



FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONÓMICAS  
Y DE ADMINISTRACIÓN

**POSGRADOS**



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN**  
**TRABAJO FINAL PARA OBTENER EL TÍTULO EN ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN**  
**FINANCIERA EN INSTITUCIONES PÚBLICAS**

**Título**

**ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN EL  
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS: COMPARATIVA CON LOS  
MECANISMOS TRADICIONALES DE OBRA PÚBLICA Y OPORTUNIDADES DE MEJORAS  
EN LA EFICIENCIA DE LOS PROCESOS ACTUALES**

**por**

**Vanesa Laino**  
**Mauricio Pascale**

**TUTOR: Isis Burguez**  
**COORDINADOR: Gabriela Pintos**

**Montevideo**  
**URUGUAY**  
**2022**

**Página de Aprobación**

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

**Título**

Análisis de los proyectos de Participación Público Privada en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas: Comparativa con los mecanismos de obra pública tradicionales y oportunidades de mejoras en la eficiencia de los procesos actuales

**Autores**

Vanesa Laino y Mauricio Pascale

**Tutor**

Isis Burguez

**Posgrado**

Especialización en Gestión Financiera en Instituciones Públicas

**Puntaje**

.....

**Tribunal**

**Profesor.....(nombre y firma).**

**Profesor..... (nombre y firma).**

**Profesor.....(nombre y firma).**

**FECHA.....**

## **Resumen**

El mecanismo de Participación Público Privada aparece en Uruguay a través de la promulgación de la Ley N° 18.786 el 19 de julio de 2011. El mismo tuvo en su visión la posibilidad de permitir la realización de importantes obras de infraestructura a través de la participación de una persona de derecho privado, brindando soluciones a los persistentes problemas de financiamiento en nuestro país debido a las conocidas restricciones presupuestarias, y apuntando a un aumento en la inversión en infraestructura, vital para el desarrollo de los países en nuestra región.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas es hasta la fecha el ministerio que más ha utilizado la herramienta de P.P.P., por ello se seleccionó como caso de estudio este Organismo, estudiándose los procedimientos por él realizados y analizando la evolución del mecanismo en Uruguay, buscando compararlo con los mecanismos tradicionales de obra pública y esperando concretar hallazgos que permitan alcanzar mejoras en términos de eficiencia para el futuro.

Haciendo hincapié en el Proyecto Ferrocarril Central, comparaciones con otros países donde este mecanismo es utilizado y diversas entrevistas, se construye un panorama que permite concluir que la herramienta presenta ventajas comparativas en términos de eficiencia y manejo del riesgo en relación al resto de las opciones para llevar a cabo obras de infraestructura. En relación a los problemas del mecanismo, la falta de centralización para la toma de decisiones, los plazos extremadamente difíciles de alcanzar y la discrecionalidad para la elección de la herramienta por parte de los ordenadores del gasto han sido las más identificables a lo largo del trabajo.

## **Palabras claves:**

Participación Público Privada, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Infraestructura, Eficiencia, Transferencia de riesgos.

## **Contenido**

1. Introducción y planteo del problema.....	5
1.1. Introducción al concepto de P.P.P.....	6
2. Actores que intervienen en un contrato de P.P.P.....	7
3. Etapas del proceso licitatorio en contratos P.P.P.....	10
4. Obras concretadas en Uruguay y particularmente en el M.T.O.P.....	12
5. Análisis de caso: Proyecto Ferrocarril Central (M.T.O.P.).....	14
6. Antecedentes y comparación con Europa.....	19
7. Antecedentes y comparación con América Latina.....	20
8. Resumen de entrevistas.....	26
8.1. Entrevista a la Unidad de Proyectos del M.E.F.....	27
8.2. Entrevista a Leonardo Cola Seveso, ex Director Nacional de Vialidad del M.T.O.P.....	30
8.3. Entrevista a Alexis Gerschuni, Supervisor del Contrato del Proyecto P.P.P. Educativo 3 y ex Asesor del M.T.O.P.....	32
8.4. Entrevista a Andrés Pereyra Da Luz, Especialista Líder en Transporte en el BID.....	35
9. P.P.P. vs Obra Pública tradicional.....	39
10. Más allá de P.P.P.: Los contratos Cremaf.....	40
11. Conclusiones.....	42
Bibliografía.....	44
Anexos.....	46

## **Introducción y planteo del problema**

Sobre la motivación para la elección del tema, se considera que es relevante porque el mecanismo de Participación Público Privada (P.P.P.) ha tomado relevancia con el paso de los años, algo que demuestra una preferencia por parte de los ordenadores del gasto hacia esta herramienta debido a sus características que se irán repasando. El mecanismo ha permitido realizar obras importantes para el país haciendo un buen uso de los recursos públicos por lo que se desea analizar qué hay detrás del mecanismo que permite estos resultados deseados. Por último y más a nivel personal, se trata de un tema que combina el ámbito público y privado, permitiendo adaptarlo a los sitios laborales de los integrantes del equipo.

El mecanismo de P.P.P. surge como alternativa a los procedimientos tradicionales para la realización de obras de infraestructura, el objetivo será entonces comprender las ventajas de la herramienta que justifican su creación y creciente uso, a su vez se buscarán aspectos que aún pueden mejorarse en términos de eficiencia de acuerdo a comparaciones internacionales y mecanismos que han surgido posteriormente a la P.P.P. De esta forma el problema que se plantea podría resumirse en las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las características del mecanismo de P.P.P. en Uruguay que lo posicionan favorablemente en términos de eficiencia frente a otras opciones tradicionales de obra pública para las obras del M.T.O.P? ¿Qué aspectos del mecanismo son plausibles de mejora?

Como se mencionó, en el presente trabajo se intentará demostrar que el mecanismo de P.P.P. presenta ventajas comparativas en términos de eficiencia frente a otros mecanismos de obra pública tradicionales. La hipótesis principal es que el hecho de transferir ciertos riesgos al sector privado genera incentivos para cumplir con los objetivos previstos en el pliego. Un segundo objetivo es encontrar oportunidades de mejora para el proceso, haciendo énfasis en los plazos y trámites de índole burocráticos que se cree que pueden reducirse.

La metodología se basará en una revisión de la normativa vigente a través de la recolección y análisis de datos (secundarios) a través de la revisión bibliográfica y documentos oficiales como los pliegos de obra, también se realizará una comparación con otros mecanismos de acuerdo a lo que establece la ley que dio origen a la herramienta de P.P.P. Por último se realizaron entrevistas cualitativas semiestructuradas a funcionarios de diferentes organismos (MTO, MEF, BID) que por su rol intervinieron en el proceso de proyectos P.P.P. para conocer su opinión en cuanto a las ventajas que se desarrollan en la hipótesis, a su vez interesará conocer su punto de vista en cuanto a posibles mejoras a implementar.

El presente trabajo comenzará introduciendo el concepto de P.P.P. a través de su marco regulatorio, mencionando las actuales bases normativas de esta modalidad. Se continuará con un análisis de los actores involucrados en un contrato de P.P.P., considerando los beneficios, incentivos e intereses que persigue cada uno y como la conclusión de la obra puede considerarse un resultado óptimo para todos los participantes. Se revisarán cada una de las etapas del procedimiento, teniendo presente en todo momento los mecanismos tradicionales para poder señalar los aspectos que se consideran destacables del proceso a nivel relativo, posteriormente se mencionarán las obras ya realizadas en Uruguay a través de este mecanismo y se tomará como ejemplo concreto el Proyecto Ferrocarril Central, que es contratado por el M.T.O.P., donde se analizará en detalle los pliegos de dicha obra. El trabajo continuará con una comparación a nivel internacional (Europa y América Latina) buscando encontrar diferencias que permitan pensar en aspectos que aún pueden optimizarse en el proceso. Posteriormente se presentará el resumen de entrevistas realizadas a funcionarios del M.T.O.P. y M.E.F. donde se buscará plasmar la experiencia práctica del proceso y sus puntos de vista sobre ventajas de la P.P.P. y su óptica en torno a aspectos a mejorar.

Previo a las conclusiones, se resumirán las diferencias entre el mecanismo P.P.P. y el tradicional de obra pública y se introducirán los contratos Cremaf impulsados por la actual administración, donde se plasmará la opinión de los integrantes del grupo en base a lo que ha dejado la elaboración de este trabajo.

El trabajo culmina presentando las principales conclusiones del mismo brindando una mirada a futuro sobre la implementación de la modalidad de P.P.P.

### **Introducción al concepto de P.P.P.**

El origen de la modalidad de Participación Público Privada en nuestro país se ubica en la ley N° 18.786 de julio de 2011, que fue reglamentada por los Decretos N° 17/012, 280/012, 251/015, 313/017 y 35/018. La ley establece que se entenderá como contrato de P.P.P. aquellos en los que la Administración Pública encarga a una persona de derecho privado la realización del diseño, construcción y operación de infraestructura (o alguna de estas etapas) para la ejecución de una obra de interés público en particular, además de la financiación, siempre estableciéndose un periodo determinado para la ejecución del servicio solicitado. Algo a destacar en esta aproximación al concepto de P.P.P. es que la ley establece en su artículo 2 que los contratos de este tipo sólo podrán realizarse luego de que se descarten otras modalidades que podrían resultar más satisfactorias para las finalidades públicas, esta idea adelanta la vinculación entre la modalidad de P.P.P. y la búsqueda por mayor eficiencia en la contratación pública, algo en lo que se intentara enfatizar a lo largo del trabajo. En relación a los ejemplos en que puede aplicarse esta modalidad, principalmente se dan para la realización de obras de infraestructura (ej: obras viales, ferroviarias, portuarias,

aeroportuarias, caminería rural y energéticas), tratamiento de residuos, obras consideradas de infraestructura social (centros educativos, de salud, deportivos, cárceles, viviendas de interés social, y obras de mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano) y por último obras de colonización de tierras. A su vez, se establece que los contratos de P.P.P. nunca podrán incluir servicios educativos en centros educativos, servicios sanitarios en centros de salud ni servicios de seguridad, sanitarios y de reeducación de reclusos en cárceles.

### **Actores que intervienen en un contrato de P.P.P.**

Un aspecto fundamental a la hora de analizar un proceso es identificar correctamente a los actores participantes, de esta manera, al conocer sus características, el lugar que ocupan en el proceso decisorio y los recursos con los que cuentan, será posible entender sus objetivos e intereses, esto será sumamente útil a la hora de elaborar cualquier tipo de política (o en este caso de interés: un contrato) ya que podría anticipar de forma significativamente correcta el accionar de los agentes y anticiparse a los resultados deseados. De aquí en adelante, se identificarán y pensarán los actores de un proceso de P.P.P. en base a la siguiente definición: “Todo sujeto, individual o colectivo, cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella y con capacidad de acción estratégica” (Acuña y Chudnovsky, 2013).

El listado de actores comenzará con la administración pública contratante: ésta tendrá la responsabilidad del diseño, contratación, control de ejecución y cumplimiento de las obligaciones que asumió en el contrato de P.P.P. Sobre los beneficios, existirán casos particulares en los que la administración recibirá ingresos por parte del contratista o de los usuarios, pero se considera que el principal beneficio para este actor es lograr la realización de la obra de la forma más eficiente según lo establecido previo a la decisión de optar por un procedimiento de P.P.P., recordar que si la administración optó por esta modalidad es porque no contaba con los recursos necesarios para realizarlo de forma propia o se consideró que esta era la manera más óptima para el manejo de recursos, sea cual sea el motivo, alcanzar el objetivo establecido implicará una nueva obra para el país haciendo un buen uso de los recursos públicos.

Dentro de la rama pública y/o Estatal, existirán más actores además de la administración contratante, estos serán: Una comisión técnica especial para cada proyecto, la Corporación Nacional para el Desarrollo, la Unidad de Proyectos de P.P.P. y el Registro de Proyectos de P.P.P. Comenzando la descripción de los mencionados previamente, la comisión técnica especial tendrá funciones de asesoramiento durante todo el proceso. Su conformación será de 3 a 5 integrantes, contando siempre con 2 miembros provenientes de la administración contratante. Es de destacar

que los integrantes de la comisión deberán realizar una declaración jurada de ingresos a la Junta de Transparencia y Ética Pública, requisito que se considera como una excelente señal hacia la búsqueda de independencia técnica de la comisión.

Un actor con funciones trascendentales para el proceso es la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), ésta es una persona jurídica de derecho público no estatal, creada por Ley N° 15.785 del 4 de diciembre de 1985. Pero en relación al proceso de P.P.P, la Ley N° 18.786 le asigna una serie de cometidos que pueden resumirse en el desarrollo y fomento de los proyectos de P.P.P., elaboración de lineamientos técnicos, manuales, modelos e instrumentos para los mismos, asesoramiento para la identificación, diseño y estudio de proyectos y otra serie de tareas que definen a la corporación como un facilitador y/o nexo entre las entidades públicas contratantes y los agentes privados con los proyectos a estudiar. Este rol va en concordancia con el propio de la organización ya que si se considera su Visión, se encontrará que es “Ser un referente nacional e internacional como facilitador para la ejecución de políticas públicas orientadas al desarrollo.” (Corporación Nacional para el Desarrollo, s.f.). A su vez, se sigue encontrando evidencia sobre la búsqueda de eficacia y eficiencia que por lo que se ha visto hasta el momento caracterizan al procedimiento. Por último, es de destacar indicios claros de que el procedimiento de P.P.P. implica la participación de múltiples organismos ya que en los cometidos de la CND se menciona tanto al M.E.F. como a la OPP.

