



Uruguay XXI

PROMOCIÓN DE INVERSIONES
Y EXPORTACIONES

Participación Pública Privada

Octubre 2015

1. Marco Normativo

La Ley N° 18.786 del 19 de julio de 2011 establece el marco regulatorio aplicable al régimen de Contratos de Participación Público-Privada (PPP). Esta normativa fue reglamentada por el Decreto N° 17/012 y el Decreto N° 280/012. En base a las primeras experiencias recogidas se perfeccionó la normativa con el Decreto N° 251/015.

Contratos de Participación Público-Privada – Definición:

Aquellos contratos en que una Administración Pública encarga a un privado, por un período determinado, el diseño la construcción y la operación de infraestructura o alguna de dichas prestaciones, además de la financiación.

Ámbito de aplicación

La Ley permite contratos que se celebren en las siguientes áreas: infraestructura, como carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles; tratamiento de residuos; prisiones; centros de salud; centros educativos y de vivienda social. En ningún caso los contratos podrán incluir: servicios educativos cuando se trate de centros educativos, servicios sanitarios cuando se trate de centros de salud o servicios de seguridad, sanitarios y de reeducación de reclusos cuando se trate de cárceles.

Marco institucional

Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada: funciona en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Es responsable de realizar el seguimiento de los aspectos económicos y financieros, ligados a los estudios previos de los proyectos. Asimismo, se encarga de verificar el cumplimiento de los aspectos presupuestarios, evaluar los riesgos asociados, revisar el pliego de Licitación, la adecuación de las ofertas recibidas y la adjudicación provisoria en relación con el modelo de proyecto definido previamente. Asimismo, es responsable de los demás análisis y registros que competen al Ministerio de Economía y Finanzas.

Administración Pública contratante: es responsable del diseño, estructuración y celebración de contratos de Participación Público-Privada, así como del control, de su correcta ejecución y del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los contratantes.

Corporación Nacional para el Desarrollo: es responsable del fomento de los proyectos de Participación Público-Privada y de la elaboración de los lineamientos técnicos aplicables a dichos proyectos. Además asesora en la identificación, diseño, estudio, estructuración, promoción, selección y contratación de los mismos. También contribuye al fortalecimiento de capacidades de las Administraciones Públicas contratantes en el diseño e implementación de estos proyectos.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto: es responsable de asegurar el adecuado desarrollo de cada proyecto según las condiciones y características fundamentales del modelo de contratación de PPP. Además, es responsable de la revisión de los cálculos económico-financieros y de impacto económico-social ligados a los estudios previos y de la revisión de la coherencia entre los aspectos técnicos, legales y financieros desarrollados por el Contratante y sus asesores.

Uruguay XXI: cumpliendo con su rol como instituto de promoción de inversiones, Uruguay XXI promueve los proyectos entre empresas extranjeras dentro y fuera del país.

Procedimiento de contratación

A. Inicio del proceso

Un Contrato de Participación Público-Privada podrá iniciarse de oficio mediante una iniciativa pública, o bien originarse en una iniciativa privada, las que deben ser presentadas ante la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).¹

¹ El proponente de una iniciativa privada obtendrá una ventaja de hasta el 10% en la valoración que se realice de su oferta respecto de la mejor oferta, no deberá abonar los pliegos correspondientes y en caso de no resultar adjudicatario del proyecto recibirá el reembolso de los costos incurridos en el estudio de factibilidad. Toda la información relativa a la iniciativa privada presentada tendrá carácter confidencial.

B. Evaluación previa

Antes de la contratación, se deberá contar con una evaluación del proyecto en cuanto a su viabilidad y conveniencia, incluyendo análisis técnicos, jurídicos, económicos y financieros. Se deberá demostrar que el modelo de contratación propuesto es el que permite al Estado obtener mayor Valor por Dinero.

C. Presentación de estudios de evaluación previa y bases de contratación

Los estudios de evaluación previa deben ser presentados ante la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas para su consideración e informe.

D. Aprobación de Bases de Contratación

Obtenido el informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas sobre el documento de evaluación previa, la Administración Pública contratante elaborará las bases generales de contratación y el borrador del contrato que serán presentados ante estos organismos para su aprobación.

E. Llamado público a interesados

La Administración Pública podrá emplear cualquier método competitivo (incluyendo la licitación y la subasta) para realizar el llamado público a interesados. Podrá aplicar un procedimiento de diálogo competitivo en el caso de proyectos más complejos.

