

La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario

La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario
Quito, 29-30 de junio de 2005



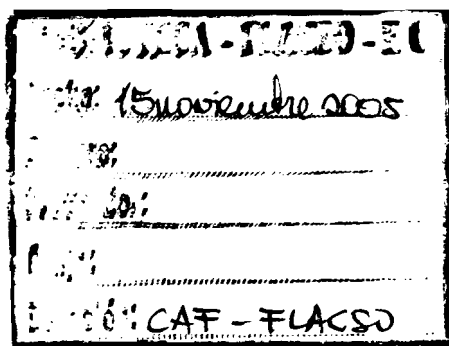
CORPORACION ANDINA
DE FOMENTO



República del Ecuador
Ministerio de Relaciones Exteriores



FLACSO
ECUADOR



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-099-8
Sistematización: Claudia Donoso
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: julio, 2005

Índice

Introducción

Antonio Parra Gil	7
Luis Palau	9
Adrián Bonilla	10

PONENCIAS

Integración comercial y territorio	15
Luis Alberto Oliveros	
Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica	27
Francisco Leal Buitrago	
Cohesión social y justicia social: el camino de la OTCA	37
Rosalía Arteaga	
Migración internacional e inclusión social: un nuevo desafío de la integración regional	41
Gioconda Herrera	
La equidad de género: un desafío para la Comunidad Sudamericana	51
Teresa Valdés	
La ALADI y la integración comercial asimétrica en Sudamérica	67
Didier Opertti	
El SELA, la integración comercial y asimetrías en Sudamérica	75
Roberto Guarniere	
La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías regionales: un camino hacia la profundización de la integración	83
Félix Córdova Moyano	
Biodiversidad y la promoción del medio ambiente: la visión de la OTCA	91
Rosalía Arteaga	

PRESENTACIONES

Desarrollo de infraestructura como mecanismo de integración en Sudamérica	99
Rolando Terrazas	
Integración económica y cohesión social en Sudamérica	109
András Uthoff	
Una visión de la CAN respecto a la seguridad, gobernabilidad y democracia en Sudamérica	133
Allan Wagner	
Integración y democracia	139
Marco Aurelio García	
Comunidad Sudamericana de Naciones: integración comercial y asimetrías	145
Luis Abugattás	
Integración energética en Sudamérica	151
Mauricio Garrón	
La biodiversidad y la promoción del medio ambiente en Sudamérica	159
Yolanda Kakabadse	
Desarrollo de infraestructuras regionales versus medio ambiente	163
Jorge Jurado	
Síntesis y conclusiones	173
Julio Prado Espinosa	

Presentaciones

Desarrollo de infraestructura como mecanismo de integración en Sudamérica

Rolando Terrazas¹

Cuando uno piensa en la Comunidad Sudamericana de Naciones inmediatamente surge la pregunta si están dadas las condiciones de diferente tipo para que esta comunidad pueda efectivamente consolidarse, ir más allá del mero discurso, de voluntades políticas, sino aterrizar en hechos concretos y reales.

Uno de los aspectos que puede conspirar a la consolidación y efectiva realización de esa Comunidad Sudamericana de Naciones, es la débil integración de la infraestructura a nivel sudamericano. Para ninguno de nosotros es desconocida esa debilidad, no hay nadie en nuestros países que pueda afirmar de manera más o menos categórica que la existencia de la infraestructura en la región, especialmente aquella que vincula a los países que conforman la Comunidad Sudamericana es suficiente para promover el desarrollo regional.

Resultado de esta contestación y de esta deficiencia hacia varios años, surge la iniciativa IIRSA como un mecanismo de planificación regional de la infraestructura a fin de incrementar la competitividad y de esa manera promover el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de la población.

1 Director de Análisis y Programa Sectorial de la CAF.

IIRSA y la integración regional

- Una iniciativa de los presidentes suramericanos para impulsar la articulación del territorio regional.
- Un mecanismo intergubernamental para analizar, coordinar y focalizar esfuerzos para la ejecución y financiamiento de proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones, en apoyo al mayor comercio y productividad suramericano
- Un primer pilar para la construcción de una economía suramericana cada vez más integrada y articulada.