Un tercer actor a mencionar es la Unidad de Proyectos de P.P.P., esta depende jerárquicamente del Ministerio de Economía y Finanzas y dentro de sus funciones se encuentran: - aprobar, previo informe de OPP, los lineamientos técnicos aplicables a proyectos P.P.P., guías de mejores prácticas, uniformización de procedimientos, manuales, modelos e instrumentos que mejoren el diseño y ejecución de los proyectos, - hacer seguimiento de aspectos económicos-financieros del proyecto y su ejecución, - verificar el cumplimiento de los aspectos presupuestarios y su ejecución, - evaluar la factibilidad fiscal de los proyectos, - evaluar los riesgos asociados, - evaluar la conveniencia de la implementación por contrato P.P.P. contra la implementación como proyectos de inversión pública, - realizar determinados análisis y registros, - emitir opinión sobre el tratamiento contable de los contratos, - definir la metodología para la cuantificación de los topes según Art. 62 de la Ley 18.786, - analizar los informes enviados por la Administración Pública contratante, - administrar el registro de proyectos P.P.P., - administrar el registro de auditores externos de P.P.P., - recomendar contratación de auditoría externa.

Particularmente antes de la adjudicación de cualquier proyecto P.P.P., la Unidad de Proyectos presenta un informe con el análisis de la concordancia entre el resultado licitatorio y los estudios

previos. Y como se mencionó anteriormente, recibe informes semestrales por parte de la administración pública contratante y recibe “cualquier alteración sustancial o incumplimiento dentro de los diez días hábiles de verificada dicha alteración o incumplimiento”. Además ésta Unidad puede solicitar información o documentación cuando lo considere pertinente, a los efectos de verificar el correcto cumplimiento del contrato. Los informes deben incluir “aspectos técnicos, comerciales, ambientales y económicos.- financieros, entre otros “.

Desde la aprobación de la ley y su decreto reglamentario, se implementaron por parte de esta Unidad diferentes guías de mejores prácticas, así como manuales, con el fin de uniformizar y contribuir al diseño y ejecución de los proyectos PPP por parte de las Administraciones contratantes principalmente. Se encuentran las siguientes:

- Contenidos mínimos de un perfil de proyecto de inversión pública en la fase de pre-inversión. Allí se establecen recomendaciones de contenido y herramientas a fin de presentar el proyecto.
- Guía de elegibilidad para seleccionar proyectos de asociación Público-Privada en infraestructura y servicios. Este documento permite en una primera instancia situar la decisión si el proyecto es factible bajo la modalidad contractual PPP, considerando que la condición es necesaria pero no suficiente para ubicarlo bajo esta modalidad (la condición suficiente es que genere Valor en Dinero).
- Contenidos mínimos del estudio de factibilidad de un proyecto de inversión pública en fase de pre-inversión. Se exponen los aspectos a contemplar y criterios a utilizar.
- Guía para la presentación de informes de control y seguimiento. La finalidad es brindar elementos para realizar un adecuado seguimiento del desarrollo de los proyectos PPP.
- Guía metodológica para la determinación del valor por dinero. Esta guía aporta una metodología para la Administración Pública contratante a efectos de evaluar la alternativa más conveniente (desarrollar un proyecto por obra pública tradicional o mediante contrato PPP).

De esta manera, el rol de la Unidad será fundamentalmente de contralor del uso de los recursos públicos, siendo garante de que los mismos cumplan con lo establecido presupuestalmente y siendo precavidos en torno a los riesgos que siempre existen en todo proyecto.

El cuarto y último de los actores dentro de la órbita pública será el Registro de Proyectos de P.P.P., también bajo la órbita del M.E.F., según el artículo 14 de la ley 18.786 este deberá registrar todos los contratos de esta modalidad, sus modificaciones, los interesados para cada adjudicación, las

iniciativas privadas para proyectos y los respectivos informes de auditoría. Se puede decir que esta unidad cumple un rol principalmente funcional y de orden para el buen funcionamiento de los proyectos.

De forma de culminar el repaso de los actores, se pasa a mencionar a la persona de derecho privado a la cual se le adjudica la obra. Como se ha visto esta puede presentar el proyecto por iniciativa propia o comenzar a participar a partir del lanzamiento de una P.P.P. por parte de una administración pública. Se asume que como cualquier agente privado con fines de lucro, este actor perseguirá la maximización de beneficios y tomará decisiones racionales debido a ello, por lo tanto el proponer un proyecto de P.P.P. o presentarse para la adjudicación de uno implica que la empresa considera que este es lo suficientemente rentable como para preferirlo frente a otras opciones de inversión que pueda ofrecer el mercado, siempre considerando que el riesgo (principalmente el de pago) se reduce de forma significativa al trabajar con el sector público y eso aumenta el atractivo de estos proyectos, siempre y cuando el país en el que inviertan cuente con una buena reputación en el llamado “clima de negocios”.

### **Etapas del proceso licitatorio en contratos Participación Público-Privado**

En cuanto al procedimiento de contratación de un proyecto de Participación Público-Privado, el mismo inicia ya sea por una iniciativa pública o por una iniciativa privada, la cual se presenta para su inscripción en el Registro de Proyectos. Se deberá presentar una evaluación previa, considerando las guías que elaboró la Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada, donde en definitiva se manifiesta la viabilidad y conveniencia del proyecto. Esta información junto con las bases de contratación es presentada ante la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para su consideración e informe.

Luego de que la OPP se pronuncie y apruebe las bases de contratación, la Administración Contratante publicará el llamado a licitación. Posteriormente, al igual que cualquier modalidad contractual tradicional se reciben las ofertas de índole administrativas, técnicas y económicas, las cuales pasan a estudio y evaluación por la Comisión Técnica designada por la administración pública contratante. Ésta comisión eleva un informe a la Unidad de Proyectos, la cual analiza la correspondencia entre el resultado y estudios previos, y al confirmar que se obtiene Valor por Dinero (mecanismo que busca el mejor resultado posible en términos de costos y calidad), la administración pública contratante puede realizar la adjudicación provisoria. Luego continúa hacia el Tribunal de Cuentas quien cuenta con 30 días corridos a fin de expedirse, para finalmente realizar la

adjudicación definitiva. En el momento en que se da la notificación de la adjudicación definitiva se formaliza el contrato entre los 10 y 30 días hábiles siguientes.



Como se puede visualizar desde la iniciativa del proyecto hasta la adjudicación definitiva existe la participación de varios actores, los cuales participan activamente en el proceso y cada uno aporta a la transparencia y control del mismo. En este sentido y considerando también toda la información a presentar por parte de la administración pública contratante, es que el trabajo se centrará en la búsqueda de mejoras en términos de eficiencia. A raíz de esta observación es que en la Ley de Urgente Consideración (Ley 19.889) se aprobó un capítulo en relación al sistema de Participación Público-Privado con el fin de agilizar el trámite y disminuir costos. Los artículos 353-354 de dicha ley, dentro de la sección “Eficiencia del Estado” proponen el desarrollo de un Plan Estratégico de Fortalecimiento de Infraestructura, con el objetivo de centralizar todas las etapas de los proyectos de P.P.P. en una sola entidad intentando así reducir los plazos previos a la firma del contrato, en concordancia con una de las críticas al mecanismo vinculado a las demoras en los plazos. Sin embargo cabe la aclaración de que a pesar de que los artículos 353 a 356 hacen referencia a los contratos de Participación Público-Privado, se puede entender que se centra particularmente en los

proyectos de obras de viabilidad al incorporar al M.T.O.P. en el desarrollo del Plan Estratégico y por su experiencia en obras en períodos largos.

### **Obras concretadas en Uruguay y particularmente en el M.T.O.P.**

Se considera pertinente repasar brevemente el listado de proyectos ya concretados principalmente en el M.T.O.P, brindando información sobre el propósito de la obra, costo, actores involucrados y plazos. Desde el año 2012 se desarrollaron los siguientes proyectos de P.P.P.:

- Recinto Penitenciario Punta de Rieles (la administración del contrato se ejerce a través del Ministerio del Interior), registrado en la unidad de proyectos de P.P.P. del M.E.F. el 26 de Marzo de 2012, con una puesta en servicio el 22 de Enero de 2018. Tuvo una inversión inicial de US\$ 100 millones y la duración del contrato es de 27.5 años.
- Corredor Vial Rutas 21 y 24: Registro del proyecto e ingreso del Perfil del proyecto a MEF/OPP para su consideración e informe el 6 de junio de 2012. Las obras dieron inicio el 31 de julio de 2017 y culminaron en 2019. Tuvo una inversión inicial de US\$ 75 millones y la duración del contrato es de 24 años.
- Corredor Vial Circuito 1: Se registró la iniciativa pública del proyecto en la Unidad de Proyectos PPP del MEF el 17 de noviembre de 2015. Las obras dieron inicio el 1 de noviembre de 2019 y el 12 de agosto de 2021 se obtuvieron las ACIT (Acta de Comprobación de la Infraestructura del Tramo) de la totalidad de los 12 tramos por parte del M.T.O.P. Tuvo una inversión inicial de US\$ 62 millones y la duración del contrato es de 20 años.
- Corredor Vial Circuito 2: Se registró la iniciativa pública del proyecto en la Unidad de Proyectos PPP del MEF el 17 de diciembre de 2015. El 25 de mayo de 2021 se firmó el contrato de P.P.P. Tuvo una inversión inicial de US\$ 55 millones y la duración del contrato es de 20 años.
- Corredor Vial Circuito 3: Se registró la iniciativa pública del proyecto en la Unidad de Proyectos P.P.P. del MEF el 19 de abril de 2016. Las obras dieron inicio el 31 de mayo de 2019 y aún no han finalizado. Tuvo una inversión inicial de US\$ 93 millones y la duración del contrato es de 20 años.
- Corredor Vial Circuito 5: Se registró la iniciativa pública del proyecto en la Unidad de Proyectos P.P.P. del MEF el 6 de febrero de 2017. El pasado 18 de enero de 2022 se firmó el contrato de P.P.P. Tuvo una inversión inicial de US\$ 127 millones y la duración del contrato es de 20 años.
- Corredor Vial Circuito 6: Se registró la iniciativa pública del proyecto en la Unidad de Proyectos P.P.P. del MEF el 21 de febrero de 2017. El pasado 7 de febrero de 2022 se firmó el

contrato de P.P.P. Tuvo una inversión inicial de US\$ 76 millones y la duración del contrato es de 20 años.

- Corredor Vial Circuito 7: Se registró la iniciativa privada del proyecto en la Unidad de Proyectos PPP del MEF el 18 de abril de 2016. La etapa de construcción comenzó el 1 de febrero de 2021 con la firma del acta de toma de posesión. Tuvo una inversión inicial de US\$ 72 millones y la duración del contrato es de 20 años.
- Primer Proyecto de Infraestructura Educativa: Se registró la iniciativa pública del proyecto en la Unidad de Proyectos PPP del MEF el 10 de noviembre de 2015. El 18 de agosto de 2021 finalizó la etapa de construcción y se puso en operación el último centro (CAIF o jardín). Tuvo una inversión inicial de US\$ 48 millones y la duración del contrato es de 22 años.
- Segundo Proyecto de Infraestructura Educativa: Se registró la iniciativa pública del proyecto en la Unidad de Proyectos P.P.P. del MEF el 10 de noviembre de 2015. El 6 de febrero de 2020 iniciaron las obras y aún no han finalizado. Tuvo una inversión inicial de US\$ 79 millones y la duración del contrato es de 22 años.
- Tercer Proyecto de Infraestructura Educativa: Se registró la iniciativa pública del proyecto en la Unidad de Proyectos P.P.P. del MEF el 10 de noviembre de 2015. El 28 de junio de 2019 se notificó a los oferentes de la Adjudicación Provisional, la Adjudicación Definitiva aún está pendiente. Tuvo una inversión inicial de US\$ 42 millones y la duración del contrato es de 22 años.
- Cuarto Proyecto de Infraestructura Educativa: Se registró la iniciativa pública del proyecto en la Unidad de Proyectos P.P.P. del MEF el 10 de noviembre de 2015. Por resolución del CODICEN, el 9 de febrero de 2021 se dejó sin efecto el proyecto.
- Ferrocarril Central: Se registró la iniciativa pública del proyecto en la Unidad de Proyectos P.P.P. del MEF el 1 de noviembre de 2017. El 24 de junio de 2019 se iniciaron las obras y aún no han culminado. Tuvo una inversión inicial de US\$ 800 millones y la duración del contrato es de 18 años.

Como se puede observar, dentro del portafolio de proyectos de P.P.P. existen siete vinculados a obras viales, 4 asociados a obras de infraestructura social para centros educativos, una obra de infraestructura social para centros penitenciarios y una obra de infraestructura ferroviaria. La duración de los contratos promedia los 20 años y sus costos se asimilan en el caso de los proyectos del M.T.O.P. salvo por la obra del Ferrocarril Central, el cual ha sido tildado por algunos actores como el proyecto de infraestructura más grande de la historia del país.

En el listado se puede comprobar que la elección de centrar el análisis de este trabajo en las obras del M.T.O.P. se sostiene de acuerdo al número predominante de su participación en el portafolio de

proyectos (8 de 13). Puede sorprender que no haya habido obras vinculadas a los centros de salud, aunque vale la pena recordar que existió una propuesta para la reestructura del Hospital de Clínicas pero la misma fue suspendida por el Consejo Directivo Central (CDC) de la Universidad de la República en el año 2017. También podría pensarse en proyectos vinculados a los centros deportivos, siendo que el ala presupuestal siempre ha sido un punto débil en nuestro esquema deportivo con grandes éxitos debido a la cuota de talento.