F. Presentación de las ofertas

Las ofertas deberán incluir todos los elementos requeridos y necesarios para la realización del proyecto, conforme a lo exigido en las bases de contratación.

G. Examen de las ofertas

Los criterios de evaluación (por ej. calidad, precio, plazo, garantías, etc.) de las ofertas deberán estar definidos en los pliegos del llamado.

H. Adjudicación de las ofertas

La Comisión Técnica clasificará en orden decreciente las ofertas presentadas atendiendo a los distintos criterios valorados. La Administración Pública contratante dispondrá la adjudicación provisional mediante resolución fundada, la que deberá notificarse a todos los oferentes y fijará los términos definitivos del contrato. El Tribunal de Cuentas

dispondrá de 30 días corridos para su pronunciamiento, contados desde la recepción del expediente de notificación. Vencido este plazo sin que el Tribunal de Cuentas se expida, se considerará que existe un pronunciamiento favorable. La Administración Pública contratante dispondrá la adjudicación definitiva una vez que se cuente con ese pronunciamiento.

Garantías

• Garantía de mantenimiento de oferta

Será retenida hasta que se proceda a la constitución de la garantía de cumplimiento del contrato o se rechace la totalidad de las ofertas. Será propiedad de la Administración Pública contratante en caso que la empresa retire injustificadamente su proposición antes de la adjudicación.

• Garantía de cumplimiento del contrato

El adjudicatario podrá aplicar el importe de la garantía de mantenimiento de oferta a la garantía de cumplimiento del contrato o proceder a una nueva constitución de esta última. Si se modifica el contrato, con variación en el precio del mismo, deberá reajustarse la garantía, para que guarde la debida relación. La Administración Pública contratante tendrá preferencia sobre cualquier otro acreedor.

Régimen sancionatorio

• Indemnización por daños y perjuicios

Ante incumplimiento del contratista, éste deberá indemnizar a la Administración Pública por los daños y perjuicios ocasionados. La indemnización se hará efectiva primero sobre la garantía.

• Medidas cautelares

La Administración Pública podrá solicitar medidas cautelares para asegurar la eficacia de la resolución sancionatoria.

• Derecho de retención

La Administración Pública podrá retener, de los pagos que le corresponda realizar, las sumas necesarias para hacer efectivo el cobro de las sanciones pecuniarias.

Modificación del contrato

La Administración Pública podrá modificar el contrato previo informe de la Oficina de Planeamiento y

Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas e intervención del Tribunal de Cuentas. En particular, podrá modificar las características o la cuantía de las obras o los servicios contratados, para mejorar o incrementar los niveles de servicios o estándares técnicos establecidos, o por otras razones de interés público debidamente fundadas. El contratista tendrá derecho a la compensación económica que corresponda por los costos adicionales.

Renegociación del contrato

Cualquiera de las partes podrá requerir a la otra la renegociación del contrato cuando:

- La Administración Pública modifique el contrato y se verifique lo siguiente:
 - La modificación se haga con posterioridad a la firma del contrato y no haya podido ser prevista;
 - La modificación altere significativamente la ecuación económico-financiera del proyecto;
 - La modificación sea relevante específicamente en el ámbito del contrato.
- Por razones de fuerza mayor.
- Se cumpla alguno de los supuestos previstos en el contrato que permitan su revisión y las partes no lleguen a un acuerdo sobre las modificaciones del contrato.

Extinción del contrato

Los contratos se extinguirán por las siguientes causales:

- Incumplimiento del contrato conforme a los términos del mismo;
- Vencimiento del plazo señalado para su vigencia;
- Resolución unilateral y anticipada por incumplimiento del contratista;
- Rescate dispuesto por la Administración Pública contratante, por razones de interés público;
- Imposibilidad de cumplimiento por medidas adoptadas por el Estado;
- Imposibilidad de cumplimiento por un proceso concursal respecto del contratista;

- Ante cualquier causal que inhabilite al contratista el cumplimiento;
- Imposibilidad de cumplimiento por el contratista por razones de fuerza mayor o caso fortuito;
- Mutuo acuerdo entre la Administración Pública y el contratista;
- En los demás casos expresamente previstos en el contrato.

Intervención de la Administración Pública

Si se dispusiera la resolución unilateral y anticipada por incumplimiento del contratista, o si ocurriera el abandono del proyecto por el contratista, la Administración Pública podrá hacerse cargo, por el tiempo que sea necesario, de la construcción o explotación de la instalación. A tales efectos designará un interventor.

