

La parte privada de IIRSA

por Gabriel Andrada

Sumario: Introducción. Operación de actores privados en proyectos IIRSA. Proyectos IIRSA con aporte privado. Conclusiones.

Introducción

Desde la última guerra mundial, la infraestructura, especialmente en Sudamérica, fue monopolizada por la gestión e inversión estatal, pero a partir de 1990, con las "recomendaciones" neoliberales, establecidas por el Consenso de Washington, las cuales consistían en desregulaciones estatales de todo tipo, privatizaciones de los recursos naturales y de empresas del Estado, de liberalización financiera y comercial, de apertura de los mercados al capital extranjero, flexibilización laboral, etc.

En este repliegue del Estado como realizador, gestor y financiador de las obras de infraestructura, la implantación de nuevos marcos regulatorios, la introducción de la competencia en ciertos servicios, la creación de nuevas instituciones para la regulación y el control de los servicios públicos, las privatizaciones y el ingreso de nuevos operadores privados e internacionales, son los rasgos más evidentes de esta transformación, en este marco, se modificaron los mecanismos tradicionales de provisión de infraestructura en toda la región, lo que es aprovechado por el sector privado el cual comienza a tener un rol muy importante en materia de gestión y expansión de la infraestructura física. De hecho, "más de la mitad de la inversión privada en infraestructura hacia los países emergentes en esos años (90') se dirigió a la región nuestra (sudamericana). Esta inversión se concentró en los sectores más atractivos comercialmente y con menor percepción de riesgo, las telecomunicaciones y el sector energético".¹

El proyecto de integración regional, se expresa sí o sí en política, y los actores privados se transforman en un medio de presión y especialmente los más concentrados, que son los que más poder ostentan y en muchos casos, los que llevan los proyectos más arriesgados y faraónicos y lo que generan mayor oposición desde lo ambiental y socialmente.

Operación de actores privados en los Proyectos de la Iniciativa IIRSA

Existe dos maneras de poder llevar adelante la construcción y el financiamiento de las obras, la primera es con aportes de los propios estados involucrados y la segunda a través de una asociación Público privada (APP).

En la primera es la manera tradicional de financiamiento por parte del estado, la hace con fondos públicos o empréstitos internacionales, pero asume los riesgos de la variación de los costos en la construcción, retrasos en la obra y debe ocuparse del mantenimiento de la obra una vez terminada, en el segundo caso la Asociación Público- Privada (APP) puede ser definida como una relación contractual a largo plazo entre representantes del sector público y privado con el objetivo de realizar obras consideradas estratégicas para el estado y en la cual ambas partes comparten intereses, de esta manera los gobiernos utilizan la capacidad financiera, la eficiencia y la innovación en el sector privado, reduciendo así los costos de los servicios de infraestructura para el sector privado e incrementando, al mismo tiempo su calidad.

¹ Declaraciones de Enrique Iglesias, Ex Presidente del BID.

La inversión privada en los proyectos IIRSA, mayoritariamente, se basan en las concesiones o tercerizaciones de gestión o realización de obras que el estado les concede tanto a una empresa o conjunto de empresas.

En América latina debemos tener en cuenta dos limitantes fundamentales, al momento de la realización de una obra, primero es los riesgos políticos y financieros y la falta de capacidad económica, por parte de los países, para poder enfrentar estas obras, lo que tiene como consecuencias, que el estado con fondos propios no pueda realizar este tipo de infraestructura que exige la iniciativa IIRSA. Es aquí donde las entidades multilaterales de crédito, se entre las más representativas el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), Fondo Monetario Internacional (FMI), Fondo del Río de la Plata (FonPlata) entre otras, en conjunto con la iniciativa privada sean lo que gestionan y ejecutan las obras.

Para esto se hace necesario, explorar estructuras financieras alternativas que favorezcan el desarrollo de estos proyectos y la participación de los actores privados en los mismos. Las concesiones, son el modo tradicional para poder fusionar la iniciativa pública a la privada, pero hay muchos ejemplos de fracasos de estas, especialmente en las concesiones viales es por ello que se debe contemplar una alternativa pero adecuada a los proyectos propuestos por la Iniciativa IIRSA.

