infraestructura por un plazo determinado y conforme a precios y niveles de calidad acordados contractualmente. De esta forma el ente público transfiere al privado los riesgos de construcción y provisión del servicio. El esquema asegura la eficiencia en la provisión del servicio, transfiriendo al privado aquellos riesgos en los cuales el mismo está en mejores condiciones de gestionarlos que el ente público. Desde el punto de vista económico, entre un modelo de gestión basado en Concesión o basado en PPP, las diferencias son menos evidentes. Ambos modelos exigen de financiación privada y aportan la experiencia y el “know how” del sector privado. Sin embargo, en términos de procedimientos puede haber diferencias, sobre todo en lo que respecta a agilidad y transparencia del proceso y costos. (CND, Documento de Factibilidad Técnica, Financiera, Socioeconómica y Ambiental Corredor Circuito Ruta 21-24 2012)

### **2.1.3 Antecedentes en Uruguay**

El 19 de julio de 2011 se sanciona en nuestro país la “Ley 18.786 Contratos de Participación Público-Privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos”.

El proyecto de ley ingresa como iniciativa del Poder Ejecutivo en noviembre de 2010, gobierno del presidente José Mujica. En la misma se plantea como condición necesaria del desarrollo del país la inversión en Infraestructura. Este planteo coincide con el mencionado ut supra ( Vassallo Magro y Izquierdo de Bartolomè 2010), en el sentido de que se visualiza la falta de inversión en Infraestructura como un “cuello de botella para continuar con el proceso de

crecimiento económico sostenido de los últimos años, constituyéndose así un freno al fomento de la cohesión social y territorial, lo cual redundaría en beneficio de toda la población” (Repartido 427 Noviembre 2010 s.f.). Se presentan como antecedentes del marco institucional las experiencias de España, Australia, Reino Unido, Canadá y Chile.

Se busca con la aprobación de la norma: dar un marco institucional y regulatorio a la participación privada en la inversión de infraestructura estratégica para el desarrollo a saber: carreteras, hospitales, centros de enseñanza, cárceles, etc.; se busca también lograr la transparencia en el proceso, así como también la unificación de criterios para la inversión privada en esta modalidad, es decir cualquiera sea la Administración Pública que lleve adelante un proyecto de PPP, lo hará bajo las mismas reglas institucionales.

La misma surge como resultado del estudio de la situación infraestructural en nuestro país a la llegada del Frente Amplio al Gobierno. En la exposición de motivos del proyecto de ley se menciona que esta modalidad puede contribuir al desarrollo de infraestructuras en las que el país tiene un gran déficit como cárceles, hospitales, escuelas, carreteras.

“Fundado en el atraso de las inversiones en infraestructura que tiene el país y que los recursos genuinos de Estado fueron comprometidos en el Presupuesto Nacional según las prioridades fijadas el Gobierno envió al Parlamento el proyecto de ley que dará el marco jurídico para garantizar el buen desarrollo de los contratos y asociaciones a largo plazo en obras de gran porte para Uruguay. Mientras Uruguay está en el lugar 49 en el mundo según el Índice global de competitividad del Foro Económico Mundial, Uruguay está en el lugar 79 en términos de dotación en infraestructura”. (Agencia Uruguaya de Noticias 2020)

Si se compara a Uruguay con el resto del mundo en cuanto a la capacidad logística del país vemos que empeoró la situación en el ranking medio por el Banco Mundial (“Logistics Performance Index”) pasando del puesto 79 en 2007 al 91 en 2014. Esto es un indicador claro de la necesidad de mejorar la infraestructura vial para reducir costos de producción que permitan posicionar a Uruguay en niveles más competitivos (CND, Estudio de prefactibilidad

técnica, socioeconómica y ambiental para la realización del Proyecto de PPP: Rutas 12, 54, 55, 57 y Baipás a la Ciudad de Carmelo 2015, 106)-

Lo relevante de esta ley es que su aprobación en un gobierno de izquierda fue apoyada por casi la mayoría del espectro político inclusive por los partidos opositores. Fuentes (Fuentes, 2017, p.17) plantea la sanción de esta ley como una especie de reforma silenciosa del Estado, en el sentido de que se anexan nuevas reglas al entramado institucional existente. Se crea una lógica privada, dice el autor, dentro de la Administración Pública, que implicará el desarrollo de ciertas capacidades estatales para su regulación, seguimiento y evaluación.

Guillermo Fuentes plantea que la aprobación de esta ley puede ser vista como un indicador de cambio de paradigma en la relación entre el Estado y el mercado. Evidencia la inexistencia de consensos políticos, y la ausencia o escasez de debate al interior del Frente Amplio, lo que lleva inevitablemente a que impacte en el desarrollo de los cambios y a la adopción de estrategias de desarrollo sistémicas. (Fuentes, 2017, pág. 1).

La llegada al gobierno del Frente Amplio coincide con la implementación de un nuevo modelo de Estado, denominado Neodesarrollismo. El mismo implica un involucramiento mayor del Estado en áreas productivas y sociales. Siguiendo a Santos et al, citado por Fuentes, se entiende por Neodesarrollismo: “modelo implementado en diversos países de la región cuyas economías han protagonizado un fuerte crecimiento dinamizado por la renta de los bienes comunes (de la tierra a través de productos agropecuarios, de los hidrocarburos y los minerales), donde el estado juega un papel activo instituyendo un nuevo modo de regulación (Harvey, 1998). Este nuevo modo de regulación genera condiciones institucionales para el arribo y permanencia de la inversión transnacional al tiempo que despliega políticas sociales compensatorias de redistribución del ingreso imponiendo algunas condiciones al capital transnacional” (Santos, y otros 2013, 13).

Las PPP pueden ser vistas entonces como herramienta de este nuevo modelo ya que para que el capital transnacional pueda desarrollar sus actividades, requiere además de determinada infraestructura. Esta herramienta debe



enmarcarse, además, según Fuentes (Fuentes, 2017, pág. 3), dentro de los procesos de Reforma del Estado.

Es posible agregar a estos últimos, el desarrollo de capacidades estatales para todo el proceso, desde su génesis ya que se trata de un modelo totalmente novedoso para el país. Y el ex ministro de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi manifiesta que la lentitud en la implementación de las PPP se debe a la lentitud y burocracia. (INFRASCOPIO, Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe 2019, 45)

Como señala Fuentes, la implementación de estos proyectos requiere un fuerte componente de profesionalización de las capacidades de la administración requeridas para realizar precisas evaluaciones previas. En este sentido, la experiencia internacional ha tendido, o bien a la creación de agencias especializadas en estos proyectos; o bien la existencia de unidades interministeriales que llegado el momento pueden actuar como contrapartes de la agencia y de los actores privados (Fuentes, 2017).

El autor identifica dos factores principales: por un lado, a la forma en que las autoridades comunicaron y “vendieron” la herramienta. De acuerdo con el autor, desde el mismo proyecto de ley se planteó a la PPP como que solucionaría todos los problemas de infraestructura. Sin embargo, observa, los diferentes actores se dieron cuenta de que los diferentes proyectos tienen plazos muy difíciles de cumplir. Y por otro lado, el instrumento fue subutilizado porque los diferentes sectores (las AP contratantes) no tuvieron mayores incentivos para optar por esta herramienta. Las capacidades instaladas y la cultura organizativa de los ministerios se encuentran orientadas a los procedimientos más clásicos como la licitación, por lo que la adopción de esta nueva lógica implica costos que asumir.

Al momento de escribir el presente trabajo, de acuerdo con lo que surge de la página del ministerio de Economía y Finanzas (MEF, PORTAFOLIO PPP 2020) el estado de situación en cuanto a la implementación de proyectos de PPP es el siguiente: en etapa de operación una; en etapa de construcción seis; en etapa de adjudicación provisoria cinco y en etapa de evaluación de ofertas una.

Es por ello por lo que me centraré en el presente trabajo, en el estudio de las capacidades estatales que se han desarrollado en los proyectos Corredor Vial Circuitos 0 a 7 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO). Cabe señalar que en la actualidad el Circuito 4 se encuentra suspendido.

Necesariamente para llevar adelante este tipo de proyectos requiere de capacidades técnico-administrativas. Es uno de los requisitos que marca la literatura de PPP en América Latina y también la literatura referente a la implementación de políticas públicas. A su vez las PPP no son originales de nuestro país, como señalamos anteriormente las mismas se han desarrollado en América Latina, tomando como antecedentes los modelos europeos de España y Reino Unido, junto con la concepción de participación del estado en el desarrollo, pero en coordinación con los privados.

Los Proyectos de PPP implican un reparto eficiente de riesgos, a través de contratos en el que se establecen las responsabilidades para las partes intervinientes. Son contratos de larga duración que implican la construcción, mantenimiento y operación de los diferentes proyectos en los que se utilizan, por parte del privado (infraestructura vial, hospitales, centros de enseñanza, cárceles). Y lo más importante para nuestras economías es que el privado asume el financiamiento. Se definen por el BID como “Un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño”. (Banco Interamericano de Desarrollo; 2015, 7)

Dependiendo del tipo de activo, funciones que desarrollarán los privados y el modelo de financiación, existen diferentes tipos de contratos. Teniendo en cuenta el tipo de activos puede tratarse de nuevos activos, denominados generalmente nuevos proyectos (greenfield), o proyectos ya existentes (brownfield), en los que se transfiere a la parte privada la responsabilidad de actualizar y gestionar los activos o servicios existentes. A su vez los privados pueden asumir diferentes funciones que van desde el diseño del proyecto hasta la operación.

Los mecanismos de pago dependen de las funciones que asuma la parte privada, pero pueden ser a través de los usuarios del servicio o directamente del Estado o una combinación de ambos. En el caso de pago de usuarios, la parte privada brinda un servicio y genera ganancias al cobrar el servicio a los usuarios; en los pagos del gobierno, por lo general están asociados a que el activo o servicio se encuentre disponible, es lo que se denomina pagos por disponibilidad (el ejemplo en nuestro país es nuestra primer PPP la Unidad (Banco Interamericano de Desarrollo 2017, 6-15).

Autores como Oszlak (2006) o Alonso (G. V. Alonso 2007), hacen notar que para el desarrollo exitoso de una política pública es necesario contar con capacidades estatales. Señala este último que las políticas privatizadoras que predominaron en América Latina en los años noventa tendieron a reducir el rol del Estado a su mínima expresión. Lo importante era privatizar. Pero al privatizar era necesario crear y organizar los entes reguladores de los servicios privatizados. Es por ello, que se reveló como necesario el desarrollo de capacidades reguladoras y de control por parte del estado, para cumplir con la lógica privatizadora.

Del Informe del Banco Mundial de 1997, se señalan en resumen dos estrategias a seguir por parte del Estado: a) acomodar la función del estado a su capacidad: cuando la capacidad del estado es pequeña este debe sopesar cuidadosamente en cómo y dónde intervenir; b) aumentar la capacidad del estado mediante la revitalización de las instituciones públicas, ello comprende: establecer normas y controles y eliminar la corrupción, exponer a las instituciones estatales a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia, mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante los incentivos, hacer que el sector estatal responda eficazmente a las necesidades de la población. (GAPP 1997).

Se hace necesario y relevante para llevar adelante las políticas públicas analizar con qué capacidades se cuenta y cuáles es necesario fortalecer. Si decimos que la capacidad del estado se revela como aquella que demuestra que tiene habilidad para llevar adelante políticas, programas y planes en forma eficiente y eficaz, parece lógico y hasta *conditio sine qua non* para llevarlos adelante que las mismas sean tenidas en cuenta. Pero esta lógica no es llevada siempre adelante por los actores políticos. Ello debido a que los tiempos políticos para

llevar adelante grandes reformas son escasos y por lo tanto muchas veces una política empieza a rodar sin contar con la capacidad de su brazo ejecutor fortalecido. Ello queda demostrado en nuestro país en el sentido que, desde la sanción de la ley hasta el momento, si bien se realizaron los llamados, no se ha visualizado aún su impacto. Nos encontramos cursando el tercer período de gobierno de sancionada la ley y sólo una ha logrado encontrarse en la etapa de operación (Unidad Punta de Rieles).

Según Bertranou” La adopción de ciertas estrategias o modalidades de gestión pública puede responder a muchas razones, entre ellas, ideológicas, culturales, organizacionales, políticas e incluso tecnológicas. Estas modalidades tienen sus propios requisitos de capacidad para ser adoptadas con éxito y que produzcan los resultados esperados. En la medida en que son desplegadas, estas modalidades o instrumentos son resultado de la capacidad estatal para implementarlas y, a su vez, se constituyen en fuente de capacidad para el cumplimiento de los objetivos de una organización”. (Bertranou, 2015, pág.52)

Intentaré dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las capacidades estatales requeridas por la teoría para la implementación de las políticas públicas?
- ¿Qué capacidades estatales se han desarrollado en los proyectos en marcha y cuáles requieren su fortalecimiento?

Con anterioridad a la ley de PPP, la obra pública en Uruguay fue llevada adelante mediante el régimen de contratación de licitaciones públicas, de concesiones y de iniciativas privadas. La licitación pública es el procedimiento competitivo que habilita a las administraciones públicas a contratar con sus propios fondos la ejecución de una obra por parte de un privado. “La concesión como contrato es aquella en que la prestación esencial está a cargo de la Administración, obligándose ésta a permitir el uso de un bien del dominio público o la gestión de un servicio público, mientras que el concesionario (persona física o jurídica) se obliga a utilizarlo en su beneficio, en un plazo determinado y bajo ciertas condiciones, de acuerdo al interés público” (ARCE 2020).

Se encuentra regulada actualmente por el Decreto Ley 15.637 (normas relativas al régimen jurídico de la obra pública). La Ley N° 17.555 (artículos 19 y 20) y el Decreto N° 442/002 regulan actualmente el Procedimiento de Iniciativa Privada en materia de concesiones de obras y servicios. (ARCE 2020). De hecho, la mayoría de los proyectos de obra pública se continúan llevando adelante mayoritariamente mediante estos procedimientos.

En el proyecto de ley enviado al Parlamento por el Poder Ejecutivo (Repartido 427 Noviembre 2010 s.f., 7), se parte de la base de que la Administración Pública no cuenta con las herramientas necesarias para el desarrollo de estos proyectos, por lo que se crea un capítulo denominado "Marco Institucional", en donde se prevé "la participación de una Comisión Técnica que actuará como asesora de la Administración Pública (artículo 8º). Ello, sin perjuicio, de la eventual participación de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) como estructurador, o en su caso, para la implementación de proyectos de PPP (artículos 9º a 11)".

Varios actores políticos han hecho hincapié en las demoras en su implementación, debido a los plazos y controles establecidos en la ley. Es así que el propio ministro saliente de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi, ha mencionado en varias oportunidades la lentitud en la aplicación de la ley, y que si bien para no retrasar los proyectos no modificará la ley, si modificará varios decretos, por lo que ello evidencia la necesidad de cambios. (EL PAÍS s.f.). "Ni una carretilla de tierra hemos podido mover con la ley de Participación Público-Privada" (EL PAÍS 2017), declaraba en la Cámara de Diputados el ministro Víctor Rossi. La bancada oficialista ya en 2017 señalaba "Sabemos que el gobierno está trabajando en la idea de acortar tiempos por PPP porque hay demoras para llevar adelante proyectos importantes de inversión", señaló a El País el diputado Felipe Carballo, de la Lista 711. (EL PAÍS 2017).

Es por ello, que se entiende necesario ahondar en los conceptos de implementación y de capacidades estatales en general.

### **3.Marco teórico**

#### **3.1. Instrumentos de políticas.**

Isuani señala que “los instrumentos de política pública condicionan las capacidades del Estado para enfrentar los problemas que afectan a una sociedad. Por ello, resulta crítico el proceso por el cual dichos instrumentos son configurados y el rol que cumplen los actores involucrados en él” (Isuani, 2012, pág. 51).

En el entendido de que los proyectos de PPP son herramientas para llevar adelante las políticas públicas, indefectiblemente en el presente trabajo se deberá abordar en forma teórica los requisitos de la fase de implementación de políticas. Las PPP vienen en auxilio del desarrollo de la política de Infraestructura, de enseñanza, de salud, de reinserción social (construcción de cárceles). Así es que la herramienta seleccionada y las capacidades existentes para llevarla adelante, son factores clave de las políticas públicas.