### **Análisis de caso: Proyecto Ferrocarril Central (M.T.O.P.)**

En esta sección del trabajo se analizará en detalle la obra de infraestructura más grande que se realiza mediante el mecanismo de Participación Público Privada para lograr reconocer a través de un ejemplo todo lo que se ha desarrollado en este trabajo hasta ahora, es por eso que se trabajará con el Proyecto Ferrocarril Central a través del estudio de su pliego.

Con una inversión inicial que ronda los 800 millones de dólares, el proyecto implica el trabajo sobre la infraestructura ferroviaria que unirá el Puerto de Montevideo con la Estación de Paso de los Toros (270 km), el mismo abarca tanto el financiamiento como el diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura que estará asociada a la planta de celulosa de UPM en Paso de los Toros.

Como fue mencionado en la sección donde aparecen todas las obras de P.P.P. hasta la fecha, el proyecto de Ferrocarril Central fue registrado por iniciativa del M.T.O.P. el primero de noviembre de 2017. Posteriormente ingresaron al M.E.F. los estudios de prefactibilidad para su análisis, seguidos de los informes de Modelización Financiera, Valor Dinero y Viabilidad Presupuestal. Para finalizar esta etapa, el 4 de diciembre se da el pronunciamiento del M.E.F. ante estos documentos lo que permite pasar a la preparación de las bases contractuales.

En una segunda etapa, ingresaron al M.E.F. las bases generales de contratación para ser consideradas en diciembre de 2017, obteniendo el pronunciamiento el día 4 del respectivo mes. Los pliegos fueron publicados al día siguiente, mientras que el 28 de diciembre la obra fue declarada promovida por el Artículo 11º de la Ley Nº 16.906 (de 1998), más conocida como “Ley de Inversiones”, a los efectos de que obtenga los beneficios tributarios otorgados por la ley.

Previo a la adjudicación, ocurre la etapa de evaluación de ofertas, la misma ocurre sobre fines de mayo del año 2018 cuando se realiza la apertura de ofertas y se constatan los 3 postulantes: 1) ACCIONA Construcción S.A. 2) Consorcio CMEC-SDHS integrado por: China Machinery

Engineering Corporation (CMEC) y Shandong Hi-Speed Group LTD (SDHS). y 3) Grupo Vía Central integrado por: SACEEM S.A. - BERKES Construcción y Montajes S.A. - SACYR Concesiones S.L. - NGE Concessions S.A.S.U.

Luego de que se conocen los oferentes se procede al análisis de los mismos, actividad realizada por la Comisión Técnica quien deberá elaborar informes sobre los postulantes. Esta etapa evaluatoria culmina con el pronunciamiento del M.E.F.(25 de noviembre de 2018), organismo que trabaja en coordinación con la O.P.P. para analizar tanto los estudios previos como las bases de contratación, considerando tanto los impactos sociales y económicos del proyecto como los temas presupuestarios y ventajas de optar por este mecanismo. Luego del periodo para que el Tribunal de Cuentas pueda intervenir, se adjudicó provisionalmente al candidato Grupo Vía Central el 26 de noviembre, siguiendo el ingreso al M.E.F. del contrato de P.P.P. para su pronunciamiento. Finalmente la adjudicación total tuvo lugar en abril de 2019 y el contrato entre el M.T.O.P. y el adjudicado se firmó el 10 de mayo del mismo año, con una duración de 18 años y un plazo de construcción de 36 meses.

Para finalizar la mención de las etapas de adjudicación previo al análisis del pliego, en junio de 2019 se firmó el acta de toma de posesión que dio comienzo a las obras. Como se vio en el desarrollo teórico, de forma periódica el M.E.F. eleva pedidos de informes al M.T.O.P. sobre el avance de las obras y semestralmente se elaboran los llamados informes de situación de contrato. En la actualidad se estima que las obras estarán finalizando en mayo de 2023, salvo por obras accesorias que pueden terminar a finales del mismo año.

A modo de resumen de los sucesos mencionados en torno a la obra, se deja la siguiente tabla en orden cronológico:

<b>Etapas</b>	<b>Fecha y desarrollo</b>
Iniciativa	01/11/2017: Se registra la iniciativa pública del proyecto en la Unidad de Proyectos PPP del MEF
Estudios previos	17/11/2017: Ingreso a MEF/OPP para su consideración e informe. Posterior pronunciamiento de OPP enviado a M.T.O.P.
Bases de contratación	01/12/2017: Ingresan las bases de contratación a MEF y OPP para su consideración. 04/12/2017: se aprueban las bases de contratación.

Llamado público	05/12/2017: Se publican los pliegos de licitación 29/05/2018: Apertura de Ofertas 26/11/2018: Adjudicación Provisional 30/04/2019: Adjudicación Definitiva
Firma de contrato P.P.P.	24/06/2019: inicio de obras

Se considera el análisis del pliego como algo fundamental para el estudio de la herramienta de P.P.P., ya que en él se espera encontrar varios de los motivos que sustentan la hipótesis de que este mecanismo presenta ventajas comparativas en relación a los tradicionales debido a mejoras de eficiencia, principalmente gracias a la mencionada transferencia de riesgos entre actores. Se utilizará el documento publicado como “Pliego de Condiciones Administrativas” elaborado por el M.T.O.P., este documento busca establecer las condiciones de los siguientes literales: A) Las disposiciones generales, B) Los documentos de licitación, C) La preparación de las ofertas, D) Presentación y evaluación de las mismas y E) Las sociedades.

Dentro de las Disposiciones Generales, se aclara cuál es la Administración Pública contratante (M.T.O.P.), el objeto de la licitación (desarrollado anteriormente), régimen jurídico (Ley N° 18.786 por contrato P.P.P. y Decreto N° 8/990 por contrato de obra pública) y tributario (posibles exoneraciones y beneficios fiscales a aplicar). Se continúa con los requisitos de los licitantes, quienes podrán ser tanto personas físicas como jurídicas, nacionales o extranjeras que no se encuentren dentro de las excepciones previstas por la ley 18.786 y a su vez cumplan con las condiciones establecidas en el Pliego de Condiciones Administrativas. También se aclara que cada licitante podrá presentar una única oferta, y que los mismos deberán hacerse cargo de los costos asociados a la presentación de la oferta. El literal A culmina con aclaraciones en torno a la forma en que la administración notificará a los oferentes y a como se contabilizarán los días para los distintos plazos.

El segundo literal refiere a los documentos necesarios para la licitación, en este caso el organismo público pondrá a disposición de los oferentes las bases de contratación (Pliego de Condiciones Administrativas y sus anexos, Proyecto de Contrato de P.P.P., Proyecto de Contrato de Obras Adicionales y Bases Técnicas y sus anexos), así como algunos datos relativos al proyecto del Ferrocarril Central que no son vinculantes al M.T.O.P.

El literal C refiere a la forma de preparar las ofertas, esto incluye el idioma, la garantía del mantenimiento de las ofertas y el valor económico de las ofertas tanto por las obras principales como las adicionales. Posteriormente se detalla lo que deberán contener los tres sobres a presentar

para ofertar, el primero refiere a los antecedentes del oferente y contendrá evidencia sobre la compra de los pliegos, la adecuada identificación del oferente junto a su representante legal y una declaración jurada que afirme ciertas condiciones. El segundo sobre refiere a los aspectos técnicos y contendrá información administrativa, evidencia sobre la capacidad financiera del oferente y experiencia en financiación de infraestructuras públicas. A su vez el segundo sobre también contendrá una fase de estudios donde aparezcan elementos del plan de acción del oferente sobre el proyecto del Ferrocarril Central. Por último, se exige que se presente documentación sobre la fase de obras y mantenimiento. El tercer sobre del literal C refiere a la oferta económica propiamente dicha, contendrá el monto máximo a recibir en concepto de pago por disponibilidad (429,425 dólares sin IVA), se recuerda que el pago por disponibilidad debe reflejar los costos de inversión, mantenimiento de la infraestructura y costos financieros asociados al proyecto.

El literal D refiere a la presentación, apertura y evaluación de las ofertas, esto se vincula con los sobres mencionados recientemente, mientras que el proceso de apertura aclara que en primera instancia solo se analizarán los primeros dos sobres mientras que el tercero permanecerá en custodia de un escribano público. Luego de analizados los primeros dos sobres y de no constatar irregularidades vinculantes con los oferentes, se da paso a la instancia de evaluación de las ofertas a través de los tres sobres por parte de las comisiones técnicas que darán paso a la decisión de la adjudicación en primera instancia provisional y luego definitiva del oferente.

Sobre la instancia de evaluación de las ofertas mencionada en el literal D, parece interesante desarrollar el criterio de adjudicación utilizado. El pliego establece que luego de que se constate de que las ofertas cumplen con los requisitos técnicos, administrativos y financieros, la comisión técnica calculara los puntajes que determinaran el oferente a ser adjudicado con la obra del Ferrocarril Central de la siguiente manera:

$P_k = A_k * PM_k$ , donde:

$P_k$  es el puntaje de la oferta  $k$  y  $PM_k$  es el pago solicitado por el oferente  $k$

El factor  $A_k$  será igual a:

- 1 si la oferta  $k$  plantea la importación de un porcentaje mayor o igual al 50% de los durmientes de hormigón necesarios para el proyecto.
- 0,99 si la oferta  $k$  plantea la importación de un porcentaje menor a 50 de los durmientes de hormigón necesarios para el proyecto.

- 0,97 si la oferta k plantea la fabricación en Uruguay del 100% de los durmientes de hormigón necesarios para el proyecto

En esta primera parte del cálculo se observa que la comisión técnica incentiva al oferente para que decida reducir el volumen de importaciones y proponga fabricar parte de los insumos en Uruguay, ya que Pk se reducirá al multiplicar PMk por 0.99 o 0.97, y ya se observará que la oferta ganadora será la de menor puntaje por lo tanto se incentiva la apuesta por la producción nacional de forma de aumentar la probabilidad de ser el oferente ganador. De esta manera se constata como dentro de un pliego es posible direccionar a los oferentes de forma de que coincida con políticas más de índole macro como pueden ser incentivar a la industria nacional o reducir el impacto ambiental en otro caso.

El orden de prelación entre las ofertas estará dado, de menor a mayor, por el resultado de:

1)  $[ 1 - 0.08 (NTK - 50) / 50 ] Pk >>>>>$  Para aquellas ofertas cuyo puntaje Pk sea menor o igual al producto de 1,05 por el menor de los puntajes entre todas las ofertas (es decir, para aquellas ofertas que superen en hasta un 5% el puntaje de la más baja), donde NTK es la nota obtenida por la oferta k en la evaluación de su oferta técnica (podrá ser mínimo 50 ya que con menos se considera inaceptable en esa etapa y se descarta, y como máximo 100). Aquí se constata que si una oferta obtiene el máximo puntaje en la evaluación técnica, logrará reducir el componente Pk en un 8%.

2) Su puntaje Pk, para aquellas ofertas cuyo puntaje sea mayor al producto de 1,05 por el menor de los puntajes entre todas las ofertas. Es decir que las ofertas con puntaje mayor a un 5% de la más baja solamente contarán con el factor PMk (precio planteado) y el componente Ak que podrá reducir el puntaje si la empresa propone fabricar en Uruguay los durmientes de hormigón.

El último literal del pliego del proyecto del Ferrocarril Central abarca las dos sociedades que deben constituirse en la licitación, estas serán una Sociedad de Objeto exclusivo según lo que dispone la ley de Participación Público Privada, en caso de necesitar también se constituye un Consorcio (o sucursal u otro tipo de representación permanente) según lo establecido por la ley 16.060 (Ley de Sociedades Comerciales). El literal culmina estableciendo condiciones sobre el capital social de la sociedad de objeto, las posibilidades sobre la alteración de la composición de la sociedad a nivel accionario y la formalización de los contratos, seguido de algunos anexos.

De esta forma culmina el repaso del pliego del proyecto del Ferrocarril Central, una obra de gran investidura considerando que el financiamiento de 800 millones de dólares representan un 1.3% del PIB en un solo proyecto, que a su vez era una condición necesaria para la concreción de otra gran inversión para el país como lo es la segunda planta de celulosa de UPM en Paso de los Toros. El pliego reúne las principales características que se mencionan en el trabajo sobre el mecanismo de P.P.P., mientras que suma otras leyes como la Ley de Inversiones que buscan que el proyecto sea aún más atractivo para los oferentes.

### **Antecedentes y comparación con Europa**

Comenzando el ejercicio de comparación con lo que sucede en otras regiones en búsqueda de oportunidades para mejorar los proyectos de P.P.P. en Uruguay en base a lo ocurrido en el M.T.O.P., se analizará cómo funciona la herramienta en el continente europeo tomando principalmente un informe elaborado por el Tribunal de Cuentas Europeo en el año 2018 (“Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados”).

La idea de las Asociaciones Público-Privadas (APP), como se conoce a los proyectos P.P.P. en algunas partes del mundo, coincide con la que se ha desarrollado a lo largo del trabajo sobre buscar aprovechar las virtudes tanto del sector público como el privado para lograr generar bienes y servicios para la población, considerando las restricciones presupuestarias que caracterizan al gasto público en cualquier parte del mundo. Según el relevamiento del informe (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018, p.10), la mayoría de los proyectos desde su implementación a comienzos de la década de los 90 se concentran en el área de transporte, algo que coincide con lo que sucede en Uruguay. A su vez, se denota preocupación por varios motivos, en primer lugar se considera que el número de proyectos llevados a cabo es inferior al potencial, en segundo lugar, las fiscalizaciones han comprobado retrasos en los plazos de entrega (entre 2 y 52 meses) y sobrecostos en la mayoría de los proyectos, problemas que también se han remarcado en Uruguay.