Cartera de Proyectos IIRSA

- 8 Ejes de integración y desarrollo
- 41 grupos de proyectos
- 345 proyectos
- 38.000 millones en inversión
- 1.600 millones en inversión en Ecuador

El financiamiento de la infraestructura

A través del Sector Público

- El Estado como beneficiario y/u organismo ejecutor.
- Análisis del proyecto y de la entidad ejecutor.
- Análisis ambiental, social y del contenido integrador.



Central hidroeléctrica Daule-Peripa, Ecuador. US\$ 188.5 MM

A través del Sector Privado

- Análisis del proyecto:
 - Mercado, ingeniería, flujos y resultados, aspectos legales y normativos, impactos ambientales y sociales.
 - Contenido integrador:
- Análisis del beneficiario y del ejecutor
 - Promotores o accionistas.
 - Situación financiera, histórica y proyectada.
 - Capacidad institucional y gerencial.



Líneas de transmisión Isa-Bolivia. US\$ 23.0 MM

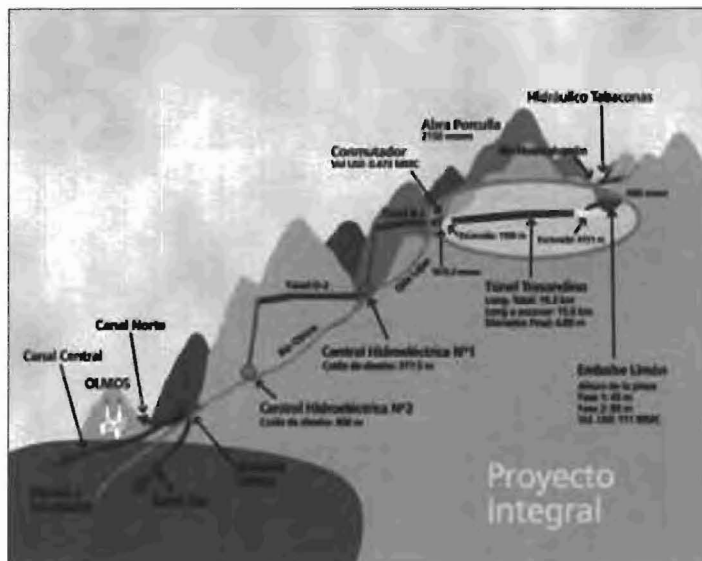
- Definición de términos y condiciones:
 - Requisitos previos y durante la ejecución del proyecto.
 - Compromiso de los accionistas.
- Garantías y seguridades:
 - Con recurso
 - Sin recurso
 - Escrow account, fideicomisos



Proyecto CAMISEA. Perú US\$ 50.0 MM

Participación Público – Privada

Acuerdo de cooperación entre entidades públicas y privadas para asignar al sector privado el diseño, construcción, gestión y/o financiación de infraestructuras públicas y/o servicios de interés público, transfiriéndole riesgos y responsabilidades pero reteniendo la administración, las potestades de control y regulación de la actividad de los agentes privados.



Proyecto Olmos. US\$ 155 MM

Beneficios de las PPP's

- Mayor eficiencia y eficacia en el diseño, construcción, financiación y gestión de proyectos de inversión en infraestructura.
- Satisfacción de expectativas de usuarios y contribuyentes.
- Mejora en la gestión y asignación de los riesgos implícitos en estos proyectos.
- Reducción de los riesgos tomados por el sector público.
- En algunos casos permite obtener financiación privada para estos proyectos.

Requisitos para una adecuada estructuración de Proyectos PPP

- Entorno Económico, político y social estable.
- Claridad a nivel político y social del rol que debe desempeñar el Estado.
- Institucionalidad adecuada que otorgue seguridad jurídica.
- Marco regulatorio apropiado.
- Desarrollo de adecuadas metodologías para el diseño, estructuración e implementación de procesos PPP.
- Asignación de responsabilidades (accountability) a los funcionarios del Estado y creación de un sistema de incentivos.
- Identificación de las necesidades de inversión en los sectores y sub-sectores y elaboración de un plan estratégico para su ejecución.
- Definición de las modalidades más adecuadas de PPP a ser utilizadas.