El autor toma como supuesto central “...el hecho de que formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad estatal (Oszlak, 1980), en sus resultados se juegan y expresan las capacidades del Estado. En este punto, se verifica la íntima ligazón que las capacidades guardan con las políticas públicas...” (Isuani, 2012, pág. 57).

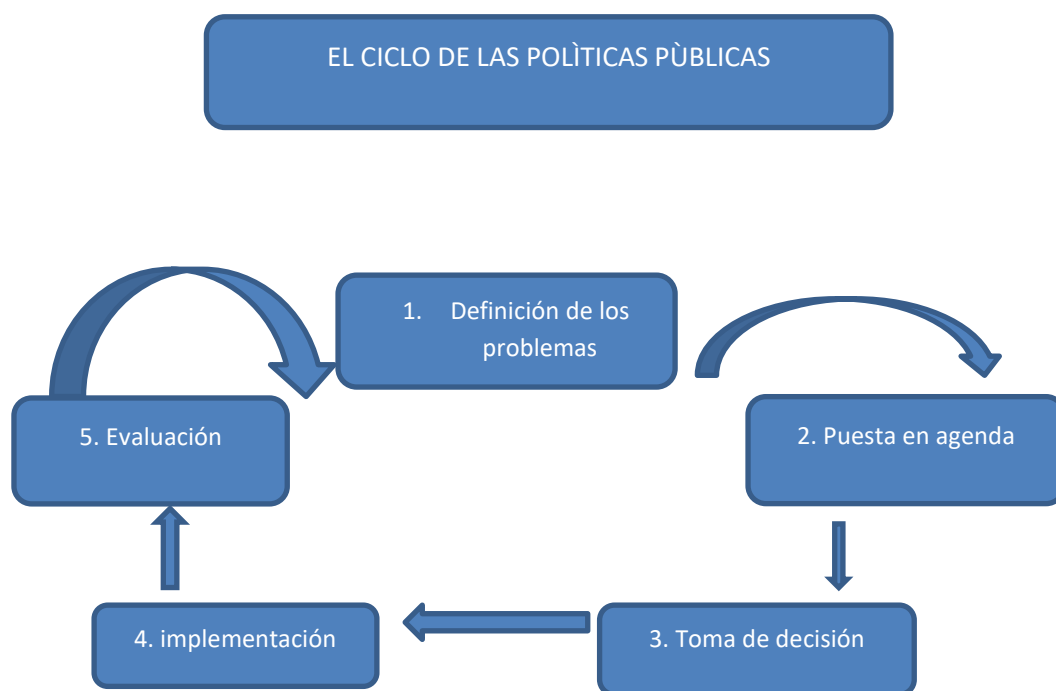
Isuani define a los instrumentos de política, como “aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, morigerar o resolver los problemas que lo demandan” (Isuani 2012, pág. 58). Los agrupa en tres tipos de instrumentos: un dispositivo normativo que guarda relación con la capacidad institucional, que structure y oriente las actividades, entre los que se encuentran las normas jurídicas que encuadran y autorizan una política pública, definen su orientación y alcances, asignan las responsabilidades, roles y atribuciones requeridas para la puesta en marcha de la misma; un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete lo que supone la estructuración de un esquema organizacional con el cual llevar adelante actividades necesarias para concretar los objetivos oficiales del Estado; un conjunto de recursos humanos, financieros y tecnológicos orientándose hacia

la creación de una burocracia profesional. Estos últimos guardan relación con las capacidades técnico-burocráticas del Estado.

Todos estos recursos serán coordinados en el proceso de implementación de las políticas, como veremos a continuación.

### 3.2 IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Dentro del marco del análisis de las políticas públicas, el presente estudio se ubica en el proceso de implementación. El proceso de la política pública puede graficarse, siguiendo a Harguindeguy de la siguiente forma:



Cuadro I. Ciclo de las políticas públicas. Fuente: (Hardindèguy 2013)

La implementación es definida por Hardindèguy como “proceso que consiste en poner en práctica las decisiones políticas. Se trata de una fase fundamental en cualquier análisis de política pública porque es el momento en el que se plasman las ideas en hechos reales”. (Hardindèguy 2013, 79)

En el mismo sentido Roth, considera a esta etapa fundamental, “porque en ella la política, hasta este entonces hecha casi exclusivamente de discursos y de palabras se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (Roth Deubel Julio 2015, 185).

Este autor plantea que para el estudio de la implementación de políticas se puede emplear un análisis ascendente o descendente. Los autores que defienden un análisis descendente o top-down, sostienen que hay que seguir la cadena de mando burocrática e identificar los fallos que aparecen. Se basan en el concepto de autoridad para explicar lo que falla y cómo remediarlo. De esta forma si una política no genera los efectos esperados es por un fallo de transmisión de autoridad entre los actores centrales y los actores locales. “Este tipo de enfoque tiene como postulados la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y finalmente la búsqueda del principio de eficiencia” (Meny y Thoenig, 1992; 159 en Roth,2015, pág.185). Este es un enfoque clásico de administración pública como ente ejecutor, la administración entendida como una estructura profesional y neutral realiza a la perfección su tarea instrumental de transformar los objetivos en medios, de sustituir la política por la técnica y los conflictos por las racionalidades (Roth,2015). Este modelo ideal ya no es sostenible en la actualidad por los autores.

Se señalan cuatro dimensiones:

En primer lugar, la falta de coordinación: significa que cuanto más larga es la cadena de actores que deben intervenir en el proceso, más fácil es fallar y por ende lograr al resultado esperado. Pressman y Wildavsky (1973), citados por Harguindeguy, analizan los siguientes factores: cantidad de actores involucrados, distorsión de información, inercia burocrática, ritmos propios de cada colectivo. Señalan los siguientes límites para remediar lo precedentemente expuesto: reducir el número de puntos de inflexión (decisiones críticas), centralización de la decisión, tener en cuenta las preferencias de cada participante, tener en cuenta la intensidad de las preferencias: los actores poco motivados pueden frenar un proceso de implementación. (Hardindèguy 2013, 82).



En segundo lugar, mencionan la construcción de sistema: Van Meter y Van Horn (Hardingdey,2013, 83) “el proceso de implementación tiene más probabilidad de ser exitoso si el sistema de implementación es integrado”. Por ello tiene que cumplir con dos condiciones: por una parte, un alto nivel de consenso entre los actores involucrados en torno a los objetivos de la política; y por otra, pocos cambios que realizar y que sean marginales. Para conseguir estas condiciones, se debe prestar atención a las seis dimensiones siguientes: 1- los objetivos tienen que ser precisos y concretos, 2- los recursos e incentivos tienen que estar disponibles cuando se les necesita, 3- las relaciones intergubernamentales tienen que ser fluidas, 4- los órganos de implementación tienen que ejercer un cierto control sobre la política y estar en contacto constante con los decisores políticos, 5- el contexto político social y económico tiene que ser propicio, 6- disposición de los implementadores para optimizar el uso de los recursos.

En tercer lugar, los juegos políticos mencionados por Eugene Bardach (1977) en (Hardindèguy 2013, 83), en la fase de implementación. Este autor identifica cuatro tipo de juegos que sesgan la implementación, a saber: el juego de desviación de recursos, el que puede manifestarse de diferentes formas como ser que se gaste el dinero en forma indiscriminada, inflar el presupuesto de una unidad administrativa a efectos de obtener más recursos en adelante; el segundo juego que menciona el autor es el juego de la modificación de objetivos, en el que básicamente respecto d ela política pública los burócratas dejan acumular el trabajo pendiente o incrementan los objetivos de la política para que no sea posible su cumplimiento; el tercer juego es el de resistencia a los controles, que lleva a que la política sea simbólica y el cuarto juego es el de malgastar energías: básicamente consiste en la posición de los administradores de insistir en hacer las cosas de determinada manera, así esa posición retrase la aplicación de todo el programa.

En cuarto lugar el diseño institucional: Mazmanian y Sabatier1981,1989 en (Hardindèguy 2013, 85) identifican las siguientes variables independientes: estructurales: son las que determinan el alcance de la respuesta al problema; disponibilidad de la tecnología necesaria; diversidad en el comportamiento de la población objetivo; alcance del cambio comportamental necesario; institucionales como aquellas que inciden en la capacidad de la ley y de sus

reglamentos para adaptarse al problema; objetivos claros; teoría causal entendida como aquella que indica a dónde se quiere llegar; financiación; existencia de normas de jerarquía entre las diferentes instituciones que participan; reglas de decisión; reclutamiento de los agentes públicos del programa; regulación del acceso de los actores externos al programa de implementación. Las variables no institucionales, serían: la actitud de los ciudadanos; la actitud de los grupos de interés; el compromiso de los agentes públicos con el programa; compromiso de los agentes involucrados en el programa.

También identifican variables dependientes a saber: resultados concretos, dentro de las que tenemos: decisiones de las agencias encargadas de la implementación a través de nuevas leyes y nuevos reglamentos, aceptación de estas medidas por parte de los grupos objetivo, efectos globales de la política y la variable de resultados percibidos: son los que producen consecuencias subjetivas. La concordancia de los resultados con los valores de las élites políticas es una de ellas (Hardindèguy 2013, 82 y sigs.)

Por su parte Sabatier y Mazmanian en (Roth, 2015, 190 y sigs) proponen una “guía” de gestión pública, en donde identifican determinadas condiciones que deben cumplirse para asegurar el éxito de una política. Estos son condiciones de implementabilidad: el programa debe estar fundado en una teoría sólida; la ley debe contener las directrices de actuación y debe estructurar el proceso de implementación; los dirigentes o responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y técnicas destacadas y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley.

Deben ser capaces de convencer a los opositores y a los destinatarios de la política para que colaboren y resolver los conflictos internos de manera de mantener la motivación y el compromiso de todo el personal, a favor de los objetivos y de la institución. A menudo esto se logra con la creación de nuevos organismos, porque con el tiempo los funcionarios pueden verse tentados por mantener su supervivencia dentro de la institución que por el cumplimiento de los objetivos; el programa debe disponer de apoyos activos tanto de los electores

como de los legisladores en todo el proceso y la prioridad relativa de los objetivos legales no debe estar amenazada por la aparición de otras políticas prioritarias.

Los enfoques ascendentes o bottom-up, por su parte centran la atención en la proximidad del problema, es decir “cuanto más próximos estemos de la fuente del problema mayor será nuestra capacidad de influenciarla y la capacidad de sistemas complejos para resolver problemas no depende de su control jerárquico sino de llevar al máximo la discrecionalidad hasta el punto en que el problema sea más inmediato” (Elmore, en Roth, 2015). Y continúa: “la solución consiste en establecer los incentivos adecuados para que el funcionario adopte el comportamiento que se corresponde con la situación”.

En este sentido, el éxito de una implementación está mejor garantizado cuando existen capacidades profesionales, experiencia y condiciones adecuadas de trabajo para los funcionarios de los niveles inferiores de la administración para que se les pueda delegar responsabilidades con un máximo de confianza” (Roth, 2015).

El presente trabajo tomará como referencia las dimensiones señaladas por el enfoque top-down, sin dejar de mencionar aquellos aspectos del enfoque bottom-up que se consideren pertinentes. Del contraste entre los requisitos de implementación y de las capacidades estatales desarrolladas, analizaremos las posibles brechas de implementación que puedan existir. Se entiende por brecha de implementación “la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta”. (Grindle 2009, 33)

Justamente una de las políticas que son señaladas por Grindle (Grindle 2009, 33-51) en la que existen brechas de implementación son las de infraestructura, ya que las mismas son conformadas por varios eslabones y se necesitan varias acciones encadenadas. Señala esta autora que tan importante es en estas políticas el proceso de hechura de la política como la implementación, es decir que los posibles problemas de implementación ya deben estar planteados desde el inicio para minimizar las brechas.

Una de las brechas de implementación que plantea Grindle, son aquellas que en políticas que tienen muchos eslabones y requieren de varias acciones

encadenadas como es el caso de las políticas de infraestructura para poder ser llevadas a cabo. Y dentro del contexto en que las políticas son implementadas también influyen las capacidades administrativas y de gestión de los actores que la implementan. Señala que las políticas pueden establecerse legalmente, pero pueden no ser efectivamente ejecutadas y ello puede llevar a un descreimiento en los gobiernos, porque en definitiva no cumplen con lo prometido. El contexto político, social o económico hostiles, señala que pueden ser condicionantes a la hora de la implementación. Y claro está, que si las políticas se diseñan en un escritorio sin tener en cuenta estos factores, o si son tenidos en cuenta trabajar en ellos, la efectividad de la política pública se verá comprometida.

En cuanto al problema referente al cambio de los actores durante el proceso de implementación es relevante para el presente estudio ya que con los cambios de gobierno se podrían haber frenado los proyectos, lo que no sucedió. Pero en definitiva con las críticas tanto desde el FA como desde el gobierno actual, podrían haber cambiado las reglas de juego y por ahora no ha sido así.

### **3.3 CAPACIDADES ESTATALES**

De acuerdo con la exposición precedente en cuanto a los requisitos o condiciones necesarias para la implementación de una política pública, o en el caso de las PPP, una nueva herramienta para su ejecución, vemos reiteradamente que se hace referencia, aunque no en forma explícita a la capacidad del Estado para llevarlas adelante y cumplir con los objetivos planteados en el diseño.

Es así como ut supra se mencionan por los diferentes autores como requisito previo del éxito de la implementación la existencia de determinadas capacidades, que en este momento y sin ingresar a su análisis, podrían englobarse en capacidades políticas, institucionales y técnico burocráticas.

“Si una institución posee las capacidades necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de la sociedad. Por el contrario, si una institución presenta serios

déficits de capacidad en los procesos de gestión más críticos, su funcionamiento será deficiente, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante”. (Completa 2017, p111). De acuerdo con este planteo para que la implementación de una política, programa, proyecto, etc., sea exitoso y pueda cumplir con sus objetivos, se requiere como condición previa contar con capacidad estatal.

En el presente capítulo desarrollaremos el concepto de capacidades estatales, tipos y elementos. Trataremos de encontrar las fortalezas y las debilidades de las capacidades existentes, partiendo de la pregunta de ¿capacidades estatales para qué? Para implementar los Proyectos de PPP.

### **3.3.1. Concepto.**

Respecto a la conceptualización de capacidad estatal no existe un criterio único. Los estudios que refieren a capacidades estatales se refieren a las mismas en base a la dimensión que se encuentran abordando. Es decir que la definición de capacidad estatal va a surgir de la respuesta a la pregunta de ¿capacidad estatal para qué? Entiendo que se puede brindar un concepto amplio de capacidad estatal para comprender en líneas generales a qué nos estamos refiriendo, pero cuando se ingresa en el análisis de una determinada capacidad con relación a determinada política pública, ésta tendrá si diferentes componentes. Entonces se debe separar a mi criterio el concepto general de capacidad y luego entrar por lo menos a aquellos componentes que deban relevarse en todo estudio, independientemente de la arena de política que estemos estudiando. Por ello, en el presente estudio se hará mención de aquellos enfoques que se consideren útiles para el análisis del área que nos ocupa: implementación de los proyectos de participación público privada.

Así, Hilderbrand y Grindle (1997), por ejemplo, la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Migdal (1988) la define como la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad. Entre éstas y otras aproximaciones, en este documento se entiende por “capacidad estatal” la aptitud de las instancias gubernamentales

de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social (Repetto 2004, 10)

“La habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (PNUD, 2017 en Completa,2017:117).

Enzo Completa (Completa, 2016, p.124), opta por un concepto analítico, y siguiendo a Bertranou la capacidad estatal se presenta como una aptitud para formular objetivos y cumplir las tareas requeridas, “aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional” (Bertranou 2012: 6). De este concepto se extraen componentes tales como autorizaciones legales y legitimidad, organización y medios de acción y capital de acción interorganizacional, que serán desarrollados en el apartado siguiente.