Un fallo relevado por el Tribunal de Cuentas Europeo es que en la mayoría de los proyectos fiscalizados se optó por la opción de APP sin un análisis comparativo previo que determine que se trataba de la mejor opción en términos de eficiencia, algo que se destaca como un punto muy interesante del proceso de P.P.P. Otro aspecto que el informe (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018) señala con atención es que la asignación de riesgos entre los dos principales agentes de los proyectos, algo que también forma parte de la base de la idea de P.P.P., no siempre fue óptima (tanto por una transferencia de riesgo al sector privado demasiado alta o demasiado baja) y eso se puede haber traducido en que no existieran los incentivos correctos y por lo tanto luego se dieran

los mencionados retrasos en los plazos y sobrecostos. Por último, la comisión alerta sobre el peligro de que la extensa duración de los contratos de APP no logre ajustarse al ritmo de los avances tecnológicos y por lo tanto no haya un correcto aprovechamiento de los mismos, sobre todo porque dentro de las bases del mecanismo de APP está el combinar las bondades del sector público y privado, aspirando a los avances tecnológicos que pueda desarrollar el segundo.

En la sección de recomendaciones y conclusiones, el informe (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018) hace énfasis en que no siempre se cumplió con la realización de las obras de APP de la forma más eficaz, brindando la relación calidad-precio esperada. Las demoras en los plazos, sobrecostos y reducción de los beneficios esperados de algunos proyectos analizados por el informe (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018) no distan demasiado de lo que sucedía y sucede a través de los mecanismos tradicionales de obra pública. A su vez recomiendan no promover un uso intensivo de las APP hasta no mejorar los marcos institucionales y jurídicos, que permitan realizar los análisis previos correspondientes que aseguren que la elección del mecanismo de APP sea la correcta. Como se puede observar a través de este informe (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018), existen problemas en la implementación de la herramienta muy similares a los que ocurren en Uruguay desde que comenzaron los proyectos de P.P.P., se hace especial hincapié en la importancia del análisis previo para determinar el mejor mecanismo posible y no forzar el uso de las APPs/P.P.P., así como en la necesidad de encontrar un resultado óptimo en el reparto de riesgos.

### **Antecedentes y comparación con América Latina**

Luego de haberse mencionado las principales características de los procesos de APPs en Europa, parece pertinente y necesario desarrollar como ha sido la evolución de la herramienta en Latinoamérica, dado que las características culturales de los países y principalmente sus ciclos económicos y necesidades presupuestarias son más coincidentes con Uruguay que lo que puede suceder con Europa. En esa búsqueda de investigación, se trabajará en primera instancia con el libro elaborado por Vassallo Magro, J. M. (2015) *Asociación público privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*. Bogotá: Banco de Desarrollo de América Latina [CAF], mientras que se culminará el análisis con el estudio anual de Infrascop, -recomendado por la Unidad de Proyectos durante la entrevista realizada- llamado en esta edición “Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2021/22 Infrascop”.

### *Asociación público privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*

El primer documento forma parte de una trilogía sobre la materia, siendo el primero “Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España” y el tercero “Asociación Público-Privada en América Latina: Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades.” La elección de trabajar sobre el segundo documento se basa en que se considera que es el que aborda las experiencias del proceso en el continente, por lo que sería de mayor aprovechamiento para la comparación con Uruguay.

El informe (Vassallo, 2015) propone un repaso por la evolución del proceso de APPs en el continente, mencionando como dato introductorio que América Latina es una de las regiones del mundo con mayor actividad en procesos de asociación público-privada, alcanzando picos de más de 130 proyectos por año durante la década de los 90. Se menciona la importancia de la necesidad de inversión en infraestructura para que el continente alcance niveles de desarrollo similares a los de países asiáticos, teniendo como objetivo alcanzar un 7% del PIB en inversión para infraestructura, cuando en promedio la región reportaba un 1.8% en 2010. Finalmente se repasan los últimos ciclos económicos y la lógica correlación entre ciclos de crisis y reducción de la inversión tanto pública como privada, y viceversa.

Previo a analizar ciertos casos de estudio por país, el documento de CAF (Vassallo, 2015) propone repasar las características de los procesos de APPs en el continente, algo que servirá para comprender cuál es la posición de Uruguay con respecto a la madurez de la herramienta. Se comenta que existe un diverso grado de madurez de la estructura de APPs en los países latinoamericanos, en algunos han existido importantes trabas a su desarrollo, en algunos casos debido a imposiciones ideológicas más que a argumentos vinculados a la eficiencia del proceso. También se evidencian diferencias a nivel regulatorio (por ejemplo en la duración de los contratos), mientras que algunos países han modificado su legislación original para afinar el alcance de las APPs y corregir defectos.

Continuando con las características comunes en el continente, los países coinciden en la creación de unidades especializadas, diferenciándose tal vez en el grado de compromiso con todas las etapas de los proyectos y en el ministerio del cual dependen. Al igual que en Uruguay, en todo el continente han predominado los proyectos de transporte, principalmente la construcción o reconstrucción de carreteras, mientras que también aparecen proyectos vinculados a la generación de energía.

El documento del CAF (Vassallo, 2015) presenta dos conceptos vinculados a los tipos de proyecto de APPs, en primer lugar se tienen los proyectos Brownfield, los cuales predominaron desde fines de los 80 cuando la herramienta comenzó a aparecer en el continente, estos contratos implican el mantenimiento y explotación, o la construcción de alguna ampliación de infraestructuras ya existentes. Por otro lado se tienen los llamados “Proyectos Greenfield”, modalidad vinculada a la generación de nuevas infraestructuras y que comenzó a tener más protagonismo en los últimos años debido principalmente a los proyectos energéticos.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, un aspecto fundamental en el proceso de P.P.P. o APP es su elección por sobre otras opciones debido a ser la más conveniente (artículo 2 de la Ley N° 18.786). En ese sentido, a lo largo del continente se ha utilizado mayormente el procedimiento de “valor por dinero” para comparar todos los costos y riesgos que implicaría ejecutar un proyecto a través de una APP frente a la comparativa de hacerlo bajo la forma tradicional sin la participación del sector privado. Al igual que como está previsto en Uruguay, el sector privado puede proponer las iniciativas, y se da la particularidad de que en algunos países se le otorga un premio por la idea aportada a modo de incentivo.

Continuando con el análisis de los procesos de APP en América Latina y en base al informe del CAF (Vassallo, 2015), se conoce que a la hora de la licitación, predomina la licitación abierta considerando ciertos criterios establecidos, suelen exigirse requisitos de solvencia económica y financiera a los oferentes así como también una cierta experiencia en el tipo de obra a realizar.

Casi finalizando el repaso, se analiza un aspecto fundamental de la esencia de los P.P.P. o APP como es la asignación de riesgos. El documento menciona que en todos los países se suele perseguir el supuesto clásico basado en que los riesgos deben asignarse a los agentes que mejor puedan controlarlos, por ejemplo los riesgos de mercado al sector privado y los riesgos que son muy difíciles de controlar al sector público. Sin embargo, suele pasar que aparecen proyectos con muy poca rentabilidad y/o riesgos elevados, lo que los hace poco atractivos para el sector privado, por lo que se necesita que el sector público los respalde financieramente para que puedan realizarse. Un riesgo muy importante de acuerdo a la revisión de los casos de estudio en el continente por parte del informe del CAF (Vassallo, 2015) es el riesgo de demanda, el cual suele asignarse al sector privado y presenta grandes dificultades para calcularse, se observará más adelante que se propone para mitigarlo.

Finalmente, el último elemento característico de las APP que se analiza es el financiamiento, donde aparece la importancia de la banca pública e instituciones de desarrollo para financiar la parte que

no involucra al privado, así como la emisión de títulos de capitales, algo que fue muy utilizado por ejemplo en Chile.

El documento continúa (Vassallo, 2015) con casos de estudio (en los que el presente trabajo no se detendrá) para continuar con aspectos que consideran desafíos o problemas a resolver. A nivel de lo que se pueden llamar fracasos o problemas de los proyectos, el informe (Vassallo, 2015) destaca el desconocimiento del proceso de licitación, el incumplimiento de los contratos o la falta de un marco jurídico y legislativo transparente en varios países y períodos de tiempo. Un segundo problema es la falta de coordinación entre las múltiples instituciones que participan en los procesos de APPs, algo que fue visto en principio como una virtud (implicaba independencia y clara asignación de responsabilidades), muchas veces provocó demoras por ineficiencia, falta de coordinación y claridad en la definición de responsabilidades.

Dentro de las propuestas para reducir estos y otros problemas, los autores incentivan la participación de los mecanismos interinstitucionales de cooperación y las instituciones de desarrollo multilateral como lo es CAF, quienes buscan difundir y apoyar tanto el marco jurídico como financiero para impulsar el desarrollo de infraestructura en la región.

Existen planes estratégicos en algunos países del continente focalizados a lograr un aumento de la inversión en infraestructura, concentrándose en un aumento de los contratos de APPs, el informe (Vassallo, 2015) sugiere realizar reformas en los sistemas de forma de incentivar la participación privada en el financiamiento y ejecución de proyectos de infraestructura, buscando por ejemplo el financiamiento de los mercados internacionales de capital.

Para finalizar, el documento del CAF (Vassallo, 2015) se realiza preguntas acerca del proceso de APPs que resultan apropiadas para el presente trabajo ya que pueden trasladarse de forma directa a la experiencia uruguaya e intentar responderlas durante el trabajo. En primer lugar se pregunta si las APPs mejoran la calidad de los servicios brindados, la respuesta según los casos de estudio es afirmativa ya que estas mejoras hubieran sido difícilmente posibles sin acudir a sistemas de financiamiento privado, debido a restricciones presupuestales y la poca flexibilidad en la misma materia. A su vez se resalta la relevancia de la separación de roles de supervisor y gestor que generan incentivos para que el gestor realice correctamente su trabajo. En segundo lugar se preguntan si las APPs son más costosas que los mecanismos tradicionales, aquí la respuesta parece ser más difícil ya que no siempre se tiene la totalidad de los costos a disposición y además

se dificulta la comparación con otros mecanismos, esto se debe a los sobrecostos (los pagan usuarios finales o ciudadanos mediante impuestos), además de que se deben considerar aspectos como la calidad de los servicios más allá del costo.

Otra interrogante es lo que necesita un gobierno para tener éxito en una APP, la experiencia parece indicar que tanto el marco institucional como la experiencia en ese tipo de obras es importante para el éxito pero no lo garantizan ya que siempre existen imprevistos que escapan a lo que se quiere anticipar. Sobre esto último, se preguntan sobre las soluciones a la incertidumbre en las previsiones, aquí vuelve a aparecer la importancia del riesgo de demanda, la sugerencia pasa por ser flexibles en los contratos a la hora de exigir ampliaciones de acuerdo a cambios en la demanda efectiva. Otro punto para sugerir es sobre el proceso de licitación, los autores indican que se debe publicitar correctamente el contrato para ampliar el universo de oferentes y evitar la situación de tener un único candidato así como evitar las ofertas consideradas “temerarias” (agregar reglas a la licitación, ejemplo: Eliminar quienes excedan en un 10% a la mediana de las ofertas). Sobre el problema de los sobrecostos, proponen mejorar los estudios de perfectibilidad y los estudios de demanda, además se debe aclarar en las licitaciones que el gobierno solo aceptará sobrecostos por interés público (transferir el riesgo constructivo al privado).

Sobre las renegociaciones, proponen restringirse solamente a causas de interés público y que estas modificaciones en los contratos se supervisen por expertos independientes y sean previstas de antemano para evitar arbitrariedad. En penúltimo lugar, se concentran sobre el tema de la aceptación social de las APPs, algo importante en el continente ya que en muchos países han tenido rechazo, se aclara que las personas tienden a oponerse cuando no logran justificar el costo o les parece demasiado elevado, sumando la dificultad de que no siempre coinciden los beneficios de los usuarios con los beneficios sociales (ejemplo mejora de condiciones carcelarias), por lo tanto los decisores públicos deberán diagramar los proyectos anticipando estas preferencias. Por último, se realizan recomendaciones para la asignación de riesgos, se propone evitar transferir riesgos de expropiación al sector privado mientras que se recomienda hacerlo en mayor medida cuando se trata de contratos por indicadores de calidad, de forma de que pueden generar un mayor bienestar social.

A modo de conclusión, el informe del CAF (Vassallo, 2015) reúne una serie de elementos de diagnóstico sobre el grado de madurez del mecanismo en Latinoamérica, dichos elementos también se observan en Uruguay (sobrecostos, demoras en plazos, fallas en estimación de la demanda, dificultad en la coordinación institucional, aceptación social de la herramienta) por lo que las

recomendaciones que se brindan al finalizar el documento son trasladables y serán consideradas a lo largo del trabajo.

*Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2021/22 Infrascopes*

El segundo documento que se analizará para la comparación de Uruguay con el resto del continente a nivel de P.P.P. será el Índice Infrascopes desarrollado por Economist Impact (formalmente la Economist Intelligence Unit de The Economist) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se considera que este documento puede complementar lo aportado por el informe del CAF (Vassallo, 2015) ya que brinda no sólo una posición a nivel de ranking en varias áreas relacionadas a P.P.P. si no también un resumen de la situación en cada país, por lo que es posible incorporar la visión internacional sobre el mecanismo en Uruguay.