Solución de controversias

Para la solución de los conflictos que surjan, las partes deberán recurrir al arbitraje. Los árbitros serán designados de común acuerdo por las partes. En caso de no llegar a un acuerdo, el Juez competente designará un tribunal arbitral. El laudo del Tribunal arbitral será inapelable.

Decretos Reglamentarios

- En enero de 2012 se firmó el Decreto 017/012² con el objetivo de reglamentar diversos aspectos que faciliten la implementación y la ejecución de los contratos de PPP celebrados por la Administración Pública contratante y el sector privado.
- En agosto de 2012 se aprobó otro Decreto Reglamentario 280/012³ con la finalidad de modificar algunos de los artículos del anterior en base a la experiencia recogida en la etapa inicial del funcionamiento del régimen.
- En febrero de 2013 se aprobó el Decreto 045/013⁴ que establece que **podrán ser otorgados por el poder ejecutivo a los contratos de PPP los**

² [Decreto Reglamentario 017/012](#)

³ [Decreto Reglamentario 280/012](#)

⁴ [Decreto Reglamentario 045/013](#)

beneficios fiscales previstos por la Ley de Promoción de Inversiones.

- El 14 de setiembre de 2015 se promulgó un nuevo **Decreto Reglamentario N° 251/015**⁵ que introduce algunos cambios en el funcionamiento del régimen, que recogen la experiencia de dos procesos de adjudicación (ver siguiente sección).

Este decreto busca definir de manera más precisa las competencias de los distintos organismos y los plazos de actuación, en pos de un proceso más ágil. Al mismo tiempo, procura asegurar la calidad técnica del procedimiento, al exigir el respeto de las Pautas Metodológicas y las Guías de Mejores Prácticas Recomendadas en las distintas etapas del proceso⁶.

2. Cartera de proyectos

A la fecha del presente informe, ya se adjudicó el primer contrato en régimen de PPP, se están examinando las ofertas de un segundo proyecto y se ha manifestado interés para utilizar esta herramienta en varios proyectos en diversas áreas.

2.1. Proyectos concretados

» Recinto penitenciario

Ya se firmó el contrato del primer proyecto llevado a cabo bajo la modalidad de Participación Público-Privada, que se encuentra en etapa de construcción.

El proyecto consiste en el diseño, construcción, equipamiento y financiamiento de un nuevo establecimiento penitenciario para 1960 reclusos y la prestación de los servicios de mantenimiento, limpieza, alimentación, lavandería y venta de artículos de almacén. El Ministerio del Interior conserva para sí la responsabilidad de la seguridad, los servicios de

⁵ [Decreto Reglamentario 251/015](#)

⁶ Para un análisis más detallado de las modificaciones introducidas, ver por ejemplo: [Ferrere, 23/09/2015](#).

salud y las actividades formativas de las personas privadas de libertad.

Algunos datos relevantes

- **Inversión inicial estimada:** US\$ 87 millones
- **Licitación:** Internacional
- **Variable de adjudicación:** pago por disponibilidad ponderado por oferta técnica y experiencia
- **Plazo estimado del contrato:** 22,5 años
- **Mecanismos de pago:** pago por disponibilidad trimestral en Unidades Indexadas

El establecimiento constará de un edificio de admisión y clasificación de las personas que son procesadas con prisión y una unidad para el alojamiento de personas privadas de libertad de mediana seguridad. Ambas exclusivamente para hombres mayores de edad.

El edificio de admisión y clasificación constará de: área de servicios para los ingresos (exámenes médicos, peluquería, locutorios), área administrativa (registro fotográfico y dactilar, depósito de pertenencias, salas de reuniones) y alojamiento con 80 celdas individuales, cada con servicios higiénicos y ducha. La unidad para personas privadas de libertad será de seguridad media y está conformada por áreas comunes y ocho módulos dormitorio.

Se estima que los espacios techados superarán los 28.000 m² y habrá 14.000 m² de áreas libres (patios y canchas deportivas). También se incluyen obras en el sistema vial y de transporte en la zona.

Las etapas de perfil, elegibilidad, factibilidad, documento de evaluación, bases de contratación y borrador de contrato fueron finalizadas en los plazos previstos. En diciembre de 2012 se publicaron los pliegos para la licitación pública y en julio de 2013 tuvo lugar el acto de apertura de las ofertas a la licitación del Proyecto. Cuatro consorcios internacionales presentaron sus propuestas ante la Comisión Técnica designada a los efectos.