### **3.3.2 Componentes de la Capacidad Estatal**

Grindle (1996) presenta cuatro tipos de ellas:

“Por “capacidad administrativa” entiende la habilidad de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; por “capacidad técnica”, la habilidad de los mismos para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; por “capacidad política”, a la habilidad de los estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos; y, finalmente, por “capacidad institucional”, la habilidad de los estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. Se trata de una tipología relevante, pero sin duda, no excluyente en la discusión de las capacidades estatales” (Repetto 2004, 13).

Alonso (G. V. Alonso 2007) simplifica estas dimensiones y las reduce a dos, agrupando a las capacidades administrativas y técnicas por un lado y a las capacidades políticas e institucionales por otro. Argumenta que tanto las capacidades técnicas como administrativas pueden ser percibidas como conceptualmente unificadas, ya que tanto la adopción de políticas como su implementación requieren y suponen la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento técnico-burocráticos. Por otro lado, lo que se entiende por capacidades político-institucionales, dice que se trata de nociones imbricadas: las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses y demandas provenientes de la sociedad. Alonso denomina a esta dimensión relacional.

En la dimensión técnico-burocrática, Alonso requiere un funcionariado altamente calificado. El desarrollo de esta capacidad requiere de una organización estatal capaz de ofrecer incentivos para captar y retener a los funcionarios más capacitados. (G. V. Alonso 2007)

En la dimensión relacional (capacidad institucional y política) requiere el análisis de la relación de las agencias estatales con los contextos socioeconómicos que debe enfrentar y que están conformados por actores que encarnan distintos intereses y disponen de diversos recursos de poder. (G. V. Alonso 2007) . En esta dimensión, dice Completa, el Estado se sitúa como un actor más, que interactúa con otros. Este planteamiento nos remite al concepto de autonomía enraizada (embedded autonomy) de Evans (1996), según el cual la Intervención del estado en determinada arena pública se vería facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas. De esta forma, además de la existencia de un aparato administrativo de características weberianas se necesita un Estado que se encuentre enraizado (no aislado) con el entorno social circundante, esto es, que posea estrechas relaciones con el sector empresarial y con el resto de las organizaciones sociales, aunque manteniendo la capacidad de formular sus preferencias y actuar en consecuencia de manera autónoma. (Completa, 2016)

Por mi parte en el presente trabajo utilizaré una clasificación amplia: capacidades institucionales, administrativas y políticas, en donde dentro de ellas pueden ubicarse otras dimensiones requeridas por los autores. A diferencia de la posición de Repetto en que sostiene que las dos dimensiones importantes son la política y la administrativa, entiendo que la dimensión institucional si bien no es solo de resorte del Estado, es la que guía la definición de la política. Si partimos de la base de que las instituciones son reglas a las que los sujetos deben ceñirse para el cumplimiento de los objetivos que se propongan, la dimensión institucional no puede ser baipaseada. En base a esas reglas es que los diferentes actores van a ajustar su conducta, en base a esas reglas es que se van a asignar los recursos, se van a coordinar las relaciones dentro de los organismos ejecutores y entre los diferentes actores. Es por ello por lo que entiendo necesario hacer referencia a la dimensión institucional.

No se puede soslayar el hecho de que si bien para el éxito de una política pública, programa, proyecto etcétera, es necesario contar con capacidades estatales, que son el objeto de estudio del presente, no son las únicas condiciones del éxito. También en el éxito de la implementación y desarrollo de una política se requieren otros factores coadyuvantes como bien señala Completa: “algunos de carácter institucional (como las reglas de juego que regulan el funcionamiento en una sociedad), otros de índole política, sociocultural, económica y/o asociados a la red de organizaciones que con su accionar indirectamente afectan el desempeño de la organización de referencia” (Bertranou 2001, en Completa 2016, p.4). De esta forma señala, podemos encontrar una agencia estatal que cuente con las capacidades necesarias, pero que no exista voluntad política, que corresponde a otra dimensión más amplia que la de capacidades estatales.

### **3.3.3 Capacidad Institucional**

Las instituciones<sup>1</sup> cumplen un doble papel: por un lado, enmarcan el accionar de los actores y por el otro cristalizan los componentes fundamentales de la

---

<sup>1</sup> North (1993) entiende por instituciones: “las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores”. (Repetto, 2004, p.10).



capacidad estatal como ser la capacidad administrativa y la política (Repetto 2004, 12) Oszlak, define a la capacidad institucional como “poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (Oslak s.f.)

Si el Estado no es capaz de elaborar e implementar determinadas políticas públicas, de promulgar las leyes necesarias para apoyar esas políticas, de dotarse de una administración burocrática eficaz y eficiente, de mantener un elevado nivel de transparencia y rendición de cuentas, y de hacer que las leyes se cumplan, es difícil imaginar que alguien quiera colaborar con él. Seguramente, sólo aquellas organizaciones que puedan capturar al Estado para sus propios intereses se inclinarán a colaborar, y no las que trabajan para el interés general. (Vernis 2005, 6)

#### **3.3.4. Capacidades administrativas**

En cuanto a qué se entiende por capacidad administrativa muchos autores se refieren a la organización administrativa y al proceso de selección del capital humano. Bertranou, denomina a esta capacidad como arreglos institucionales y estructura burocrática. Menciona que este componente alude a las condiciones que se desprenden del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización y las características que ofrece el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales.

Las dimensiones de este componente son: a) personas: los integrantes de una organización estatal son su capital más significativo. La bibliografía comparada le ha asignado a este factor una relevancia especial. Los trabajos de los autores ‘desarrollistas’ o ‘institucionalistas’ como Evans (1996), Evans y Rauch (2007), Skocpol (1990) y Wade (2008), entre otros, indican como un dato clave de capacidad estatal y de incidencia en el desarrollo, la conformación de cierto tipo de burocracia (meritocrática); b) cultura organizacional: valores o prácticas, constituyen una cultura y una memoria institucionales que se proyecta en el

accionar cotidiano como un marco de referencia para la acción de todos y cada uno de sus integrantes (Bertranou, 2004); c) medios financieros: disponibilidad económico-financiera de las organizaciones y acceso efectivo a estos recursos; d) Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones; e) modelo productivo: función de producción específica que incluye las funciones críticas que caracterizan e identifican claramente a la misma desde el punto de vista de sus fines. Esta función de producción incluye fundamentalmente los aspectos técnicos del modelo productivo; f) estructuras de coordinación: dimensión significativa que analiza los mecanismos de coordinación entre distintas unidades internas del actor estatal sea unitario o sea colectivo y complejo (Chibber, 2002; Martínez Nogueira, 2010); g) sistemas de información y gestión: existencia y uso de tecnologías de gestión y sistemas de información acordes con el grado de inteligencia requerido para el Estado; h) infraestructura y equipamiento: recursos de equipamiento, movilidades e infraestructura.

### **3.3.5 Capacidades políticas**

La capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de estos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. (Repetto 2004, 16)

Evans denomina a este componente “autonomía enraizada”. El concepto de “conectividad externa” propuesto por Evans, permite avanzar hacia un enfoque interactivo y relacional que combine la capacidad administrativa con la capacidad política. El autor lo denomina autonomía enraizada: “Una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero el tipo de capacidad empresarial sustitutiva de que habla Gerschenkron o la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento Hirschman, exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que

aislado (...). Este análisis pone en tela de juicio la tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse autonomía enraizada” (1996:536 y s). (Evans 1996).

Este tipo de capacidad Alonso (2007) la denomina relacional Completa, 2016 p.119. Consiste en la relación que mantiene el Estado con su entorno socioeconómico. En esta dimensión el Estado se presenta como un actor más que interactúa con otros.

Un aspecto clave de la capacidad política está vinculado al relacionamiento no solo a la interna de la organización sino con los diferentes actores sociales. En el nuevo modelo neodesarrollista, “se encuentra en el reconocimiento de un vínculo entre actores públicos y privados o entre Estado y mercado, que ya no se va a regir a priori por la subordinación de uno u otro, sino que, por el contrario, aspira a construir relaciones de cooperación y coordinación” (Freigedo , Fuentes y Milanesi 2015) quedé en página 23

De acuerdo con Painter y Pierre “las capacidades políticas, implican la habilidad de alinear los recursos públicos y privados para alcanzar las metas estratégicas que se definan. De acuerdo a esta definición las capacidades políticas deben comprender: i) la credibilidad de las organizaciones públicas para que los actores privados y otros actores públicos confíen en que se respetarán los acuerdos; ii) la construcción de coaliciones de apoyo a las nuevas iniciativas, que logren primar por sobre los potenciales perdedores (que suelen ser quienes se benefician del statu quo); iii) la habilidad para protegerse de la captura, lo que incluye la capacidad de destrucción creativa, como se definió antes”. (Bianchi, Fuentes y Pittaluga, ¿Qué capacidades requieren las nuevas políticas de innovación y cambio estructural en Uruguay 2016, 6)

### **3.4. Las “brechas de capacidad”**

Según Oszlak y Orellana, “entre lo que las organizaciones ambicionan hacer y lo que efectivamente consiguen realizar existen con frecuencia diversos obstáculos o inconvenientes que por diferentes motivos impiden o entorpecen la realización de las tareas requeridas (Oszlak y Orellana, El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI s.f.). Estos obstáculos pueden originarse en el plano interno organizacional (en cuyo caso dan lugar a la aparición de brechas de capacidad que deben ser superadas mediante la ejecución de acciones de fortalecimiento institucional) o como resultado del accionar individual o conjunto de diversos factores asociados al contexto institucional, político o económico de la organización”. (Completa, 2016).

Alonso (G. V. Alonso 2007) y en el mismo sentido Tobelem (en Completa, 2016) agregan también una dimensión más al análisis de las capacidades estatales que es lo que denominan brechas de capacidad. Las clasifican de acuerdo con el entorno que nos encontremos estudiando: entorno macroinstitucional y entorno microinstitucional.

Dentro del entorno macro-institucional identifica las brechas político-institucionales y las relaciones interinstitucionales.

Las brechas político-institucionales son las vinculadas al régimen de gobierno, constitución, legislación y marcos regulatorios, así como las reglas de juego informales, que pueden funcionar como restricciones o facilitadoras. En el caso de nuestras PPP, se llegó al dictado de la ley en donde se permite la construcción, financiación, diseño, implementación y operación de infraestructuras y prestación de servicios relacionados, pero en lo que hace a la gestión misma de la salud, educación, y gestión carcelaria, es de resorte del organismo que constitucional o legalmente tenga la competencia asignada.

En cuanto a las brechas en las relaciones interinstitucionales: señala que en la elección del universo de instituciones se puede descuidar una clara distribución de responsabilidades entre todas las agencias involucradas. Esto señala Alonso, puede generar problemas de coordinación en el desarrollo de la política.

También, dice pueden observarse superposición de funciones. A su vez, dentro del entorno micro-institucional identifica las brechas referidas a la organización interna y la referida a las habilidades y conocimientos.

Así, las brechas referidas a organización interna refiere a la que puede darse entre la organización formal estructurada por el organigrama y las redes de organizaciones informales que pueden ser los canales más habituales en el proceso de toma de decisiones. Debe haber, indica, una clara distribución de funciones y delimitación de los flujos de información y decisión entre las distintas subunidades, atendiendo a si toda la estructuración de relaciones se halla incluida en manuales administrativos y de procedimientos. También señala la falta de capacidad financiera y la falta de insumos técnicos y espacio físico adecuados. Estos elementos revisten una gran importancia a los efectos de determinar, principalmente, que unidades organizativas son responsables del cumplimiento de las tareas, si su estructura o tamaño guarda relación con las funciones asignadas a las mismas, su grado de autonomía en relación a otras unidades, el nivel de estratificación jerárquica de la organización, el nivel de especificidad funcional y el grado de interdependencia que poseen los distintos actores y agencias internas en lo que se refiere a la ejecución de las tareas. (Completa,2016).

En cuanto a las brechas referidas a habilidades y conocimientos en algunos casos pueden observarse que parte de los funcionarios destinados a la implementación de las políticas, no posean los conocimientos, información o experiencias suficientes.

#### **4. Marco Metodológico**

Esta tesis se aboca al estudio de caso de tipo descriptivo con aproximación a la explicación de las brechas de capacidad existentes para la implementación de proyectos de participación público-privada en proyectos específicos en el MTOP, en el período 2011-2021.

Las unidades de observación fueron los proyectos de Corredor vial Circuitos 0 a 7, del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con la salvedad de que el Circuito 4 se encuentra suspendido.

El criterio de selección de estos se debió a que éstos forman parte de la política de infraestructura que es planteada para llevar adelante por parte del Frente amplio en el período 2011-2019. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, se menciona que es necesario aumentar la inversión en Infraestructura, para lo que en forma coherente se asignan los recursos al MTOP.

Las limitaciones con que nos encontramos al abordar el tema fue que en la página en donde se encuentra publicada la información de los proyectos, la misma no aparece completa. Por lo que en un primer intento se presentó una nota al organismo, solicitando el acceso a la documentación a la cual no se le dio respuesta sino luego de 2 meses. El acceso que se dio fue a los expedientes de los proyectos, salvo el que se encuentra suspendido, el que también fue solicitado para analizar las causas por la que se suspendió, pero no fue concedido.

Las técnicas utilizadas fueron la recolección y análisis de datos secundarios como la revisión bibliográfica, el análisis de contenido de documentos oficiales, las entrevistas cualitativas semiestructuradas a informantes calificados (funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas, prensa nacional).

Se parte de fuentes normativas como ser la Ley de Contratos de Participación Público-Privada y Decretos Reglamentarios, partiendo de algunas fuentes centrales para el análisis como: documentos publicados en la página web de la Unidad de Participación Público-Privada del MEF, de donde surgen las diferentes etapas en las que se encuentran los proyectos

- entrevistas semiestructuradas a: integrantes de las comisiones asesoras del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Solo se pudo lograr la entrevista con un Técnico calificado del MTOP. Se contactó a tres técnicos más integrantes de las Comisiones los que no respondieron a la solicitud.

### Variables

Variable dependiente: Implementación de Proyectos de Participación Público-Privada.

Variable independiente: capacidades estatales (institucionales, técnico administrativas y políticas).

## **5. INVESTIGACIÓN.**

### **5.1 ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS EN PARTICULAR.**

A nivel institucional la unidad formuladora y ejecutora de los proyectos es la Dirección Nacional de Vialidad, dependiente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. La Dirección Nacional de Vialidad “es responsable de estudiar, proyectar, conservar, construir y promover la estructura vial y ferroviaria nacional asegurando a los usuarios condiciones de accesibilidad, conectividad y circulación económicas, seguras y coordinadas con los otros modos de transporte, dando soporte al desarrollo social y económico del país. Tiene como visión ser una Dirección coordinada internamente con todas las dependencias y Unidades Ejecutoras del Inciso y abierta a la demanda de los usuarios. Comprometida con un proceso continuo de mejora de gestión e incorporación de tecnología con la finalidad de alcanzar sus objetivos en forma eficiente y eficaz en beneficio de la ciudadanía” (CND, Documento de Factibilidad Técnica, Financiera, Socioeconómica y Ambiental Corredor Circuito Ruta 21-24 2012, 14).

Los estudios de prefactibilidad y de factibilidad dieron como resultado que la modalidad de PPP era adecuada para llevar adelante estos proyectos ya que: se visualizan las siguientes fortalezas y oportunidades de este modelo: permite

que el sector privado participe en el proyecto financiando las obras iniciales que serán repagadas por el Sector Público a largo plazo; ante restricciones de recursos públicos es una oportunidad para concretar nuevas inversiones ya que el contratista diseña, financia, construye y mantiene la infraestructura durante un período de 20 o 30 años. Ello permite transferir el riesgo de diseño, construcción, mantenimiento y financiamiento a una empresa privada que se asocia con el sector público al largo plazo. El sector público reduce costos de riesgos que asume un 100% por provisión pública; el sector privado tiene alto expertise en la construcción y mantenimiento de carreteras, lo que permite obtener ganancias de eficiencia ante la introducción de nuevas tecnologías y técnicas de producción al mercado uruguayo.