Modalidades más usuales de PPP's en el Sector Transporte

- Contrato de mantenimiento o rehabilitación.
- Contrato de gestión.
- Contrato de construcción llave en mano.
- Contrato de arrendamiento de infraestructuras.
- Contrato de arrendamiento financiero de infraestructuras.
- Contrato de concesión.
- Infraestructura a través de identidades especiales conformadas por el Estado.

Contrato de mantenimiento o rehabilitación

- El Estado contrata con un agente privado la ejecución de mantenimiento rutinario y periódico y la rehabilitación.
- La remuneración al contratista se fija sobre la base de precios unitarios, trabajos específicos ejecutados o sobre la base de resultados alcanzados.
- El Estado cubre estos gastos con recursos del TGN, cobro de peajes o tributos especiales.
- Por esta vía se pretende mejorar la eficiencia en la ejecución de estas tareas y en la financiación.

Contrato de gestión

- El Estado contrata a un agente privado para operar o administrar cierta infraestructura por un tiempo determinado.
- Puede incluir o no las tareas de mantenimiento y rehabilitación.
- Se aplica en el caso de proyectos no autofinanciables o cuando no se desea transferir un mayor rango de actividades al sector privado.
- El contratista puede ser remunerado bajo la forma de una suma fija o sujeta al cumplimiento de ciertos alcances mínimos.
- El Estado debe financiar todas las inversiones nuevas.
- Los riesgos de nuevas construcciones, ampliaciones o refacciones son asumidas por el Estado.
- Por lo general, el Estado asume también los riesgos comerciales.
- El contratista asume el riesgo operativo si su remuneración está vinculada al cumplimiento de ciertos indicadores mínimos.

Contrato de construcción llave en mano

- El Estado encarga a un agente privado la ejecución de determinadas obras públicas.
- El financiamiento del proyecto está a cargo del contratista.
- Al finalizar la obra, el contratista recibe el pago mediante un pago único o varios pagos fraccionados.
- Los riesgos de diseño, construcción y puesta en marcha son asumidos por el contratista.
- A veces asume, durante un tiempo, riesgos operativos.

- El contratista utiliza los compromisos de pago del Estado como garantía para obtener financiamiento.
- Se suele constituir también fondos de garantía (escrow account, fideicomiso) con recursos obtenidos por el Estado por cobro de peajes o tarifas a los usuarios de la infraestructura.
- Permite ejecutar proyectos sin generar, en ese momento, mayor endeudamiento público ¿Artificio contable?

Contrato de arrendamiento de infraestructuras

- El Estado arrienda a un agente privado infraestructura, instalaciones y equipos.
- Recibe a cambio un pago periódico, fijo o variable, en función de los ingresos percibidos por el contratista.
- El contratista se obliga a prestar un determinado servicio o ejercer ciertas actividades.
- El contratista obtiene su remuneración de los usuarios, asumiendo los riesgos comerciales y operativos.
- Nuevas inversiones son de responsabilidad del Estado.

Contrato de arrendamiento financiero de infraestructuras

- El contratista construye una infraestructura y cede al Estado su uso durante un determinado plazo, otorgándole el derecho de adquirirla al término del contrato.
- A cambio recibe pagos periódicos y un pago final.
- La propiedad formal pasa al Estado al vencimiento del plazo contractual.
- El Estado se encarga de la administración de la infraestructura.

Contrato de concesión

- El Estado delega a un tercero la ejecución / gestión de una actividad o servicio, o habilita a un tercero a utilizar bienes de dominio público para la prestación de servicios bajo control del Estado.
- Se incorpora al sector privado en la gestión y financiación de infraestructura.
- El sector privado asume riesgos que puede mitigar más eficientemente. Los riesgos comerciales y operacionales pueden ser delegados al sector privado por que éste está más acostumbrado a asunción de este tipo de riesgos.

- Se suele definir expresamente una asignación de riesgos entre las partes.
- Los precios o tarifas a los usuarios están sujetos a regulación por el Estado.
- Proyectos grandes, que demandan mucho tiempo de preparación, altamente apalancados y que requieren amplios plazos de recuperación de la inversión. Aquí hay elementos importante: en primer lugar los garantes, las inversiones de 200, 300, 5000 millones de dólares que demandan mucho tiempo de preparación en el sentido de la elaboración de los estudios de grandes detalles.
- De alta complejidad jurídica, entre diferentes tipos de sujetos: el Estado, contratista, usuarios, instituciones financieras y contribuyentes.
- Genera mayores eficiencias en la prestación de servicios públicos.