En la búsqueda de esta alternativa nos encontramos con la estructura financiera denominada “unbundled”.

Las características más importantes de esta estructura financiera son :

- Separar el financiamiento en actividades construcción, explotación y mantenimiento.
- Creación de entidades bi o trinacional para monitorear las actividades .
- Creación de un “Vehículo de Propósitos Especiales” (SPV- con sus siglas en inglés).

Esta ingeniería financiera, es de tipo general, pero se puede adecuar perfectamente a los proyectos impulsados por la Iniciativa IIRSA, para lo cual se debe hacer algunos cambios obligados por la particularidad de ser proyectos transnacionales donde están involucrados dos o más países.

Entidad Pública Pluri- Nacional de Carácter Especial (SPPA en sus siglas en inglés)

Se crea una entidad de carácter independiente, con personería jurídica propia, la cual es regida por los estatutos y objetivos que se plantean al momento de su creación.

Las tareas primordiales que tiene son la suscripción de las bases de la concesión para la presentación a concurso de construcción, explotación y mantenimiento del proyecto y la creación de entidad financiera de carácter especial (SPV por sus siglas en inglés) que tiene como objetivo principal el financiamiento de la obra.

Contratistas privados

Son lo que se encargan de la construcción, explotación y mantenimiento de la obra para lo cual se utiliza el método de contratación y adjudicación implementado en las concesiones clásicas.

Las concesiones las puede tener una sola empresa que se encarga de las tres actividades o de más empresas, el riesgo que se corre al tener más empresas es que no estén de acuerdo y la acción o inacción de una perjudique a las demás. Esto se puede agravar si la SPPA está llevando adelante más de un proyecto o un proyecto Ancla (varios proyectos confluyen en un lugar).

Las empresas concesionarias pueden operar de dos maneras , llevando adelante las obras pautadas en la concesión y exigir su pago una vez concluida o ser parte de la SPPA y el trabajo y gasto formar parte de la derogación exigir para ser socio.

Entidad financiera de carácter Especial (SPV)

El objetivo es captación de financiamiento mediante la formalización de bonos o instrumentos similares, la SPV mantendrá el privilegio sobre los peajes o ingresos de explotación y mantenimiento hasta la amortización total de la deuda.

Beneficios que trae esta ingeniería financiera

La primera ventaja que tiene, es la participación de contratistas locales o regionales, lo que sumado a la experiencia y conocimiento del mercado local lo posiciona en un mejor lugar para ser beneficiario de la concesión, así mismo, cuando son muy técnicos es posible que la ventaja la tengan los oferentes extranjeros.

La asimetría en la distribución de los beneficios del proyecto pueden ser saldadas por la creación de la SPV constituye un instrumento apolítico capaz de canalizar las compensaciones gubernamentales, intergubernamentales y capitales privados que permitirá un balance entre los países involucrados.

A continuación haremos un breve resumen de los pasos que se deberían realizar para una operatoria “unbundled”;

1. Los gobiernos suscriben un convenio bilateral o trilateral especial.
2. De acuerdo a este convenio se constituye una Autoridad Concedente (SPPA) que actúa como agencia ejecutora del proyecto general, lo que significa que es responsable de la construcción, explotación, mantenimiento y financiamiento del proyecto.
3. Se licita la construcción, explotación y mantenimiento de la obra, se utiliza el procedimiento de licitación tradicional.
4. El SPPA crea una SPV para el proyecto de acuerdo a la unidad de caja por cada proyecto que ejecuta.
5. La SPV establecerá su base principal de operaciones en el país que se designe en el Convenio Bilateral.
6. Los aspectos negativos de las obras y las asimetrías de los países serán compensadas por la SPPA que serán en trabajos de reparación o pago de compensaciones².
7. El gobierno que tiene mayores beneficios por la obra deberá asumir la totalidad del apoyo público requerido.
8. Los organismos multilaterales de crédito podrán apoyar el proyecto, lo mismo que los bancos privados o las empresas como demás entidades financieras privadas.

Esta estructura financiera viabiliza la entrada de capitales extranjeros como así también reduce las responsabilidades del estado o bancos multilaterales de crédito a una sola actividad o función lo que permite una diversidad de actores y responsabilidades.