Dado que el privado es parte del negocio durante el período del contrato, buscará ser lo más eficiente en términos de minimización de costos para maximizar la rentabilidad de sus inversiones. Esto implica una asignación eficiente de los recursos públicos en la provisión de infraestructura. El mecanismo de Pagos por Disponibilidad genera un incentivo a que el Privado cumpla con el contrato en cuanto a los estándares de servicio que debe presentar la Ruta, ya que, de lo contrario, los pagos del Estado serán con descuentos. La asociación con el Privado en el largo plazo y el mecanismo de pago permiten que las rutas tengan una estrategia óptima de mantenimiento durante el período del contrato.

Esto permite cuidar las rutas en términos de patrimonio público evitando que los deterioros sean superiores a los debidos por falta de una estrategia de mantenimiento definida, o por falta de recursos Si se realiza una adecuada distribución de los riesgo definidos en el contrato, existe evidencia internacional en cuanto a las ventajas de los contratos PPP frente a la Provisión Pública; el procedimiento de PPP otorga seguridad jurídica porque se basa en los principios de transparencia, eficiencia económica, ecuanimidad, temporalidad y control El procedimiento brinda garantías a los acreedores del contratista.

Como debilidades o amenazas, se evidencian: resistencias políticas y sociales debido a una errónea interpretación de la participación privada, confundiéndola con privatizaciones (CND, Estudio de prefactibilidad técnica,socioeconómica y



ambiental para la realización del Proyecto de PPP: Rutas 12, 54, 55, 57 y Baipás a la Ciudad de Carmelo 2015, 109-110);

Como fortalezas en lo que refiere específicamente a la aplicación de esta modalidad por parte del MTOP señala: en cuanto a los aspectos institucionales y políticos se resalta la estabilidad jurídica, política e institucional del Uruguay; respecto a la expertise de los actores involucrados se resalta la experiencia del MTOP respecto de la estructuración y gestión de la infraestructura vial, contando dentro de sus cuadros con profesionales de reconocida trayectoria en la materia jurídico, ingeniería, contable, etc. Se destaca también la experiencia de la CND como actor clave para la estructuración de los Proyectos de PPP; respecto de los aspectos políticos existe una clara señal desde el gobierno respecto al desarrollo de infraestructura vial, reforzado por la asignación presupuestal, en cuanto a la sociedad civil: las empresas generadoras de carga, las empresas logísticas y las personas en general que utilizarán el circuito, así como las poblaciones existentes en la zona de influencia se verán beneficiadas por lo que se entiende que apoyarán al proyecto; las expropiaciones de terrenos deben considerarse como un impacto socioeconómico sobre la población ya que puede generar pérdida de rentabilidad en los afectados. Pero la ley uruguaya de expropiaciones establece compensaciones para los afectados.

#### **5.1.1 Documentos de factibilidad y elegibilidad.**

Tanto los documentos de estudio de perfil como los de elegibilidad son ingresados en forma conjunta al MEF y OPP. El documento de estudio de perfil del Corredor Circuito Vial 0 (CND, Estudio de Perfil Corredor vial 21-24 2012) fue realizado por la Corporación Nacional para el Desarrollo con la participación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Dirección Nacional de Vialidad. El proyecto de acuerdo a lo establecido en la Introducción del estudio se enmarca en una realidad particular del país, en donde se ha cambiado el modelo agroexportador principalmente por commodities. Ello ha llevado a un mayor tráfico en las rutas, en el caso a estudio el tramo de las rutas 21 y 24. Además el proyecto forma parte de las políticas de infraestructura marcadas por el gobierno de la época y en el plan estratégico del MTOP. Estos fundamentos demuestran

la relación existente entre infraestructura y desarrollo señalada por Vasallo Magro, en el sentido de que para que un país pueda desarrollarse es necesario contar con la infraestructura necesaria para ello. En Uruguay se vivió el proceso desde atrás ya que fue una época de expansión económica en donde fue necesario dotar de infraestructura a la zona para seguir avanzando. La reconstrucción y el mantenimiento de estas rutas se plantea como un tema urgente para el desarrollo del país.

Para el análisis del proyecto se parte de la base de que el mismo será llevado adelante mediante la modalidad de PPP, y el Estado pagará por disponibilidad. Esto es: el privado es quien realiza la inversión inicial, más el mantenimiento por el plazo de 20 años, y el Estado paga por la disponibilidad de la ruta. La PPP aporta al MTOP una nueva herramienta de inversión.

El estudio de perfil de este tramo se realiza en el marco de un convenio firmado entre la CND y el MTOP en aplicación del artículo 19 de la ley 18.876, por el que la CND realiza estudios de perfil, entre ellos el del proyecto a estudio. Ello debido a que como indicáramos *ut supra*, la herramienta de PPP no sustituya a las demás modalidades de contratación, como por ejemplo la concesión de obra pública. Por lo que para analizar si efectivamente la modalidad de PPP se adecúa a las necesidades de la Administración es que es necesario contar con los estudios de factibilidad. Ello representa un punto a favor en el éxito de la utilización de la herramienta, ya que como viéramos en las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo era crucial para optar por este mecanismo contar con estudios de factibilidad que dieran cuenta de que su utilización es mejor que otras opciones de contratación.

Quizás convenga poner al lector en el contexto económico que se encontraba el país en ese momento o en las prioridades para este quinquenio: en el mensaje del Poder Ejecutivo en el Proyecto de ley de Presupuesto para el quinquenio 2011-2015, la disponibilidad de infraestructura es una de las prioridades, al mismo nivel que la seguridad pública, la educación y la emergencia habitacional. Además del mantenimiento de la infraestructura vial existente de los principales corredores viales del país, el MTOP pretende extender la misma, a través de la promoción de PPP, con el objetivo de avanzar en la consolidación del país como

plataforma logística regional. Ello para asegurar la sostenibilidad del crecimiento económico. Se evidencia que el Uruguay tiene una dotación de infraestructuras inferior a la que determinaría su desarrollo relativo y es preciso evitar que este hecho se transforme en un obstáculo para su desarrollo económico. (PODER EJECUTIVO, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PRESUPUESTO NACIONAL 2011-2015 2010, 9,35,36).

En el documento de factibilidad del Circuito 0, se vincula inclusive el desarrollo de infraestructura como condicionantes de otros aspectos del desarrollo como ser: descentralización, el alivio de la pobreza y la competitividad empresarial, objetivos marcados por la Administración del momento. Esto en la misma línea que el Proyecto de presupuesto y con la bibliografía referente a PPP.

Para analizar la necesidad de provisión de infraestructura se analizan las diferentes modalidades de gestión y lo que más inclina la balanza hacia el modelo de PPP es el modelo de financiamiento y la transferencia de riesgos.

En comparación con el modelo de concesión se señala que al ser la ley de PPP más detallada y en cuanto a la estructura del contrato, renegociaciones, las formas de modificación, garantías, etc., hace que los oferentes tengan todas las reglas claras de antemano inclusive antes de que se encuentren publicados los pliegos de licitación. Ello de acuerdo con lo manifestado en el estudio coadyuva a que todo el proceso sea más transparente. A ello hay que agregarle que se cuenta en las PPP con estudios de factibilidad, y de participación de otras entidades estatales como son la OPP y el MEF lo que hace presuponer que se cuenta con un fuerte respaldo técnico en los estudios.

Se destaca que la participación de varios actores institucionales a saber: la Administración Pública Contratante, MEF, OPP, Tribunal de Cuentas hace necesario que se desarrollen capacidades de coordinación entre todas ellas. Se destaca que para ello se han designado equipos de trabajo altamente capacitados en la materia. Además, el MTOP cuenta con una amplia experiencia en concesiones.

Se resalta además que la obra afectará e involucrará a otros actores sociales como ser: intendencias, habitantes del tramo a estudio, empresas transportistas,

etc., lo que hace necesario indagar si tuvieron alguna forma de participación en este nuevo desafío, lo que se relaciona con las capacidades políticas.

Al documento de análisis de perfil se suma el documento de elegibilidad. Este documento consiste en el análisis desde el punto de vista jurídico, técnico y financiero si el proyecto se encuadra en el marco de PPP. (CND, Estudio de elegibilidad para el proyecto Corredor Vial 21-24 2011).

Todos estos análisis y documentos previos se encuentran en consonancia con una tendencia mundial en el análisis de proyectos de PPP, en los que no solo se ve su viabilidad económica, sino que se analiza la factibilidad de este. La elaboración de estos documentos hace que el proceso lleve más tiempo, pero también minimiza posibles fallas al momento de realizar el llamado a oferentes. Se plantean más escenarios desde antes de la convocatoria y una mayor rigurosidad técnica.

Se realizó una convocatoria a los posibles participantes en el proyecto, a saber, técnicos con sólidos conocimientos en la materia, así como a integrantes de otras instituciones públicas, en donde se plantean una serie de preguntas en grupos focales a efectos de determinar la elegibilidad del proyecto. Respecto de los participantes debían cumplir con determinados requisitos a saber: Conocer en general los aspectos del proyecto a evaluar. Conocer con alto grado de detalle algún aspecto específico del proyecto. Tener experiencia, o haber participado en anteriores procesos de análisis de proyectos de PPP, o proyectos impulsados por el sector público de alto impacto, habiéndose estos implementados o no. Tener un cargo público que le permita tomar decisiones para el desarrollo del sector y que incumba al proyecto. Esto demuestra capacidades técnicas a priori para llevar adelante estos proyectos.

De este estudio surge que los participantes entienden que el proyecto genera algunas innovaciones institucionales y existe mediana capacidad institucional para adaptarse a ellas. El proyecto trasciende a que las instituciones tengan la capacidad para adaptarse a los cambios, pero en sí, dichas instituciones tienen mediana capacidad para las innovaciones que requiere el proyecto. La implementación de proyectos PPP, conlleva una serie de innovaciones institucionales, especialmente innovaciones de procesos. Se debe analizar la

capacidad de la institucionalidad de adaptarse a los requerimientos de los proyectos en cuanto a la flexibilidad del marco legal y regulatorio, de la estructura organizativa para la gestión y de la disposición de equipos técnicos adecuados para el desarrollo de éstos; que el proyecto no tiene un alto grado de complejidad en sus especificaciones técnicas, se menciona como experiencia internacional de referencia la de España, se visualiza un probable nivel de rechazo: respecto de los usuarios si se cobra peaje, pero los beneficios son mayores que el costo, y respecto de las empresas constructoras locales que están más acostumbrados a contratos de corta duración.

Se visualiza que el número de actores involucrados es adecuado y que se puede llegar a niveles de acuerdo en pro del desarrollo del proyecto. En cuanto a la participación del sector privado se visualizan posibles competidores e inversores interesados como los fondos de inversión de las AFAPS. El proyecto no requiere de nuevas o complejas tecnologías para ser llevado adelante. Este es un punto relevante y clave para el desarrollo de proyectos de PPP señalado por la bibliografía expuesta en el marco teórico. Se observa que como se ha venido desarrollando el proyecto, existe cohesión por parte de las dependencias del sector público en sacarlo adelante, pero se reconoce la existencia de algunas dudas respecto de éste.

El marco institucional se refiere principalmente a la participación de un grupo especializado en temas de PPP y que cuente con un articulador inter e intra instituciones, y que tenga la autoridad y conocimiento para convertirse en un interlocutor y facilitador de los procesos. El proyecto presenta una alta cohesión institucional para su desarrollo. El ámbito de acción institucional de un proyecto PPP en la mayoría de los casos involucra a más de una dependencia y/o servicio público.

En setiembre de 2012 ingresó el documento de Factibilidad a la OPP y MEF. Este documento fue elaborado por técnicos de la CND y consultores privados expertos en cada uno de los capítulos que se deben analizar, como expertos en pavimentos, en evaluación ambiental, modelización de demanda y en modelización financiera. El proceso de solicitud de información adicional y estudios complementarios llevó de octubre de 2012 a setiembre 2013. (CND,

Documento de Factibilidad Técnica, Financiera, Socioeconómica y Ambiental Corredor Circuito Ruta 21-24 2012). En función del monto de inversión y de las potencialidades en materia de transferencias de riesgos se recomienda su ejecución mediante algún mecanismo asociación público-privada. Como resultado de la evaluación financiera se menciona que se realizó un análisis financiero donde un privado construye, financia y mantiene la obra por un período de 20 años, resultando un financiamiento mixto como el más beneficioso.

El estudio realiza un análisis de actores involucrados en el proyecto y de sus diversas demandas. Entre ellos tenemos a los habitantes locales, al MTOP, DNV, Intendencias departamentales y municipios a nivel local, así como también a los actores privados (empresas en general, empresas de transporte y logística y empresas constructoras). La matriz de involucrados refleja que, a nivel de instituciones públicas, existe como interés mejorar la capacidad y nivel de servicios, bienestar ciudadano referente a necesidades de circulación intradepartamental y de parte de los privados se busca maximizar utilidades.

Como problema a solucionar se presenta el deterioro de las rutas debido a mayor demanda de los usuarios y falta de recursos para inversiones, y para las empresas deficiencias a nivel de infraestructura que repercute en los costos de transporte. Respecto de la población beneficiaria, se destaca como interés contar con un servicio de circulación fluido y confortable por las rutas. El MTOP tiene un mandato o compromiso político de posicionar a Uruguay como centro estratégico de infraestructura logística para la región y la DNV lograr el bienestar del ciudadano en materia de circulación vial, fluidez y seguridad en el traslado de mercadería.

Se indican varios elementos que dan fundamentos para llevar el proyecto a la práctica: no solo está alineado con los objetivos del gobierno y con el plan estratégico del MTOP, sino que además existen motivos económicos importantes que justifican su realización. Se reducen los costos de transporte para las empresas y por tanto mejora de su productividad, disminuyen los costos logísticos, mejora la seguridad vial, entre otros. Los principales beneficiarios serán los habitantes de los Departamentos donde se desarrollará el proyecto

(Paysandú, Río Negro y Soriano) (CND, Documento de Factibilidad Técnica, Financiera, Socioeconómica y Ambiental Corredor Circuito Ruta 21-24 2012, 51).

En cuanto a las opciones legales para llevar adelante el proyecto se establece una diferenciación entre las ventajas y desventajas de realizarlo por la modalidad de concesión de obra pública o por la ley de PPP. Se llega a la conclusión de que las mayores diferencias entre una modalidad y otra radican en la transparencia del proceso. Se evidencia que la concesión de obra pública puede ser más ágil que el proceso de PPP, ya que ésta última exige determinados estudios previos como los que estamos analizando, que en la ley de concesiones no. En este sentido el privado cuenta con mayores elementos para afrontar el proyecto. Otro elemento en el que se hace énfasis es en la distribución de riesgos.

Como fortaleza institucional se destaca que el MTOP cuenta con una amplia experiencia en concesiones y que para los proyectos de PPP el equipo del MTOP ha participado activamente de todas las capacitaciones realizadas para el fortalecimiento del sector público.

A nivel de fortalezas políticas se indican dos aspectos claves de vital importancia para el proyecto: el sector privado ya interviene en el área vial por lo que ya cuenta con la aprobación social y política. La Ley de PPP fue aprobada por unanimidad en el parlamento, lo que reduce las resistencias políticas futuras.

En el estudio se señalan además nuevos actores institucionales de los que se requieren una serie de autorizaciones como ser: MVOTMA – DINAMA – Autorizaciones Ambientales.

El documento de evaluación, del cual no se dispone ya que no se encuentra publicado en la página ni fue proporcionado por el MTOP, ingresó a MEF/OPP con fecha 5 de diciembre de 2012 los que fueron aprobados con fecha 13 de octubre de 2014. Interín hubo 14 solicitudes de información adicional y estudios complementarios, tanto de MEF como de OPP.

En forma concomitante se fueron redactando las bases de contratación y redacción de contrato (13/12/2012) y se realizó una consulta pública. Estas bases de contratación fueron aprobadas por el MEF el 13/10/2014.

Respecto de los circuitos 1 a 6, los estudios fueron realizados mediante un llamado a licitación pública por parte de la CND y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas a efectos de realizar los estudios de prefactibilidad. Ello en el entendido de que la Administración, dado los objetivos fijados por el gobierno de mejora de la infraestructura, era necesario realizar un relevamiento completo, no solo de aspectos técnicos atinentes a las obras en sí, sino también sus impactos socioeconómicos y ambientales. Es por ello que se contrató esta consultoría la que fijó un plazo de 135 días para la entrega de resultados, en un detallado cronograma.