Infraestructura a través de entidades especiales conformadas por el Estado

- Diseño, construcción, financiación y explotación de proyectos de infraestructura a través de entidades conformadas por el Estado.
- Se interpone entre el Estado y el contratista una entidad de propósito específico, público o público – privada.
- A esta entidad se le encarga el diseño, construcción, mantenimiento, rehabilitación, gestión y/o financiación de una infraestructura.
- Esta entidad procede a la contratación de operadores privados bajo alguna de las modalidades PPP's.
- Los riesgos e ingresos del proyecto quedan segregados de los propios de otras actividades del sector público.
- Al ser entidades sujetas al derecho privado tienen mayor flexibilidad operativa.
- Se hace posible agrupar diferentes entidades involucradas en un mismo proyecto, ajustando la adopción de resoluciones.

Fuentes de financiamiento

Sea través del sector público o del sector privado hay una serie de fuentes de financiamiento que pueden ser utilizados en forma indistinta como son:

- Recursos CAF u otras organizaciones multilaterales como el BID, el Banco Mundial
- Cofinanciamientos entre estas multilaterales.
- Préstamos Sindicados donde participa también la banca privada.
- Garantías Parciales.

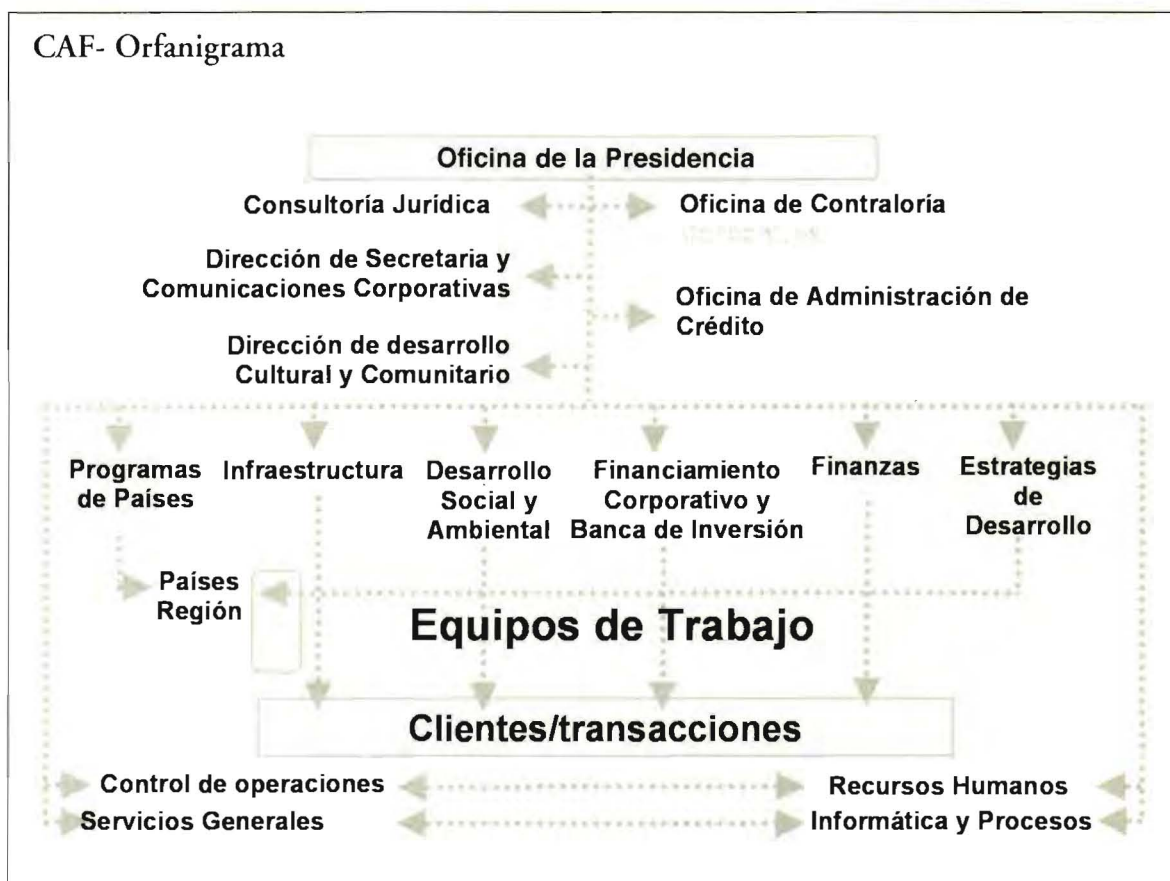
- Titularización.
- Emisiones locales.