Proyectos IIRSA con aporte privado

- Proyecto ancla: Carretera Tarapoto-Yurimaguas y Puerto Yurimaguas (Eje Multimodal Amazonas Norte) (Perú).
- Proyecto Ferroviario: Los Andes (Chile) – Mendoza (Argentina). Ferrocarril Trasandino Central.

² Al comienzo del proyecto se realizan los estudios de prefactibilidad, lo que nos indica cuáles son los problemas que tiene la obra, en la mayoría de los casos uno de los países es más beneficiado o más perjudicado que el otro por la obra, para compensar estas asimetrías se pagan compensaciones o se realizan obras, las cuales están a cargo del país que más beneficios tenga.

La canalización de estos activos por medio de la SPV también trae como beneficio un menor costo político ya que una transferencia intergubernamental sería objeto de numerosas críticas.

Proyecto Ancla: Carretera Tarapoto-Yurimaguas y Puerto Yurimaguas (Eje Multimodal Amazonas Norte) (Perú)

La carretera Tarapoto – Yurimaguas se localiza en el nor-oriental del Perú, en los departamentos de San Martín y Loreto. Este proyecto es la obra principal, actualmente en ejecución, del Eje Multimodal Amazonas Norte. El Eje va desde el puerto de Paita, en la costa norte del Perú, hasta el puerto de Yurimaguas, donde culmina como carretera, y desde ahí vía fluvial conecta con los ríos Huallaga, Marañón y Amazonas hasta la frontera con Brasil. La carretera en total tiene una extensión total de 960.40 Km. y pasa por los departamentos de Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y Loreto. Según la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) la rehabilitación vial del Eje incluye obras por un costo de entre US\$150 y US\$ 180 millones.

De acuerdo a la fichas de IIRSA, el Eje Multimodal Amazonas Norte está plasmado en el grupo de proyectos número 3 del Eje Amazonas, "Acceso a la Hidrovía del Huallaga – Marañón". Además de "Carretera Tarapoto - Yurimaguas y Puerto Yurimaguas", su Proyecto Ancla, el grupo está conformado por: Puerto Bayovar, Puerto de Paita, Centro Logístico Paita, Rehabilitación de Aeropuerto de Piura, Puerto Sarameriza, Construcción y mejoramiento de carretera El Reposo-Sarameriza, Carretera Bagua-Rioja, Centro Logístico Yurimaguas, Aeropuerto de Yurimaguas.

Para el mejoramiento vial del Eje Multimodal Amazonas Norte, el Estado peruano ha optado por un esquema de asociación Pública - Privada. Luego de un largo proceso de licitación, convocado por ProInversión, el 17 de junio del 2005, los tramos viales fueron concesionados por un periodo de 25 años a la **Concesionaria IIRSA Norte**, integrada por las empresas Constructora Andrade Gutiérrez (40%), Constructora Norberto Odebrecht (49.8%) y Graña y Montero (10.2%).

Viabilidad del proyecto

El proyecto ha sido concesionados a través de la modalidad Asociación Público - Privada (APP), con cofinanciamiento del Estado, puesto que la recaudación de peaje era insuficiente para cubrir la ejecución de las inversiones.

Los ingresos correspondientes al cobro de las tarifas de peaje a los usuarios de la carretera, serán destinados al Concedente para minimizar el aporte del cofinanciamiento antes mencionado.

El tipo de Contrato es de BOT "Built, Operate and Transfer"

El Concesionario deberá operar y ejecutar las tareas de conservación, mantenimiento rutinario, periódico y de emergencia de las carreteras

Financiamiento

En el contrato de concesión se establece que el Estado peruano abonará a la Concesionaria IIRSA Norte dos pagos anuales que cubrirán las inversiones iniciales, explotación, mantenimiento y operación de la carretera. Estos son Pago Anual por Obras (PAO) y Pago Anual por Mantenimiento y Operación (PAMO).

De acuerdo al contrato suscrito [6], el Pago Anual por Obras (PAO) son cuotas de alrededor de US\$ 29 millones que serán abonados anualmente por un lapso de 15 años, a partir de la finalización de las obras de la primera etapa. El Pago Anual por Mantenimiento y Operación (PAMO), de alrededor de US\$ 15 millones, serán entregados durante el periodo de explotación de la carretera hasta el final del plazo de concesión (25 años).