El proyecto fue adjudicado al consorcio Unidad Punta de Rieles, conformado por *Teyma Uruguay, Instalaciones Inabensa y Goddard Catering Group*. El

9 de Junio de 2015 se firmó el contrato entre el consorcio y el Ministerio del Interior.

El financiamiento de la obra fue cerrado con una exitosa emisión de obligaciones negociables en UI, que cubren el 79% de las necesidades de inversión. El 21% restante será aportado por las empresas adjudicatarias.

El proyecto se encuentra ahora en la etapa de construcción. Se prevé la finalización de la obra para mediados de 2017.

» Corredor Vial 21-24

A raíz del creciente volumen de mercancías transportadas-producto del desarrollo de las áreas agropecuaria y forestal- existe la necesidad de brindar una adecuada conectividad entre las terminales de salida de la producción y las unidades de producción.

En este sentido, ya se cerró el llamado para el primer proyecto de infraestructura vial en modalidad de Participación Público-Privada.

Este proyecto corresponde al actual trazado de la ruta 21 desde la ciudad de Nueva Palmira a Mercedes, y de la ruta 24 entre ruta 2 y ruta 3. La ruta 21 es utilizada principalmente por camiones graneleros que se dirigen hacia el puerto de Nueva Palmira, mientras que en la ruta 24 predomina la carga maderera.

El proyecto implica una inversión en obras de reconstrucción, rehabilitación y puesta a punto de 170 km de ruta. La obra busca mejorar los niveles de productividad en la zona mediante el descenso de los costos de transporte y tiempos de viaje fomentando el desarrollo local y la descentralización.

Algunos datos relevantes

- **Modalidad del contrato:** Diseño, construcción, financiamiento, operación y transferencia.
- **Inversión inicial estimada:** entre US\$ 64 millones y US\$ 92 millones
- **Inversión total del Proyecto:** entre US\$ 165 millones y US\$ 235 millones
- **Licitación:** Internacional

- **Variable de adjudicación:** pago por disponibilidad y peaje sombra
- **Plazo estimado del contrato:** 20 años
- **Plazo de ejecución de las obras aproximado:** 36 meses
- **Mecanismos de pago:** Pago por disponibilidad trimestral y anual en Unidades Indexadas
- **Regulación del contrato:** Por estándares de servicio

Obras mínimas Ruta 21:

- Ensanche de plataforma (76 km)
- Colocación de carpeta de rodadura con asfalto modificado

Obras mínimas Ruta 24:

- Ensanche de plataforma (16 km)
- Colocación de carpeta de rodadura con asfalto modificado
- Reconstrucción total del paquete estructural (46 km)

By Pass Nueva Palmira:

- Construcción de obra nueva en hormigón según proyecto existente

Luego de finalizadas todas las etapas previas previstas por la Ley, se lanzó en noviembre del año 2014 el llamado a ofertas para el proyecto. El acto de apertura tuvo lugar en febrero del 2015, fecha final para la recepción de ofertas.

Se presentaron al llamado el consorcio conformado por Teyma y la argentina Chediack, un segundo integrado por la española Sacyr y Grinor (propiedad de la uruguaya Saceem) y otro conformado por seis firmas locales (CDC; Álvarez; Hernández y González; CSI; Tracovix y Molinsur).

Las propuestas están siendo actualmente evaluadas por una comisión asesora que definirá la adjudicación del tramo de ruta.

Se espera que los trabajos comiencen a fines de 2015, previa firma del contrato.

2.2 Proyectos en cartera

» Sistema Ferroviario

La red ferroviaria de Uruguay cuenta con una extensión de 3.073 km de los cuales 1.641 se encuentran actualmente en operación. En 2013 la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) transportó, en promedio, 1.010 mil toneladas, con una distancia media de alrededor de 189 km. A su vez, se movilizaron 284 mil pasajeros en el año. En diciembre de 2011 el Gobierno publicó el decreto 473/11 que crea una operadora de carga bajo el derecho privado y la separa de la empresa AFE. Este cambio se llevó a cabo para dinamizar la gestión del Ferrocarril y atender la creciente demanda que el desarrollo del país genera para este modo logístico.

Las perspectivas del ferrocarril el Uruguay están vinculadas en el futuro a los proyectos cementeros en el este del país y al crecimiento potencial de la producción agrícola en toda la zona central y del litoral donde hoy en día la limitante son las capacidades de la infraestructura para elevar la

producción de soja, arroz y otros cultivos.