En su última edición (Economist Impact, 2022), el índice ubica a Uruguay en el tercer lugar en un total de 26 países latinoamericanos con respecto al clima favorable para la aplicación de la herramienta de P.P.P., solo detrás de Brasil y Chile, y ascendiendo desde la séptima posición que había conseguido en la edición de 2019. Si bien se adjuntaran las tablas de cada uno de los elementos que considera el índice en el apéndice, se constata que el mismo se conforma por los siguientes componentes (entre paréntesis la posición de Uruguay): 1- Regulaciones e Instituciones (7°) 2- Preparación de los proyectos y sustentabilidad (8°) 3- Financiamiento (3°) 4- Gestión de riesgos y seguimiento de los contratos (3°) 5- Evaluación de desempeño e impacto (4°).

El informe (Economist Impact, 2022) introduce brevemente la historia del mecanismo en Uruguay, destacando que en el periodo 2012-2019 significó el 23% de la inversión en infraestructura. Luego de mencionar los principales proyectos y explicar cómo funciona el mecanismo a nivel de los agentes participantes (ya desarrollado en el trabajo), parece interesante que se centren en los cambios propuestos por la nueva administración basados en la sustitución de la herramienta P.P.P. por los contratos Cremaf para las obras viales, destacando que suelen implicar contratos de menos inversión y duración, cabe aclarar que los contratos Cremaf se desarrollarán en la próxima sección del trabajo.

Pasando al análisis sobre la situación de las P.P.P. en Uruguay, el informe (Economist Impact, 2022) destaca la preocupación de los agentes políticos por los costos y las demoras de los proyectos, mencionando que en la Ley 19.889 (L.U.C.) se introduce a través de los artículos 353-354 (sección

sobre “Eficiencia del Estado”) el desarrollo de un Plan Estratégico de Fortalecimiento de Infraestructura, buscando centralizar todas las etapas de los proyectos en una única entidad, con el objetivo fundamental de reducir los plazos, principalmente en las etapas previas al contrato.

Se destaca la confianza institucional que se traslada al sector privado, quien puede confiar en que los contratos se cumplirán a pesar de los cambios de mando. También se resalta como fortaleza la gestión de riesgos y el seguimiento de los contratos en comparación con la región, por ejemplo la realización de análisis ex-post para evaluar el desempeño de proyectos ya operativos y presentación de informes que incluyen ratios financieros. Por último destaca las ventajas sobre el financiamiento a través del acceso a mercados sólidos de capital gracias a procesos confiables de auditorías financieras y el seguimiento de los estándares internacionales.

En relación a los desafíos y aspectos a mejorar, el Índice Infrascopes vuelve a mencionar las críticas por parte del sector político a los costos y demoras de los proyectos y su preferencia por los contratos Cremaf para los nuevos proyectos viales a pesar de que estos no son convenientes para grandes obras de infraestructura. Más allá de estas dificultades más de carácter político, se mencionan como debilidades las áreas del índice referidas a la preparación y sostenibilidad de los proyectos, con dificultades a la hora de la selección de los mismos, si bien no desarrolla las razones, se adelanta de acuerdo a lo obtenido en las entrevistas realizadas para este trabajo que la razón se debe a que muchas veces los proyectos se escogen más por motivos presupuestarios que por convicción de que P.P.P. es la mejor modalidad, violando uno de los principios más destacados de la ley y es que solamente se elegirá la modalidad P.P.P. cuando se compruebe que es la más eficiente de las opciones. La sección sobre Uruguay finaliza concluyendo que existe margen para que se logre reducir el problema de demoras en los proyectos a través del fortalecimiento de la preparación de los proyectos y un mejor seguimiento institucional de las operaciones y resultados de los proyectos, de forma de no prescindir del mecanismo P.P.P. para proyectos de gran escala.

### **Resumen de entrevistas**

En esta sección del trabajo se presentará el resumen de las entrevistas realizadas por los integrantes del grupo. La idea de las entrevistas es incorporar una visión práctica de la temática, teniendo la opinión de alguno de los actores del proceso para poder incorporar argumentos próximos al día a día de las ventajas y dificultades que presenta el mecanismo de P.P.P. La elección de los entrevistados implicó incorporar la mirada desde distintos ángulos del mecanismo, en primer lugar la Unidad de Proyectos del M.E.F. será clave a través del aporte de su conocimiento técnico sobre los proyectos, con un énfasis en la parte de viabilidad financiera de los mismos. En segundo

lugar, la entrevista al ex Director Nacional de Vialidad del M.T.O.P. otorgará un enfoque desde las necesidades de la administración contratante. En tercer lugar se tendrá una entrevista al ex asesor del M.T.O.P. y actual Supervisor del Contrato del Proyecto P.P.P. Educativo 3, también con una visión técnica de las ventajas del mecanismo en las distintas etapas y proyectos. Se finalizará con una entrevista al Especialista Líder en Transporte en el BID, con un perfil académico que aportará desde la teoría a comprender mejor esta herramienta.

En relación a las preguntas, se agrega el listado de las mismas para las 4 entrevistas en los anexos del trabajo.

#### *Entrevista a la Unidad de Proyectos del M.E.F. - lunes 31/10/2022*

La entrevista fue realizada a 4 de los 5 integrantes de la Unidad de Proyectos, conformada en total por 3 economistas, un contador y una abogada (Silvina Panizza, Verónica Baldovino, Luisa Olivera, Gabriela Tobias y Thiago Tinoco). Se comenzó preguntando por los plazos del mecanismo, con la intención de obtener información sobre los plazos que ellos mencionaron como “factibles”, ya que los teóricos se conocen a través de la normativa. En este sentido se recordó que idealmente se trata de 12 meses de estructuración, desde la propuesta del proyecto hasta el llamado a licitación, seguido de 6 meses para la recepción de ofertas y 6 de evaluación de las mismas por parte de la administración, por último mencionaron 6 meses adicionales para la estructuración financiera donde el privado deberá realizar el cierre financiero y comenzar la obra. En la práctica sin embargo se mencionó que el proceso licitatorio suele llevar más tiempo del pautado debido a prórrogas otorgadas, así como también la etapa evaluatoria suele extenderse, pasando de 6 meses a 9 en el caso de los proyectos del M.T.O.P. En relación a las causas de las demoras, los entrevistados afirmaron que en la etapa de estructuración se debe a que la administración no siempre tiene definida la idea y suele haber cambios sobre el transcurso del proyecto, mientras que en la etapa de evaluación se cree que el plazo de 6 meses es insuficiente debido a falta de recursos (equipos con dedicación parcial), trámites, burocracia excesiva y falta de experiencia en algunos proyectos. Por último se menciona que la etapa de cierre financiero nunca pudo cumplir con los plazos, existiendo constantes diferencias entre los financistas y las empresas hasta lograr los acuerdos.

La entrevista continúa consultando sobre el número de informes que realiza la Unidad, pensando en la posibilidad de optimizar el número para algún proyecto y así poder reducir los plazos, ante esto los entrevistados aclaran que la normativa ha tenido varios cambios en esa dirección, encontrándose ahora en el mínimo en cuanto a estudios obligatorios. Luego de las primeras dos preguntas referidas a los plazos, la entrevista se dirigió hacia la transferencia de riesgos entre

agentes y la elaboración de los contratos, teniendo como primera respuesta el dato de que por ejemplo no han existido sobrecostos en las obras que no tuviesen que ver con obras adicionales solicitadas por las administración, es decir que en ese sentido los mecanismos establecidos en el pliego han funcionado para mitigar el riesgo de sobrecostos y estos han sido pagados por el sector privado por errores de cálculo y no por el sector público, sucediendo lo mismo con los sobreplazos (han estado dentro de los márgenes que evitaban ese pago).

En relación a la asignación de riesgos, se tenía interés en conocer cómo funcionaba el riesgo de demanda, donde los entrevistados informaron que en los proyectos del M.T.O.P. se paga 100% por disponibilidad y además existen cláusulas sobre el desvío del tránsito que permitan renegociar los pagos (no se han hecho rutas con peajes donde el efecto de cambios en la demanda sería directo), por lo que el privado no estaría asumiendo ese riesgo reportado como importante en los informes sobre el continente mencionado anteriormente.

La entrevista continua en base a las voces contrarias al mecanismo, consultando qué evaluación hacia la Unidad sobre los costos de los proyectos en relación a las opciones tradicionales de obra pública y a los contratos Cremaf que pueden instaurarse de ahora en más para las obras del M.T.O.P. En relación a esto los entrevistados aclaran que un mayor costo siempre puede asociarse a una transferencia de riesgos, y coinciden en que no deberían evaluarse sólo los costos sino también incluir la calidad de las obras, donde en P.P.P. existen más incentivos a asegurar la calidad ya que si el mantenimiento no se realiza se comprometen los pagos ya que los mismos son por disponibilidad del servicio. En comparación con los contratos Cremaf se aclara por parte de la Unidad que al tener una menor duración de contrato existen menores incentivos a utilizar materiales más costosos ya que la obra retornará a manos del sector público antes que en P.P.P (donde una mayor inversión puede implicar menores costos de mantenimiento).

Comentan que, en relación al incentivo asociado a las P.P.P., se han realizado por parte del privado tramos viales adicionales que no estaban requeridos en el pliego o la adquisición de maquinaria especial, debido a que esta modalidad considera plazos extensos por lo que realizar éste tipo de inversiones es de provecho para el privado. Consultando en cuanto a la situación de Uruguay en la implementación de P.P.P. en comparación a la región nos comentan que se ubica en el 3° puesto del índice Infrascopes 2021/2022 a nivel de Latinoamérica. Dicho índice, desarrollado por el Economist Impact y comisionado por el BID, “evalúa la capacidad de los países para movilizar inversión privada

a través de Asociaciones Público-Privadas (APP)”<sup>1</sup>. En el período anterior Uruguay se encontraba en el 7° lugar, y mencionan que se puede observar diferentes categorías que componen el índice, siendo más fuerte Uruguay en oferta de financiamiento, la calidad de la ofertas, cantidad de oferentes, marco normativo, institucionalidad, equipos y capacitación. En la categoría que se encuentra más débil es en la selección de los proyectos, donde se considera que no ha sido óptima debido a que los proyectos que se han llevado adelante por P.P.P. fueron propuestos por la Administración, no encontrándose en Uruguay un banco de proyectos de donde se pueda seleccionar el más factible a realizar bajo el régimen P.P.P. Específicamente en Uruguay se presenta, cuando asume una nueva Administración, una cartera de proyectos que considera urgente realizar y luego se define entre ellos cuál es posible realizar por vía tradicional o por P.P.P., priorizando la restricción presupuestal para la elección. Esta categoría utilizada en el índice también incluye el factor ambiental, el cual actualmente no se encuentra incorporado explícitamente en los proyectos de Uruguay según los entrevistados.

Desde el punto de vista de la Unidad de Proyectos, consideran que en relación al régimen P.P.P. existe una fuerte institucionalidad, con un marco normativo sólido y equipos capacitados, sumado al marco macroeconómico estable del país que permite que sea atractivo para las empresas internacionales participar e invertir, lo que favorece también la competencia.

---

<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. (13 de Julio de 2022). *Infrascopio, lanzado por el BID y Economist Impact, muestra mejoras del entorno para APP en la región*. <https://www.iadb.org/es/noticias/infrascopio-lanzado-por-el-bid-y-economist-impact-muestra-mejoras-del-entorno-para-app-en>

**Figura 1**

*The 2021/22 Infrascope. Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean*

**Infrascope 2021/22 Overall Score**  
(neutral weights)

Rank		Score /100
1	Brazil	76.3
2	Chile	75.3
3	Uruguay	66.8
4	Colombia	66.4
5	Peru	63.4
6	Panama	61.1
7	Costa Rica	60.7
8	El Salvador	58.1
9	Guatemala	57.2
10	Dominican Republic	57.1
11	Mexico	56.9
12	Jamaica	54.8
13	Honduras	54.6
14	Paraguay	53.4
15	Ecuador	48.7
16	Argentina	48.0
	<b>AVERAGE</b>	<b>47.3</b>
17	Nicaragua	44.2
18	Guyana	42.1
19	Bahamas	37.0
20	Haiti	27.5
21	Trinidad and Tobago	25.3
22	Bolivia	23.8
23	Belize	21.8
24	Barbados	18.0
25	Venezuela	17.4
26	Suriname	13.9

■ MATURE (80 to 100) ■ DEVELOPED (60 to <80)  
■ EMERGING (30 to <60) ■ NASCENT (0 to <30)

Score 0-100 where 100=best. Rank out of 26 countries across LAC, 1=best, = before the rank indicates a tie.

Nota. Adaptado de *The 2021/22 Infrascope. Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean* (p.13), 2022, Economist Impact ([https://infrascope.wpengine.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU\\_INFRASCOPE\\_2021\\_12.pdf](https://infrascope.wpengine.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU_INFRASCOPE_2021_12.pdf))

Llegando al final de la entrevista, se les consulta a los entrevistados sobre la visión de la sociedad uruguaya sobre el mecanismo, los entrevistados consideran que el mismo no ha sido defendido lo suficiente desde el ámbito político y promocionado según sus ventajas, algo que llevó a que gran parte de la población no lo comprendiera y se guiara por informes de prensa que se enfocaban en que el procedimiento es costoso y lento, por lo que la visión es seguramente más negativa que la que podría existir si se transmitieran correctamente los beneficios de los proyectos de P.P.P.