El financiamiento para solventar ambos pagos provendrá, en parte, de un fondo de fideicomiso con lo recaudado por concepto de peajes por el uso la carretera. El

excedente se completará con fondos públicos. La responsabilidad del Estado de abonar estos pagos ha sido incluida en el Presupuesto de la República.

El 22 de febrero del 2006, la CAF y el Estado Peruano subscribieron una línea de crédito por US\$ 60 millones a favor de la Concesionaria IIRSA Norte para la ejecución de los tramos Rioja-Tarapoto y Tarapoto-Yurimaguas.[8]

Estructura financiera de Concesionaria IIRSA Norte

Principales términos y condiciones:

Contrato de venta de CRPAOs³ entre la Concesionaria y un SPV (CRPAO Purchaser).

Los fondos para la compra de CRPAOs provienen de una emisión de notas en el mercado internacional vía 144-A / Reg S.

Monto de la emisión: US\$ 213,000,000

Tasa de las notas: 8.75%

Monto disponible para comprar CRPAOs: Monto de la emisión + retorno de CLN⁴ - US\$ 224,000,000

Disponibilidad de fondos según cronograma pre establecido.

Aporte del Gobierno Peruano préstamo del CAF por un monto de hasta US\$ 60,000,000.

Proyecto Ferroviario: Los Andes (Chile) – Mendoza (Argentina). Ferrocarril Trasandino Central.

El proyecto de la rehabilitación del Ferrocarril Trasandino Central está ubicado en la provincia de Mendoza en el oeste de Argentina, y la región V de Chile, que abarca la capital Santiago. El ferrocarril cruzará la cordillera de los Andes para unir la ciudad de Mendoza, Argentina con la localidad Los Andes en Chile, y forma parte del grupo 3 del Eje MERCOSUR-Chile.

El proyecto consiste en la reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de los 260km de obras existentes, 190km de los cuales se ubican en Argentina, y en la construcción de obras nuevas. También incluirá un túnel de 500m en el lado argentino de la frontera, junto con dos estaciones de transferencia de carga en las ciudades de Los Andes y Mendoza.

³ Certificado de Reconocimiento de Derechos sobre el PAO (CRPAO). Documento de carácter financiero, emitido por el concedente.

Características del CRPAO

- Nueva clase de activo para financiar proyectos y concesiones en Perú, con límite anual de 0.5% del PBI.
- Obligación incondicional e irrevocable de pago de la RdP con cargo al presupuesto anual del MTC (no caracteriza como Endeudamiento Público).
- Registro presupuestario sin posibilidad de reasignación de partidas.
- Pagos en dólares (pueden ser hechos directamente a un fideicomiso off-shore).
- Ley y jurisdicción de NY.
- Contiene provisiones de cross default y pagos pari passu (evitando selective default) entre todos los CRPAO.
- Fechas de pago en Abril y Octubre.
- Aceleración anual en caso de default (2 pagos semestrales únicamente).
- Instrumento cuenta con stripping (1 CRPAO 1 pago, con vencimientos semestrales durante 15 años).
- Tasa de mora igual a la del financiamiento + 2%.

⁴ . Los fondos no utilizados para comprar CRPAOs se invierten en activos (Crédito Link Notes – CLN) para compensar parte del negative carry.

Según las fichas oficiales de IIRSA, en el lado Argentino, se incluye, además de la rehabilitación de las vías y estaciones ya existentes, la construcción de una planta de intercambio modal en el parque industrial de la capital de Mendoza.

En Chile, las obras incluyen:

- Refuncionalización del tramo Los Andes - Río Blanco: (US\$ 7,3 millones)
- Reconstrucción del tramo Río Blanco – Portillo (US\$ 32 millones)
- Refuncionalización del tramo Portillo – Frontera (US\$ 1 millones)
- Señalización y comunicación (US\$ 54 millones).

El ferrocarril es una iniciativa privada de la firma argentina Tecnicagua y su rama chilena, Petrolera del Sur. El gobierno argentino declaró de interés público la reconstrucción y puesta en servicio del Ferrocarril Trasandino Central, conformada con 20% operadores del ferrocarril, 10% operadores logísticos argentinos, 10% operadores logísticos chilenos, 60% inversores internacionales.