Nuevamente aparece como entidad del Estado la Dirección Nacional de Vialidad (Ministerio de Transporte Y Obras Públicas) en colaboración con la CND para el desarrollo de obras viales en el país. La fortaleza que identifico en estos proyectos es que tienen un alto apoyo ya sea del gobierno central como de los gobiernos departamentales.

En el Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019, presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ante el Parlamento el 31 de agosto de 2015, la Administración plantea priorizar el desarrollo de un plan de inversión en infraestructura para los próximos 5 años, enfocado a ajustar su demanda en el corto y mediano plazo. Las condiciones económicas son más favorables en este período ya que para el quinquenio 2015-2019, se incrementaron los recursos asignados al MTOP para justamente la mejora de la infraestructura vial. Si bien las PPP fueron el instrumento elegido para llevar adelante estos proyectos porque no exigen inversión inicial del Estado sino del privado, en esta época ya se encontraba en fase de finalización de construcción y comienzo de la fase de operación la Unidad N°1 Punta de Rieles, cuya estructuración financiera es el pago por disponibilidad. Por lo que el Estado se encontraba ya con el pago de la disponibilidad de las plazas carcelarias. Sumado a ello en 2018 se comienza a pagar también el primer circuito en etapa de operación (Circuito 0).

Los estudios de factibilidad evidencian que los departamentos involucrados en las zonas de influencia de los proyectos, hay un incremento de las actividades productivas, a saber: cultivos cerealeros e industriales, actividad industrial (montes del Plata, PepsiCo, frigoríficos, parques eólicos, turismo, zonas francas



(Nueva Palmira, Colonia). Se destacan los proyectos de inversión de diversas entidades públicas como ser el Circuito Vial 0 analizado anteriormente el que se proyecta como PPP. La Administración Nacional de Puertos en el puerto de Nueva Palmira, Proyecto ferroviario tramo Fray Bentos-Algorta, mejoras de las instalaciones graneleras en Fray Bentos, y nueva rampa para ferries en Juan Lacaze.

El área de influencia del Circuito 2 consiste en la reconstrucción y mantenimiento de 192 km de trazado existente por un horizonte temporal de 20 años, en tramos de las Rutas 9, y 15, así como la conexión entre rutas N° 9 y 15. La zona de influencia del proyecto es un área predominantemente de producción ganadera vacuna y arrocera. Por su parte, la actividad turística es muy importante en la zona, principalmente en los meses de diciembre a marzo. Las rutas evaluadas en este circuito permiten el movimiento de la producción y de los insumos asociados a la actividad agropecuaria y la circulación de vehículos livianos con destinos turísticos, así como también el acceso a las pequeñas localidades vinculadas al medio rural. (CND, Estudio de prefactibilidad técnica, socioeconómica y ambiental para la realización del proyecto de PPP del Circuito C2: RUTAS R9 – R15 – Acceso al Puerto de Aguas Profundas) 2015, 5).

Se considera que, si bien este circuito es importante, también es importante dejar constancia de que la Ruta 9 ha tenido un mantenimiento sostenido en los últimos años por lo que no es grande su deterioro. Si bien se entiende que es necesario continuar con el mantenimiento.

El proyecto Circuito 3 comprende los tramos de la Ruta 14 que van desde la ciudad de Mercedes hasta Sarandí del Yí, más la construcción de Baipás a la ciudad de Sarandí del Yí, la construcción de dos nuevos carriles de circulación en la Ciudad de Trinidad y la construcción de un nuevo tramo que conecta la Ruta 14 con la Ruta 3, plazo del proyecto 20 años. La zona de influencia del proyecto es un área predominantemente de producción cerealera y ganadera bovina y ovina. La ruta evaluada en este circuito permite el movimiento de la producción y de los insumos asociados a la actividad agropecuaria, así como también el acceso a las pequeñas localidades vinculadas al medio rural. El

crecimiento económico de los últimos años vinculado a los productos primarios ha generado un aumento del tránsito pesado en la zona de influencia, principalmente en lo que tiene que ver con el transporte de carne y granos. Por su parte, la existencia de un porcentaje de campos forestados también ha generado aumento de vehículos pesados transportando madera que funciona como insumo para las dos plantas de celulosa instaladas en el país. (CND, Estudio de prefactibilidad técnica, socioeconómica y ambiental para la realización del Corredor Vial Circuito 3 – RED PPP s.f., 5)

El proyecto Circuito Vial 5 consiste en la rehabilitación y mantenimiento, por un horizonte temporal de 20 años, de 191 km de trazado existente en las Rutas N°14 (tramo Sarandí del Yi – Lascano), y N°15 (tramo Lascano - Velázquez). La retribución al contratista se hará a través de Pagos por disponibilidad, es decir, vinculada al cumplimiento de indicadores. (MEF, Proyecto corredor vial circuito 5 s.f.). La iniciativa pública ingresa a MEF el 6 de febrero de 2017, junto con el documento de factibilidad (CND, Estudio de prefactibilidad técnica, socioeconómica y ambiental para la realización del Corredor Vial RED PPP RUTAS R14 ESTE Y R15 s.f.) y el 10 de febrero de 2017 el documento de valor por dinero.

El 24 de marzo de 2017, se expide la OPP, manifestando que el informe de factibilidad presentado no cuenta con algunos elementos requeridos para que esa oficina pueda expedirse, por lo que aprueba el proyecto, dejando a entera responsabilidad del MTOP la subsanación de las puntualizaciones realizadas. Se pretende que ello sea mejorado en los Pliegos de Condiciones Particulares.

La zona de influencia del proyecto es un área predominantemente de producción arrocerá y ganadera vacuna. En los departamentos de Lavalleja y Rocha también hay una gran producción de bosques para consumo de madera. La lechería es una actividad relevante en la zona de influencia del departamento de Florida, siendo junto con Canelones, 2 departamentos que forman parte de la cuenca lechera, la cual ocupa el 60% de la producción de leche de todo el País. Finalmente, la industria del Turismo es una actividad importante en la zona de influencia del departamento de Rocha, principalmente en los meses de diciembre

a marzo (CND, Estudio de prefactibilidad técnica, socioeconómica y ambiental para la realización del Corredor Vial RED PPP RUTAS R14 ESTE Y R15 s.f., 4).

Respecto del proyecto Circuito Vial 6 la zona de influencia del proyecto es un área predominantemente de producción dedicada a la agricultura, centrándose en los departamentos de Montevideo y Canelones, con cultivos de Frutales, Viticultura, Horticultura, Semilleros de forrajeras, Viveros y plantines. La lechería es una actividad relevante en la zona de influencia, la cual se concentra en Canelones” (CND, Estudio de prefactibilidad técnica, socioeconómica y ambiental para la realización del corredor vial RED PPP RUTA 6 s.f., 69)

La zona de influencia ocupa el 2.9% del territorio del país concentrando la mayor densidad poblacional del mismo.

Se destaca una amplia actividad industrial en la zona de influencia a vía de ejemplo: la refinería de ANCAP, CONAPROLE, los principales frigoríficos del país, las principales plantas procesadoras de pescado, planta elaboradora de aceites y vinagres (COUSA), planta SAMAN. LA mayoría de ellas ubicadas sobre ruta 1 y 5 en los accesos a Montevideo y a su puerto. Se menciona como emprendimiento en aquella época la Unidad Agroalimentaria de Montevideo, la que estaría ubicada en los accesos a Montevideo, con cercanía a rutas de distribución al interior del país y cerca también de los productores lo que reduciría costos logísticos para los mismos. (en Montevideo se concentra la demanda del 60% de todo el país).

En cuanto al Proyecto Circuito 7 tiene como propósito la duplicación de la calzada en el tramo de Ruta 3 entre las Rutas 1 y 11, pasando de una infraestructura de un carril por sentido a otra de dos carriles por sentido con un separador central, así como la construcción de un By Pass de la Ruta 11 a la ciudad de San José. (MEF, Corredor Vial Circuito 7 - Ruta 3 y By pass Ruta 11 s.f.)

Este proyecto tiene como particularidad inicial la de tener como origen una iniciativa privada presentada ante el MTOP, por la firma SERVIAM y CSI INGENIEROS, la que fue aprobada por Resolución del Poder Ejecutivo.

El 7 de abril de 2017 se envían para su aprobación los Estudios de Factibilidad (SERVIAM y CSI INGENIEROS 2017) y de Evaluación (CND, Documento de evaluación Circuito:Doble Vía de Ruta 3 Y Ruta 11: By Pass San José 2017) realizados por las firmas SERVIAM y CSI INGENIEROS.

El tramo objeto de este estudio involucra 22,7 km (sin incluir el futuro By Pass), desde el Km 67.300 hasta el Km 90, todos dentro del departamento de San José. De acuerdo a la estructura productiva, el departamento pertenece al grupo de departamentos que tienen un sector secundario relevante, orientado a la producción de alimentos, productos químicos, caucho y plástico y vehículos. La elevada participación de la actividad secundaria se debe a la presencia de importantes plantas industrializadoras de empresas de gran porte en el departamento. El sector primario también es importante, se basa en la producción de leche y agricultura de secano. Y el sector terciario muestra fuerte presencia del comercio y el transporte (SERVIAM y CSI INGENIEROS 2017, 1). Existe, de acuerdo con el informe, interés en el proyecto tanto de las autoridades nacionales como de las autoridades departamentales y sector empresarial de la zona de influencia. En cuanto a los fundamentos, antecedentes y fortalezas institucionales el estudio reitera lo expresado en los informes de los anteriores Circuitos, por lo que nos remitimos a lo relevado ut supra. Las conclusiones del estudio de evaluación dan como resultado que el proyecto genera valor por dinero en la opción con by pass.

En todos los estudios de factibilidad se reiteran los beneficios que reportan en materia de seguridad vial, asegurando que cualquier mejora en las rutas, tiene un impacto positivo en la misma. Se realiza una comparación de las modalidades bajo las que se podría llevar a cabo ya sea contrato de obra pública en forma tradicional y contrato de PPP, señalando las fortalezas y riesgos de una u otra modalidad:

La primera conclusión de los estudios de prefactibilidad es que el proyecto en análisis es rentable desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto. (CND, Estudio de prefactibilidad técnica, socioeconómica y ambiental para la realización del Proyecto de PPP: Rutas 12, 54, 55, 57 y Baipás a la Ciudad de Carmelo 2015, 490)

### **5.1.2. Documento de evaluación (CND 2015)**

El documento de evaluación es uno de los documentos requeridos por la ley de PPP, cuando la Administración contratante tiene que analizar si efectivamente el modelo de PPP es el más conveniente para la obra que se pretende realizar. Se ha mencionado en varias oportunidades en este documento y se reitera en los documentos analizados que la ley de PPP introduce una nueva herramienta de contratación para las Administraciones Públicas, no sustituyendo ninguna de las demás modalidades, entre ellas la más tradicional para este tipo de proyectos, la concesión pública.

Una de las cosas que hay que demostrar para optar por la PPP es que existe mayor “valor por dinero”, esto es, si es conveniente para el Estado o no asociarse con un privado para determinado proyecto. En este documento de valor por dinero, se analiza no solo los costos de inversión, de mantenimiento y operación sino además aquellos que surgen de los riesgos que se asumen al emprender el proyecto. Entre estos riesgos se identifican los sobrecostos y los sobre plazos. Los sobrecostos refieren a la etapa de planeación de la obra mientras que los sobre plazos refieren sobre todo a las autorizaciones que se deben obtener para dar cumplimiento a todas las etapas. Estos riesgos en un proyecto de PPP son asumidos por el privado.

Un déficit para el cálculo que deben realizar los expertos para llegar a ese valor por dinero que deja en evidencia este estudio es la falta de sistematización a nivel nacional de la obra pública. Dado esto es difícil determinar los sobre costos y plazos sin datos estadísticos e históricos. Otra forma es recurrir a encuesta a grupos de expertos, lo que se realiza tomando como base los datos obtenidos en el primer taller realizado para la PPP Circuito 0. La otra metodología posible cuando faltan estos datos es la de utilizar referencias internacionales para casos similares, que en definitiva fue por la que se optó. El resultado de los estudios da que en las hipótesis planteadas hay valor por dinero.

Con referencia al Proyecto Circuito vial 6 se plantea como relevante la demanda social respecto de este proyecto ya que existe movilización de vecinos de Toledo y de instituciones públicas como Policía Caminera, inspectores de Tránsito y

Policía Comunitaria, por la alta siniestralidad en las Rutas 6 y 7, afectadas en este proyecto. Por lo que a priori un mejoramiento de las vías de tránsito y de seguridad vial no traerían resistencias a nivel social. (CND, Estudio de prefactibilidad técnica, socioeconómica y ambiental para la realización del corredor vial RED PPP RUTA 6 s.f., 291).

### **5.1.3 Llamado público.**

En los 7 proyectos se realizó llamado público a licitación, los pliegos tuvieron un costo de U\$S 5.000. el costo elevado del pliego es una señal de la envergadura de los proyectos, a los cuáles no accederían cualquier empresa, sino grandes empresas que inclusive para presentarse y cubrir todas las etapas deben consorciarse. Ello lo demuestra el hecho de que en cada uno de los llamados se presentaron todas las empresas consorciadas. Muchas grandes empresas uruguayas, otras empresas nacionales de capitales extranjeros (españoles) y empresas extranjeras (españolas).

Respecto de las fechas de apertura de los procedimientos hasta su efectivo cierre todas tuvieron prórrogas. Ello indica de parte de la Administración poca previsibilidad respecto del trabajo que supone elaborar este tipo de proyectos. La mayoría de los llamados salieron a fin de año o próximo a ello, fecha en la que en Uruguay se toma la licencia de la construcción, por lo que era muy probable que las empresas solicitaran prórrogas para la apertura de las mismas. Son muchos los profesionales involucrados en la preparación de estos proyectos que nada más y nada menos deben contemplar y proyectar desde la construcción hasta la operación de la obra.

Surge de las etapas previas a la apertura de ofertas que se realizaron muchas más consultas por parte de los potenciales oferentes que en el primer circuito. Además de parte de la Administración también se realizaron enmiendas o correcciones al pliego inicialmente publicado. Cuando se producen este tipo de cambios a posteriori de la publicación es porque faltó una adecuada revisión de los mismos con anterioridad a la publicación del llamado. Muchas veces sucede que por los apuros en publicar el llamado las revisiones finales se realizan una vez publicado. Ello conlleva que se deban modificar cláusulas con el riesgo de

que si se detectan en fechas muy cercanas a la apertura se deba prorrogar el plazo de apertura. Se suma además el riesgo de que la comisión asesora tenga que tener en cuenta todas las enmiendas procesadas, lo que genera un margen de error en el análisis de cumplimiento de los requisitos de los oferentes.

Se visualiza premura por parte de la Administración en realizar estos proyectos, pero en definitiva son los propios oferentes al realizar las consultas y pedir aclaraciones los que terminan empujando a realizar las prórrogas y dilatar la apertura de ofertas. Como enseñanza en este aspecto se debe contemplar no realizar estos llamados con una antelación mínima de 5 meses, que es lo que en definitiva con las prórrogas lo que sucedió.

#### **5.1.4. Evaluación de ofertas.**

Respecto a la etapa de evaluación de ofertas, la misma se realiza en dos etapas por lo que los oferentes presentan 2 sobres conteniendo cada uno: el cumplimiento de los requisitos administrativos y la oferta técnica y el segundo la propuesta económica. El estudio de los sobres se realiza por separado y en ese orden, ya que el oferente que no supere la etapa uno no pasa a la dos. Esto es un elemento más que suma a la transparencia de estos procedimientos ya que no se conoce la propuesta económica hasta la etapa final. Ello evita el sesgo o imparcialidad que pueda tener la Administración en el sentido de inclinarse no por la oferta más conveniente sino por la más económica.