*Entrevista a Leonardo Cola Seveso - ex Director Nacional de Vialidad del M.T.O.P. - lunes 14/11/2022*

Se realizó la entrevista al ex Director Nacional de Vialidad del M.T.O.P., Sr. Leonardo Cola Seveso, el cual desempeñó funciones en el período 2015-2020. En ese período dicha Dirección ejecutó US \$3.600 millones en inversiones, y comenta que con la herramienta P.P.P. se realizaron 7 proyectos los cuales ascendieron a un monto total de US \$200 millones aproximadamente. Asimismo recalca que de los 7 proyectos de P.P.P., 5 de ellos se pusieron en funcionamiento en ese período y 2 no

comenzaron. En relación al inicio del vínculo del M.T.O.P. con las P.P.P., Leonardo menciona que ocurrió a partir de 2016 (recuerda que el modelo que se importó fue el de Inglaterra) con 3 líneas de trabajo, una de ellas enfocada al área vial y que implicó el diseño de 8 proyectos viales. Sobre la preparación de los equipos de trabajo, se menciona que comenzó en altos niveles jerárquicos, contando con importante ayuda de parte de O.P.P. y de expertos como Alexis Gerschuni (tercera entrevista para este trabajo) pero que el proceso necesitó de mucho “ensayo y error” para lograr perfeccionarse.

Comenzando a analizar el mecanismo de P.P.P., Leonardo menciona que en el M.T.O.P. su aplicación implicaba un trabajo triple entre el M.E.F., O.P.P. y el M.T.O.P., generando dificultades de coordinación ya que pueden existir tres tipos de opiniones (visión macro de O.P.P., visión financiera-contable del M.E.F. y una visión de necesidades del M.T.O.P.), diferenciándolo de otras opciones para realizar obras públicas. Sobre esto último, Leonardo reflexiona sobre la necesidad de tener una única oficina que nucleara todos los proyectos de P.P.P., manteniendo en un segundo nivel las tres oficinas técnicas.

Al preguntar sobre las críticas que ha tenido el mecanismo en virtud de los plazos y costos, Leonardo considera que si bien la herramienta es cara, se debe considerar el plazo de la financiación y la inversión inicial de los proyectos, así como el servicio de mantenimiento que está cubierto en el contrato, por lo tanto calcular el costo total del proyecto para compararlo con otra forma de realizar la obra es complejo y considera que el resultado ha sido muy bueno en términos de la calidad del servicio. En relación a los plazos, Leonardo considera que fue un aspecto muy complejo, la experiencia marcó que los tiempos que establece la ley no se cumplían y siempre se requerían prórrogas ya que eran “virtualmente imposibles”, remarcando una mayor complejidad en la etapa de cierre financiero. El entrevistado considera que se fue muy exigente u optimista con el establecimiento de los plazos, analizando la experiencia en la región y el resto del mundo. A su vez, plantea que debido a los plazos, el mecanismo puede resultar poco atractivo para el sector político, ya que todo el proceso hasta la inauguración de las obras puede alcanzar o superar los 5 años, excediendo un periodo de mandato.

Si bien se plantea como un problema el tema de los plazos, Leonardo resalta que cuando la obra inicia, esta se desarrolla con velocidad debido a la capacidad de subcontratación que tiene la empresa adjudicada. En relación a la mencionada dificultad que provoca el cierre financiero, si bien es una etapa que corresponde al actor privado, Leonardo considera que las negociaciones con los

financiadores (ej: bancos) son demasiado complejas debido a la transferencia de riesgos actual que otorgan los contratos, se menciona como ejemplo un caso de éxito donde la empresa adjudicada logró un primer financiamiento para la mitad del plazo del contrato (10 años) y al constatarse los buenos resultados, luego consiguió para la segunda mitad, Leonardo considera que la Unidad de Proyectos podría pensar en este tipo de alternativas para reducir los plazos efectivos del cierre financiero.

La entrevista continúa preguntando sobre los recientes contratos Cremaf que se promocionan para las nuevas obras viales. Leonardo menciona que no está convencido de que necesariamente sean más baratos que una P.P.P., pero admite que tienen la ventaja de ser administrados solamente por el M.T.O.P. de forma que se evita la triple administración comentada al inicio de la entrevista, mientras que los plazos también son menores y es una herramienta ya comprobada en la región. De todas maneras el entrevistado considera que las dos herramientas deberían coexistir ya que son muy diferentes en relación a los riesgos transferidos y principalmente a los servicios que ofrecen, aunque restricciones presupuestales pueden explicar una preferencia por los contratos Cremaf.

Al igual que en la entrevista a la Unidad de Proyectos, esta entrevista culminó preguntando sobre el nivel de conocimiento y aceptación que tenía la sociedad uruguaya sobre el mecanismo de P.P.P., Leonardo reflexiona que la herramienta es sumamente compleja y que de hecho los propios actores que trabajaron con ella tuvieron muchas dudas durante esos años y que intentar explicar como funciona a la población es complejo, sugiere que sería más sencillo si se pensara como una concesión que establece cierto nivel de servicio a brindar, sin controlar tanto cada paso de la empresa adjudicada (algo así como evaluación por resultados y no por procesos).

*Entrevista a Alexis Gerschuni - Supervisor del Contrato del Proyecto P.P.P. Educativo 3 y ex Asesor del M.T.O.P. - Viernes 18/11/2022*

Se llevó a cabo la entrevista al Ec. Alexis Gerschuni quien actualmente se encuentra desempeñando funciones como supervisor del contrato P.P.P. educativo 3. Sin embargo, estuvo vinculado a la Unidad de Proyectos P.P.P. del MEF en 2013, donde participaba en las diferentes etapas que lleva adelante la Unidad así como brindar apoyo a las administraciones contratantes al momento de evaluación de ofertas. Luego en 2015 comenzó a trabajar en las P.P.P. viales del M.T.O.P., participando tanto en las comisiones asesoras como en un rol más operativo al momento en que los proyectos comenzaban a implementarse.

Consultando en cuanto a las ventajas del mecanismo P.P.P. frente al de obra pública tradicional y concesión de obra pública, comenta que por ejemplo hay muchas similitudes tanto en la ley de concesiones como en la ley de P.P.P., dado el modelo P.P.P. que se importó en Uruguay, por lo que prefiere pasar a compararlo con el mecanismo más tradicional. Considera que P.P.P. y Obra Pública son mecanismos complementarios y su elección depende del tipo de proyecto a realizarse. Por otro lado, aclara que lo que logran las P.P.P. es generar que se alineen los incentivos, ya que los privados buscarán maximizar beneficios y para ello deberán cumplir con determinados estándares y así alcanzar un buen estado de la obra al final del proyecto, ya que por ejemplo comenzarán las obras con saldo negativo por el dinero que ya aportaron al inicio y esto repercute a la hora de las negociaciones. En contraposición con la obra pública tradicional donde el privado busca realizar la obra en el menor tiempo y al menor costo, sin que luego de finalizada la misma tenga alguna responsabilidad asociada a su mantenimiento o conservación.

Otro de los aspectos que destaca en las P.P.P. es el acceso a una fuente de financiamiento diferente a la de obra pública tradicional, y a pesar de que esto encarece el proyecto de P.P.P., se incorpora un nuevo actor, el “prestamista senior” (80% de la inversión aproximadamente), quien además de controlar al privado controla que éste cumpla con el contrato y nivel de servicio de forma correcta a fin de recuperar su dinero.

En relación a los plazos, se explica que tanto para un proyecto P.P.P. como para uno de obra pública tradicional “es un poco injusto” compararlas en este aspecto. Para ambos mecanismos se realizan un conjunto de estudios previos que son importantes a los efectos de llevar a cabo una buena obra. Sin embargo, el procedimiento de estudios previos asociado a los proyectos P.P.P. es más completo, además de involucrar diversos actores que dan su conformidad antes de publicar el llamado como también intervienen antes de adjudicar el proyecto. Luego se menciona el cierre financiero, etapa que insume mucho más tiempo que el previsto según se comentó también en anteriores entrevistas, y se puntualiza que no había antecedentes en el país de la realización de esta etapa y existió una curva de aprendizaje desde la creación de la ley. Asimismo aporta que en la práctica una de las razones que enlentece el cierre financiero es que se otorga la financiación de un proyecto después de que la administración aprobó el proyecto ejecutivo en su totalidad. Esto se debe a que se busca mitigar riesgos asociados a los costos de dicho proyecto. Según Alexis, otro punto que enlentece esta etapa es que en Uruguay no se permite solapar la firma del contrato con la confirmación del financiamiento (salvo en el proyecto Ferrocarril Central, donde se permitió agregar una cláusula y firmar el contrato considerando el avance del cierre financiero, ahorrando muchos meses).

El entrevistado termina concluyendo sobre el tema plazos que muchas veces la demora en la instancia de cierre financiero viene dada por la demora en la aprobación del proyecto ejecutivo, sin embargo incorpora el dato de que en comparación con el mundo los plazos han sido razonables aunque reflexiona que existe aún margen para acortar los tiempos.

La entrevista continúa consultando sobre los costos del mecanismo, Alexis considera que las críticas han sido injustas en términos de costos ya que no se consideran aspectos como el financiamiento, duración de los contratos, costos de mantenimiento, valor tiempo del dinero, etc. En su opinión, es cierto que el mecanismo de P.P.P. puede resultar más costoso que acudir a un préstamos multilateral y realizar la obra, pero esa deuda no está asociada de ninguna manera al éxito del proyecto como sucede con las P.P.P. por lo que el nivel de riesgos es sumamente distinto, a su vez, el prestamista puede coincidir para ambas opciones, pero cobrando más caro en el caso de P.P.P. ya que el destinatario no será un país si no una empresa. Al realizar un equivalente de riesgos (lo que hace la Metodología de valor por dinero), será correcto tomar la decisión de qué mecanismo escoger, recordando que no siempre P.P.P. será la mejor opción. El entrevistado concluye reflexionando sobre la transferencia de riesgos, mencionando que tal vez podría haber sido menor (por ejemplo no asociando el 100% del pago a la disponibilidad), logrando un modelo “más híbrido” que permitiese financiamiento más barato, nuevamente trayendo a consideración el proyecto del Ferrocarril Central donde se establecieron pagos previos a la finalización de la obra. A su vez se menciona que realmente se conocerá si la transferencia de riesgo fue exitosa cuando comiencen las etapas de mantenimiento y reconstrucción y no existan dificultades (re-negociaciones) con las empresas.

Al igual que en otras entrevistas, se le consultó a Alexis sobre los contratos Cremaf, en ese sentido el entrevistado considera que uno no es necesariamente mejor a otro, aunque el segundo “nace” de la experiencia del primero, y a nivel técnico son muy similares, por lo que se puede desprender de la entrevista que el hecho de querer promocionar los Cremaf por sobre los P.P.P. puede tener más que ver con una motivación política de plantear una herramienta diferente a la que se utilizaba en otra administración que verdaderamente a ventajas de la misma por sobre la otra. De todas maneras, Alexis reflexiona que Cremaf es más barato pero por aspectos razonables como la duración del contrato (menos riesgos y “menos obra”), y con menor extensión de plazos por menor participación de actores (por ejemplo no participa O.P.P. ni el Tribunal de Cuentas) y menor control (por ejemplo los inversores no son analizados por la SENACLAFT), por lo que la comparación vuelve a ser injusta con P.P.P.

El entrevistado concluye que de todas maneras es positivo que surjan los contratos Cremaf como opción entre Obra Pública y P.P.P., pudiendo coexistir sin la necesidad de suplantar uno por otro.

La entrevista llega a etapas finales consultándole a Alexis sobre la percepción de la ciudadanía sobre el mecanismo P.P.P., el entrevistado reflexiona que la opinión predominante sigue siendo que el mecanismo es “lento y caro”, pero que la información no es suficiente para que el ciudadano obtenga sus propias conclusiones más allá de ese mensaje que se difunde desde algunos actores. Esto último es referido a que por ejemplo difícilmente el usuario conozca que rutas (o escuelas) fueron hechas con el mecanismo P.P.P., debido fundamentalmente a que el pago de los proyectos no está dado por los usuarios finales.

Finalmente, el entrevistado desea retomar el caso que considera de éxito del Ferrocarril Central, haciendo hincapié en que es posible realizar modificaciones para acelerar el plazo de cierre financiero, así como incorporar condiciones como la sustitución de la importación de los durmientes de hormigón para obtener un mayor puntaje a la hora de la selección del oferente. Por último, Alexis cierra la entrevista recomendando (debido a la experiencia en los distintos proyectos) agregar una variable de robustez a las de precio y calidad, ya que han existido casos donde las empresas ofrecen un precio bajo y una calidad muy buena, generando desconfianza a la hora de obtener el financiamiento.

#### *Entrevista a Andrés Pereyra Da Luz- Especialista Líder en Transporte en BID - Miércoles 23/11/2022*

La entrevista fue realizada al Ec. Andrés Pereyra Da Luz, profesor de la Universidad de la República, quien se desempeña actualmente en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como Especialista de Transporte tanto para Uruguay como para otros países de la región como Chile, Argentina, Paraguay, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. Además anteriormente fue Gerente General de la Corporación Vial del Uruguay (CVU). Se enfoca actualmente en el financiamiento de infraestructura del sector público, en este sentido asesora y asiste en las estrategias de financiamiento para que así los países puedan cubrir las inversiones tanto con financiamiento público como privado. En virtud de esto es que se encuentra involucrado con los proyectos de P.P.P. Consultado por el artículo de su autoría “Articulación Público – Privada en el financiamiento de la infraestructura de las carreteras en Uruguay” (Pereyra, A., 2009), comenta que en él se concluye que la experiencia de Uruguay con la CVU es particular ya que se utiliza el mecanismo de concesión pero no con un concesionario privado, sino con un concesionario que opera en el derecho privado pero es de propiedad pública, lo que permite resolver ciertas cuestiones que se

plantean sin incurrir en costos elevados (a diferencia de lo que sería con un concesionario privado el cual asume determinados riesgos los que se ven reflejados en los costos.)