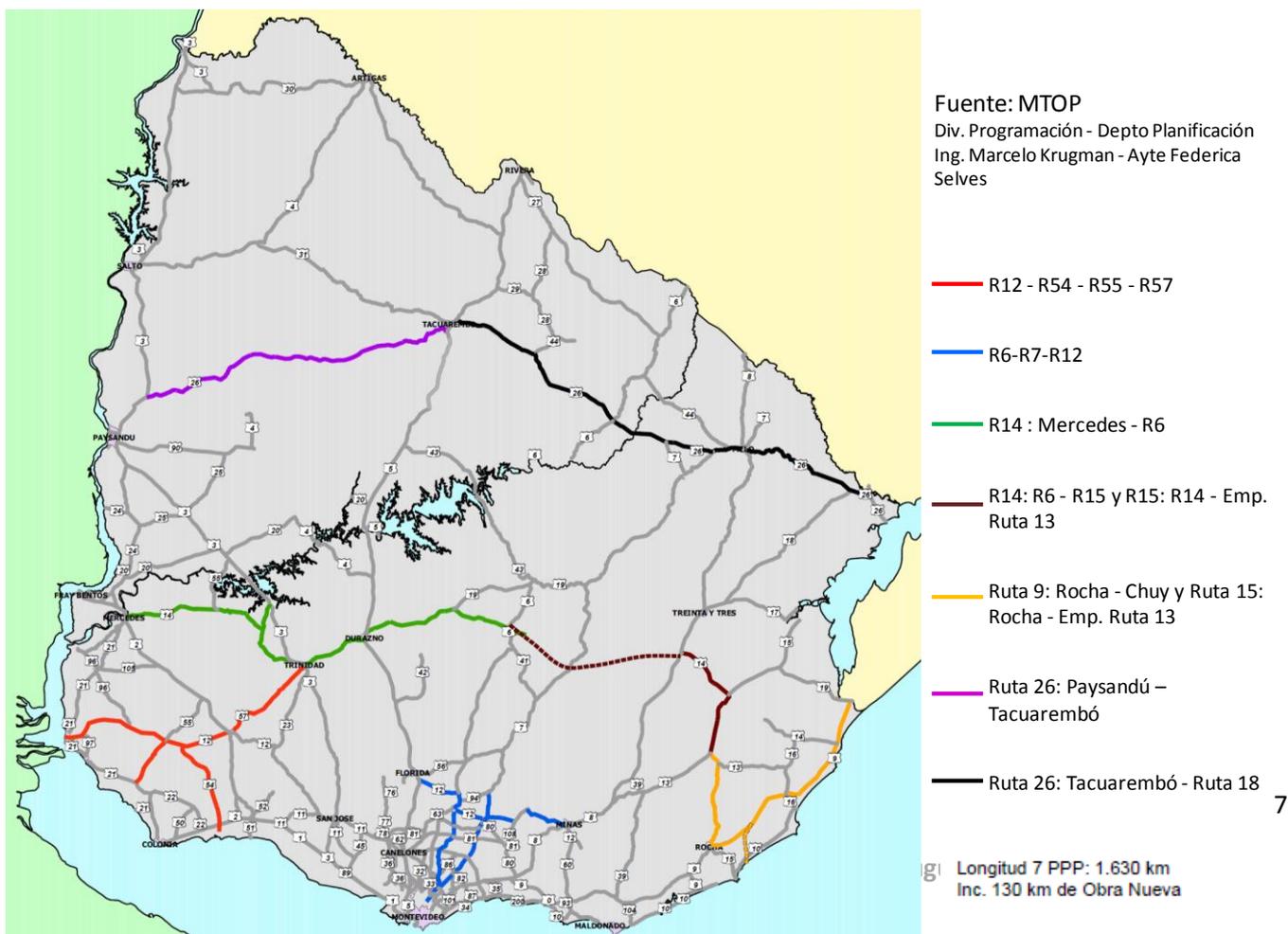
Las mejoras en el sistema ferroviario están ligadas a las obras de infraestructura que permitan reconectar Montevideo con los puertos de Fray Bentos, el cruce hacia Argentina y Paraguay en Salto Grande, la conexión con la hidrovía Laguna Merin-Lagoa dos Patos y un futuro puerto de aguas profundas en Rocha.

Teniendo en cuenta la importancia que el gobierno uruguayo da a estos proyectos, y la solidez y estabilidad del país, la oportunidad para inversores privados es enorme si apuestan en particular a las herramientas de PPP o asociaciones públicos privadas para involucrarse en la construcción de la infraestructura ferroviaria.