En todos los llamados se constituyeron Comisiones técnicas a los efectos de actuar en todos los aspectos de las PPP, dentro de los que se encuentra la selección del contratante. Coinciden en todos los circuitos los mismos integrantes, los que se entiende son profesionales de trayectoria y experiencia en el organismo. Los quipos son multidisciplinarios: ingenieros, contadores, economistas, abogados.

Respecto del accionar de las comisiones en el momento de evaluación de las ofertas, se visualiza diligencia y cumplimiento de plazos. En algunos procedimientos la Comisión debió solicitar prórroga para expedirse debido a la complejidad del estudio de las ofertas. En muchos casos se han solicitado

aclaraciones a las empresas o que presenten información complementaria para poder decidir y no descalificarlas.

En todas las etapas del proceso, cada vez que se expide la comisión, se le da vista a los oferentes antes de pasar a la siguiente etapa. Esto significa que se otorgan plazos a los efectos de que las empresas que puedan llegar a quedar descalificadas o consideren que no fueron correctamente calificadas, puedan expresar sus agravios. Al analizar los mismos, la Comisión ha mantenido en todos los casos lo actuado y no ha hecho lugar a los agravios. Pero todo esto si bien es garantista, dilata el proceso. El Jerarca (Ministro) no se ha apartado de lo dictaminado por la Comisión, lo que podría hacer expresando los motivos, lo que reafirma la confianza de la autoridad en los profesionales seleccionados. Salvo en el Proyecto circuito 3 donde se expide un asesor del Ministro, en el sentido de aprobar la documentación aportada por la adjudicataria provisional. La diferencia que existe con proyectos anteriores es que no se pronuncia la Comisión Técnica, sino un asesor del Ministro (Esc. Gustavo Fernández Di Maggio, fojas 7515 Expediente 2016-10-3-0001477). Acto seguido surge proyecto de Resolución de Adjudicación definitiva la que con fecha 12 de marzo de 2019 es remitida al Tribunal de Cuentas.

#### **5.1.5. Adjudicación provisional.**

Hasta la adjudicación provisional no se visualizan mayores inconvenientes y el trámite transcurre como en cualquier licitación común.

El cuello de botella se evidencia luego de la adjudicación provisional. Adjudicada provisionalmente, la adjudicataria debe presentar un proyecto de estatutos para la constitución de la sociedad con objeto específico, presenta la modelización financiera, cerrar acuerdos con los financiadores, con los que además debe suscribir sus documentos, presentar el proyecto de contrato, estatutos a la AIN, declarar y acreditar de donde provienen los fondos propios, en donde actúan BCU y SENACLAF. Tramitar autorizaciones ambientales, de inscripción en el Registro único de proveedores del Estado, etc.



Además de parte de la Administración se debe de terminar de expropiar los terrenos por donde pasarán las obras, en donde el MTOP también depende de actores externos como ser el Poder Judicial, OPP, MEF.

Un caso de gran demora en la entrega de terrenos que surge de los expedientes es el Circuito 7. Respecto de los informes del MEF y OPP no surgen mayormente observaciones. Salvo en los proyectos 5,6 y 7.

En los proyectos 5 y 6 la Unidad de Presupuesto Nacional del MEF, no es tan optimista respecto de estos proyectos como con los anteriores circuitos. Por las manifestaciones vertidas en el informe la balanza se inclina más por la obra pública tradicional a través de la Corporación Vial de Desarrollo que por PPP, teniendo en cuenta que para la financiación el Estado consigue menores tasas de interés o financiación a través de organismos multilaterales. Además, se apunta que, si bien en el presupuesto nacional el MTOP recibió un aumento de recursos, hay que tener en cuenta que desde que se aprobó el presupuesto hasta el 2017 el país creció por debajo de lo esperado, por lo que se debe tener en cuenta esta variable económica para el pago por disponibilidad al adjudicatario. A ello se agrega un mandato del Poder Ejecutivo de realizar los mayores esfuerzos en infraestructura ferroviaria al avizorarse la nueva planta de UPM en el país. Por lo que, al cambiar las condiciones económicas, cambiaron las prioridades, y como coletazo los siguientes proyectos contaron con menos apoyo tanto de OPP como de MEF.

Es interesante el informe del MEF de la Unidad de Viabilidad presupuestal en el Proyecto Circuito Vial 6, donde al analizar el documento de valor por dinero, indica que se proyectan sobrecostos de 20% y sobre plazos de 50%, si el proyecto fuera llevado a cabo por la Corporación Vial del Uruguay. Por lo cual se sugiere actuar respecto de las causas que originan los mismos. Se hace hincapié en el cambio de condiciones económicas desde la elaboración del presupuesto a la fecha en que se propone el proyecto. Se menciona que se está frente a un crecimiento menor que el proyectado y ante un déficit fiscal mayor, con mayores desembolsos sobre todo desde BPS. A ello se suman los anuncios del Poder Ejecutivo de realizar esfuerzos en materia de infraestructura ferroviaria.

Sin perjuicio de ello se aprueba la viabilidad presupuestal del proyecto, pero condicionada a la adecuada priorización presupuestas de las próximas Rendiciones de Cuentas a efectos de asegurar los desembolsos futuros y cumplir con las obligaciones resultantes del contrato. (MTOP, Expediente N°: 2017-10-3-0003051 Proyecto Circuito Vial N°6 2017, 23)

Ya en el proyecto Circuito Vial 7 el MEF realiza informes con observaciones más fuertes (MTOP, Expediente N°: 2018-10-3-0000244 2018, 4-14). Cabe advertir al lector que este circuito se encontraba dentro del portafolio de proyectos promovido por el gobierno y luego aparece presentado como iniciativa privada:

-sobre la modalidad de iniciativa privada referida en el proyecto, se expresa que el proyecto ya se encontraba dentro del portafolio de proyectos a ser llevado a cabo adelante por el MTOP, inclusive estaba previsto en una carta del Presidente de la República dirigida a los ciudadanos de San José por lo que el MTOP lo podría haber llevado adelante por sí.

-Además, para que le proyecto pueda calificar dentro de PPP, debería prever algún elemento de innovación.

Por estos motivos es que se sugiere otorgar un porcentaje de beneficio a SERVIAM reducido. (La ley de PPP prevé un porcentaje de beneficio de hasta un 10 % para el proponente). El proyecto además de acuerdo con la Unidad de PPP cuenta con un valor por dinero 0. Por lo que para ser aprobado las ofertas que se presenten deben de contar con valor por dinero para ser aprobadas.

El proyecto presentado prevé pagos previos lo que es observado en el informe y aunque se aparta de los principios de una PPP en el sentido de sustituir el pago de inversiones por la compra de un servicio. Se insiste en la necesidad de que el MTOP incremente sus ingresos por peaje para contribuir al financiamiento. Se reiteran las consideraciones de la situación económica del país realizadas en el informe del Proyecto Vial Circuito 6, a la que se suman las erogaciones que va a producir la reforma de los “cincuentones”.

Se concluye que el informe de viabilidad presupuestal no debe ser obstáculo para la consecución del proyecto, pero el mismo quedará condicionado a la

priorización presupuestal en las próximas rendiciones de cuentas. Entonces se siguió adelante con el Proyecto pero condicionado a su priorización en el Presupuesto Nacional. Surge a todas luces que el apoyo político a los proyectos con el correr del tiempo fue disminuyendo, condicionados por la disponibilidad presupuestal. Ello surge del análisis de los diferentes estudios del MEF en que en los últimos circuitos 6 y 7 se comienzan a visualizar reparos presupuestales.

Surge del Pliego de Condiciones Particulares (MTO, Pliego de Condiciones Particulares LP 2/2018 2018, 11) que finalmente se le otorgaron los siguientes beneficios al proponente privado:

“En caso de no resultar adjudicatario se le reembolsarán los gastos incurridos en la realización de los estudios de factibilidad por un importe total de UI 5.500.000 (unidades indexadas cinco millones quinientos mil). El pago de dichos costos corresponderá a quien resulte adjudicatario y deberá reembolsarse a Serviam S.A. como condición previa a la firma del contrato.

Una ventaja del 3% (tres por ciento) en la valoración de su oferta.

No deberá abonar el costo de adquisición de las bases de contratación establecido en el artículo 8 del presente documento”.

Por lo que se cumplió con la sugerencia del MEF en su evaluación presupuestal de otorgar un beneficio mínimo al promotor de la iniciativa privada.

## **6. ANÁLISIS A LA LUZ DE LAS CAPACIDADES ESTATALES DE IMPLEMENTACIÓN.**

Analizados en forma pormenorizada los proyectos en curso de Infraestructura vial de los Circuitos 0 a 7, podemos extraer las siguientes consideraciones:

En relación con la definición planteada de Contratos de Participación Público-Privada y a la organización institucional se puede afirmar que los proyectos desarrollados se encuadran en la definición. Ello en cuanto cumplen a cabalidad con el presupuesto de hecho previsto en la definición: la Administración Pública encarga a un privado por un período determinado de tiempo, el diseño,

construcción, operación de determinada infraestructura, además de la financiación.

Los objetos de los llamados de PPP coinciden con ello ya que se establece el marco normativo en el que se amparan, el objeto de la construcción, operación, etc, de diferentes tramos de rutas (infraestructura vial), y el financiamiento es de cargo del privado. la mayoría de ellos tienen una duración de 20 años, lo que cumpliría con el requisito requerido en la definición de Vasallo Magro “de larga duración”. también se cumple que el privado tiene un papel fundamental en la financiación de los proyectos. al presentar sus ofertas los privados además agregan numerosas cartas intención de Organismos Internacionales como CAF y también AFAPs, en los que se comprometen de que, en el caso de resultar adjudicatario, se le otorgará préstamo para la financiación. También se visualiza el traslado al sector privado de la implementación de la obra, pasando la Administración (MTO) a tener el rol de controlar el cumplimiento de las diversas etapas del contrato.

Respecto a la afirmación realizada por Vasallo Magro de que “sin infraestructura no hay desarrollo”, en el caso de Uruguay, este problema de infraestructura fue uno de los disparadores de la ley de PPP. Es decir, entre los fundamentos que se encuentran los antecedentes de la ley aparece claramente planteada la necesidad de invertir en infraestructura para potenciar el desarrollo del país. El crecimiento del país y de la producción aumentaba, pero no estaba acompañado del mantenimiento de la infraestructura. Por lo que era necesario actuar.

En cuanto a los principios en que se basan las PPP, se puede afirmar que el que más pesó en la elección de la modalidad de PPP fue el de la financiación. Como se menciona en los antecedentes de este trabajo, si bien el país se encontraba en pleno crecimiento, para continuar creciendo y potenciar a nuestro país como país logístico, era necesario mejorar en infraestructura sin afectar las cuentas públicas.

Los proyectos de PPP son una herramienta que vienen a coadyuvar en el marco de una política pública. Aquí la política pública era el desarrollo de la infraestructura vial a efectos de brindar mejores servicios a las empresas de transporte, a las empresas que producen en nuestro país y necesitan sacar su

producción hacia otros mercados y servicios a la ciudadanía. respecto de este último punto en todos los estudios de prefactibilidad se mencionan ampliamente los beneficios que redundan para llevar adelante el proyecto. No sólo en la mitigación de los accidentes de tránsito, que se subsume en otra política que es la de minimizar los efectos colaterales de los accidentes de tránsito, como ser: fallecidos, lesionados, reclamaciones civiles, el costo social de los incapacitados, etc. también lo que se gana en movilidad y accesibilidad para las poblaciones aledañas a las obras. Por lo que la configuración de las PPP como herramienta de política pública, no tiene discusión.

La observación que realiza a los proyectos de PPP el Tribunal de Cuentas Europeo en que el principal déficit que se encontró es que no se realizó el estudio previo de por qué es mejor esta opción que otra, en el caso de Uruguay observamos que todos tienen estudios de prefactibilidad y de valor por dinero, para fundamentar la opción, con excepción del Circuito 7 en que se puso en tela de juicio primero su carácter de iniciativa privada y luego los beneficios de valor por dinero. Pero en todos los demás hubo una ponderación en los estudios de si es conveniente o no realizar el Proyecto de PPP o por el modelo tradicional, dando como resultado la factibilidad y el valor por dinero.

El Tribunal de Cuentas Europeo también señala como requisito del éxito de implementación de estos proyectos, una capacidad administrativa amplia, así como también marcos jurídicos e institucionales adecuados, lo que podemos afirmar que se cumple en nuestro caso. Ello en virtud de que con anterioridad a realizar los llamados públicos a estudio ya se contaba con el marco jurídico aprobado con anterioridad. en cuanto a la amplia experiencia requerida para llevarlos a cabo una de las notas señaladas por la Ing. Susana García en la entrevista, es que justamente la Dirección Nacional de Vialidad al afrontar este reto, ya contaba con una amplia experiencia como órgano ejecutor. Si bien no en PPP, porque nos estamos enfrentando a un modelo nuevo, pero si en concesiones. Por lo que, si bien significó un desafío para los implicados, contaban con experiencia acumulada en grandes proyectos. Con ello se cumpliría también el requisito de profesionalización requerido por Fuentes para la implementación de los proyectos.

La dificultad de cumplir con determinados plazos establecidos en la ley puede considerarse una primera brecha de implementación. En varios de los proyectos se visualizan solicitudes de prórrogas tanto de la Comisión Asesora para el estudio de las ofertas, de los oferentes y luego de la adjudicación provisional para la presentación de documentación. En esta etapa se visualiza que se depende de otros actores en lo que refiere al aval de la estructuración financiera, como por ejemplo el BCU. Cuando se estudia el proceso llevado a cabo en los diferentes proyectos dentro del MTOP, se aprecia la diligencia en la tramitación de los asuntos, cumplimiento de plazos, etc. Ello en mi concepto se debe a que el organismo ejecutor tiene un especial interés en que los proyectos se culminen. Además, el estudio de estos proyectos debe ser exhaustivo, teniendo en cuenta que el potencial adjudicatario va a encontrarse vinculado nada más y nada menos que por 20 años.

En las notas de prensa relevadas se hace hincapié en que “la ley de PPP es demasiado garantista” y que por eso se demora. Pero yo me pregunto: ¿No es justamente el marco institucional fuerte el que nos posiciona como potencial país para este tipo de inversiones?

Al asumir el gobierno de Lacalle Pou, en el Proyecto de Ley de Urgente Consideración, enviada al Parlamento el 23 de abril de 2020, en su Capítulo III, artículos 349 a 352, se comete a “al Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia de la República (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) y los Ministerios de Economía y Finanzas y Transporte y Obras Públicas, el desarrollo de un “Plan Estratégico de Fortalecimiento de Infraestructura”, con la finalidad de mejorar el marco institucional del sistema de concesiones y contratos de participación público privada” (Proyecto LUC 2020).

Los artículos fueron sancionados por Ley de Urgente Consideración N°19.889, en los artículos 353 a 356, en donde se habla de un Plan Estratégico de Fortalecimiento de Infraestructura, en el que participarán: OPP, MEC y MTOP. Entre algunos de sus objetivos se menciona: “A) Elaborar un documento que proyecte los cambios institucionales del sistema de concesiones y contratos de participación público-privada, a los efectos de que haya una única agencia o entidad que gestione todas las etapas fundamentales de los proyectos. D)

Proponer mejoras orientadas a abreviar los plazos de tramitación de los proyectos, en particular, en la fase precontractual y mejoras en los esquemas de financiación” (LUC, N°19889). El nuevo Ministro de Transporte y Obras Públicas, Luis Alberto Heber ha declarado: “Las PPP son caras; el régimen de concesión es el mejor” (El Observador 2020).

Agrega en otra entrevista: “La ley de PPP es demasiado garantista y eso enlentece los procesos de aprobación de los proyectos. Esa lentitud, a la vez, genera aumento de los costos financieros porque los bancos aumentan sus intereses en función de que demorarán más en cobrar sus préstamos”. Heber en (Radio Uruguay 2019)

El nuevo gobierno también entiende entonces que es necesario ajustar determinados aspectos de la normativa a efectos de agilizar la aprobación e implementación de los proyectos de PPP.