Vinculado a esto explica que en los países una limitante a invertir en infraestructura es el registro de ésta como gasto público. Esto fue propiciando la disminución de inversión en infraestructura vial en relación a las necesidades registradas por aumento de flujos de transporte. Por lo que, esta restricción la suplen con el mecanismo P.P.P. que permite registrar la inversión en función de la duración de la misma.

Consultado en cuanto a las ventajas del mecanismo P.P.P. menciona que frente a otras alternativas, la herramienta tiene ventajas cuando se aplica en aquellas situaciones para las que fue diseñada. Su ganancia en términos de eficiencia es visible cuando se aplica a obras que son desafiantes desde el punto de vista de la ingeniería, por ejemplo, o a la hora de solucionar determinados problemas donde el sector privado, asumiendo ciertos riesgos, tiende a ser más innovador que el sector público.

En relación a las P.P.P. de transporte en Uruguay plantea que en general el instrumento no otorga soluciones distintas a las que podría llegar a ofrecer un diseñador del sector público. Por lo que concluye que “es más una inadecuación del instrumento al problema que una incapacidad o defecto” del mismo y por ende la ausencia de ganancia de eficiencias se debe a ello.

En relación a la transferencia de riesgos en los proyectos P.P.P, Andrés recuerda que en los viales no hay riesgo de demanda (no hay pago de usuarios, por ejemplo peajes) debido a que el Estado paga por la disponibilidad del servicio de la infraestructura. Aclara que en la práctica no es del todo cierto que se traslade el riesgo en su totalidad al privado ya que el Estado no deja de cumplir, en gran medida, con el pago de la inversión aunque no se cumplan ciertos estándares de calidad en la obra. Continuando con la transferencia de riesgos, Andrés abre un paréntesis interesante al hacer hincapié sobre la importancia de las capacidades institucionales (y sus hábitos) más allá de lo que indiquen los contratos, mencionando que Uruguay tiene un problema grave en cuanto al manejo de las concesiones, las cuales suelen renovarse sin una nueva licitación, por lo que el marco institucional parece ser un punto débil a la hora del cumplimiento de los contratos y los resultados estarán más correlacionados con el marco institucional que con el diseño del contrato (en el marco de contratos incompletos y a largo plazo).

Continuando con los riesgos y los costos de los proyectos, Andrés menciona que dentro del instrumento P.P.P. en las obras viales del M.T.O.P. hay dos ciclos de producción, esto debido a que

una carretera común tiene un período de vida de 10 años y por las características propias del instrumento se realizan reservas de dinero en el primer ciclo (primeros 10 años) para luego poder pagar el segundo, generando un costo financiero alto debido a estas condiciones del inversor al concesionario. Esto termina implicando la mencionada inadecuación de la herramienta P.P.P. al ciclo de vida del proyecto de carreteras en Uruguay.

Del problema mencionado en el párrafo anterior surge la introducción a la entrevista de los contratos Cremaf, el entrevistado resume que son contratos que se hacen por un período de 4 o 5 años, se pagan por disponibilidad del servicio y tienen una transferencia de riesgos menor a la de un proyecto P.P.P. Además puntualiza que son dos instrumentos similares, donde en ambos existe una inversión inicial y un mantenimiento por nivel de servicios, contando los contratos P.P.P. con un marco normativo donde se establecen determinados requisitos a cumplir y siendo los Cremaf contratos públicos. En cuanto al impacto de los Cremaf en términos de mejora de eficiencia plantea que tienen el mismo efecto de incentivos en comparación con las P.P.P., pero que al tener un período corto pueden no generar el incentivo adecuado ya que el ciclo de vida de una carretera excede al tiempo de este tipo de contratos por lo que los beneficios para el privado de hacer una carretera de muy buena calidad - en cuanto a costos de mantenimiento - podrían no ser incorporados a la hora de la toma de decisiones. Sobre este punto, Andrés concluye que en P.P.P. el contrato es demasiado extenso para este tipo de proyectos por los altos costos financieros mencionados anteriormente, mientras que con Cremaf sucede lo contrario en relación a los incentivos, por lo que comenta una propuesta que realizó junto a colegas sobre la posibilidad de tener un mecanismo intermedio, más similar al ciclo de vida del proyecto vial.

Al ser consultado por los cuestionamientos hacia los plazos de los proyectos de P.P.P., el entrevistado coincide con la visión registrada en las entrevistas previas sobre que se le exigió demasiado al mecanismo, el cual tiene una curva de aprendizaje importante y los tiempos han sido coherentes con los observados en otros países. Plantea que lo que sí le parece un problema fue la respuesta a esas críticas, la cual se basó en la eliminación de controles necesarios con el fin de reducir algunos plazos de las etapas.

Llegando al final de la entrevista, se le consulta a Andrés sobre la comparativa regional y un balance de la experiencia de P.P.P. en Uruguay, concluye que ha sido un caso de éxito pese a ciertas dificultades pero se centra en resaltar un desafío importante el cual es la ausencia de planificación

para grandes proyectos viales (los ideales para el uso de P.P.P.) mientras que lo que existe es una buena programación para obras más pequeñas y de mantenimiento.

La entrevista culminó consultándole a Andrés sobre la percepción de la ciudadanía sobre el mecanismo P.P.P., el entrevistado reflexiona que si bien las preferencias históricas de los uruguayos son por las provisiones públicas, los contratos de P.P.P. no han estado en demasiada discusión, tal vez por la ausencia de un cobro directo al usuario final.

Culminando el resumen de las 4 entrevistas realizadas, se presenta el siguiente cuadro compilando los principales hallazgos en las mismas:

Tema	Hallazgo
<u>Plazos</u>	Demoras en los plazos van en sintonía con el resto del mundo. Sin embargo hay coincidencia con respecto a que la etapa de Cierre Financiero ha sido la más compleja, sugiriendo realizar modificaciones que ayuden a que el privado obtenga financiamiento más fácilmente
<u>Costos</u>	Los entrevistados coinciden en lo injusto de la comparación del costo de una P.P.P. con el de Obra Pública tradicional sin considerar duración de contrato, costos de rehabilitación y mantenimiento, diferencias en financiamiento y asignación de riesgos
<u>Asignación de riesgos</u>	Para algunos de los entrevistados pudo haber sido excesiva, dependerá de la capacidad de las empresas para volver a hacer las rutas cuando lo establezca el contrato
<u>Cremaf</u>	Mecanismo muy similar a P.P.P., se considera útil para algunos proyectos por lo que podrían coexistir, diferencias pueden entenderse más a nivel político que técnico
<u>Consideración de la sociedad uruguaya sobre P.P.P.</u>	Los entrevistados coinciden en que la información sobre el mecanismo es muy escasa a nivel de la población general, por lo que es fácil que se imponga el discurso de es una herramienta cara y de plazos extensos

## **P.P.P. vs Obra Pública tradicional**

Si bien la comparación del mecanismo de P.P.P. para las obras del M.T.O.P. con el resto de los disponibles ha estado presente de forma transversal durante todas las secciones del trabajo, se considera positivo dedicarle una sección exclusiva a la comparación propiamente dicha para plasmar claramente las diferencias:

- Inversión inicial (financiamiento): La afronta el sector privado en el caso de P.P.P. y el Estado en el caso de Obra Pública (deuda pública a tasa soberana), esto implica una ventaja en términos presupuestales ya que no compromete la misma cantidad de recursos propios.
- Diseño: A cargo del privado en una P.P.P. y a cargo del Estado en una Obra Pública, confiando en la experiencia de la empresa ganadora de la licitación y a su vez haciéndola responsable en caso de errores de diseño, algo que no sucedería en el caso de que solamente estuviese a cargo de la ejecución.
- Transferencia de riesgos: P.P.P. permite que el 100% de los riesgos del proyecto no recaigan sobre el Estado, de forma de que si ocurre una correcta transferencia puedan aparecer incentivos para que todos los agentes busquen la máxima calidad posible a la hora de ejecutar la obra. En el caso del incumplimiento de alguna de las partes, los contratos permiten que el agente responsable se haga cargo (a través de sobrecostos, no pago por falta de disponibilidad, etc.). Un claro ejemplo es el mencionado en el punto de "Diseño", así como también el hecho de que el mantenimiento esté a cargo del mismo agente que realizó la obra, generando incentivos para la realización con la mayor calidad posible.
- Costo: Relacionado al punto anterior, puede ocurrir que el mecanismo P.P.P. implique un costo mayor al de Obra Pública o Concesión de Obra Pública, esto se explica principalmente porque a la hora de transferir riesgo a un agente es lógico y esperable que este exija un pago mayor que compense esa transferencia, por eso la importancia de decidir correctamente si el mecanismo de P.P.P. es el más adecuado y no hacerlo de acuerdo solo a restricciones presupuestales.
- Aprovechamiento del know how del privado: Algo mencionado durante el trabajo es que el mecanismo P.P.P. permite aprovechar los avances tecnológicos desarrollados por el sector privado y su conocimiento específico sobre las obras a realizar, esto no será así para todos los países ya que dependerá del grado de innovación del Estado en cuestión así como el del sector privado, pero al menos existe la posibilidad de que ocurra ese derrame.
- Plazos: Los contratos de P.P.P. en el M.T.O.P. tienen un promedio de 20 años, pero con plazos de obras que suelen aproximarse a los 2 años. Lo importante a considerar es tal vez el tiempo que transcurre entre que surge la idea del proyecto hasta que comienzan las obras,

según lo recabado y el aporte de las entrevistas, esto ha demorado 5 años en la mayoría de los casos, debido a las demoras en el cierre financiero, siendo este tal vez el punto más débil del mecanismo en comparación a la Concesión de Obra Pública o a la Obra Pública tradicional donde las obras demorarían menos en comenzar.

- **Retribución:** P.P.P. permite diversas modalidades para las contraprestaciones, incluyendo un pago mixto que incluya tanto recursos de la administración como de los usuarios, mientras que en una Obra Pública la remuneración se establece en base a un presupuesto cerrado y aprobado por la administración.
- **Competencia:** con el mecanismo P.P.P. se visualiza la participación de empresas nacionales así como internacionales lo cual brinda una buena imagen país en cuanto a cultura de competencia, incentivando la productividad e innovación de los partícipes.

### **Más allá de P.P.P.: Los contratos Cremaf**

Si bien el objetivo del trabajo fue concentrarse en las características del mecanismo de P.P.P., observando sus ventajas frente a los mecanismos tradicionales de obra pública y buscando oportunidades de mejora para el futuro, parece imposible excluir del análisis el hecho de que a partir de la asunción de la actual administración se ha puesto en escena la posibilidad de la utilización de un nuevo mecanismo: Los contratos Cremaf.

A nivel regional los contratos Cremaf (Contratos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y financiamiento) han sido aplicados en distintos países, con experiencias reconocidas en Paraguay y Perú, en Uruguay han sido propuestos fundamentalmente a través del M.T.O.P. en las discusiones parlamentarias esgrimiendo que son menos costosos para el Estado, al menos en lo que refiere a obras viales, y a su vez demandan menores plazos por reducción de trámites burocráticos y controles, funcionando como una especie de P.P.P. más pequeña (por duración de los contratos y magnitud de la inversión), aunque con muchas similitudes a nivel de las condiciones de los pliegos.

En la actualidad se conoce que los contratos Cremaf comenzarán a aplicarse en Uruguay para la realización de ampliaciones de doble vía en algunas rutas, los contratos implicarían dos años de obras (con la posibilidad de dos más de gracia), seguidos de 10 años en los cuales se paga el contrato luego de finalizarse la obra y mientras la empresa realiza el mantenimiento. Desde el gobierno se señala<sup>2</sup> que los contratos Cremaf incentivan la buena calidad de las obras ya que si las

---

<sup>2</sup> (8 de septiembre de 2020). El gobierno le “puso la lápida” a las PPP, ¿cómo piensan hacer rutas? *El País*, <https://www.elpais.com.uy>

empresas quieren ahorrar en alguna etapa del proyecto luego deberán ser responsables del mantenimiento, argumento discutible ya que también pueden establecerse indicadores de calidad en un contrato de P.P.P., además de que la menor duración del contrato también puede generar un incentivo en la dirección contraria, ya que no sería tan rentable utilizar materiales más costosos si el contrato es de menor duración que el promedio de 20 años en los P.P.P. y la obra volverá a manos públicas en menos años, sin embargo es cierto que los plazos estipulados en los contratos Cremaf son menores tanto en la duración del contrato como en las etapas previas para su adjudicación, por lo que para obras de menor envergadura parecen ser una opción interesante pero suprimir la herramienta de P.P.P. descartaría la realización de obras de mayor envergadura en el M.T.O.P.