Actualmente, dentro de los proyectos en evaluación se encuentra la rehabilitación de 141km de vías férreas entre Algorta y Fray Bentos, con un monto estimado de inversión inicial de entre US\$ 90-100.

En 2014 culminaron los estudios de factibilidad y

Figura 1: Posible Distribución de la Red Vial Nacional bajo modalidad PPP



viabilidad presupuestaria, que ya fueron aprobados por AFE, OPP y MEF. Actualmente se está confeccionando el pliego, cuya parte técnica se encuentra con un importante grado de avance.

Dentro del marco de la reforma del ferrocarril existen otros proyectos de remodelación de tramos de vía que se espera también sean canalizados a través de éste u otro instrumento de impacto equivalente.

Se espera poder lanzar la licitación de los primeros tramos sobre el final de 2015.

» Red Nacional de Rutas

Más allá del proyecto del corredor vial 21-24 que ya se encuentra en ejecución, existen múltiples necesidades de mejora y mantenimiento del sistema nacional de rutas.

Si bien algunas de estas mejoras serán ejecutadas con financiamiento público a través de licitaciones tradicionales, muchas otras serán llevadas a cabo bajo la modalidad de Participación Público-Privada.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas define, en base a los estudios de factibilidad, cuáles de los proyectos en cartera serán ejecutados bajo el régimen PPP.

En agosto de 2015, el Presidente de la República anunció las inversiones previstas en el periodo 2015-2019. Dentro de éstas se incluye un paquete de 7 proyectos para la rehabilitación de rutas nacionales, cinco de los cuales serán lanzados en 2015. Estos proyectos demandarán alrededor de US\$ 740 millones.

3. Oportunidades de inversión

El nuevo gobierno, que asumió el 1° de marzo de 2015, estableció como prioridad dentro de su agenda la inversión en infraestructura para asegurar la sostenibilidad del crecimiento y los niveles de la productividad de la economía uruguaya.

En este sentido, se considera el régimen de Participación Público Privada como una herramienta alternativa para lograr este objetivo. Los contratos PPP resultan muy útiles para sortear las restricciones de financiamiento del sector público a la vez que aseguran al privado una rentabilidad acorde con el riesgo asumido.

Luego de atravesar dos procesos de contratos PPP se ha aprendido mucho por parte de las autoridades nacionales y de los actores privados.

En primer lugar, quedó claro en todo este proceso el fuerte interés por participar en este tipo de contratos por parte del sector privado, ya sea de empresas extranjeras como de nacionales.

Además se tomó conciencia de la importancia de los aspectos financieros en el proceso de contratación. Por ejemplo, el gobierno ha estado trabajando junto con organismos internacionales; como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comunidad Andina de Fomento (CAF); para asegurar la viabilidad financiera de los proyectos. El diseño de un sistema de garantías por parte de los bancos locales y las instituciones multilaterales podrá mejorar la calidad crediticia de los proyectos y permitirán la inclusión de importantes

En abril de 2015 el gobierno anunció la creación de un fondo de infraestructura por US\$ 500 millones, con una contribución inicial por parte del CAF de US\$ 50 millones. Éste facilitará la participación de los Fondos de Pensión (AFAPs) y otros actores privados. De hecho las AFAPs ya manifestaron su interés en este tipo de proyectos y tienen alrededor de US\$ 4.000 millones disponibles para comprometer en su financiamiento.

Por último, la experiencia reciente ha mostrado la necesidad de agilizar procedimientos y definir mejor las competencias de cada actor. El Decreto 251/015 aprobado el 14 de setiembre de 2015 recoge estas enseñanzas.

Los sectores donde se presentarán oportunidades en el corto plazo van desde infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y logística hasta mejoras en la infraestructura de los sectores de educación y salud.

Para conocer las distintas oportunidades de inversión en carpeta, bajo diversas modalidades y con diverso grado de avance, visite el siguiente link o escanee el código QR con su móvil:



<http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/oportunidades-de-inversion/>

4. Contactos

Ministerio de Economía y Finanzas – Unidad PPP – unidad.ppp@mef.gub.uy

Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Estrategia y políticas de Inversión – ppp.snip@opp.gub.uy

Corporación Nacional para el Desarrollo – Proyectos y Servicios – Ec. Rafael Laureiro – rlaureiro@cnd.org.uy

Uruguay XXI – Departamento de Promoción de Inversiones – inversiones@uruguayxxi.gub.uy