En ese sentido también, en la ley de Presupuesto Nacional Número 19.924 se modificó el artículo 62 de la ley 18.876 en cuanto a los porcentajes de endeudamiento, en cuanto a que los pasivos firmes y contingentes originados en Contratos de Participación Público Privada, calculado al valor presente neto no podrá exceder del 9% (antes era de un 7%) del PBI del año anterior y los compromisos anuales con los contratistas privados no podrán exceder de un 7% (ante era de 5%).

Se visualiza en este sentido que a pesar de las críticas que se le han realizado a la herramienta, se sigue apostando a ella para llevar adelante las obras de infraestructura.

En cuanto a los instrumentos de política que señala Isuani en la implementación, considero que se cumple con los 3: a) se cuenta con el dispositivo normativo necesario que estructure las actividades, como ser la ley de PPP, los decretos reglamentarios, los pliegos de condiciones, la distribución de roles y responsabilidades en las diferentes etapas. b) también se cuenta con un dispositivo de gestión, que gestione y concrete la política: no en vano la mayor cantidad de proyectos de PPP se llevaron adelante en el MTOP. La experiencia acumulada, señalada por la Ing. García, allanó el camino en mi concepto para

que estos proyectos pudieran desarrollarse. Cada uno de los actores involucrados: MTOP, CND, OPP, Unidad PPP MEF, se reunían en cada uno de los llamados para responder las consultas de los oferentes a efectos de que las respuestas vinculantes para la Administración, luego no fuera compartida por alguno de los intervinientes. Se trataba de acordar antes para evitar complicaciones posteriores. c) en cuanto al tercer requisito que refiere a los recursos humanos, financieros y tecnológicos, su existencia se reafirma con lo expresado anteriormente. El MTOP contaba con una vasta experiencia en concesiones públicas, grandes obras a largo plazo. Los integrantes de las Comisiones Asesoras, así como los funcionarios de apoyo, contaban con experiencia acumulada, lo que se resalta como de fundamental relevancia para la implementación exitosa de este tipo de proyectos. No pudimos saber cómo se llevó a cabo este proceso en otros organismos como en ANEP por ejemplo. En lo que refiere a la elaboración de la presente Tesis, es oportuno mencionar que, respecto de las PPP, si bien contamos con alguna información que es de público conocimiento, el acceso a la misma no fue sencillo. Quien suscribe mantenía como idea original poder realizar el estudio comparativo de las PPP en el MTOP y la ANEP. Ello lamentablemente no fue posible. Si bien el MTOP brindó la información, la solicitud se debió realizar a través de un acceso a la información pública, que llevó 4 meses.

Respecto de ANEP, se tuvo que iniciar también un acceso a la información Pública, en el que se proporcionaron solo unas 8 páginas que no surgen publicadas de la página web del MEF. No se tuvo posibilidad de acceso a las ofertas de los oferentes ni a las actas de las Comisiones Asesoras, para poder estudiar el proceso como corresponde. Lamentablemente en este sentido no se está preparado para analizar los temas y poder profundizar en mejoras a la herramienta a raíz de estos obstáculos. Era sumamente oportuno poder comparar ya que como vemos en el MTOP se contaba con una amplia experiencia. Queda la duda en esta instancia como fue el proceso en ANEP y sus capacidades existentes y las que se tuvieron que desarrollar. Quizás en un futuro la institución pueda mejorar en este aspecto en pro de la transparencia necesaria para reafirmar estos instrumentos.



En cuanto a las 4 dimensiones a analizar de acuerdo con Roth referente a la implementación, tenemos: a) respecto a la falta de coordinación, si bien la cadena de actores que interviene es larga (OPP; MEF; MTOP, CND, TC, BCU), de acuerdo a lo manifestado por Entrevistado 1 Técnico Ministerial existió gran coordinación entre los mismos. Inclusive dentro del MTOP, se observa gran fluidez administrativa; b) en cuanto a la construcción de sistema, por lo antedicho, se visualiza un alto nivel de acuerdo interinstitucional y también en las Comisiones Asesoras. las mismas son mantenidas con los mismos profesionales en todos los proyectos. c) algunas de las dimensiones requeridas como que los objetivos de la política sean precisos y concretos, considero que se cumplen en la medida que los proyectos de PPP se enmarcan en la política pública vial del país. Basta con ver el mapa de Uruguay señalado con los Circuitos viales a llevar adelante y coincidiremos en que se trata de una política ambiciosa y necesaria; c) el contexto político, económico y social propicios, se cumplieron en los primeros proyectos, pero comenzaron a pesar en los Circuitos 6 y 7. En el Circuito 7 no solo fue cuestionado que se trate de una iniciativa privada sino también su viabilidad de valor por dinero. Entraba a jugar aquí el MEF, quien observaba que económicamente el país debía afrontar el pago de los “cincuentones”.

Ya en el mensaje de la ley de Presupuesto para el quinquenio 2014-2019, se avizoraba un crecimiento menor del país previéndose un 2,7%, a diferencia de los quinquenios 2014-2009 (5,9%) y 2010-2015 (5%). Si bien la inversión en Infraestructura se encontraba entre las prioridades del nuevo gobierno y así se manifiesta en el mensaje del Poder Ejecutivo, las rendiciones de Cuentas anuales son propuestas como momentos para ajustar las prioridades en función del menor crecimiento que se avizoraba. Sumado a ello en 2016 se confirma la condena al Estado al pago del aumento del 26% a los funcionarios judiciales, que ascendía a esa fecha a unos \$50.000.000. (EL OBSERVADOR 2016)

En lo que refiere al diseño institucional señalado por Mazmian y Sabatier, señalo como positivo la existencia de los objetivos claros. Estaban plasmados en los antecedentes de la ley de PPP y en las memorias anuales de MTOP. Se contaba con una teoría causal, así como con el apoyo de los privados. en los estudios de prefactibilidad se visualiza que era una necesidad de las empresas inversoras,

de transporte, logística, solucionar el mal estado de las rutas y la conectividad para la distribución de la producción. ello redundaría en la disminución de sus costos y por lo tanto en mayor ganancia. Respecto a la teoría causal mencionada se expresa en la política pública de infraestructura en donde pesaban los factores mencionados: necesidad de desarrollo de infraestructura, necesidad de participación de los privados, inexistencia de recursos, por lo que se sancionó la ley de PPP, su decreto reglamentario, se analizaron las condiciones de factibilidad mediante el estudios de factibilidad que dieron como resultado la viabilidad, el trazado de los circuitos responde a la política pública de infraestructura vial. En cuanto a la financiación, como se trata de proyectos de PPP se parte de la base de que los privados eran quienes hacían la inversión inicial. Se contaba con el interés de los bancos financiadores y de las AFAPs. El compromiso de los agentes públicos del programa, de acuerdo a lo conversado con Entrevistado 1 Técnico Ministerial, los participantes se sentían muy comprometidos con la función para la que habían sido requeridos.

En lo que refiere a las variables dependientes señaladas por Sabatier y Mazmian, si bien se podría decir que se cumple con los resultados concretos porque a nivel de normativa y de diligencia en el tratamiento de cada uno de los proyectos las expectativas fueron cumplidas, en la variable dependiente de resultados percibidos, tenemos a mi entender la primera brecha de implementación, entendida como la diferencia entre los resultados esperados y los resultados efectivamente logrados y anunciados por las autoridades políticas. Las propias palabras del Ministro Rossi fueron que “ni una piedra hemos podido mover con las PPP”.

En cuanto a que la prioridad relativa de los objetivos legales no debe estar amenazada por la aparición de otras políticas prioritarias: en este caso tenemos la aparición del pago a favor de los judiciales y de la aparición también de otras PPP, como son las educativas llevadas adelante por ANEP. También en el mensaje del Poder Ejecutivo de la ley de Presupuesto Nacional para el quinquenio 2014-2019, la prioridad número uno, así como los incrementos presupuestales son para educación (ANEP) y en segundo lugar el Sistema Nacional Integrado de Cuidados. ANEP recibe el 40% del incremento presupuestal. La infraestructura se encuentra en el tercer lugar.

## **7. CONCLUSIONES.**

La pregunta que titula el presente trabajo ¿Qué capacidades estatales se han desarrollado para la implementación de los proyectos de PPP en Uruguay?, se responde de la siguiente forma:

Considero que, en lo referente al cumplimiento de determinados requisitos necesarios señalados por los marcos teóricos de PPP, así como también de políticas en general, en los proyectos llevados adelante por el MTOP se puede constatar que se ha dado cumplimiento a los mismos.

Ello en cuanto se trata de una Unidad organizativa que, si bien se ha enfrentado a un nuevo instrumento legal para ejecutar los proyectos, su vasta experiencia en concesiones le ha sido útil para llevar adelante en forma prácticamente concomitante 6 proyectos de PPP.

En ello considero que pesó no solo la experiencia y organización del organismo, sino también el compromiso y vocación de los funcionarios con la tarea encomendada.

Se trata de un instrumento utilizado para llevar adelante una política pública: el mejoramiento de la infraestructura vial del país. En el marco de los objetivos del organismo, requerido por el gran crecimiento del país el que no fue acompasado como en muchos países de América Latina de la infraestructura necesaria.

Por ello es que si debo responder fielmente a la pregunta de qué capacidades se han desarrollado, debería responder: las existentes.

Si nos comparáramos con otros países de América Latina o incluso de Europa, la realidad es que las “demoras” que se mencionan en la utilización de este procedimiento no son más que el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley de PPP, en su decreto reglamentario y en la normativa general de procedimiento administrativo.

Es por ello que cuando nos introducimos en el estudio de los proyectos tratamos de constatar lo que salía en la prensa con lo que realmente estaba sucediendo en los procesos. Nada más ni nada menos que el cumplimiento de los pasos de estudio que requieren estos proyectos que son por plazos de 20 años. Quizás lo que se deba revisar a efectos de volver más ágiles los procedimientos, son los plazos establecidos en la ley para las diferentes etapas. Y sobre todo los plazos otorgados por la Administración para la entrega de la documentación previa a la adjudicación definitiva. Esta etapa supone una gran demora en los procedimientos promedialmente un año. Se podrían acortar estableciendo que esos documentos se presenten con las ofertas. En estos aspectos a mejorar será interesante el análisis que realice la Comisión creada por la Ley de Urgente Consideración.

En lo que refiere específicamente a las capacidades estatales considero que la definición que más se adapta es la proporcionada por Hildebrand y Grindle entendida como “la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad”. (Repetto 2004, 10)

Respecto a la dimensión relacional señalada por Completa, que engloba la capacidad institucional y política, podemos afirmar que la acción del Estado para llevar a cabo los proyectos de PPP requiere definitivamente de un Estado enraizado. ello porque el Estado requiere de los privados para llevar adelante los proyectos. Ello se ve confirmado por la presentación de empresas no solo nacionales sino también internacionales, fundamentalmente españolas. Justamente la base de las PPP es que los privados asumen la mayor parte de los riesgos. pero lo que se busca con ello es lograr la eficiencia que el Estado por sí solo no puede lograr.

Los componentes de la capacidad estatal señalados por Bertranou, como ser autorizaciones legales, legitimidad, organización y medios de acción y el capital de acción interorganizacional, podemos encontrarlas en estos proyectos. Respecto a las autorizaciones legales y reglamentarias nos hemos referido ampliamente al analizar los requisitos de implementación de políticas públicas.

En cuanto a la organización y medios de acción, como las dotaciones atributos y posibilidades que posee una organización para la acción directa, consideramos

que el MTOP, de acuerdo al análisis realizado también se cumplen en el MTOP dada su vasta experiencia en concesiones. Respecto al capital de acción interorganizacional a nivel intergubernamental, entre los diferentes actores se visualiza fluidez de comunicación y en la disposición de los actores para participar las diferentes instancias, ya sea en la etapa de diseño del pliego, el lanzamiento del llamado respondiendo las consultas, así como también en los trámites posteriores a la apertura.

Siguiendo a la definición de Oszlak de capacidad institucional, el MTOP, poseía una condición potencial y demostrada de lograr un objetivo a partir de la aplicación de determinados recursos y del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución. Según Oszlak, resulta imposible articular relaciones entre organizaciones públicas y privadas si el sector público no tiene capacidad institucional.

En lo que refiere a las capacidades administrativas, vimos también que el MTOP cuenta con las mismas debido a su vasta trayectoria en concesiones. Como órgano ejecutor contaba con el know-how administrativo para llevar adelante estos proyectos.

En cuanto a las capacidades políticas fueron constatadas las capacidades de coordinación interinstitucional y de comunicación necesarios para que los proyectos fueran exitosos.

Respecto a las brechas de capacidad concluimos:

Brechas político-institucionales. de acuerdo con los atributos de capacidades estatales relevados no encontramos brechas en este aspecto. En el caso a estudio contamos con la normativa necesaria para poder llevar adelante los proyectos.

Brechas en las relaciones interinstitucionales: como se ha señalado por Entrevistado 1 Técnico Ministerial que las instituciones participantes cuentan con buen relacionamiento y coordinación.

En cuanto a las brechas referentes a la organización interna, no se visualizan ya que como fue señalado varias veces, el órgano Dirección Nacional de Vialidad es un órgano ejecutor, por lo que cuenta con los recursos humanos y materiales para llevar adelante estos proyectos. Lo mismo respecto de las brechas referentes a las habilidades y conocimientos.

Brechas de implementación: sin perjuicio de lo expuesto y sin dejar de reconocer que las dimensiones de capacidades estatales relevadas nos hacen concluir que no se constatan brechas de capacidad, podemos constatar si una brecha de implementación, de acuerdo con Grindle: entendida como la diferencia entre lo que se promete y lo que se lleva a cabo en la política pública. Quizás la brecha de implementación se encuentre en un aspecto no anunciado: de que se trata de proyectos de gran envergadura que llevan un tiempo de análisis amplio, en el que intervienen varios organismos estatales con diferentes puntos de vista y que los resultados no se iban a ver de un momento para otro. De acuerdo con lo señalado por la autora en este tipo de políticas es necesario plantear todos los escenarios y dificultades posibles desde el inicio a efectos de minimizar los riesgos. Si bien no constatamos falta de capacidad administrativa o de gestión, se constatan problemas en lo referente al diseño de la política. Y de acuerdo con Grindle, ello impacta en su implementación. Con las cartas ya vistas entonces es posible en el proceso de diseño de políticas públicas emprender acciones para mejorar el aspecto que más es criticado por los actores políticos: el tiempo.

Es hora de realizar modificaciones a la ley sí, pero debe de ir acompañado de mejoras en los procedimientos y comunicación interinstitucional, a efectos de considerar las posibilidades de todos ellos de reducir plazos de estudio de los proyectos. También implementar cambios en cuanto a los plazos que se le otorgan a los adjudicatarios provisionales ya que esta es la mayor demora. Estos proyectos pueden servir de ejemplo a lo señalado *ut supra* en cuanto a que las políticas pueden establecerse legalmente, pero pueden no ser efectivamente ejecutadas.

En cuanto al contexto político, si bien el Ministro de Transporte y Obras Públicas Heber también planteó críticas a la herramienta y posibilidades de cambio, en definitiva no se frenó ninguno de los proyectos en marcha y se continuó adelante.

En ello pudo haber incidido el hecho de que el marco en el que se encuentran las PPP no son políticas de un gobierno, sino que se encuentran dentro de una política de estado, de generar condiciones para que Uruguay se convierta en un polo logístico y de salida de mercaderías desde América Latina al mundo. En definitiva, generar las condiciones para el desarrollo de otras actividades generadoras de empleo y de incentivo para el capital.