A pesar de que los contratos Cremaf tienen aspectos favorables y que pueden resolver algunos de los fallos mencionados a lo largo del trabajo sobre el mecanismo P.P.P., los integrantes del grupo no consideran correcto suplantar definitivamente un mecanismo por otro a nivel de obras viales ya que prescindir del mecanismo P.P.P. reduciría las posibilidades de concretar obras que requieran una inversión importante y un plazo superior al que suelen abarcar los contratos Cremaf, esto se menciona ya que mientras se realizó la investigación sobre este novel mecanismo se encontraron declaraciones de importantes actores políticos mencionando que luego de finalizarse los contratos vigentes de P.P.P., no serían favorables a realizar ninguna otra obra de carácter vial mediante esta herramienta debido a que la consideran muy costosa para el Estado y con un procedimiento y control muy grande.

Se considera que el camino es intentar mitigar los costos que puedan resultar excesivos, reduciendo los tiempos de aprobación de los proyectos al mejorar la coordinación entre unidades y teniendo siempre presente el supuesto fundamental de la herramienta en la que solo será escogida si es la opción más conveniente. Por último, también se debe tener en cuenta la calidad de las obras y el costo de oportunidad para luego sí poder afirmar si el costo final para el Estado fue demasiado alto (¿Podría el Estado haber realizado una obra de igual calidad a un menor costo? ¿Contaba el Estado con los recursos necesarios para hacerlo? ¿A qué gastos renunciaría el Estado en el caso de hacerlo?).

En conclusión se considera necesario evaluar la postura de considerar reemplazar el mecanismo de P.P.P. por los contratos Cremaf debido a la presunción de un costo elevado y/o un trámite excesivamente largo, estos son problemas que se han visto tanto en la región como en Europa y los países se orientan en resolverlos en lugar de pensar en suprimir la herramienta, sobre todo pensando en que el no contar con una herramienta de este tipo para países con problemas de

financiamiento puede resultar en la no realización de obras necesarias para el desarrollo. La dirección tomada a través de los artículos de la Ley 19.889 parece correcta en cuanto a la idea de centralizar algunos procesos para reducir plazos, aspecto destacado y mencionado en la sección referida al índice Infrascopes, por lo que sería más razonable continuar en ese camino en lugar de reemplazar completamente el mecanismo.

## **Conclusiones**

El presente trabajo plantea dos preguntas en su introducción, ¿Cuáles son las características del mecanismo de P.P.P. en Uruguay que lo posicionan favorablemente en términos de eficiencia frente a otras opciones tradicionales de obra pública para las obras del M.T.O.P? ¿Qué aspectos del mecanismo son plausibles de mejora? A través del análisis del mecanismo en base a su normativa, el pliego del Proyecto Ferrocarril Central, la comparación internacional y las entrevistas realizadas, las preguntas se pueden responder de la siguiente manera:

El mecanismo de P.P.P. presenta ventajas relativas con respecto a la Obra Pública tradicional ya que logra generar los incentivos adecuados, mediante una exitosa transferencia de riesgos, para que el sector privado realice la obra con la calidad adecuada para los servicios que la Administración desea prestar, confirmando éste punto lo planteado en la hipótesis inicial. El hecho de pagar por disponibilidad de la obra reduce los riesgos asociados a errores de diseño, sobrecostos y demoras del privado mientras que se aprovechan ventajas a la hora de la innovación que pueda incorporar este actor con su conocimiento de este tipo de obras. A su vez, los controles y requisitos existentes previo al inicio de las obras fortalecen institucionalmente al mecanismo y van en camino a un uso eficiente de los recursos públicos.

En cuanto a los aspectos a mejorar, el trabajo permite concluir que parece existir en primer lugar un uso tal vez excesivo de la herramienta en cuanto se utilizó para proyectos viales que por su magnitud podrían realizarse mediante otro mecanismo menos costoso y con un contrato menor. En este sentido se considera una observación importante porque va en contra de lo establecido en el artículo 2 de la Ley 18.786 de P.P.P. el cual remarca que sólo podrán realizarse estos contratos luego de que se descarten otras modalidades que podrían resultar más satisfactorias para las finalidades públicas. En segundo lugar, son relevantes aspectos de índole institucional como la mejora en la coordinación entre organismos (con la opción de centralizar algunos procesos como plantea la Ley 19.889) o la existencia de un ente que concentre gran parte del proceso, para reducir

ciertos trámites previos al inicio de las obras. Si bien se concluye que los plazos han estado dentro de lo esperable considerando la comparativa internacional, existiendo tal vez expectativas diferentes de ciertos actores.

Se concluye que el caso de la implementación del mecanismo de P.P.P. en Uruguay analizando las obras del M.T.O.P. ha sido exitoso, consiguiendo una curva de aprendizaje esperada desde el inicio de los primeros proyectos, teniendo para revisar la elección del mecanismo en ciertas obras mientras que se suma también la opción de los contratos Cremaf, que perfectamente pueden coexistir con la herramienta analizada dada sus similitudes, diferenciándose tal vez correctamente en los plazos del contrato, y por ende en el tipo de obra en la cual se utilizará cada uno, buscando siempre el menor costo posible en cuanto a financiamiento, manteniendo el nivel esperado en las obras de infraestructura tan necesarias para Uruguay.

## **Bibliografía**

- Bertone Goycochea, A. (2021.). ¿Qué capacidades estatales se han desarrollado para la implementación de los proyectos de PPP en Uruguay?. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.
- Centro de Información Oficial, Ley N° 18786. Julio de 2011.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18786-2011#:~:text=%2D%20Son%20Contratos%20de%20Participaci%C3%B3n%20P%C3%ABlico,prestaciones%2C%20adem%C3%A1s%20de%20la%20financiaci%C3%B3n>. (Último acceso 27 de octubre de 2022)
- Decreto 17 de 2012 [Presidencia de la República actuando en Consejo de Ministros]. Reglamentación de la Ley de Participación Público Privada. 26 de enero de 2012.
- Corporación Nacional para el Desarrollo. s.f.  
<https://www.cnd.org.uy/es/institucional/quienes-somos> (Último acceso: 20 de octubre de 2022)
- de Cuentas Europeo, T. (2018). *Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. Informe especial N° 09.  
[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_09/SR\\_PPP\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf)
- 8 de septiembre de 2020. El gobierno le “puso la lápida” a las PPP, ¿Cómo piensa hacer las rutas? *El País*  
<https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/gobierno-le-puso-lapida-ppp-piensa-rutas.html>
- Freigedo, M., Fuentes, G., & Milanesi, A. (2015). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 65-98.
- Fuentes, G. (2017). ¿ Reforma silenciosa del Estado?: proceso político de la ley de Participación Público-Privada en Uruguay. *Revista de Administração Pública*, 51, 1005-1022.
- Economist Impact (2022). *Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2021/22 Infrascopes*. London: The Economist Group.  
[https://infrascopes.wpengine.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU\\_INFRASCOPE\\_2021\\_12.pdf](https://infrascopes.wpengine.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU_INFRASCOPE_2021_12.pdf)
- M.E.F.  
s.f.  
<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/participacion-publico-privada-0> (Último acceso 23 de octubre de 2022)

- s.f.  
<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-ferrocarril-central> (Último acceso 25 de octubre de 2022)
- M.T.O.P. Diciembre 2017  
[https://www.gub.uy/ministerio-transporte-obras-publicas/sites/ministerio-transporte-obras-publicas/files/2020-12/Pliego%20de%20Condiciones%20Administrativas%20FC%20Dic%202017\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-transporte-obras-publicas/sites/ministerio-transporte-obras-publicas/files/2020-12/Pliego%20de%20Condiciones%20Administrativas%20FC%20Dic%202017_0.pdf) (Último acceso 28 de octubre de 2022)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. s.f.  
<https://www.opp.gub.uy/es/participacion-publico-privada> (Último acceso 27 de octubre de 2022)
- Pereyra, A. (2009). Articulación público-privada en el financiamiento de la infraestructura de carreteras en Uruguay. *Cuadernos de Economía*, 28(50), 95-115.
- Vassallo Magro, J. M., & Izquierdo de Bartolomé, R. (2010). Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España. CAF.
- Vassallo Magro, J. M. (2015). *Asociación público privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*. Bogotá: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>
- Vassallo, J. M. (2019). Asociación Público-Privada en América Latina. Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades.

## **Anexos**

### **Entrevista Unidad de Proyectos P.P.P. - 31/10**

¿Cuántas personas integran la Unidad de proyectos? ¿Cuál es el perfil?

¿Cuáles son los plazos estimados desde que se presenta la propuesta por parte de la Administración Pública contratante hasta que se realiza el llamado?

¿Sería necesario agregar algún análisis o informe adicional que facilite el estudio del proyecto? ¿O eliminar alguno de los actuales de forma de reducir los plazos?

Según su experiencia, ¿Qué atributos necesita un gobierno para llevar a cabo exitosamente un proyecto de P.P.P.? Pregunta referida a institucionalidad, experiencia de los organismos y/o unidades

¿En qué posición considera que se encuentra Uruguay a nivel regional en cuanto a la implementación de los contratos P.P.P.? Considerando madurez, costos, tiempos de ejecución y calidad de las obras

En relación a los contratos, ¿Cómo analiza las formas en que se busca mitigar el riesgo de sobrecostos y otras renegociaciones de los contratos? ¿Qué agente suele pagar por esas modificaciones?

¿Cuál considera que debe ser la forma de reducir la incertidumbre para los agentes en este tipo de proyectos? por ejemplo el problema de estimar la demanda para un servicio

Con relación a los costos, ¿Considera que todos los proyectos han resultado menos costosos para el Estado en referencia a un mecanismo de obra pública tradicional?

Han existido voces contrarias al mecanismo de P.P.P. argumentando demoras excesivas en los plazos de los proyectos, controles y costos elevados para el Estado y a favor de mecanismos sustitutos como los contratos Cremaf, ¿Cuál es su opinión al respecto?

### **Entrevista a Leonardo Cola Seveso - ex Director Nacional de Vialidad del M.T.O.P. - 14/11**

¿Cuál es su actividad laboral actualmente?

¿Cuál era su actividad laboral en el M.T.O.P.?

¿Cuánto tiempo se desempeñó allí? ¿En qué posición?

¿Qué modalidades de contratación son utilizadas a la hora de realizar obras del M.T.O.P.? Si se utiliza más de una, ¿a qué se debe la elección?

¿Estuvo vinculado o participó en la modalidad de contratación PPP? ¿Cuál era su función?

¿Recuerda en qué contratos PPP participó?

¿Cuánto tiempo estuvo participando? (en un contrato PPP puntual) Particularmente, ¿en qué instancias intervenía?

Desde su punto de vista, ¿qué aspectos considera a mejorar?

¿Considera que la transferencia de riesgos a privados mediante proyectos PPP es correcta?

¿Sería más eficiente elegir otra modalidad contractual o mejorar las PPP?

¿Estuvo vinculado con algún contrato Cremaf? ¿Cuántos? ¿Qué opina de los mismos?

**Entrevista a Alexis Gerschuni - Supervisor del Contrato del Proyecto P.P.P. Educativo 3 y ex Asesor del M.T.O.P.- 18/11**

¿Cuál es su actividad laboral actualmente?

¿En qué etapa del proceso de una P.P.P. participa?

Dado que participa en más de una etapa:

-¿Qué ventajas observa que tiene el mecanismo de P.P.P. con respecto a las otras opciones de obras públicas en términos de eficiencia?

-¿Cuál es la etapa que considera que presenta mayores desafíos para un proyecto? puede responder enfocado a los plazos o a otra variable de interés

Considerando que ha trabajado con el mecanismo prácticamente desde su inicio en Uruguay (desde 2013), ¿Cómo evalúa el grado de madurez del mecanismo en nuestro país?

Considerando que ha participado en el perfeccionamiento de contratos P.P.P., ¿Considera que la transferencia de riesgos a privados mediante proyectos P.P.P. es óptima en Uruguay? ¿Han tenido feedback desde el sector privado al respecto?

Han existido voces críticas al mecanismo en relación a los plazos previos al inicio de las obras y al costo total, ¿Cuál es su visión al respecto?

¿Cómo observa la visión de la población uruguaya sobre el mecanismo de P.P.P.? ¿Considera que se ha proporcionado la información suficiente para defender la herramienta?

Según declaraciones en distintas entrevistas, el gobierno ha planteado sustituir el mecanismo P.P.P. para obras viales por contratos Cremaf, ¿Tiene la misma información? ¿Qué opina en caso de que se concrete esa modificación?

### **Entrevista a Andrés Pereyra Da Luz- Especialista Líder en Transporte en BID- 23/11**

¿Cuál es su actividad laboral actualmente y qué vínculos ha tenido laboralmente con los contratos de P.P.P.?

¿Qué lo motivó a investigar sobre el financiamiento público-privado en la infraestructura vial en Uruguay?

Una de nuestras hipótesis del trabajo es que el mecanismo de P.P.P. presenta ventajas comparativas en términos de eficiencia antes el mecanismo de Obra Pública tradicional, ¿Cuál es su visión al respecto?

¿Qué evaluación ha podido hacer con respecto al tema plazos en los proyectos realizados en Uruguay? ¿Y a nivel de costos?

¿Considera que la transferencia de riesgos a privados mediante proyectos P.P.P. es óptima en Uruguay?

A nivel regional, ¿Qué evaluación le merece la implementación de la herramienta P.P.P. en Uruguay? ¿Ha percibido que se ha logrado un grado de madurez? ¿Hay aún aspectos a mejorar?

Se ha promocionado desde la actual administración el uso de los llamados contratos Cremaf, ¿Que opinión tiene al respecto de ellos? ¿Considera que pueden coexistir con P.P.P. para su uso en distintos proyectos?

¿Cuál cree que es actualmente la opinión de la sociedad uruguaya sobre el mecanismo de P.P.P.? ¿Se le ha trasladado la información suficiente para su comprensión?