En la generalidad en nuestros países estas dos últimas fuentes de financiamiento: titularización y emisiones locales, la emisión de título valor para los mercados locales no está suficientemente utilizada, porque simplemente no existen las condiciones para que se produzcan estos fenómenos. Los mercados de capitales de la mayor parte de nuestros países no están desarrollados no existen la profundidad necesaria para que ese tipo de operación de emisiones de bonos a nivel local puedan hacerse y que pueda captarse el ahorro del público acumulados muchas veces en los fondos de pensiones que son a largo plazo y que están perfectamente definidos para financiar operaciones de inversión de recuperación también de largo plazo. Sin embargo, nuestros países por esas limitaciones de carácter normativo, regulatorio y muchas veces por problemas políticos no permiten que el mercado de valores de nuestras naciones se desarrolle suficientemente y se logren utilizar de manera eficiente esos fondos que están ¿Qué sucede frecuentemente con esos fondos de pensiones? Estos se invierten en bonos del Estado o fuera del país. Es ilógico a largo plazo, existen fondos que no pueden conseguir estos títulos valores por las regulaciones porque suponen riesgos y por tanto están obligados a invertir en títulos valores fuera del país. Hay que crear las condiciones en nuestros países para que esos temas se reviertan.

Hay otros problemas que en otros países se presentan también como es, la asignación del presupuesto fiscal ¿Cuánto se asigna al gasto corriente y cuánto se asigna al gasto inversión? Si queremos hacer frente a esos 38.000 millones de dólares hay que pensar también de que tenemos que hacer un esfuerzo para reasignar el gasto y redefinir prioridades. No podemos pensar que la solución vendrá del financiamiento externo debido a la situación fiscal y endeudamiento público que tienen nuestros países.

Hay otro elemento que no quiero dejar de mencionarlo y es el hecho de que nuestros países por su cuestiones internas no generan las condiciones de seguridad para el ahorrista privado, y para los sectores que tradicionalmente canalizan los ahorros empresariales, familiares e institucionales fuera del país e invierten en bienes inmuebles en Miami. Es ilógico que nuestros países que demandan grandes cantidades de financiamiento sean exportadores de capital. No se han creado las condiciones en el interior de los países que genere situaciones de seguridad y estabilidad que asegure a las personas y a las empresas privadas que sus recursos van a estar a salvo y que van a poder ser adecuadamente invertidos. Hay que hacer algo y esa es responsabilidad de los Estados para retener en interior de nuestras fronteras esos recursos. Esta es la magnitud del desafío. Solamente voy a hacer esta mención de lo que es CAF, la cual está organizada de tal manera que pueda responder al requerimiento de los países para estructurar y apoyar las solicitudes que reciba sea del sector privado a través de la Vicepresidencia el financiamiento de corte comercial: las solicitudes que se reciban del sector público a través de la Vicepresidencia de Infraestructura. Los elementos de desarrollo social y ambiental que están involucrados en este tipo de cosas que también se canalizan a través de la Vicepresidencia de Desarrollo Social, dando lugar a equipos de trabajo que interactúan entre ellos muy ágilmente y que permiten dar una respuesta a los requerimientos de cada uno de los países.

A continuación se presenta un organigrama institucional de la Corporación Andina de Fomento.



Finalmente, como podrán observar, las necesidades en la región son grandes. Existe un abanico de posibilidades que los países tienen que realizar para que las soluciones se puedan dar.