## Bibliografía

- Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). «Una nueva gestión pública para América Latina.» (Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo) octubre 1998.
- Vassallo Magro, José Manuel, y Rafael Izquierdo de Bartolomé. Corporación Andina de Fomento. 2010.  
<https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/421/1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (último acceso: 09 de 04 de 2020).
- Vassallo Magro, José Manuel. Corporación Andina de Desarrollo. Julio de 2015.  
<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758> (último acceso: 10 de 04 de 2020).
- Agencia Uruguaya de Noticias. s.f. <https://www.uypress.net/auc.aspx?14454> (último acceso: 3 de mayo de 2020).
- . 30 de Junio de 2020. <https://www.uypress.net/auc.aspx?10022,6> (último acceso: 3 de mayo de 2020).
- Aguilar, Luis F. «La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 73 (febrero 2019): 5-44.
- Alonso, Guillermo. «Elementos para el análisis de capacidades estatales.» En *Capacidades estatales, instituciones y política social*, de Guillermo Alonso, editado por Guillermo Alonso. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- Alonso, Guillermo V. «Elementos para el análisis de capacidades estatales.» En *Capacidades estatales, instituciones y política social*, editado por Guillermo V. Alonso, 17-40. Buenos Aires: Prometeo libors, 2007.
- ANEP. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/cuarto-proyecto-infraestructura-educativa>.
- ANEP, y INAU. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/primer-proyecto-infraestructura-educativa>.
- . s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/segundo-proyecto-infraestructura-educativa>.
- . s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/segundo-proyecto-infraestructura-educativa>.
- . s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/tercer-proyecto-infraestructura-educativa>.
- ARCE. *Compras estatales*. 20 de julio de 2020.  
<https://www.comprasestatales.gub.uy/ManualesDeUsuarios/manual-procedimiento-compras/Concesiones.html>.



- Banco Interamericano de Desarrollo. *ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS: Implementando soluciones en América Latina y el Caribe*. 2017.
- Banco Interamericano de Desarrollo;. «Asociaciones Público Privadas:Implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe.» *INTRODUCCIÓN A LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS.UNIDAD 1: VISIÓN GENERAL DE LAS APP*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- Bernazza, Claudia, y Gustavo Luongo. «Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte.» *Revista de Estado y Políticas Públicas* (ISSN 2310-550X), nº 3 (2014): 107-130.
- Bertranou , Juliàn. «Capacidad estatal: aportes al debate conceptual.» *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*. Mendoza, 18,19,20 de setiembre de 2013.
- Bertranou, Juliàn. «Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial.» Ministerio del Interior, Buenos Aires Argentina, 2011.
- Bertranou, Juliàn. «Capacidad estatal:Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate.» *Revista Estado y Políticas Públicas*, nº 4 (2015): 37-59.
- Bertranou, Juliàn. «Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones.» Mimeo, ICO/UNGS., 2012.
- Bianchi, Carlos, Guillermo Fuentes, y Lucía Pittaluga. «¿Què capacidades requieren las nuevas políticas de innovación y cambio estructural en Uruguay.» *DOCUMENTO DE TRABAJO DEL BID* (Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Investigación y Economista Jefe), nº N° IDB-WP-748 (Noviembre 2016).
- Bianchi, Carlos, Lucía Pittaluga, y Guillermo Fuentes. *¿Qué capacidades requieren las nuevas políticas de innovación y cambio estructural en Uruguay?* Washington: Research Project. Building Institutional Capabilities for Productive Development Policies, 2016.
- Català Pèrez, Daniel, y María de Miguel Molina. «La colaboración público-privada como instrumento de impulso para la innovación:definición de un marco de análisis.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 72 (Octubre 2018): 43-86.
- CND. setiembre de 2012. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/20141127documento\\_factibilidad.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/20141127documento_factibilidad.pdf) (último acceso: 13 de febrero de 2021).
- . s.f. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_ppp\\_v17\\_12\\_15\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_ppp_v17_12_15_0.pdf) (último acceso: 13 de febrero de 2021).
- . DICIEMBRE de 2015. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_valor\\_x\\_dinero\\_corredor1.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_valor_x_dinero_corredor1.pdf) (último acceso: 14 de febrero de 2021).

- . diciembre de 2016. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_valor\\_por\\_dinero\\_corredor2.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_valor_por_dinero_corredor2.pdf) (último acceso: 14 de febrero de 2021).
  - . s.f. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_valor\\_por\\_dinero\\_corredor3.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_valor_por_dinero_corredor3.pdf) (último acceso: 14 de febrero de 2021).
  - . s.f. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/Informe\\_Valor\\_por\\_Dinero\\_C5.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/Informe_Valor_por_Dinero_C5.pdf) (último acceso: 15 de febrero de 2021).
  - . s.f. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_valor\\_por\\_dinero\\_corredor\\_6.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_valor_por_dinero_corredor_6.pdf) (último acceso: 15 de febrero de 2021).
  - . CND. Octubre de 2015. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_ppp\\_v17\\_12\\_15\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_ppp_v17_12_15_0.pdf) (último acceso: 13 de febrero de 2021).
  - . 2011. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/20141127documento\\_elegibilidad.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/20141127documento_elegibilidad.pdf) (último acceso: 11 de FEBRERO de 2021).
  - . noviembre de 2015. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/prefactibilidad\\_c2v23122015\\_reducido.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/prefactibilidad_c2v23122015_reducido.pdf) (último acceso: 14 de febrero de 2021).
  - . s.f. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_ppp\\_c3.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_ppp_c3.pdf) (último acceso: 14 de febrero de 2021).
  - . s.f. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_ppp\\_c5.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_ppp_c5.pdf) (último acceso: 15 de febrero de 2021).
  - . s.f. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_ppp\\_c6\\_vfinal.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_ppp_c6_vfinal.pdf) (último acceso: 15 de febrero de 2021).
  - . MARZO de 2017. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_valor\\_por\\_dinero\\_corredor\\_ip\\_serviam.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_valor_por_dinero_corredor_ip_serviam.pdf) (último acceso: 16 de febrero de 2021).
- CND. «Estudio de Perfil Corredor vial 21-24.» 2012.
- Completa, Enzo Ricardo. «Capacidad estatal ¿Qué tipo de capacidad y para qué tipo de estado?» *Postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (Grupo Interuniversitario Postdata) 22, nº 1 (abril-setiembre 2017): 111-140.

- Completa, Enzo Ricardo. «Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional.» *Anàlisis político* (ISSN impreso 0121-4705) 29, nº 87 (2016): 60-76.
- Corporación Andina de Fomento. «FINANCIAMIENTO PRIVADO DE INFRAESTRUCTURAS.» Estudio de alternativas y experiencias en materia de Proyectos de Participación Pública Privada para América del Sur. Sector Transporte, s.f.
- Cunill Grau, Nuria. «¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), nº 52 (febrero 2012): 5-44.
- El Observador. 26 de enero de 2020. <https://www.elobservador.com.uy/nota/heber-las-ppp-son-caras-el-regimen-de-concesion-es-el-mejor--20201265055> (último acceso: 3 de mayo de 2020).
- EL OBSERVADOR. *www.elobservador.com.uy*. 30 de marzo de 2016. <https://www.elobservador.com.uy/nota/confirman-fallo-a-favor-de-judiciales-en-juicio-al-estado-por-us-50-millones-201633020400> (último acceso: 17 de 07 de 2021).
- EL PAÍS. 28 de junio de 2017. <https://www.elpais.com.uy/informacion/frente-piden-cambios-ley-participacion-publico-privada.html> (último acceso: 3 de mayo de 2020).
- EL PAÍS. «EL PAÍS.» s.f. <https://www.elpais.com.uy/informacion/rossi-anuncio-proyectos-participacion-publico-privada.html> (último acceso: 3 de mayo de 2020).
- Espelt, Ramòn. «Lecciones aprendidas y mejores prácticas en proyectos de asociación público-privada.» *Banco Interamericano de Desarrollo- Fondo Multilateral de Inversiones*, abril 2015.
- Evans, Peter. «“El Estado como problema y como solución”.» *Desarrollo económico* 35, nº 140 (1996): 529-562.
- Freigedo, Martín, Guillermo Fuentes, y Alejandro Milanesi. «Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 63 (setiembre-diciembre 2015): 65-98.
- Fuentes, Guillermo. «¿Reforma silenciosa del Estado?: proceso político de la ley de Participación Público-Privada en Uruguay.» *Revista de Administração Pública* (On-line version ISSN 1982-3134) 51, nº 6 (2017).
- Fuentes, Guillermo. «Participación público-privada en la administración Mujica: ¿pragmatismo o giro a la.» *Mimeo*, 2015.
- Fuentes, Guillermo, María Cecilia GUemes, y Carolina Isaza. «Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana.» *Enfoques* VII, nº 11 (2009): 55-84.
- GAPP. «El Estado en un mundo en transformación. Resumen del Informe sobre el desarrollomundial, publicado por el Banco Mundial en 1997.» *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, nº 9 (Mayo-Agosto 1997): 133-151.

- Grindle, Merilee S. «La brecha de la Implementación.» En *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, de Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantù, 573. Fondo de Cultura Económica, 2009.
- Hardindèguy, Jean-Baptiste. *Anàlisis de Pòliticas Pùblicas*. Madrid: Tecnos, 2013.
- INFRASCOPIO. «Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe.» *The Economist Intelligence Unit Limited 2017* (Banco Interamericano de Desarrollo), 2017.
- INFRASCOPIO. «Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe.» *The Economist Intelligent Unit* (BID), 2019.
- J. Isuani, Fernando. «Instrumentos de políticas públicas. Factores clave de las capacidades estatales.» Editado por Universidad Nacional del Litoral Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 12, nº 19 (2012): 51-74.
- Larrouquè, Damien. «¿Qué se entiende por “Estado neweberiano” Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana.» *Revista del Clad Reforma y Democracia*, nº 70 (febrero 2018): 5-28.
- MEF. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-2> (último acceso: 14 de febrero de 2021).
- . s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-3> (último acceso: 14 de febrero de 2021).
- . s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-4-proceso-suspendido> (último acceso: 15 de febrero de 2021).
- . s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-5> (último acceso: 15 de febrero de 2021).
- . s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-6> (último acceso: 15 de febrero de 2021).
- . s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/corredor-vial-circuito-7-ruta-3-by-pass-ruta-11> (último acceso: 16 de febrero de 2021).
- . 5 de octubre de 2020. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-10/2020%2010%2006%20Portafolio%20Web.pdf> (último acceso: 20 de febrero de 2021).
- . s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-1> (último acceso: 14 de febrero de 2021).
- . s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-0> (último acceso: 20 de febrero de 2021).
- . «PORTAFOLIO DE PPP .» 06 de MAYO de 2021.

Moore, Mark. «Creando valor público a través de asociaciones público-privadas.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 34 (2005): 5-50.

MTOP. s.f. [http://ferrocarrilcentral.mtop.gub.uy/web/ferrocarril\\_central](http://ferrocarrilcentral.mtop.gub.uy/web/ferrocarril_central).

—. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-ferrocarril-central>.

—. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-ferroviario-algorta-fray-bentos>.

—. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-6>.

—. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-5>.

—. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-4-proceso-suspendido>.

—. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-3>.

—. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-2>.

—. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-corredor-vial-circuito-1>.

—. s.f. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/corredor-vial-circuito-7-ruta-3-by-pass-ruta-11>.

—. s.f. <https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/detalle/id/449251/mostrar-llamado/1> (último acceso: 13 de febrero de 2021).

—. Febrero de 2018. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_semestral\\_febrero\\_21\\_24.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_semestral_febrero_21_24.pdf) (último acceso: 13 de febrero de 2021).

—. Agosto de 2018. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe\\_situacion\\_contrato\\_agosto\\_2018.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/informe_situacion_contrato_agosto_2018.pdf) (último acceso: 13 de febrero de 2021).

—. febrero de 2019. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/Febrero\\_2019\\_Informe\\_semestral\\_21\\_24.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/Febrero_2019_Informe_semestral_21_24.pdf) (último acceso: 13 de febrero de 2021).

—. agosto de 2019. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-01/2019\\_08\\_Informe\\_de\\_situaci%C3%B3n.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-01/2019_08_Informe_de_situaci%C3%B3n.pdf) (último acceso: 13 de febrero de 2021).

- febrero de 2020. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-07/01%2005%20-%20Febrero%202020%20Informe%20de%20situaci%C3%B3n%20del%20contrato.pdf> (último acceso: 13 de febrero de 2021).
  - «Expediente 2015-10-3-0000296.» *Circuito 0*. 09 de 03 de 2015. 1596.
  - «Expediente 2016-10-3-0000536.» *Circuito 1*. 11 de 04 de 2016. 1366.
  - «Expediente 2016-10-3-0000540.» *Circuito 2*. 12 de 04 de 2016. 743.
  - «Expediente 2016-10-3-0001477.» *Circuito 3*. 15 de 06 de 2016. 2812.
  - «Expediente 2017-10-3-0001233.» *Circuito 5*. 04 de 04 de 2017. 1166.
  - «Expediente 2018-10-3-0000244.» *Circuito 7*. 19 de 01 de 2018. 1339.
  - «Expediente N°: 2017-10-3-0003051 Proyecto Circuito Vial N°6.» 14 de agosto de 2017. 587.
  - «Expediente N°: 2018-10-3-0000244.» 19 de enero de 2018.
  - «Pliego de Condiciones Particulares LP 2/2018.» 23 de enero de 2018.
- Narbondo, P. «Estado Neoliberal, Estado Desarrollista y Estado de Bienestar.» *Instituto de Ciencia Política*, 2004.
- Oslak, Oscar. «Políticas Públicas y Capacidades Estatales.» *Artículo próximo a ser publicado en la Revista del Banco de la Provincia de Buenos Aires*, s.f.
- Oszlak, Oscar. «Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas.» *Revista PostData: Revista de Reflexión y Análisis Político* (Grupo Interuniversitario Postdata), nº 11 (2006): 11-56.
- Oszlak, Oscar, y Edgardo Orellana. «El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI.» (Mimeo) s.f.
- «parlamento.gub.uy.» s.f.  
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4681190.htm> (último acceso: 18 de abril de 2020).
- PODER EJECUTIVO. 31 de agosto de 2010.  
[http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2010/08/cm\\_185\\_2\\_exposicion.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2010/08/cm_185_2_exposicion.pdf) (último acceso: 21 de febrero de 2021).
- «Mensaje y exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019.» 31 de agosto de 2015.
- Proyecto LUC. 24 de abril de 2020.  
[https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/proyectos/04/cons\\_min\\_115\\_2.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/proyectos/04/cons_min_115_2.pdf) (último acceso: 3 de mayo de 2020).

- Radio Uruguay. «radiouruguay.uy.» 19 de diciembre de 2019. <https://radiouruguay.uy/la-obra-visual-sera-a-traves-inversiones-y-no-de-mas-ppp-dijo-heber/> (último acceso: 3 de mayo de 2020).
- Ramos, C. «Radiografía del cambio de paradigma en la Administración Pública.» *Instituto de ciencia Política*, 2004: 109-155.
- Repertorio 427 Noviembre 2010. «www.parlamento.gub.uy.» s.f. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/105584> (último acceso: 10 de 04 de 2020).
- Repetto, Fabiàn. *Capacidad Estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Serie de Documentos de Trabajo I-52, Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el desarrollo social, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- Rey, Maximiliano. «Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: una perspectiva política para el.» *Revista Estado y Políticas Públicas* (FLACSO), nº Año2 Número 2 (2014): 115-139.
- Rosas Huerta, Angèlica. «Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional.» *Política y Cultura*, nº 30 (2008): 119-134.
- Roth Deubel, André Noel. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá DC: Ediciones Aurora, Julio 2015.
- Santos, Carlos, Ignacio Narbondo, Gabriel Oyhantçabal, y Ramón Gutiérrez. «Seis tesis urgentes sobre el neodesarrollismo en Uruguay.» Editado por Diego Castro, Lucía Elizalde, Mariana Menéndez, Carlos Santos, María Noel Sosa y Raúl Zibechi. *Contrapunto*, 2013: 13-32.
- Schiavi, Pablo. «LA PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS RELACIONADOS EN EL URUGUAY PRIMERAS REFLEXIONES SOBRE LA LEY Nº 18.7861.» *REVISTA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO*, 2012.
- SERVIAM, y CSI INGENIEROS. Marzo de 2017. [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/estudio\\_factibilidad\\_ruta\\_3\\_informe\\_preliminar.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/estudio_factibilidad_ruta_3_informe_preliminar.pdf) (último acceso: 16 de febrero de 2021).
- Stark, Carlos. «Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina.» *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: balances y desafíos* (CLAD), s.f.
- Tribunal de Cuentas Europeo. «Asociaciones Público Privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados.» 2018.

Vernis, Domenech. «Asociación entre lo público y lo privado, en búsqueda de la complementariedad.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 33 (octubre 2005).