Estructura financiera de Concesionaria IIRSA Norte

En el marco de las leyes de concesión Argentinas y Chilenas , el grupo argentino Tecnicagua SA, impulso la concesión denominada “Tren Trasandino Central” mediante la cual se pretende traer capitales privados con el fin de que el tren vuelva a operar entre las localidades de Mendoza y los Andes.

La modalidad, no difiere mucho de la visto en Concesionario IIRSA Norte, lo particular de este proyecto es que se utiliza la iniciativa privada para promocionar los proyectos de concesión, lo que implica que la iniciativa parte de un concesionario privado, de una posibilidad de inversión privada en concreto, para ser ejecutada a través de alguna modalidad Publico – privado.

En este caso en particular la iniciativa fue propuesta bajo el amparo del régimen legal chileno, las similitudes con la legislación argentina han facilitado el trabajo, pero el proyecto ha encontrado dificultades en la organización administrativa de los países, Chile teniendo una organización centralizada permite que el interlocutor sea uno solo, Obras Publicas del la Nación, en el caso de Argentina la existencia de poderes concedentes a nivel de gobierno central y regional ha sido un electo que no ha permitido tener un interlocutor valido, especialmente para los inversores privados lo que han tenido que presentar y cumplir con requisitos en el ámbito local y nacional

Formalmente la sociedad ya está conformada: 90% Tecnicagua SA y el otro 10% por Andesmar Cargas, cubriendo de esta manera la cuota de los operadores logísticos argentinos. Se han suscripto cartas de intención con las firmas ADTranz, SNCF Internacional.” El proceso de licitación internacional proveerá el 60% de inversión extranjera para poder formalizar el consorcio y empezar implementar el proyecto. Además las obras de construcción contarán con el respaldo financiero del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) de la Argentina.

Actualmente, los pliego de licitación, han sido acordados y realizado por los gobiernos de Argentina y Chile, las fechas de licitación han sido postergadas y reprogramadas en varias oportunidades , a la fecha no se tiene una plazo estipulado en donde se concrete las licitaciones de las obras.

Conclusiones

Esta estructura financiera no se deben tomar como la solución al financiamiento de proyectos de Megaestructuras en Sudamérica, sino como una alternativa no tradicional y para algunos proyectos, especialmente, se tiene en cuenta, aquellos que tengas mayores riesgos o costos ambientales y sociales.

Así mismo, se deben considerar, en el estudio de esta alternativas de ingeniería financiera algunas elementos como son.

- Responsabilidad de los funcionarios políticos involucrados en los proyectos, con el objeto de controlar su actividad y eventualmente poner los mecanismos de responsabilidad frente a incumplimientos, fallas o errores en la construcción o después de la misma.
- Adecuación de un mecanismo de resolución de controversia en los contratos de concesión.
- La licitación de una obra no significa la retirada técnica del estado del control de la misma, es por ello que en los pliego de condiciones debe estar detallado perfectamente las acciones técnicas que debe cumplir el estado.
- También debemos destacar que, la experiencia, nos revela que en muchos casos la empresa privada no es una garantía para la obtención de la infraestructura de alta calidad y costo eficiente.

Actualmente esta alternativa de concesión o “unbundled” de obras es muy frecuente y de cierta manera significa cada vez mas una tendencia de retiro por parte del estado de la realización de mega obras y la incorporacion del sector privado cada vez mas fuerte y con mas protagonismo.

Fuentes.

Financiamiento Privado de Infraestructura. 2002. CAF.

Presentación para la superintendencia de Bancos, Seguros y AFPs . Shock de Inversiones, Financiamientos de Proyectos de Desarrollos del Sistema Privados de Pensiones. Experiencia caso. IIRSA NORTE. Octubre 2006. Odebrecht.

Troublesome Constructions. IIRSA and Public- Private Partnerships in Road Infrastructure. Cuadernos del CEDLA N° 20 (Amsterdam: Centre for Latin American Studies and Documentation). J Pitou van Dijck y Simon den Haak. 2006.

www.caf.com.

www.bid.com

www.biceca.org

www.cedha.org.ar